

# §9

## АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ

В.Н. Шельменков

### О ХАРАКТЕРИСТИКЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ ИНФОРМАЦИИ, ПРИЧИНЯЮЩЕЙ ВРЕД ИХ ЗДОРОВЬЮ И РАЗВИТИЮ»

**В**о всем мире придается большое значение защите малолетних детей и подростков от вредной для них информации в целях обеспечения их нормального физического и психологического развития, которое может быть нарушено или даже существенно повреждено неподходящим аудиовизуальным контентом. В целях обеспечения необходимой защиты, родители и лица, на которых возложена забота о детях, должны иметь возможность получить информацию о том, может ли нанести вред доступная детям информационная продукция. Для этого во многих странах мира осуществляется классификация аудиовизуального контента согласно различным факторам, касающимся защиты детей. В процессе классификации информационному продукту присваивается возрастная категория, которая может иметь изобразительную форму в виде символа, или цифрового знака возрастного ограничения или иного классификационного признака. Возрастная категория может иметь различный характер и использоваться как для запрета предоставления соответствующей информационной продукции детям до достижения ими определенного возраста, так и в качестве рекомендации.

В большинстве стран мира (Великобритания, Германия, Франция, иные государства Евросоюза, США, Австралия, Малайзия, Южная Африка) защита детей от противозаконной и вредной информации осуществляется уже более 20 лет. Жесткие правила, направленные на обеспечение защиты нравственности населения, включая детей, установлены в странах исламского мира, а также в Китае, Японии. Порядок и способы обеспечения защиты детей от информации, наносящей вред их здоровью, духовному и нравственному развитию, могут определяться как законодательными актами, так и актами органов местного самоуправления.

В силу указанных выше причин, как на государство, так и, в первую очередь, на общество должна быть возложена обязанность по выстраиванию четкой системы предупреждения получения детьми потенциально опасной для них информации. Конституцией России установлены обязанности государства защищать детей и родителей — заботиться о детях и воспитывать их (чч. 1, 2 ст. 38). Конституцией также предусмотрена возможность ограничивать права и свободы человека и гражданина федеральным законом в той мере, в какой это необходимо для защиты нравственности, прав и свобод других лиц (ч. 3 ст. 55).

Вместе с тем, другой составляющей данной проблемы является наличие конституционных положений о неприемлемости необоснованного ограничения свободы творчества, выражения мнения и информации, а также об абсолютном и безусловном запрете цензуры в Российской Федерации (ст. 29, 44 Конституции РФ).

29 декабря 2010 г. Президент РФ подписал Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», который вступает в силу 1 сентября 2012 г., внесены изменения в другие, уже действующие — «смежные» — законы: «О средствах массовой информации», «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», «О рекламе» и «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Закон направлен на реализацию целей и задач государственной политики в информационной сфере, закрепленных в Концепции национальной безопасности РФ, Доктрине информационной безопасности РФ, ст. 14 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и других федеральных законах. Отметим, что нормы международного

права допускают ограничение законом свободы получать и распространять информацию и идеи, если это необходимо в интересах национальной безопасности или общественного порядка, в целях предотвращения преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц и Международного пакта о гражданских и политических правах; Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод; Всеобщая декларация прав человека, п. 2 ст. 29; Декларация Совета Европы о средствах массовой информации и правах человека (1970 г.); Конвенции СНГ о правах и основных свободах человека;

В частности, Европейская конвенция о трансграничном телевидении в ст. 7 «Обязанности теле вещателя» предусматривает:

«1. Все элементы программ, их представление и содержание, должны обеспечивать уважение к достоинству человеческой личности и основным правам других людей.

В частности, они не должны:

а) быть непристойными и в особенности содержать порнографию;

б) чрезмерно выделять насилие или разжигать расовую ненависть.

2. Все программы, которые могут нанести вред физическому, умственному или нравственному развитию детей и подростков, не должны транслироваться в тот период времени, когда они могут их смотреть».

Тех же принципов в целом придерживается и российское законодательство. Однако упомянутые выше международно — правовые нормы пока еще не в полной мере инкорпорированы в нем.

Данный пробел в определенной части восполнен принятым 29 декабря 2010 г. Федеральным законом РФ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», который устанавливает правила медиабезопасности детей при обороте на территории России продукции средств массовой информации, печатной, аудиовизуальной продукции на любых видах носителей, программ для ЭВМ и баз данных, а также информации, размещаемой в информационно-телекоммуникационных сетях и сетях подвижной радиотелефонной связи.

Он содержит ряд новационных норм, предусматривающих создание организационно-правовых механизмов защиты детей от распространения в сети Интернет вредной для них информации (возрастную классификацию информационной продукции, ее маркировку, применение сертифицированных технических и программно-аппаратных средств). Устанавливаются требования к

распространению среди детей информации, в том числе требования к осуществлению классификации информационной продукции, ее экспертизы, государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства РФ о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Согласно новому закону доступ детей к информации, распространяемой посредством информационно-телекоммуникационных сетей, может предоставляться операторами связи в Интернет-кафе, образовательных и других учреждениях, в пунктах коллективного доступа только при условии применения ими технических, программно-аппаратных средств защиты детей.

В информационной продукции для детей, в том числе размещаемой в информационно-телекоммуникационных сетях (включая сеть Интернет) и сетях подвижной радиотелефонной связи, не допускается размещать объявления о привлечении детей к участию в создании информационной продукции, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

Федеральный Закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» по-своему трансформировал идеи, известные трем актам ведомственного характера, ни один из которых до сих пор не был официально опубликован и отменен, вот они:

- Временное руководство по возрастной классификации аудиовизуальных произведений, утвержденное приказом Государственного комитета РФ по кинематографии от 20 октября 1999 г. № 7-1-19/74;
- Руководство по возрастной классификации аудиовизуальных произведений, утвержденное приказом Министерства культуры РФ от 5 марта 2001 г. № 192;
- Руководство по возрастной классификации аудиовизуальных произведений, утвержденное приказом Федерального агентства по культуре и кинематографии от 15 марта 2005 г. № 112.

Все три приняты со ссылкой на Постановление Правительства РФ от 28 апреля 1993 г. № 396 «О регистрации кино- и видеофильмов и регулировании их публичной демонстрации» и более обстоятельно, чем Закон, объясняют распространителям и зрительской аудитории, что такое порнография. Определение информации порнографического характера, сформулированное в п. 8 ст. 2 Закона, напротив, оказалось предельно кратким и даже вроде как совсем простым: «информация, представляемая в виде натуралистических изображения или описания половых органов человека и (или) полового сношения либо сопоставимого с половым сношением действия сексуального характера, в том числе такого действия, совершаемо-

го в отношении животного». Натуралистичность изображения или описания, как поясняется в п. 11 той же статьи, заключается в фиксировании внимания на деталях, анатомических подробностях и (или) физиологических процессах.

Распространение информации порнографического характера среди лиц, не достигших 18 лет, запрещено, так было и до принятия Закона, так будет и после его вступления в силу. Закон вообще запрещает распространение среди детей информационной продукции, содержащей изображение или описание действий сексуального характера, что прямо следует из п. 5 ст. 10, где классифицирована информационная продукция для лиц старше 16 лет. Детям этой категории дозволяется воспринимать только такие изображения или описание половых отношений между мужчиной и женщиной, которые не эксплуатируют интереса к сексу и не носят оскорбительного характера.

В соответствии с Законом «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» к информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, законом отнесена информация, запрещенная для распространения среди детей, а также информация, распространение которой ограничено среди детей определенных возрастных категорий.

К информации, запрещенной для распространения среди детей, относится информация: 1) побуждающая детей к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и (или) здоровью, в том числе к причинению вреда своему здоровью, самоубийству; 2) способная вызвать у детей желание употребить наркотические средства, психотропные и (или) одурманивающие вещества, табачные изделия, алкогольную и спиртосодержащую продукцию, пиво и напитки, изготавливаемые на его основе, принять участие в азартных играх, заниматься проституцией, бродяжничеством или попрошайничеством; 3) обосновывающая или оправдывающая допустимость насилия и (или) жестокости либо побуждающая осуществлять насильственные действия по отношению к людям или животным, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом; 4) отрицающая семейные ценности и формирующая неуважение к родителям и (или) другим членам семьи; 5) оправдывающая противоправное поведение; 6) содержащая нецензурную брань; 7) содержащая информацию порнографического характера.

К информации, ограниченной для распространения среди детей определенных возрастных категорий, относится информация: 1) представляемая в виде изображения или описания жестокости, физического и (или) психического насилия, преступления или иного

антиобщественного действия; 2) вызывающая у детей страх, ужас или панику, в том числе представляемая в виде изображения или описания в унижающей человеческое достоинство форме ненасильственной смерти, заболевания, самоубийства, несчастного случая, аварии или катастрофы и (или) их последствий; 3) представляемая в виде изображения или описания половых отношений между мужчиной и женщиной; 4) содержащая бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани.

Общие требования к обороту информационной продукции указаны в ст. 11 указанного закона. Требования к административным и организационным мерам, техническим и программно-аппаратным средствам защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, устанавливаются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Так установлено, что оборот информационной продукции, содержащей информацию, запрещенную для распространения среди детей, по общему правилу не допускается. Случаи, когда это допустимо прямо предусмотрены ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Так, оборот информационной продукции, содержащей информацию, запрещенную для распространения среди детей в местах, доступных для детей, не допускается без применения административных и организационных мер, технических и программно-аппаратных средств защиты детей от указанной информации.

Оборот информационной продукции, содержащей информацию, запрещенную для распространения среди детей, без знака информационной продукции не допускается, за исключением:

- учебников и учебных пособий, рекомендуемых или допускаемых к использованию в образовательном процессе в соответствии с законодательством РФ в области образования;
- телепрограмм, телепередач, транслируемых в эфире без предварительной записи;
- информационной продукции, распространяемой посредством радиовещания;
- информационной продукции, демонстрируемой посредством зрелищных мероприятий;
- периодических печатных изданий, специализирующихся на распространении информации общественно-политического или производственно-практического характера.

До начала демонстрации посредством зрелищного мероприятия информационной продукции ей присваивается знак информационной продукции. В случае демонстрации нескольких видов информационной продукции для детей разных возрастных категорий

указанный знак должен соответствовать информационной продукции для детей старшей возрастной категории. Указанный знак размещается на афишах и иных объявлениях о проведении зрелищного мероприятия, а также на входных билетах, приглашениях и иных документах, предоставляющих право его посещения.

Демонстрация посредством зрелищного мероприятия информационной продукции, содержащей информацию, запрещенную для распространения среди детей, предваряется непосредственно перед началом зрелищного мероприятия звуковым сообщением о недопустимости или об ограничении присутствия на такой демонстрации детей соответствующих возрастных категорий. В прокатном удостоверении аудиовизуального произведения, в свидетельстве о регистрации в качестве средства массовой информации теле- и радиопрограммы, периодического печатного издания для детей должны содержаться сведения о категории данной информационной продукции.

Согласно действующей до вступления в силу указанного Федерального закона от 21 июля 2011 г. № 252-ФЗ редакции ст. 14 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» органы государственной власти РФ принимают меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в том числе от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроизведений, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение.

В целях защиты несовершеннолетних от злоупотреблений их доверием и недостатком опыта Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе» установлен комплекс ограничений при распространении рекламной продукции.

В рекламе (в том числе распространяемой в информационно-телекоммуникационных сетях) не допускаются (ст. 6): 1) дискредитация родителей и воспитателей, подрыв доверия к ним у несовершеннолетних; 2) побуждение несовершеннолетних к тому, чтобы они убедили родителей или других лиц приобрести рекламируемый товар; 3) создание у несовершеннолетних искаженного представления о доступности товара для семьи с любым уровнем достатка; 4) создание у несовершеннолетних впечатления о том, что обладание рекламируемым товаром ставит их в предпочтительное положение перед их сверстниками; 5) формирование комплекса неполноценности у несовершеннолетних,

не обладающих рекламируемым товаром; 6) показ несовершеннолетних в опасных ситуациях; 7) преуменьшение уровня необходимых для использования рекламируемого товара навыков у несовершеннолетних той возрастной группы, для которой этот товар предназначен; 8) формирование у несовершеннолетних комплекса неполноценности, связанного с их внешней непривлекательностью.

Законом запрещено также распространение ненадлежащей рекламы, в том числе: побуждающей к совершению противоправных действий (п. 1 ч. 4 ст. 5 Закона о рекламе); призывающей к насилию и жестокости (п. 2 ч. 4 ст. 5 Закона о рекламе); содержащей демонстрацию процессов курения и потребления алкогольной продукции, а также пива и напитков, изготавливаемых на его основе (п. 5 ст. 5 Закона о рекламе); использующей бранные слова, непристойные и оскорбительные образы, сравнения и выражения (ч. 6 ст. 5 Закона о рекламе).

Действуют ограничения для рекламы, размещаемой в детских и образовательных телепередачах, радиопрограммах и радиопередачах (ч. 7 ст. 14, ч. 6 ст. 15 Закона о рекламе). Установлены ограничения для рекламы отдельных видов продукции, представляющей опасность для здоровья и развития детей: алкогольной продукции (ст. 21), пива и напитков, изготавливаемых на его основе (ст. 22), табака, табачных изделий и курительных принадлежностей (ст. 23), лекарственных средств, медицинской техники, изделий медицинского назначения и медицинских услуг (ст. 24), основанных на риске игр, пари (ст. 27). Такая реклама не должна обращаться к несовершеннолетним и использовать их образы, не может размещаться в предназначенных для несовершеннолетних печатных изданиях, аудио- и видеопроизведениях.

В настоящее время информационная безопасность детей при просмотре аудиовизуальных произведений регулируется также комплексом установленных законодательством РФ требований к содержанию аудиовизуальной информационной продукции, предназначенной для распространения среди разных возрастных групп несовершеннолетних.

В целях упорядочения публичной демонстрации и распространения аудиовизуальных произведений на любых видах носителей, защиты детей и подростков от аудиовизуальной продукции, которая может нанести вред их здоровью, эмоциональному и интеллектуальному развитию, введена возрастная классификация аудиовизуальных произведений, соответствующая психовозрастным особенностям восприятия зрительской аудиторией: фильм разрешен для показа в любой зрительской аудитории; детям до 12 лет просмотр фильма разрешен в сопровождении родителей; фильм разрешен для пока-



за зрителям, достигшим 14 лет; фильм разрешен для показа зрителям, достигшим 16 лет; фильм разрешен для показа зрителям, достигшим 18 лет (Приказ Роскультуры от 15 марта 2005 г. № 112 (ред. от 01.07.2005) «Об утверждении Руководства по возрастной классификации аудиовизуальных произведений, положения и состава экспертного совета по возрастной классификации аудиовизуальных произведений»).

Для исключения доступа учащихся образовательных учреждений к ресурсам сети Интернет, содержащим информацию, несовместимую с задачами образования и воспитания, за счет средств федерального бюджета в федеральных государственных образовательных учреждениях, государственных образовательных учреждений субъектов РФ и муниципальных образовательных учреждений, реализующих общеобразовательные программы начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, к сети Интернет, предусмотрены внедрение и актуализация системы исключения доступа к интернет-ресурсам, несовместимым с задачами образования и воспитания учащихся, внедрение в этих целях средств контентной фильтрации и иных аппаратно-программных и технико-технологических устройств (Распоряжения Правительства РФ от 19 июля 2006 г. № 1032-р и от 18 октября 2007 г. № 1447-р, Письмо Министерства образования и науки РФ от 10 ноября 2006 г. № АС-1299/03 «О реализации контентной фильтрации доступа образовательных уч-

реждений, подключаемых к сети Интернет в рамках приоритетного национального проекта «Образование»).

Федеральный закон не преследует целей оградить детей от проблем и сложностей современной жизни и «создать иллюзию, что в мире не существует зла, насилия, смерти». Однако доносить до детей такого рода информацию необходимо тогда, когда они способны ее понять и принять, и в такой соответствующей их возрасту деликатной форме, чтобы эта информация не причинила вред их психическому здоровью. Согласно закону, оценивать, способна ли та или иная информационная продукция причинить вред здоровью и развитию детей, будут эксперты, имеющие высшее профессиональное образование и обладающие специальными знаниями в области педагогики, возрастной психологии, возрастной физиологии и детской психиатрии.

Резюмируя вышеизложенное следует отметить, что ценность Закона в том, что теперь возможно регулировать рынок и привлекать к ответственности производителей, которые нерадиво относятся к защите детей от информации, «которая им не по возрасту». Применение Закона в части признания информационной продукции порнографией или, если выражаться точнее, *информацией порнографического характера*, в отрыве от имеющихся нормативных и методических наработок вряд ли удастся. Важно, чтобы экспертные мнения по данному предмету имели приоритет над мнениями личными, даже если оценку информационным материалам дает сам судья.

#### Библиографический список:

1. Алехин А.П., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. — М., 1994.
2. Алексеев С.С. Право: азбука-теория-философия: Опыт комплексного исследования. — М., 1999.
3. Арзамасов Ю.Г. Ведомственный нормотворческий процесс в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2004.
4. Блунчли И.К. Общее государственное право. — М., 1865.
5. Безденежных В.М. Правовые формы административной деятельности советской милиции. — М., 1969.
6. Бельский К.С. О функциях исполнительной власти // Государство и право. 1997. — № 3.
7. Бахрах Д.Н., Хазанов С.Д. Формы и методы деятельности государственной администрации. — Екатеринбург, 1999.
8. Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право. — СПб., 2001.

#### References (transliteration):

1. Alekhin A.P., Kozlov Yu.M. Administrativnoe pravo Rossiyskoy Federatsii. — M., 1994.
2. Alekseev S.S. Pravo: azbuka-teoriya-filosofiya: Opyt kompleksnogo issledovaniya. — M., 1999.
3. Arzamasov Yu.G. Vedomstvennyy normotvorcheskiy protsess v Rossiyskoy Federatsii: Avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk. — M., 2004.
4. Blunchli I.K. Obshee gosudarstvennoe pravo. — M., 1865.
5. Bezdenzhnykh V.M. Pravovye formy administrativnoy deyatel'nosti sovetskoy militsii. — M., 1969.
6. Bel'skiy K.S. O funktsiyakh ispolnitel'noy vlasti // Gosudarstvo i pravo. 1997. — № 3.
7. Bakhrakh D.N., Khazanov S.D. Formy i metody deyatel'nosti gosudarstvennoy administratsii. — Ekaterinburg, 1999.
8. Bachilo I.L., Lopatin V.N., Fedotov M.A. Informatsionnoe pravo. — SPb., 2001.