

Трибуна молодого ученого

Н. П. Новикова*

Компетенция Российской Федерации и её субъектов по защите нравственности несовершеннолетних

Сегодня в средствах массовой информации, государственных органах на различных уровнях, в научной литературе все чаще обсуждаются проблемы обеспечения прав несовершеннолетних. Среди них – защита нравственности подрастающего поколения. В ряде субъектов Российской Федерации уже приняты нормативные акты, призванные урегулировать обозначенную проблему, в других – разрабатываются и обсуждаются.

Процесс создания документов в некоторых случаях проходит достаточно сложно, что и неудивительно. Категория «нравственность» очень емкая, она понимается каждым человеком по-своему. Нравственные установки, существующие в обществе, неразрывно связаны с формируемыми им нормами права.

Не просто соотносить нормы права и нормы нравственности. Так, в Толковом словаре русского языка право определяется как «совокупность устанавливаемых и охраняемых государственной властью норм и правил, регулирующих отношения людей в обществе, а также наука, изучающая эти нормы»¹; под нравственностью понимаются «правила, определяющие поведение; духовные и душевные качества, необходимые человеку в обществе»². Из приведенных определений видно, что общим для норм права и норм нравственности является то, что они вырабатываются обществом для общества и человека. «Право и нравственность взаимовлияют, взаимопосредуют друг друга, и если право выступает в качестве надежного гаранта реализации нравственных норм и принципов, то нравственность придает праву подлинную человечность, гуманность»³.

Основной Закон нашего государства определяет первостепенные направления развития страны. Среди них – общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры; защита семьи, материнства, отцовства и детства, которые согласно нормам Конституции РФ находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов (пп. «е», «ж» ч. 1 ст. 72). Указанные направления так или иначе затрагивают вопросы нравственности несовершеннолетних. Уровень воспитания (как в семье, так и в детском саду, школе, учреждениях дополнительного образования) является зеркальным отражением нравственного состояния общества.

Проблемы, связанные с защитой прав несовершеннолетних, в том числе защитой нравственности молодого поколения, возникли не сегодня. Они –

* Инспектор отдела анализа, контроля и планирования Штаба УВД по г. Саратову.

¹ Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1997. С. 114.

² Там же. С. 147.

³ Хажипов Р. Х. Роль права и нравственности в реализации сущностных сил человека. Уфа, 1990. С. 43.

результат длительного процесса, связанного с изменениями в стране: политическими, экономическими, социальными, культурными. Вопросам защиты нравственности несовершеннолетних посвящены работы Ю. В. Черячукина, В. Н. Лопатина и О. А. Пристанской, Е. А. Певцовой и других авторов¹.

Цели и основания ограничения прав и свобод человека и гражданина обусловлены как защитой частных (личных) интересов, так и защитой интересов государства и общества (публичных интересов). Конституция Российской Федерации в первом случае предусматривает необходимость защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов человека; во втором — основ конституционного строя, обеспечение обороны страны, обеспечение безопасности государства². При ограничении доступа несовершеннолетних к определенной информации государственными органами предпринимается попытка по защите непосредственно частных интересов. Но сложившаяся ситуация в сфере детства, связанная с наркоманией, алкоголизмом, детской безнадзорностью, постоянным ухудшением положения детей, ростом посягательств на их права, рассматривается на государственном уровне как угроза национальной безопасности России³. Поэтому проблемы защиты нравственности несовершеннолетних затрагивают как частные, так и публичные интересы.

В настоящее время и на федеральном уровне, и на уровне субъектов Федерации предпринимаются различные меры по повышению нравственного воспитания и защиты нравственности детей. Так, в июне 2008 г. в ходе парламентских слушаний рассматривался проект Концепции государственной политики в сфере духовно-нравственного воспитания и защиты нравственности детей. Участниками парламентских слушаний констатировалось, что «усилия федеральных органов власти в сфере духовно-нравственного воспитания и защиты нравственности детей в настоящее время недостаточны и разобщены. Принятые в этой сфере документы (программы, планы и т. д.), как правило, отражают узковедомственные подходы, при их разработке, утверждении и реализации участие институтов гражданского общества во многих случаях не обеспечивается»⁴. Одной из рекомендаций, сформулированной в итоге парламентских слушаний, является разработка проектов федеральных законов «О нравственном и патриотическом воспитании и гарантиях прав детей в информационной сфере», «О защите детей от информационной продукции, причиняющей вред их здоровью и развитию».

¹ См.: Черячукин Ю. В. Рекламная деятельность и защита прав несовершеннолетних // Защита интересов семьи и прав несовершеннолетних : сб. науч. ст. / под ред. М. В. Немытиной. Самара, 2000. С. 106–111; Лопатин В. Н., Пристанская О. В. О проекте Федерального закона «О защите детей от информационной продукции, причиняющей вред их здоровью, нравственности и духовному развитию» // Информационное право. 2007. № 4; Певцова Е. А. Воздействие современной социальной среды на правовое сознание школьной молодежи (теоретико-правовые аспекты) // Государство и право. 2006. № 12. С. 109–115.

² См.: Ашихмина А. В. Конституционно-правовой механизм ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 23.

³ Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

⁴ URL: <http://verec-vl.ru/dnv> (дата обращения: 15 декабря 2008 г.).

В нормативных актах зарубежных государств (США, Германии, Великобритании, Франции, Италии и др.) содержатся нормы, регулирующие вопросы защиты нравственности несовершеннолетних. Например, в Германии с 1951 г. действует Закон «О правовой защите молодежи в общественных местах», с 1953 г. – Закон «О распространении материалов, вредных для молодежи», с 1997 г. – Закон «Об информационных и коммуникационных услугах». В 1954 г. создано Федеральное ведомство по проверке материалов, вредных для молодежи, в полномочия которого входит ведение списка материалов (включая СМИ, книги, видеофильмы и компьютерные игры), вредных для молодежи и запрещенных для оборота¹.

В России подобные нормативные акты приняты или разрабатываются на уровне субъектов РФ². Законопроекты о защите нравственности несовершеннолетних обсуждались в августе 2005 г. в Самарской области³, в мае 2006 г. в Астраханской области⁴. Перечисленные нормативные акты в настоящее время еще не приняты или не действуют. Из действующих можно назвать Закон Тюменской области от 3 мая 2002 г. № 15 «О дополнительных мерах по защите нравственности и здоровья детей в Тюменской области»⁵, Закон от 2 июня 2003 г. № 97 «О защите нравственности и здоровья детей в Камчатской области»⁶, Закон Читинской области от 16 июня 2005 г. № 688-ЗЧО «О защите нравственности и здоровья детей в Читинской области»⁷.

В октябре 2008 г. прокуратурой Саратовской области был представлен общественности проект Закона «О защите нравственности детей в Саратовской области». Целью данного законопроекта является ограничение доступа несовершеннолетних к информационной продукции «низкого нравственно-этического содержания». В законах субъектов Российской Федерации, в которых говорится о защите нравственности, содержание понятия «продукция, не рекомендуемая детям для использования до достижения ими возраста 16 лет» несколько различно, но в основном под данной продукцией понимается печатная продукция, аудио- и видеопродукция, иная продукция, содержащая сведения, способные нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию детей, пропагандирующая национальную, социальную нетерпимость, насилие, жестокость, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение, употребление алкогольной продукции, продукция сексуального и порнографического характера.

Первоначально в тексте проекта закона о защите нравственности содержались нормы, определяющие основные понятия: «продукция, не рекомендуемая детям до достижения ими возраста 16 лет», «антиобщественное

¹ URL: <http://www.medialaw.ru/publications/zip/128/2.htm> (дата обращения: 15.12.2008 г.).

² В настоящее время приняты законы и нормативные акты о защите нравственности несовершеннолетних в 15 субъектах Федерации.

³ URL: <http://www.volgainform.ru/allnews/504896> (дата обращения: 15.12.2008 г.).

⁴ Закон Астраханской области от 16 августа 2006 г. № 53/2006-ОЗ «О защите нравственности и здоровья детей в Астраханской области» // <http://www.garant.ru/hotlaw/mon/84162.htm> (дата обращения: 15.12.2008 г.).

⁵ Тюменские известия. 2002. 8 мая.

⁶ URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/mon/28078.htm> (дата обращения: 15.12.2008 г.).

⁷ URL: <http://www.oblduma.chita.ru/> Читинская областная Дума. Официальный сайт. 21 ноября 2008 г. (дата обращения: 15.12.2008 г.).

поведение»; были регламентированы нормативы распространения продукции, не рекомендуемой детям до достижения ими 16 лет. В ст. 3 проекта закона устанавливался запрет на нанесение надписей, изображений, противоречащих принципам морали и нравственности.

В качестве органов, обеспечивающих контроль за исполнением норм закона, определялись уполномоченные Правительством Саратовской области органы исполнительной власти и подразделения милиции общественной безопасности в пределах своих полномочий.

Неисполнение норм данного закона могло бы повлечь за собой административную ответственность, предусмотренную Законом Саратовской области от 29 марта 2006 г. № 34-ЗСО «Об административных правонарушениях на территории Саратовской области»¹.

14 октября 2008 г. состоялось заседание рабочей группы комитета Саратовской областной Думы по государственному строительству, на котором обсуждались предварительные поправки в текст законопроекта. Участники заседания отметили, что данный законопроект содержит неоднозначность определения правовых норм, допускающих их различное толкование, в нем используются многозначные термины, понятия и формулировки. Кроме того, не устанавливается ответственность за нарушение нормативов распространения на территории области не рекомендуемой детям продукции. Учитывая общественную значимость рассматриваемой проблемы, было принято решение о проведении круглого стола с участием представителей Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Саратовской области, Уполномоченного по правам человека в Саратовской области, ГУВД Саратовской области, Министерства образования Саратовской области, других заинтересованных государственных органов, а также представителей общественных объединений, образовательных учреждений (школ, вузов).

При последующих обсуждениях законопроекта возникло немало дискуссионных вопросов. Так, в его поддержку представитель прокуратуры привел следующие доводы: в ст. 14 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации»² определена обязанность органов государственной власти Российской Федерации принимать меры по защите ребёнка от информации, пропаганды, агитации, наносящих вред их 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 видеопроизведения, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение. Согласно ч. 2 указанной статьи в целях обеспечения здоровья, физической, интеллектуальной, нравственной, психической безопасности детей федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации устанавливаются нормативы распространения печатной продукции, аудио- и видеопроизведения, иной продукции, не рекомендуемой ребёнку для пользования до достижения им возраста 16 лет. Закон, устанавливающий нормативы распространения указанной продукции несовершеннолетним, в настоящее время не принят.

¹ Саратовская областная газета. 2006. 4 апр.

² Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

При обсуждении названного проекта закона депутаты Саратовской областной Думы высказали следующие позиции:

— при установлении нормативов распространения продукции, не рекомендуемой детям до достижения ими 16 лет, следует определять места её распространения, так как данная мера более продуктивна и легче в исполнении, чем установление 500-метрового предела от образовательных учреждений и детских площадок;

— необходимо исключить из закона лиц, которые до достижения 16 лет обладают гражданской дееспособностью в полном объеме, и определить в законопроекте орган, который будет ответственным за отнесение продукции к категории, не рекомендуемой несовершеннолетним для использования до достижения 16 лет.

Кроме того, много вопросов вызвала ст. 3 Закона «Запрещение нанесения надписей, изображений, противоречащих принципам морали и нравственности». Статья предусматривает запрет «нанесения с помощью *любых средств на любых поверхностях* (витрины, стены заданий и сооружений, заборах и тротуары) надписей нецензурных и оскорбительных слов и выражений, а также текстов и отдельных фраз, содержащих сведения, способные нанести вред нравственному и духовному развитию детей, пропагандирующих национальную, религиозную и социальную нетерпимость, насилие и жестокость, действия сексуального характера, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение». Непонятно, о каких именно надписях говорится: о тех, которые, например, наносятся сотрудниками магазинов на витрины в качестве рекламы, или о надписях, нанесенных несовершеннолетними на тех же витринах в ходе хулиганских действий. Последние в зависимости от причиненного материального ущерба соответствуют составу административного правонарушения (ст. 20.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях «Мелкое хулиганство»). Впоследствии данная статья была исключена из проекта закона, но аналогичные нормы содержатся в законах, устанавливающих меры по защите нравственности несовершеннолетних, актах других субъектов Российской Федерации (например, ст. 3 Закона Читинской области «О защите нравственности и здоровья детей в Читинской области»).

Можно предположить, что в названии законопроекта и его тексте следует использовать определение «несовершеннолетний», так как в отличие от понятий «ребёнок», «дети» первое в большей степени носит юридический характер, а последние указывают на родственные связи с родителями. И применительно к обсуждаемому законопроекту в пользу категории «несовершеннолетний» говорит также и то обстоятельство, что в случае нарушения норм нравственности к субъектам правонарушений будут применяться меры административного (или уголовного) наказания, где законодатель оперирует термином «несовершеннолетний».

Участниками дискуссии было отмечено, что ряд положений проекта закона «О защите нравственности детей на территории Саратовской области» воспроизводят некоторые нормы федерального законодательства. Например, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»¹. В статье 37 данного Закона устанавливаются нормативы распространения выпусков специализированных

¹ Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

радио- и телепрограмм эротического характера (допускается без кодирования сигнала только с 23 часов до 4 часов по местному времени, если иное не установлено местной администрацией), розничной продажи продукции средств массовой информации, специализирующихся на сообщениях и материалах эротического характера (допускается только в запечатанных прозрачных упаковках, в специально предназначенных для этого помещениях, расположение которых определяется местной администрацией).

В контексте данного вопроса представителями Министерства образования Саратовской области было обращено внимание на распространение сети Интернет в общеобразовательных учреждениях, указано на необходимость кодирования сайтов, содержащих сведения эротического характера. В поддержку данной позиции говорит проведенное в первом полугодии 2006 г. Генеральной прокуратурой Российской Федерации в 17 субъектах Федерации обобщение практики противодействия преступлениям против несовершеннолетних с использованием новых информационных технологий, в том числе Интернет. Исследование показало, что отсутствие достаточных правовых гарантий защиты несовершеннолетних от деструктивной информационной продукции создает предпосылки для процессов нравственного кризиса и криминализации несовершеннолетних, их вовлечения в преступную деятельность либо использования в качестве объектов сексуальной коммерческой эксплуатации и источников извлечения нелегальной прибыли¹.

Помимо замечаний, относящихся к тексту проекта закона, выступающими отмечалось, что эффективность его реализации во многом будет зависеть от таких альтернативных мер, как: организация досуга несовершеннолетних (создание и развитие центров детского научно-технического, художественного творчества, спортивных детско-юношеских школ, детских клубов по месту жительства граждан с привлечением в них детей из социально незащищенных семей); создание учебных, спортивных и культурных программ для детей; привлечение в проводимые развлекательные мероприятия не только несовершеннолетних, но и членов их семьи в целях повышения роли семьи в деле воспитания детей.

Несмотря на достаточно большое количество замечаний, всеми участниками круглого стола была отмечена актуальность и необходимость принятия подобного законопроекта, в связи с чем было рекомендовано провести доработку закона и представить его в Комитет по государственному строительству Саратовской области для обсуждения.

В ходе работы над рассматриваемым законопроектом «О защите нравственности детей на территории Саратовской области» было проведено еще несколько обсуждений в рабочих группах Комитета. 10 декабря 2008 г. Закон «О мерах по защите нравственности детей в Саратовской области»² принят Саратовской областной Думой. В результате было изменено название Закона; отредактированы основные понятия, конкретизированы нормы распространения на территории области не рекомендуемой детям продукции; установлена обязанность областных государственных образовательных учреждений и муниципальных образовательных учреждений области при использовании в образовательном процессе сети Интернет по

¹ См.: Лопатин В. Н., Пристанская О. В. Указ. соч.

² Собрание законодательства Саратовской области. 2008. № 25.

обеспечению применения систем фильтрации, исключающих доступ обучающихся к информационным ресурсам, содержащим не рекомендуемую детям продукцию, не совместимую с задачами их обучения и воспитания.

Отметим, что в принятом Законе «О мерах по защите нравственности детей в Саратовской области» под продукцией, не рекомендуемой детям до достижения 16 лет, законодатель понимает печатную продукцию *средств массовой информации*, видеопродукцию, содержащую сведения, способные нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию детей, пропагандирующую национальную, религиозную и социальную нетерпимость, насилие и жестокость, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение; *печатную продукцию СМИ*, специализирующихся на сообщениях и материалах эротического характера; видеопродукцию (фильмы), которая в соответствии с прокатным удостоверением не рекомендована (не разрешена) для показа зрителям, не достигшим шестнадцатилетнего возраста. Таким образом, под действие данного Закона подпадает только продукция средств массовой информации (журналы, газеты и др.).

Кроме того, при определении нормативов распространения продукции, не рекомендуемой детям до 16 лет, установлены те же места, за исключением 500- и 300-метрового расстояния.

Помимо установления ограничений на распространение печатных изданий и другой продукции, содержащих материалы эротического характера, в законах субъектов Федерации закрепляются нормативы распространения продукции, содержащей пропаганду курения, табачных изделий.

Следует отметить, что многие проблемы, связанные с защитой нравственности несовершеннолетних, уже решены в федеральном законодательстве. В ст. 4 Федерального закона от 10 июля 2001 г. № 87-ФЗ «Об ограничении курения табака» содержится запрет розничной продажи табачных изделий лицам, не достигшим возраста 18 лет, на территории Российской Федерации¹. А в ст. 23 Федерального закона от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»² говорится о требованиях и условиях распространения рекламы табака, табачных изделий и курительных принадлежностей. Данная реклама не должна обращаться к несовершеннолетним, использовать образы несовершеннолетних; размещаться в предназначенных для несовершеннолетних печатных изданиях, аудио- и видеопродукции; в детских, образовательных, медицинских, санаторно-курортных, оздоровительных, военных организациях, театрах, цирках, музеях, домах и дворцах культуры, концертных и выставочных залах, библиотеках, лекториях, планетариях и на расстоянии ближе чем сто метров от занимаемых ими зданий, строений, сооружений.

К сожалению, исполнение данных норм оставляет желать лучшего. Возникает вопрос «в будущее»: в случае принятия нового закона о нравственности, насколько он будет успешно исполняться, если нормы уже действующих нормативных актов не выполняются в полном объеме.

Кроме того, отметим, что могут возникнуть сложности в ходе реализации данных нормативных актов. Например, для того чтобы определиться, какая именно продукция не подлежит распространению несовершенно-

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2942.

² Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1232.

летним до достижения шестнадцати лет, нужен будет специальный орган, дающий такие заключения. Но согласно ч. 5 ст. 29 Конституции Российской Федерации и ст. 3 Закона РФ «О средствах массовой информации» цензура запрещена. К тому же, существующие органы по контролю за СМИ могут в соответствии с названным Законом давать заключение о возрастных ограничениях, но только на уже опубликованные материалы.

Исходя из положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ подобные ограничения прав и свобод человека и гражданина возможны федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ нравственности. Подобное ограничение прав и свобод человека допускается в ряде международных документов: Конвенции о защите прав человека и основных свобод (ч. 2 ст. 8); Международном пакте о гражданских и политических правах человека (ч. 3 ст. 12).

Но в соответствии со ст. 14 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» субъекты Федерации вправе своими нормативными актами определить меры по распространению продукции, не рекомендуемой несовершеннолетним до достижения 16 лет.

Возникает вопрос: Как разграничить компетенцию Федерации и её субъектов в вопросах защиты нравственности несовершеннолетних?

Учитывая, что в соответствии с Конституцией РФ в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Федерации находятся защита прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72), административное и административно-процессуальное законодательство (п. «к» ч. 1 ст. 72), а ограничение прав и свобод человека в целях защиты нравственности возможно только федеральным законодательством, можно предположить, что вопрос о формировании перечня продукции, не рекомендуемой несовершеннолетним до достижения 16 лет, должен определяться федеральным законодательством. Исходя из этого решение задач по реализации мер защиты могут осуществлять субъекты Федерации.

Представляется, что механизм реализации нормативных актов, регулирующих вопросы защиты нравственности несовершеннолетних на уровне субъектов Федерации, может включать следующий комплекс мер:

- должна быть предложена альтернатива вводимым запретам, например в виде организации досуга несовершеннолетних;
- сформировать на базе существующего органа комитет, включающий в себя представителей институтов общества и государства, а также специалистов в области психологии, педагогики, лингвистики, юриспруденции, который бы проводил экспертизу продукции, предназначенной детям;
- определить *специальные* места реализации продукции, не рекомендуемой несовершеннолетним, осуществлять кодирование телепрограмм, сайтов сети Интернет;
- установить органы, контролирующие исполнение норм законодательства о защите нравственности несовершеннолетних (подразделения милиции общественной безопасности органов внутренних дел);
- определить меры, принимаемые органами государственного контроля в случае выявления нарушений запретов и ограничений по распространению продукции, не рекомендуемой несовершеннолетним до 16 лет;
- установить вид и субъекты ответственности за нарушение нормативов распространения указанной продукции.

Разрабатываемые и уже действующие законы на уровне субъектов Российской Федерации, призванные защищать нравственность подрастающего поколения, являются положительным примером реализации субъектами Федерации своих полномочий и принятия мер по защите нравственности подрастающего поколения, но они не должны воспроизводить нормы федерального законодательства. В то же время предоставление субъектам Федерации права самостоятельно регулировать вопросы защиты нравственности несовершеннолетних позволяет им, учитывая криминогенную обстановку, финансовые возможности, сложившиеся национальные и религиозные обычаи и традиции и т. д., определять комплекс мер, направленных на разрешение проблем в рассматриваемой сфере.