

ДОКУМЕНТЫ И КОММЕНТАРИИ

Комментарий к Федеральному закону «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»¹

Елена Леонидовна Болотова,

профессор кафедры дисциплин
государственно-правового цикла
Университета Российской академии
образования, доктор педагогических
наук

¹ Материал подготовлен при информаци-
онной поддержке компании «Консуль-
тант Плюс».

Признавая важную роль средств массовой информации и обеспечивая доступ к информации и материалам из различных национальных и международных источников, особенно к информации и материалам, содействующим социальному, духовному и моральному благополучию, здоровому физическому и психическому развитию ребёнка, в России был принят Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (далее — закон № 436-ФЗ).

● права ребёнка ● доступ детей к информации
● информационная безопасность детей ● надзор и контроль

Общие положения закона

Закон № 436-ФЗ принят как развивающий положения пункта «е» статьи 17 Конвенции о правах ребёнка. Он учитывает, что ребёнок имеет право на свободу искать, получать и передавать информацию и идеи любого рода независимо от границ, в устной, письменной или печатной форме, в форме произведений искусства или с помощью других средств по своему выбору. Однако 2000-е годы показали, что избыточная и бесконтрольная информация не только негативно влияет на развитие ребёнка, она формирует его как участника информационных отношений, который не всегда умеет оценить качество поступающей к нему информации, не всегда может обособиться от неё и ей противостоять.

Обращение к проблемам защиты прав ребёнка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, было предпринято ещё

ДОКУМЕНТЫ И КОММЕНТАРИИ

в статье 14 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации». Одна из статей этого нормативного правового акта обязывала органы государственной власти России защищать ребёнка 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 видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение. Однако в этом законе нет разъяснений базовых понятий, входящих в структуру такой информации, не устанавливались нормы ответственности за нарушение правил обеспечения ребёнка информацией. Это существенно снизило эффективность установленных правил по защите детей от опасной информации.

Закон № 436-ФЗ обозначил формирование в нашей стране законодательства о защите детей от информации, приносящей вред их здоровью и развитию. Помимо названных законов в законодательство вошли Конституция РФ, Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»; Федеральный закон от 22.08.1996 № 126-ФЗ «О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации», Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»; Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», Конвенция о правах ребёнка (1989) и другие нормативные правовые акты.

Представленные в законе № 436-ФЗ правила направлены на регулирование отношений, связанных как собственно с защитой детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, так и с защитой детей от такой информации в информационной продукции.

Законом № 436-ФЗ вводятся такие понятия, как «доступ детей к информации», «информационная безопасность детей», «информационная продукция для детей», «знак информационной продукции». Впервые раскрывается содержание понятий — «информация, причиняющая вред здоровью и (или) развитию детей», «информация порнографического характера».

Закон № 436-ФЗ распространяется на всех, кто размещает какую-либо информацию в местах, доступных для детей. При этом под действие закона не подпадают те, кто распространяет информацию, содержащую научную, научно-техническую, статистическую информацию, информационную продукцию, имеющую значительную историческую, художественную или иную культурную ценность для общества и рекламы. Следовательно, открытые фонды музеев, библиотек, архивов не подпадают под действие этого закона.

Е.Л. Болотова. Комментарий к Федеральному закону «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»

Действие закона № 436-ФЗ распространяется на продукцию средств массовой информации, которая может быть размещена в печати (газеты, журналы, книги, брошюры и др.), в информационно-телекоммуникационных сетях (мобильные сети, интернет-ресурсы, радио- телевидение), в информационной продукции (плакаты, листовки, баннеры, информация контент-провайдеров, компьютерные программы, игрушки и др.).

В сфере защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, преимущественные полномочия предоставлены федеральным органам исполнительной власти. Если, например, органы государственной власти субъектов РФ в этой сфере могут только разрабатывать и реализовывать региональные программы обеспечения информационной безопасности детей, а также программы производства и оборота информационной продукции для детей, то федеральный орган исполнительной власти в этой сфере формирует единую государственную политику, разрабатывает и внедряет соответствующие федеральные целевые программы, отвечает за экспертизу информационной продукции для детей.

Вся информация, причиняющая вред здоровью и (или) развитию детей, согласно закону № 436-ФЗ разделена на информацию, которая запрещена для распространения среди всех детей (т.е. лиц в возрасте до 18 лет), а также на информацию, распространение которой среди детей ограничено их возрастом.

Ни при каких обстоятельствах детям нельзя предоставлять информацию или информационный продукт, который побуждает совершать действия, угрожающие их жизни и (или) здоровью; вызывающие 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; оправдывающие насилие и (или) жестокость по отношению к людям или животным; отрицающие семейные ценности, формирующие неуважение к родителям и (или) другим членам семьи; оправдывающие противоправное поведение; содержащие нецензурную брань, информацию порнографического характера.

К информации, к которой дети имеют ограниченный доступ, относят информацию, представляемую в виде изображения или описания жестокости, физического и (или) психического насилия, преступления или иного антиобщественного действия; вызывающую у детей страх, ужас или панику, в том числе представляемую в виде изображения или описания в унижающей человеческое достоинство форме ненасильственной смерти, заболевания, самоубийства, несчастного случая, аварии или катастрофы и (или) их последствий; представляемую в виде изображения или описания половых отношений между мужчиной и женщиной; содержащую бранные слова и выражения, не относящиеся к нецензурной брани.

ДОКУМЕНТЫ И КОММЕНТАРИИ

Ограничения доступа к такой информации связаны с возрастом детей. Статья 18 Конвенции о правах ребёнка указывает на то, что родители или в соответствующих случаях законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребёнка. Следовательно, преимущественно от воли родителей будет зависеть, в каком возрасте и в каких количествах ребёнок будет знакомиться с тем или иным информационным продуктом, с той или иной информацией.

Требования к информационной продукции

Право на информацию имеет некоторые ограничения, необходимые для уважения прав и репутации других лиц, охраны здоровья и нравственности населения. Законом № 436-ФЗ установлены четыре возрастные категории детей для доступа к информационной продукции: «до 6 лет», «с 6 до 12 лет», «с 12 до 16 лет», «старше 16 лет».

Информационная продукция классифицируется её производителями и распространителями с привлечением экспертов. При классификации оцениваются тематика, жанр, содержание, художественное оформление, особенности восприятия информации детьми определённой возрастной категории, вероятность причинения информацией вреда здоровью и развитию детей. Соответствующие сведения должны быть указаны в сопроводительных документах к информационной продукции.

Например, информационная продукция, предназначенная для обучения и воспитания детей в образовательных учреждениях, должна классифицироваться в соответствии с требованиями законодательства об образовании.

Аудиовизуальные произведения (фильмы, программы) должны классифицироваться на основе Приказа Роскультуры от 15.03.2005 № 112 «Об утверждении Руководства по возрастной классификации аудиовизуальных произведений, Положения и состава Экспертного совета по возрастной классификации аудиовизуальных произведений» с учётом психовозрастных особенностей восприятия зрительской аудиторией.

Законом № 436-ФЗ установлены специальные требования к информационным продуктам, распространяющимся различными способами: через теле- и радиовещание; через информационно-телекоммуникационные сети (в том числе в сети Интернет), через сети подвижной радиотелефонной связи, в виде печатной, полиграфической или аудиовизуальной продукции.

Установлено, что когда печатные издания и другая полиграфическая продукция распространяются в местах для неопределённого круга лиц, то первая и последняя страницы газеты, обложки издания не должны содержать информацию, приносящую вред здоровью и развитию детей. Информация, запрещённая для детей, допускается к распространению в виде печатной продукции, но только в запечатанных упаковках с указанием определённых ограничений.

Е.Л. Болотова. Комментарий к Федеральному закону «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»

Требования к обороту информационной продукции

Законом № 436-ФЗ определено, что прежде чем допускать информационную продукцию в деловой оборот (в том числе через Интернет), надо присвоить ей знак информационной продукции.

Знак информационной продукции размещается в виде текстового предупреждения об ограничении распространения в публикуемых программах теле- и радиопередач, перечнях и каталогах информационной продукции, на афишах, объявлениях о проведении зрелищного мероприятия, объявлениях о кино- или видеопоказе, входных билетах и приглашениях, на учебных пособиях и в периодических изданиях.

Безопасность оборота информационной продукции будет устанавливаться с помощью её экспертизы. В качестве аккредитованных экспертов будут привлекаться лица с высшим профессиональным образованием, обладающие специальными знаниями, в том числе в области педагогики, возрастной психологии, возрастной физиологии, детской психиатрии. Экспертами не могут быть производители и распространители информационной продукции, а также лица, имеющие или имевшие судимость за совершение тяжких и особо тяжких преступлений.

Процедура экспертизы достаточно длительная. Так для принятия решения по жалобе физического или юридического лица в отношении качества и безопасности информационного продукта решение о назначении эксперта принимается за 10 дней, проведение экспертизы и подготовка экспертного заключения экспертом займут 90 дней. Ещё пять дней понадобится, чтобы направить экспертное заключение в федеральный орган исполнительной власти для принятия решения по такой ситуации. Далее в течение 15 дней будет принято решение о соответствии либо несоответствии конкретного информационного продукта нормам о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, а также устранению выявленных нарушений.

Надзор и контроль за соблюдением законодательства

Контроль за соблюдением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, в соответствии с законом № 436-ФЗ может быть государственным и общественным. Государственный контроль в этой системе правоотношений проводится федеральным органом исполнительной власти в соответствии с требованиями Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

В общественном контроле за соблюдением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, могут принимать участие граждане, их общественные объединения и другие некоммерческие организации.

ДОКУМЕНТЫ И КОММЕНТАРИИ

Нарушение законодательства влечёт юридическую ответственность, однако пока законодательство России не содержит специальных норм об ответственности за несоблюдение защиты детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию. Например, в Кодексе об административных правонарушениях РФ по этой проблеме есть только нормы, позволяющие привлечь к административной ответственности участников массового информационного обмена. Так, статья 13.14 КоАП РФ определяет меры воздействия на лиц, разглашающих информацию с ограниченным доступом, а в соответствии со статьёй 13.15 КоАП РФ наказание неизбежно при распространении в теле-, видео-, кинопрограммам, документальных и художественных фильмах скрытых вставок, воздействующих на подсознание людей и (или) вредно влияющих на их здоровье.

Закон № 436-ФЗ вступает в силу с 1 января 2012 года. Он не будет распространяться на печатную продукцию, выпущенную в информационный оборот до этого дня. И пока ещё не сложилась практика применения этого закона, необходимо внести уточнения в нормативные правовые акты по проблемам, которые закон так и не разрешил.

Например, определённый риск представляют отношения, связанные с желанием каких-либо общественных организаций в целях саморекламы заявить о той или иной некачественной и опасной информационной продукции и разработать в рамках идеи «защиты детей» программу ликвидации такой продукции.

Закон № 436-ФЗ не ограждает ребёнка от навязывания ему той информации, которую выберут его родители: закон позволяет родителям вместе со своим ребёнком смотреть фильмы, где могут быть представлены и насилие, и жестокость, и нецензурная брань.

Сверхжесткие возрастные ограничения при распространении информационных продуктов могут привести к появлению значительного арсенала технических, организационных и административных мер по надзору и контролю за соблюдением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, что существенно сузит информационное пространство ребёнка.

Закон № 436-ФЗ относит к компетенции федерального органа исполнительной власти полномочия по организации экспертизы безопасности информационного продукта для детей. Однако в этой сфере российское законодательство имеет существенные пробелы. Например, на федеральном уровне отсутствуют акты, определяющие порядок проведения экспертизы любых настольных, компьютерных и других игр, игрушек и игровых сооружений для детей. Каким образом будет производиться экспертиза информационных продуктов для детей, закон № 436-ФЗ не устанавливает, он не содержит норм, определяющих даже статус документов, в соответствии с которыми будет проводиться такая экспертиза.

Е.Л. Болотова. Комментарий к Федеральному закону «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»

Кроме того, необходимо установить в законодательстве о лицензировании отдельных видов деятельности, а также в административном и уголовном законодательстве юридическую ответственность за нарушение установленного порядка обязательной экспертизы информационной продукции.

Идея ограничения доступа детей к информации и информационным продуктам, причиняющих вред их здоровью и развитию, безусловно положительна: предлагаемые меры будут способствовать нравственности ребёнка, его социальному, духовному и моральному благополучию и развитию, разумному поведению детей при работе с компьютерными программами и в Интернете, соблюдению норм информационной этики и права.