



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "О внесении изменений в Закон Пермского края "О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию" и в Закон Пермского края "Об административных правонарушениях"

30.07.2012

№ 143

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 06.07.2012 № 2400-12/07 на основании проекта закона Пермского края и сопроводительных материалов к нему, внесенных на рассмотрение Законодательного Собрания депутатом Митрофановым С.В.

Представленным проектом закона предлагаются следующие изменения законодательства Пермского края:

- дополнение Закона Пермского края от 31.10.2011 № 844-ПК «О мерах по предупреждению причинения вреда здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию» запретом пропаганды гомосексуализма (мужеложства и лесбиянства), бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних, а также педофилии;

- дополнение Закона Пермского края от 01.11.2007 № 139-ПК «Об административных правонарушениях» нормами, предусматривающими административную ответственность за нарушение установленного запрета в виде наложения на граждан, должностных и юридических лиц административного штрафа.

Таким образом, законопроект направлен на установление мер по защите детей от двух различных явлений:

1) пропаганды гомосексуализма, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних;

2) пропаганды педофилии.

Соответственно оценивать актуальность и возможные последствия принятия такого законопроекта, по нашему мнению, следует в двух различных аспектах.

Во-первых, проектом закона предлагается установить в краевом законодательстве:

запрет на пропаганду гомосексуализма, бисексуализма, трансгендерности *среди несовершеннолетних*;

административную ответственность за совершение публичных действий, направленных на их пропаганду *среди несовершеннолетних*, в виде наложения административного штрафа на граждан в размере 5 000 рублей, на должностных лиц – 50 000 рублей, на юридических лиц – 500 000 рублей.

Согласно законопроекту под публичными действиями, направленными на пропаганду гомосексуализма (мужеложства и лесбиянства), бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних, следует понимать деятельность по целенаправленному и бесконтрольному распространению общедоступным способом информации, способной нанести вред здоровью, нравственному и духовному развитию несовершеннолетних, в том числе сформировать у них искаженные представления о социальной равноценности традиционных и нетрадиционных брачных отношений.

Необходимость введения указанных мер обосновывается автором законопроекта потенциальной опасностью для здоровья и развития детей такой информации, которая выражается в дискредитации социального института семьи, формировании у детей искаженных представлений о нормативности противоестественных форм сексуальных отношений и их социальной равноценности с традиционными отношениями между мужчиной и женщиной.

Оценивая **актуальность** данного предложения, отметим следующие обстоятельства.

1. Согласно статье 14 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 124-ФЗ) *органы государственной власти Российской Федерации* 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 видеопроductии, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение.

2. В *полномочия субъектов Российской Федерации* на основании части 2 статьи 14 Федерального закона № 124-ФЗ входит установление нормативов распространения печатной продукции, аудио- и видеопроductии, иной

продукции, не рекомендуемой ребенку для использования до достижения им возраста 18 лет¹.

В настоящее время во многих регионах приняты законы, которые устанавливают указанные нормативы в виде запрета на распространение продукции, не рекомендуемой для использования несовершеннолетним, пропагандирующей насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение, в детских, образовательных, культурных, спортивных, медицинских организациях и прилегающих к ним территориях, а также административную ответственность за нарушение установленных нормативов.

Кроме этого, отдельные регионы в инициативном порядке ввели на своих территориях административную ответственность за пропаганду гомосексуализма, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних. По данным Консультант Плюс сегодня такие нормы действуют в законодательстве семи регионов (город Санкт-Петербург, Архангельская, Костромская, Рязанская, Новосибирская, Магаданская области, Краснодарский край).

3. Следует особо отметить, что долгое время предусмотренные российским законодательством меры по обеспечению информационной безопасности детей носили фрагментарный и разрозненный характер, не соответствовали масштабам существующей в стране проблемы бесконтрольного распространения и доступности для несовершеннолетних информации, наносящей вред их здоровью, нравственному и духовному развитию. В результате по инициативе группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации были разработаны и приняты следующие федеральные законы, направленные на **комплексное** решение проблемы информационной безопасности детей в Российской Федерации:

- С 01 сентября 2012 года вступает в силу Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (далее – Федеральный закон № 436-ФЗ).

Федеральный закон № 436-ФЗ принят в рамках реализации Концепции государственной политики в области духовно-нравственного воспитания детей в Российской Федерации и защиты их нравственности², ориентирован на выполнение международных обязательств Российской Федерации в сфере защиты детей от вредной для них информации с учетом успешного зарубежного опыта правового регулирования в данной сфере.

Впервые в Российской Федерации законодательно дано определение таких понятий как «информационная безопасность детей», «информация, причиняющая вред здоровью и (или) развитию детей», «информационная

¹ С 01.09.2012 указанное полномочие исключается из ведения субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2011 № 252-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

² Разработана Комитетом Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей, Комиссией Общественной палаты Российской Федерации по социальной и демографической политике, Общественным советом Центрального федерального округа.

продукция для детей» и т.д. Федеральным законом № 436-ФЗ устанавливаются ограничения оборота информационной продукции, способной нанести вред здоровью и развитию ребенка, требования к обороту информационной продукции посредством СМИ, информационно-телекоммуникационных сетей, зрелищных мероприятий, направленные на защиту детей от вредного информационного воздействия.

Применительно к рассматриваемой проблеме Федеральный закон № 436-ФЗ содержит ряд важных новаций:

- определен круг информации, запрещенной для распространения среди детей, в частности, к такой информации отнесена информация, *отрицающая семейные ценности;*

- определен порядок классификации информационной продукции по возрастным категориям детей, допускаемой к обороту, и установлены требования к содержанию информационной продукции, относимой к каждой из возрастных категорий. В частности, установлено, что к информационной продукции для детей старше двенадцати лет может быть отнесена информационная продукция, содержащая изображение или описание половых отношений *между мужчиной и женщиной* (при соблюдении требований к содержанию такой информации, установленных в статьях 9, 10 Федерального закона № 436-ФЗ).

Важно также отметить, что разработка и реализация единой государственной политики в этой сфере, государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию, отнесены к полномочиям *федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством РФ*. К полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в сфере защиты детей от информации, причиняющей вред, отнесены *разработка и реализация региональных программ* обеспечения информационной безопасности детей, производства информационной продукции для детей и оборота информационной продукции.

■ Также с 01 сентября текущего года вступит в силу Федеральный закон от 21.07.2011 № 252-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».

Указанным Федеральным законом Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях дополняется новыми положениями, предусматривающими административную ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, а также за невыполнение в установленный срок предписания федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственный надзор и контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию.

На основании вышеизложенного полагаем, что поднятый законопроектом вопрос о необходимости запрета пропаганды нетрадиционной сексуальной ориентации среди несовершеннолетних является частью более масштабной проблемы обеспечения информационной безопасности детей в Российской Федерации. С принятием указанных федеральных законов решение этой проблемы приняло общегосударственный масштаб, стало быть, установление соответствующих запретительных мер и ответственности за их нарушение на уровне отдельных регионов **утратило свою актуальность**.

Отметим также, что принятие аналогичного закона в Санкт-Петербурге в марте этого года повлекло **негативные последствия** в виде протестных акций представителей сексуальных меньшинств, закон получил отрицательную оценку правозащитников. Резко осудили принятие закона против пропаганды сексуальной ориентации в Санкт-Петербурге и других российских регионах Европарламент и другие международные организации, а также отдельные зарубежные государства (США, Великобритания, Франция, Нидерланды). Гражданин, который первым понес административное наказание за нарушение Санкт-петербургского закона против пропаганды гомосексуализма, обжаловал его в Европейском суде по правам человека³.

Эксперты в качестве основных недостатков закона, принятого в Санкт-Петербурге⁴, выделяют следующие:

- некорректность объединения гомосексуальности и бисексуальности (варианты сексуальной ориентации), трансгендерности (термин, охватывающий все идентичности и практики, которые выходят за пределы социально сконструированных границ пола) в один ряд с сексуальными преступлениями против несовершеннолетних вследствие психического расстройства – педофилии;

- размытость в законе дефиниции термина «пропаганда гомосексуализма, бисексуализма, трансгендерности среди несовершеннолетних», что не исключает злоупотребления при его применении;

- принятие закона без проведения публичных слушаний и учета мнения специалистов в области педагогики, психологии и психиатрии⁵.

По нашему мнению, все вышеуказанные **проблемные моменты** необходимо учесть при рассмотрении представленного законопроекта.

³ http://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=Закон_против_пропаганды_гомосексуализма_в_Санкт-Петербурге&oldid=46085074.

⁴ Закон Санкт-Петербурга от 07.03.2012 № 108-18 "О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга "Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге".

⁵ Заключение Центра независимых социологических исследований (<http://www.comingoutspb.ru/assets/files/homopfobic%20bill/updated/cnsi/pdf>); Заключение АНО «ЮРИКС» на проект закона г. Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (<http://www.comingoutspb.ru/assets/files/homopfobic%20bill/updated/urix.pdf>).

Во-вторых, законопроект направлен на установление в законодательстве Пермского края:

запрета на пропаганду педофилии;

административной ответственности за публичные действия, направленные на пропаганду педофилии, в виде наложения административного штрафа на граждан в размере 5 000 рублей, на должностных лиц – 50 000 рублей, на юридических лиц – 1 миллиона рублей.

Под публичными действиями, направленными на пропаганду педофилии, в законопроекте понимается деятельность по целенаправленному и бесконтрольному распространению общедоступным способом информации, осуществляемую с целью формирования в обществе искаженных представлений о соответствии социальным нормам интимных отношений между совершеннолетними и несовершеннолетними лицами.

Полагаем, что при оценке актуальности данного предложения следует исходить из следующих данных.

1. В 2012 году были приняты следующие законодательные меры по борьбе с преступлениями против половой неприкосновенности детей:

- Принят Федеральный закон от 29.02.2012 № 14-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности за преступления сексуального характера, совершенные в отношении несовершеннолетних», который предусматривает:

- ужесточение уголовного наказания за преступления в этой сфере, в частности за изготовление и оборот материалов или предметов с порнографическими изображениями несовершеннолетних, использование несовершеннолетнего в целях изготовления порнографических материалов или предметов, в том числе с использованием СМИ, информационно-телекоммуникационных сетей, включая сеть «Интернет»;

- особый порядок применения принудительных мер медицинского характера к лицам, совершившим преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетнего, не достигшего 14-летнего возраста, а в отношении иных лиц, совершивших преступления такого рода, - добровольный порядок применения комплекса мер медицинского характера, в том числе химической кастрации.

- В июле текущего года Государственной Думой принят так называемый «закон о черных списках сайтов» (Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»). Законом устанавливается механизм принудительного блокирования интернет-страниц, содержащих информацию, распространение которой запрещено в нашей стране, в частности материалов с порнографическими изображениями несовершеннолетних и (или) объявлений о привлечении

несовершеннолетних в качестве исполнителей для участия в зрелищных мероприятиях порнографического характера.

Однако по оценке Уполномоченного при Президенте РФ по правам ребенка П. Астахова предпринятых мер недостаточно, так как в недавних поправках, внесенных в уголовное законодательство, *не нашли отражения меры противодействия пропаганде педофилии*, которая ведется как через информационные ресурсы в сети «Интернет», так и через другие источники⁶.

2. Следует отметить, что сегодня меры, направленные против пропаганды педофилии, предпринимаются на уровне отдельных регионов. Так, административные штрафы за пропаганду педофилии в настоящее время установлены в Санкт-Петербурге, Костромской области.

В Санкт-Петербурге норма об административном штрафе за публичные действия, направленная на пропаганду педофилии, действует с марта текущего года. Как показывает практика ее реализации, правонарушителей в основном выявляют в социальных сетях, где они ведут с детьми переписку на сексуальные темы. Активную деятельность по выявлению интернет-педофилов ведут общественные организации, сигналы в правоохранительные органы поступают от отдельных граждан. Привлечение к административной ответственности таких правонарушителей является дополнительной мерой профилактики и выявления преступлений против несовершеннолетних, так как правоохранительные органы ставят граждан, привлеченных к административной ответственности по данной статье, на специальный учет, а при наличии в действиях гражданина состава преступления в его отношении заводится уголовное дело⁷.

Таким образом, установление административной ответственности против пропаганды педофилии на региональном уровне при активном участии правоохранительных органов, гражданского общества может являться действенным средством борьбы с этим асоциальным явлением.

В целом по тексту законопроекта отметим следующий **проблемный момент**.

В законопроекте в качестве меры административного наказания предусматривается наложение административного штрафа, при этом определены фиксированные размеры штрафа, например, для граждан в размере пяти тысяч рублей, должностных лиц – пятидесяти тысяч рублей и т.д. Между тем Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает наличие в санкциях «штрафной вилки», поскольку при определении размера административного штрафа применительно к конкретному правонарушителю должен учитываться целый ряд обстоятельств: характер совершенного правонарушения, личность виновного, его имущественное положение,

⁶ <http://www.zaks.ru/new/archive/view/84778-0/>.

⁷ <http://www.gazeta.ru/social/2012/06/22/4637921.shtml>.

обстоятельства, смягчающие или отягчающие административную ответственность (статья 4.1 Кодекса РФ об административных правонарушениях). Таким образом, полагаем целесообразным предусмотреть в рассматриваемом законопроекте минимальный и максимальный размеры административного штрафа за соответствующее правонарушение.

На основании вышеизложенного считаем, что принятие законопроекта **актуально в части** установления запрета на пропаганду педофилии и административной ответственности за его нарушение.

Вместе с тем отмечаем, что меры, направленные против пропаганды педофилии как особо опасного для детей и всего общества явления, в первую очередь должны вырабатываться на федеральном уровне. Полагаем также, что вопрос о правомочности установления административной ответственности за пропаганду педофилии в законодательстве субъекта Российской Федерации до урегулирования данных отношений федеральными законами требует юридической оценки. Однако опыт других регионов по законодательному регулированию данного вопроса наряду с ростом числа детей, потерпевших от преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы личности в Пермском крае⁸, по нашему мнению, свидетельствуют о целесообразности введения таких мер на территории Пермского края.

Ожидается, что принятие закона края в этой части будет иметь **положительные социальные последствия** в виде реализации дополнительных мер по предупреждению совершения преступлений против половой неприкосновенности и половой свободы несовершеннолетних.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная

Суворова
217 75 83

⁸ Миков П.В. Уполномоченный по правам ребенка в Пермском крае. Специальный доклад «О соблюдении прав и законных интересов детей в Пермском крае в 2011 году». – Пермь, 2012. С. 33.
5094-12