

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

НАТАЛИЯ ФЕДОРОВНА ПОПОВА,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России»

УЧАСТИЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В МЕРОПРИЯТИЯХ ПО ЗАЩИТЕ ДЕТЕЙ ОТ ФАКТОРОВ, НЕГАТИВНО ВЛИЯЮЩИХ НА ИХ ЗДОРОВЬЕ И РАЗВИТИЕ

Рассмотрено участие органов внутренних дел в мероприятиях по защите детей от факторов, негативно влияющих на их здоровье и развитие. Проведен анализ изменения оперативной обстановки в субъектах РФ после внесения в законодательство норм, запрещающих появление подростков в ночное время в непопулярных местах без сопровождения взрослых. Показаны существующие проблемы в правоприменительной практике.

Ключевые слова: органы внутренних дел, подростки, меры по защите здоровья и развития детей, ночное время, без сопровождения взрослых.

N.F. Popova, DSc(Law), Professor, Chief Researcher, Russia MI FPOI National Research Institute;
e-mail: vnii59@yandex.ru, tel.: 8 (495) 915-34-44.

The participation of MI units in activities of protecting children from factors influencing negatively on their health and development.

The participation of MI units in activities of protecting children from factors influencing negatively on their health and development is viewed. The changing the operative situation in the RF subjects, after introducing into the legislation norms prohibiting the appearance of teenagers during the night-time in inappropriate places not accompanied by adults, is analyzed. Current problems in the law enforcement practice are shown.

Key words: MI units, teenagers, measures of protecting the health and development of children, night-time, not accompanied by adults.

Положение детей в обществе, их защищенность от факторов, негативно влияющих на их физическое и нравственное здоровье, являются важнейшими показателями стабильности в обществе. Ведь те нерешенные вопросы, которые имеются сегодня в этой области, могут обернуться серьезными проблемами в будущем. Данный вопрос волнует юридическую общественность, в научной литературе имеется немало работ, посвященных раскрытию существующих проблем как в нормативном регулировании, так и в правоприменительной деятельности¹.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 02.12.2013 г.) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» органы государственной власти принимают меры по защите ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному раз-

витию, в том числе от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства, от информации порнографического характера, от информации, пропагандирующей нетрадиционные сексуальные отношения, а также от распространения печатной продукции, аудио- и видеопроизведений, пропагандирующей насилие и жестокость, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение.

Федеральным законом от 28 апреля 2009 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации“» было установлено, что «ночное время» - это время с 22 до 6 часов местного времени. Закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» был дополнен ст. 14.1, в которой были определены меры

по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей. К ним отнесены:

1) создание органами государственной власти, органами местного самоуправления благоприятных условий для осуществления деятельности физкультурно-спортивных организаций, организаций культуры, организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей (включая места для их доступа к сети Интернет);

2) обязанность родителей (лиц, их заменяющих) заботиться о здоровье, физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей;

3) содействие лиц, осуществляющих мероприятия по образованию, воспитанию, развитию, охране здоровья, социальной защите и другие подобные мероприятия с участием детей, их развитию;

3) возможность установления в законах субъектов РФ:

мер по недопущению нахождения несовершеннолетних в магазинах (помещениях), которые предназначены для реализации товаров только сексуального характера, в винных (пивных) барах (ресторанах), в общественных местах, на объектах (в помещениях), которые предназначены для обеспечения доступа к сети Интернет, а также для реализации услуг в сфере торговли и общественного питания, для развлечений, досуга, где предусмотрена розничная продажа алкогольной продукции и пива, и в иных подобных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих) или лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей;

порядка уведомления этих лиц и (или) органов внутренних дел в случае обнаружения ребенка в неположенных местах, а также порядка доставления ребенка к ним либо в случае их отсутствия, невозможности установления местонахождения родителей и иных указанных лиц порядка незамедлительного доставления ребенка в специализированные учреждения для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации;

административной ответственности за невыполнение установленных мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и предупреждению причинения им вреда;

4) определение самостоятельно субъектами РФ мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью и развитию детей, а также снижения возраста детей, до достижения которого не допускается их нахождение в ночное время в установленных общественных местах без сопро-

вождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, но не более чем на два года. Для оценки предложений об определении таких мест в субъектах РФ создаются экспертные комиссии.

В ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г.) «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» дан перечень информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей. Вместе с тем, в настоящее время законодательно так и не определен механизм возмещения вреда, нанесенного в результате оборота данной продукции или информации².

В субъектах РФ проведена большая работа в целях реализации Федерального закона от 28 апреля 2009 г. № 71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации“». В ряде субъектов РФ были приняты специальные законы, в которых регламентируются меры по предупреждению причинения вреда физическому, духовному и нравственному развитию детей на территории соответствующего субъекта³, или были внесены соответствующие изменения в действующие законы субъектов РФ по защите прав ребенка⁴ или по деятельности системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних⁵. Определен порядок деятельности должностных лиц ОВД при обнаружении ребенка в местах, в которых нахождение детей не допускается.

Например, в соответствии со ст. 13 Закона Ярославской области от 8 октября 2009 г. № 50-з «О гарантиях прав ребенка в Ярославской области» должностные лица органов внутренних дел должны содействовать доставлению ребенка его родителям (лицам, их заменяющим) или лицам, осуществляющим мероприятия с участием детей. Доставленный ребенок может содержаться в органах внутренних дел не более трех часов.

При невозможности установления местонахождения указанных лиц либо при наличии иных обстоятельств, препятствующих незамедлительному доставлению ребенка им, он помещается в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, по месту обнаружения.

Более детально порядок уведомления лиц, которые должны сопровождать детей, органов внутренних дел и порядок доставления детей урегулированы ст. 21.2 Закона Липецкой области от 22 августа 2007 г. № 87-03 «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Липецкой области». В этом субъекте РФ установлено, что ребенок в течение часа до-

ставляется сотрудником подразделения по делам несовершеннолетних (ПДН) территориального органа МВД России районного уровня родителям (лицам, их заменяющим), лицам, осуществляющим мероприятия с участием детей. При этом оформляется акт передачи ребенка указанным лицам, а также делается отметка в журнале доставленных в ПДН. В случае если невозможно осуществить передачу ребенка названным лицам, ребенок в течение двух часов передается в специализированное учреждение для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации, по акту (расписке)⁶.

В законах других субъектов РФ установлен аналогичный порядок передачи детей родителям или иным законным представителям в случае выявления нахождения несовершеннолетнего в ненадлежащем месте или в ночное время без сопровождения взрослых. Например, в ст. 17.4 Закона Калининградской области от 22 октября 2009 г. № 390 «О внесении изменений и дополнений в Закон Калининградской области „О защите прав и законных интересов ребенка в Калининградской области“»; ст. 12 Закона Чувашской Республики от 24 июля 2009 г. № 43 «О некоторых мерах по защите детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие» и др.

В некоторых субъектах РФ приняты подзаконные акты, разъясняющие порядок действий сотрудников полиции в рассматриваемых условиях⁷, определяющие перечень мест, нахождение в которых может причинить вред здоровью детей, их физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию⁸. Созданы экспертные комиссии по определению таких мест⁹.

В 2012 г. сотрудниками районных органов внутренних дел Ярославской области был выявлен 1351 несовершеннолетний в возрасте до 16 лет, находящийся в ночное время в общественных местах без сопровождения родителей (законных представителей). Из них 1332 подростка переданы родителям, 19 - помещены в социально-реабилитационные центры¹⁰. В Тюменской области было выявлено 1722 таких несовершеннолетних¹¹.

Принятие подобных законов в субъектах РФ повлияло на состояние оперативной обстановки. Зафиксировано снижение подростковой преступности по итогам 2012 г. по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области на 14,2%¹². В Оренбургской области в 2012 г. несовершеннолетние совершили на 34,8% меньше преступлений, чем в 2009 г. до принятия рассматриваемого регио-

нального законодательства¹³. Отмечается также снижение количества преступлений, совершаемых и в отношении несовершеннолетних. Например, в 2012 г. в Тюменской области - на 18,7%¹⁴, в Кемеровской области - на 24,5%¹⁵. Такая же тенденция прослеживается и в других субъектах РФ.

В целях реализации правовых предписаний о защите детей от факторов, причиняющих вред их здоровью и развитию, в региональные законы об административных правонарушениях были внесены дополнения в части, касающейся привлечения к административной ответственности родителей (лиц, их заменяющих), лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей, а также юридических лиц и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, за нарушение установленных требований по защите детей от факторов, причиняющих вред их здоровью и развитию. Например, Закон Кемеровской области от 16 июня 2006 г. № 89-03 «Об административных правонарушениях Кемеровской области» был дополнен ст. 31-1, которая предусматривает наложение административного штрафа за необеспечение мер по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей на родителей в размере от 600 до 1 тыс. рублей; на должностных лиц - от 5 тыс. до 25 тыс. рублей; на юридических лиц - от 10 тыс. до 50 тыс. рублей.

Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях был дополнен ст. 28.1, предусматривающей ответственность в виде административного штрафа за непринятие мер по недопущению нахождения несовершеннолетних в общественных и иных местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), лиц, осуществляющих мероприятия с участием детей. Размеры штрафа установлены для родителей (законных представителей) от 500 до 2 тыс. рублей; для должностных лиц - от 2 тыс. до 5 тыс. рублей; для юридических лиц - от 5 тыс. до 25 тыс. рублей.

В 2012 г. в Калининградской области было привлечено к административной ответственности 440 родителей (законных представителей); в Тюменской области - 1522. В Орловской области выявлено 433 правонарушения¹⁶, в Иркутской области - 5590, в г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области - 3025 нарушений требований по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей и предупреждению причинения им вреда.

На практике сотрудники полиции все чаще сталкиваются с проблемами установления местонахождения родителей, законных представителей и передачи им несовершеннолетних. Зачастую родители, в силу жизненных обстоятельств, вынуждены работать, а иногда и проживать вдали от дома, возлагая заботу о детях на родственников, друзей¹⁷. Аналогичные ситуации возникают, когда дети находятся у родственников и друзей в период каникул.

ФГКУ «ВНИИ МВД России» проводило опрос практических работников по поводу расширения круга лиц, с которыми ребенок может находиться в ночное время в надлежащих местах и которым может быть передан при отсутствии родителей¹⁸.

Были проанализированы мнения практических работников полиции из 76 субъектов РФ. Мнения по этому поводу разделились. Большинство респондентов (представители МВД, ГУ(У) МВД России по 47 субъектам РФ) считают целесообразным расширять круг указанных лиц. Свою позицию они правильно аргументируют тем обстоятельством, что расширение круга лиц, с которыми несовершеннолетний может находиться в определенных законом местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих), а также лиц, которым может быть передан ребенок при отсутствии его родителей (законных представителей), противоречит законодательству (ст. 63, 64 СК РФ).

Передача несовершеннолетнего, доставленного в органы внутренних дел, другому близкому родственнику (брату, сестре, дяде, тете, бабушке, дедушке) может обернуться негативными последствиями для сотрудника полиции, передавшего ребенка. Он будет привлечен к ответственности, если в отношении ребенка будут совершены противоправные деяния либо произойдет несчастный случай (пп. 56 и 58.5 Инструкции по организации работы подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел).

Кроме того, при установлении родственной связи подростка с каким-либо лицом, кроме законного представителя, сотрудником полиции могут быть нарушены сроки содержания несовершеннолетнего в органах внутренних дел.

В настоящее время отсутствует законодательное определение понятия «лицо, заменяющее родителей». В этой связи представители Академии Генеральной прокуратуры РФ предлагают ввести в ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» следующие понятия: «лица, сопровождающие ребенка»; «лица, с которыми временно проживает ребенок»; «лица,

заменяющие родителей». По их мнению, к лицам, заменяющим родителей, следует отнести усыновителей, опекунов и попечителей, приемных родителей, патронатных воспитателей, организации для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, органы опеки и попечительства. А к лицам, сопровождающим ребенка или с которыми временно он проживает, - родственников, иных лиц, имеющих на это нотариально удостоверенное письменное согласие родителей (лиц, их заменяющих)¹⁹.

В заключение необходимо отметить, что установленные меры по защите здоровья и развития детей от негативной информации положительно повлияли на оперативную обстановку в субъектах РФ. Зафиксировано снижение подростковой преступности, также снизилось количество преступлений, совершаемых в отношении несовершеннолетних. Но в то же время в ряде субъектов РФ имеются трудности в реализации норм о передаче подростков, обнаруженных в непопеченных местах без сопровождения взрослых, родителям (иным законным представителям) в течение трех часов. В связи с этим вносятся предложения по расширению круга лиц, с которыми ребенок может находиться в ночное время в надлежащих местах и которым он может быть передан при отсутствии родителей.

¹ Косаревич Т.Л. Использование опыта работы Краснодарского края по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Инспектор по делам несовершеннолетних. 2013. № 6. С. 20-21; Орешкина Т.Д. Организация работы с беспризорными и безнадзорными несовершеннолетними // Там же. С. 12-19; Потяева Т.Д. Взаимодействие учреждений социального обслуживания с субъектами системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Там же. С. 4-5; Верстова М.Е., Сафонова Ю.Б. Основные направления межведомственного взаимодействия в сфере защиты прав несовершеннолетних граждан // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. № 1. С. 3-8; Маркарьян Р.В. Основные направления совершенствования правовой защиты детей от распространения через информационно-коммуникационные сети информации, причиняющей вред их здоровью и развитию // Вопросы ювенальной юстиции. 2012. №4. С. 11-13; и др.

² Маркарьян Р.В. Указ. соч. С. 13.

³ Закон Оренбургской области от 24 декабря 2009 г. № 3279/760-IV-03 «О мерах по предупреждению причинения вреда физическому, духовному и нравственному развитию детей на территории Оренбургской области»; Закон Иркутской области от 22 февраля 2010 г. № 7-оз «Об отдельных мерах по защите детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие в Иркутской области»; Закон Чувашской Республики от 24 июля 2009 г. № 43 «О некоторых мерах по защите детей от факторов, негативно влияющих на их физическое, интеллектуальное, психическое, духовное и нравственное развитие» и др.

⁴ Закон Республики Башкортостан от 14 июля 2010 г. № 294-З «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан „Об основных гарантиях прав ребенка в Республике Башкортостан“» и др.

⁵ Закон Кемеровской области от 29 июня 2009 г. № 68-03 «О внесении изменений в Закон Кемеровской области „О системе профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Кемеровской области“».

⁶ Информация Управления МВД России по Липецкой области от 29 марта 2013 г. № 9/1044 по реализации Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.

⁷ Методические рекомендации ГУ МВД России по Свердловской области от 15 февраля 2010 г. № 34/2098; и др.

⁸ Постановление Правительства Свердловской области от 27 августа 2010 г. № 1252-ПП.

⁹ Информация Управления МВД России по Калининградской области от 26 марта 2013 г. № 14/399 по реализации Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.

¹⁰ Информация Управления МВД России по Ярославской области от 1 апреля 2013 г. № 1/20-1-1104 по реализации Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.

¹¹ Информация Управления МВД России по Тюменской области от 29 марта 2013 г. № 14/2/20-1763 по реализации Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.

¹² Информация ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области от 2 апреля 2013 г. № 14/2-1027 по реализации Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.

¹³ Информация Управления МВД России по Оренбургской области от 27 марта 2013 г. № 3/4-1657 по реализации Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.

¹⁴ Информация Управления МВД России по Тюменской области от 29 марта 2013 г. № 14/2/20-1763 по реализации Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.

¹⁵ Информация Управления МВД России по Кемеровской области № 4/2/13 2013 г. по реализации Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.

¹⁶ Информация Управления МВД России по Орловской области от 29 марта 2013 г. № 26/6/516 по реализации Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.

¹⁷ Информация Управления МВД России по Свердловской области от 1 апреля 2013 г. № 53/3-1127 по реализации Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ.

¹⁸ Информационно-справочный материал и предложения ФГКУ «ВНИИ МВД России» по вопросу внесения изменений в Федеральный закон от 24 июля 1998 г. № 24-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», касающихся расширения круга лиц, с которыми несовершеннолетние могут находиться в определенных законами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации местах без сопровождения родителей (лиц, их заменяющих). 2013 г.

¹⁹ Правовое мнение Академии Генеральной прокуратуры РФ по вопросу совершенствования ст. 14.1 ФЗ от 11 марта 2013 г. № 1-13/392-13 «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации».

