

## ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ СУБЪЕКТОВ ПЕРСОНАЛЬНЫХ ДАННЫХ

**Аннотация.** Статья посвящена рассмотрению проблемы состояния законодательного регулирования отношений, связанных с защитой прав несовершеннолетних субъектов персональных данных. В статье автором обзор действующего законодательства, регулирующего отношения, связанные с защитой персональных данных в отношении несовершеннолетних, а также законодательства о защите прав несовершеннолетних. Анализируются проблемы защиты персональных данных несовершеннолетних, рассматриваются источники угроз правам и законным интересам несовершеннолетних в данной сфере, возможные пути нейтрализации данных угроз.

Анализ действующего российского законодательства в сфере защиты персональных данных позволяет автору сделать вывод о недостаточном качестве правового регулирования вопроса, что выражается в значительном количестве правовых пробелов и коллизий Федерального закона «О персональных данных» с действующим гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных правонарушениях и др. Предлагаются методы устранения указанных недостатков законодательства на основе системного подхода к проблеме.

**Ключевые слова:** юриспруденция, персональные, данные, несовершеннолетние, защита, коллизия, пробел, информация, безопасность, конфиденциальность.

**З**ащита персональных данных, личной и семейной тайн от злоупотреблений и произвола со стороны органов власти, работодателей и других лиц и организаций уже достаточно давно стала предметом особого внимания регламентации как на международном, так и на внутрисударственном уровнях. Ратификация Российской Федерацией Конвенции Совета Европы о защите физических лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера (принята в Страсбурге 28.01.1981)<sup>1</sup> стала важной предпосылкой для реформирования отечественного законодательства, регулирующего вопросы защиты персональных данных: принятия Федерального закона от 27.07.2006 №152-ФЗ «О персональных данных»<sup>2</sup>, Федерального закона от 27.07.2006 №149-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации», внесения изменений в Трудовой кодекс РФ, Федеральный закон №27-ФЗ от 01.04.1996 «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования»<sup>3</sup>, Федеральный закон №115-ФЗ от 7 августа 2001 г. «О

противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»<sup>4</sup>, Федеральный закон №143-ФЗ от 15 ноября 1997 г. «Об актах гражданского состояния»<sup>5</sup> и др.

Согласно пункту 1 статьи 3 Федерального закона «О персональных данных», **персональные данные** – это любая информация, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация. Статьей 7 Федерального закона установлена обязанность оператора персональных данных и третьих лиц, получающих к ним доступ, обеспечивать конфиденциальность данной информации.

Требование конфиденциальности персональных данных приобретает особое значение в информационном обществе, которое характеризуется высоким уровнем развития информационных и телекоммуникационных технологий и их интенсивным использованием гражданами, бизнесом и органами госу-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.12.2005 N 160-ФЗ «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» // Собрание законодательства РФ (СЗ РФ), 26.12.2005, N 52 (1 ч.), ст. 5573.

<sup>2</sup> СЗ РФ, 31.07.2006, N 31 (1 ч.), ст. 3451.

<sup>3</sup> СЗ РФ, 01.04.1996, №14, ст. 1401.

<sup>4</sup> СЗ РФ, 13.08.2001, №33 (часть I), ст. 3418.

<sup>5</sup> СЗ. РФ, 24.11.1997, №47, ст. 5340.

дарственной власти<sup>6</sup> и, как следствие, возрастающей ролью информационной сферы, представляющей собой совокупность информации, информационной инфраструктуры, субъектов, осуществляющих формирование, распространение и использование информации<sup>7</sup>. Необходимо констатировать, что в настоящее время персональные данные, зачастую являются ценным информационным ресурсом, по поводу которого возникают интересы различных лиц, вступающих в связи с этим в общественные отношения, требующих четкого правового регулирования. Как справедливо отмечают некоторые исследователи, вторжение в сферу частной жизни приобретает очертания серьезного социального бедствия, в котором замешаны государство, влиятельные общественные организации, крупные монополии, поскольку информация о личности рассматривается «как экономически выгодный товар и как источник власти»<sup>8</sup>.

Особенно актуальна данная проблема в случае с несовершеннолетними гражданами, которые, не обладая полной дееспособностью и возможностью самостоятельно выступить в защиту своих прав, тем не менее, выступают субъектами целого комплекса персональных данных. Сведения о несовершеннолетних собираются и накапливаются как государственными и муниципальными (органами образования и здравоохранения, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, органами опеки и попечительства, органами ЗАГС, правоохранительными органами и др.), так и негосударственными структурами (частные образовательные и медицинские учреждения, некоммерческие организации, организации сотовой связи и др.). Как показало специально проведенное исследование незаконного рынка электронных баз данных, содержащих персональные данные несовершеннолетних, только базы данных адресных бюро и городских телефонных сетей Москвы и Московской области включают персональные данные более чем на 2,5 млн. несовершеннолетних, а базы данных специальных учетов ГУВД г. Москвы – более чем на 7 тыс. несовершеннолетних<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 №Пр-212) // Российская газета, №34, 16.02.2008.

<sup>7</sup> Доктрина информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 09.09.2000 №Пр-1895) // Российская газета, №187, 28.09.2000.

<sup>8</sup> Например, Петросян М.Е., Разумович Н.Н. Информация и личность. Правовые аспекты: Научно-аналитический обзор литературы США. М., 1979. С. 6.

<sup>9</sup> Покаместова Е.Ю. Правовая защита конфиденциальности персональных данных несовершеннолетних: автореферат дис-

Кроме этого необходимо отметить обусловленную развитием в России информационного общества растущую активность несовершеннолетних граждан в сети «Интернет». Полноценное пользование несовершеннолетними интернет-ресурсами как правило требует от них предоставления своих персональных данных (например, при регистрации в социальной сети). Такое положение вещей ставит вопрос о необходимости обеспечения безопасности такого рода информации, предотвращения несанкционированного доступа к ней, использования ее вопреки интересам несовершеннолетних. Однако, в настоящее время отсутствует даже технический регламент в данной сфере.

Вместе с тем, несмотря на то, что действия с персональными данными несовершеннолетних осуществляются и, надо полагать, будут продолжать осуществляться, операторы информационных систем персональных данных не всегда способны обеспечить конфиденциальность персональных данных. Практика показывает, что неконтролируемое обращение персональных данных несовершеннолетних приводит к разглашению сведений, составляющих личную тайну, позволяет без согласия ребенка и его законных представителей получать сведения о его месте проживания, состоянии здоровья, совершенных правонарушениях, что зачастую ставит под угрозу честь и достоинство личности несовершеннолетнего, а ряде случаев может нанести непоправимый вред его жизни, здоровью и психике. Так, еще в 2006 году вопрос о необходимости обеспечения безопасности персональных данных несовершеннолетних затрагивался в Докладе Совета Федерации «О положении детей в Российской Федерации»<sup>10</sup>, где были отмечены «сотни случаев «утечки» важной информации персонального характера о несовершеннолетних (сведения о личной собственности, о заболеваниях ВИЧ-инфекцией, венерических заболеваниях, наркомании, сексуальной жизни, криминальном прошлом), что связано с отсутствием эффективного механизма контроля, который заставлял бы органы исполнительной власти, местного самоуправления и государственные учреждения выполнять свои прямые обязанности по защите прав детей».

Создание упомянутого механизма контроля возможно при наличии целостной и непротиворечивой системы норм законов и подзаконных нормативно-правовых актов, регулирующих вопросы защиты

сертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Воронеж, 2006. – С. 4.

<sup>10</sup> Парламентская газета, №86, 02.06.2006.

персональных прав несовершеннолетних, защиту связанных с ними прав их субъектов. Вместе с тем, с сожалением приходится констатировать, что данная система отсутствует до сих пор. По мнению некоторых ведущих ученых действующие законодательные нормы, призванные защитить права и свободы, имеют по большей части декларативный характер и фактически применяются недостаточно, в силу отсутствия или слабости действенных механизмов их реализации<sup>11</sup>. Федеральный закон «О персональных данных» не выделяет особенностей защиты персональных данных несовершеннолетних, несмотря на то, что право ребенка на особую правовую защиту (а, следовательно, на особую правовую защиту принадлежащих ему персональных данных) предусмотрена целым рядом международных актов<sup>12</sup>.

Законодательство о защите персональных данных изобилует пробелами в части защиты прав несовершеннолетних субъектов, не осуществляется взаимодействие норм Федерального закона «О защите персональных данных» с иными федеральными законами, что указывает на отсутствие слаженной системы законодательных актов в данной сфере.

Неудовлетворительное положение в сфере обеспечения защиты прав и свобод несовершеннолетних при обработке и распространении информации персонального характера ставит задачу совершенствования законодательства в данной сфере. В рамках данного совершенствования, по нашему мнению целесообразно провести рассмотрение и анализ недостатков действующего законодательства в сфере защиты прав несовершеннолетних субъектов персональных данных.

Так, в Федеральном законе от 24.07.1998 №124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»<sup>13</sup> отсутствуют нормы, регулирующие вопросы защиты персональных данных о ребенке, а отдельные нормы Федеральных законов «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» от 24.06.1999 №120-ФЗ<sup>14</sup>, «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей» от 16.04.2001 №44-ФЗ<sup>15</sup>

<sup>11</sup> Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: колл. монография / под общ. ред. И.Л. Бачило. – М.: Издательство Юрайт, 2009. – С. 500.

<sup>12</sup> Например, Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Женевская декларация прав ребенка 1924 г., Декларация прав ребенка 1959 г., Конвенция о правах ребенка 1989 г.

<sup>13</sup> СЗ РФ, 03.08.1998, N 31, ст. 3802.

<sup>14</sup> СЗ РФ, 28.06.1999, N 26, ст. 3177.

<sup>15</sup> СЗ РФ, 23.04.2001, N 17, ст. 1643.

в данной сфере не корреспондируют с Федеральным законом «О персональных данных», ни в одном из упомянутых выше федеральных законов нет прямой отсылки к Федеральному закону «О персональных данных», а указанная в них конфиденциальная информация не обозначена в качестве персональных данных. Учитывая, что Федеральные законы «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей», «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» предусматривают осуществление действий соответственно с конфиденциальной информацией о детях, оставшихся без попечения родителей, о несовершеннолетних безнадзорных и правонарушителях, встает вопрос о правовом статусе данной информации, процедуре ее защиты.

Также, несмотря на то, что Роскомнадзор входит (по смыслу п. 1 ст. 7 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации») в число органов государственной власти, которые оказывают ребенку содействие в защите его прав и законных интересов, до сих пор отсутствует механизм оказания им данного содействия в рамках его полномочий, связанных с защитой прав субъектов персональных данных, не приняты подзаконные акты, устанавливающие взаимодействие данного органа с органами опеки и попечительства.

Особого внимания заслуживают коллизии в части наделяния Роскомнадзора отдельными полномочиями.

В пункте 5 части 3 статьи 23 Федерального закона «О персональных данных» предусмотрено, что уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных (Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций – Роскомнадзор) вправе подавать в суд иск в защиту прав субъектов персональных данных, представлять в суде интересы таких субъектов. Однако, наделив Роскомнадзор данным правом, законодатель не внес соответствующих изменений в Гражданский процессуальный кодекс РФ, где данный орган не входит в число законных представителей. В случае с несовершеннолетними лицами данное противоречие еще более усугубляется тем фактом, что их законными представителями выступают родители, усыновители, опекуны и попечители, а в ряде случаев – органы опеки и попечительства (ч. 1 ст. 52 ГПК РФ). Целесообразным здесь видится такое решение проблемы, которое позволило бы уполномоченному органу оказывать правовую помощь субъектам персональных данных. В отношении защиты прав несовершеннолетних субъектов персональных дан-

ных, на наш взгляд, устранение правовой коллизии возможно законодательным установлением порядка взаимодействия уполномоченного органа с законными представителями ребенка, органами опеки и попечительства. Решение проблемы, таким образом, должно достигаться не установлением полномочий по представительству в суде (данный вопрос относится к сфере регулирования ГПК РФ), а регулированием порядка оказанием совместной правовой помощи субъекту несовершеннолетнему персональных данных.

Аналогичная коллизия наблюдается и при сопоставлении Федерального закона «О персональных данных» с нормами Кодекса РФ об административных правонарушениях. Согласно пункту 9 части 3 статьи 23 Федерального закона «О персональных данных» Роскомнадзор вправе привлекать лиц, виновных в нарушении его норм, к административной ответственности. Вместе с тем, дела по единственному предусмотренному КоАП РФ, непосредственно направленному против персональных данных, – нарушению установленного законом порядка сбора, хранения, использования или распространения информации о гражданах (персональных данных) (ст. 13.11 КоАП РФ) должны рассматриваться судьями (ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ), а возбуждаться – прокурором (ч. 1 ст. 28.4 КоАП РФ). Уполномоченный орган по защите прав субъектов персональных данных в КоАП РФ вообще не упоминается. Таким образом, необходимо внесение изменений либо в КоАП РФ, либо в Федеральный закон «О персональных данных». Последнее решение представляется более целесообразным, поскольку прокуратура обладает широким комплексом полномочий, необходимых для защиты прав несовершеннолетних, в том числе – связанных с защитой персональных данных. В то же время, уполномоченный орган может быть наделен полномочиями по направлению в органы прокуратуры материалов, необходимых для возбуждения дел об административных правонарушениях.

Из вышеизложенного можно сделать вывод о том, что отношения, связанные с защитой персональных данных несовершеннолетних, урегулированы действующим законодательством неполно, а иногда и противоречиво: имеют место препятствующие данной защите защите правовые коллизии и пробелы в действующем законодательстве.

Данные недостатки законодательства приводят к тому, что формально располагая необходимыми полномочиями, Роскомнадзор практически ограничен в возможностях по защите прав субъектов персональных данных, в том числе – несовершеннолетних.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о необходимости разработки проекта федерального закона, вносящего изменения в действующее российское законодательство о персональных данных для целей защиты персональных данных несовершеннолетних, а именно:

1. Отдельного урегулирования в Федеральном законе «О персональных данных» вопросов, связанных с защитой персональных данных несовершеннолетних.
2. Устранения противоречий Федерального закона «О персональных данных» с действующим гражданским процессуальным законодательством, законодательством об административных правонарушениях, федеральными законами, регулирующими правовой статус несовершеннолетних и порядок работы с относящейся к ним конфиденциальной информацией.
3. Выработки отдельного механизма контроля Роскомнадзора за обработкой персональных данных несовершеннолетних, а также механизма взаимодействия Роскомнадзора с другими органами, оказывающими содействие несовершеннолетним в защите их прав и законных интересов.

При изменении действующего законодательства, устранении правовых коллизий и пробелов в данной сфере целесообразным представляется системный подход, рассмотрение относящихся к различным законам норм в рамках единого комплексного правового образования, призванного регулировать отношения в области обеспечения информационной безопасности (в частности – информационной безопасности несовершеннолетних).

Совершенствование правовой защиты персональных данных несовершеннолетних должно существенно повысить обеспеченность их информационной безопасности, защищенность несовершеннолетних лиц в целом.

**Библиография**

1. Петросян М.Е., Разумович Н.Н. Информация и личность. Правовые аспекты: Научно-аналитический обзор литературы США. М., 1979.
2. Покаместова Е.Ю. Правовая защита конфиденциальности персональных данных несовершеннолетних: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Воронеж, 2006.
3. Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: колл. монография / под общ. ред. И.Л. Бачило. – М.: Издательство Юрайт, 2009.

**References (transliteration)**

1. Petrosyan M.E., Razumovich N.N. Informatsiya i lichnost'. Pravovye aspekty: Nauchno-analiticheskiy obzor literatury SShA. M., 1979.
2. Pokamestova E.Yu. Pravovaya zashchita konfidentsial'nosti personal'nykh dannykh nesovershennoletnikh: avtoreferat dissertatsii na soiskanie uchenoy stepeni kandidata yuridicheskikh nauk. – Voronezh, 2006.
3. Informatsionnoe pravo: aktual'nye problemy teorii i praktiki: koll. monografiya / pod obshch. red. I.L. Bachilo. – M.: Izdatel'stvo Yurayt, 2009.