



**Риски для семьи, детей и общества,
 связанные с возможным запретом
 публичного распространения
 в СМИ и Интернете информации о детях,
 пострадавших от любых
 противоправных действий
 (анализ и рекомендации по доработке
 законопроекта № 109392-6)**

Аналитическая записка

Код документа: RF-13-046-01

Постоянный адрес: familypolicy.ru/rep/rf-13-046

Наша миссия: содействие укреплению естественной семьи и приоритета традиционных семейных ценностей в области российского и международного права.
 Учредители центра:



Всемирный Конгресс Семей – самое представительное международное объединение сторонников семейных ценностей, включающее сотни организаций из 80 стран мира
WorldCongress.org



Фонд поддержки семьи и демографии во имя св. Петра и Февронии представляет ВКС в РФ/СНГ. Учредители Фонда: прот. Дмитрий Смирнов, протоиерей Максим Обухов, Алексей Комов
WorldCongress.ru



Межрегиональная общественная организация «За права семьи» – защищает российские семьи с 2010 года. Председатель – Павел Парфентьев
ProFamilia.ru

Резюме:

Анализируются риски, связанные с запретом на публичное распространение в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационных сетях информации о несовершеннолетних лицах, пострадавших от любых противоправных действий, введение которого предусмотрено Законопроектом № 109392-6 «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и статьи 3.5 и 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в части ограничения распространения информации о несовершеннолетних лицах, пострадавших от противоправных действий)»¹.

Анализируется редакция законопроекта, принятая в первом чтении. Отмечается, что, хотя согласно пояснительной записке, законопроект направлен на защиту конфиденциальности информации о детях, ставших жертвами преступлений сексуального характера, предусмотренная им норма запрещает распространение информации о детях, пострадавших от любых правонарушений. При этом наличие или отсутствие согласия родителей (иных законных представителей) ребенка на распространение такой информации не принимается во внимание.

Проведенный анализ показывает, что введение запрета в таком виде связано с серьезными рисками для семьи и детей, не отвечает общественным интересам, поскольку вводимая норма:

- избыточно широка, что приведет к запрету публичного распространения информации не только о детях, пострадавших от преступлений сексуального характера, но и о каких-либо деталях любых правонарушений в отношении семьи и детей (в частности, таких как: незаконное отображение ребенка у родителей, насилие над детьми в учреждениях для детей-сирот и детей, лишившихся попечения родителей, применение незаконного воздействия на несовершеннолетних со стороны представителей правоохранительных органов, медицинское вмешательство в отношении ребенка без согласия со стороны его родителей, уличное ограбление и т.п.);
- сузят возможности для реальной защиты прав граждан, поскольку сегодня единственной формой эффективной защиты в случаях такого рода правонарушений в отношении детей и семьи нередко оказывается публикация информации о них в СМИ и Интернете (с согласия пострадавших) с целью привлечь к нарушению закона внимание широкой общественности, экспертов, общественных объединений, представителей власти;
- серьезно сузят возможности общественного контроля в отношении устранения указанных нарушений прав детей и их родителей, деятельности государственных органов по защите и восстановлению прав граждан;
- является избыточной, поскольку нормы действующего законодательства в достаточной мере защищают конфиденциальность персональных данных детей, пострадавших от противоправных действий, от неправомерного распространения в СМИ и Интернете.

С учетом этого, рекомендуется доработать законопроект путем внесения в него следующих изменений:

- сузить и конкретизировать перечень не подлежащей распространению информации (фамилия, имя, отчество, адрес пострадавшего ребенка, иная информация, позволяющая прямо идентифицировать конкретного ребенка);
- предусмотреть возможность публичного распространения подобной информации с письменного согласия или по инициативе родителей (законных представителей) пострадавшего несовершеннолетнего (в отношении детей, пострадавших от преступлений сексуального характера – только в случаях, когда это необходимо для защиты их прав и законных интересов);
- предусмотреть возможность распространения подобной информации, касающейся пострадавших детей, постоянно находящихся в организациях для детей-сирот и детей, лишившихся попечения родителей, без согласия администрации таких организаций (исполняющих функции законных представителей в отношении таких детей в соответствии со ст. 155.2 п. 2 Семейного кодекса РФ), если это делается в целях защиты прав и законных интересов пострадавших детей.

¹ Паспорт Законопроекта: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=109392-6&O2>

1. Введение. Законопроект № 109392-6 «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации "О средствах массовой информации" и статьи 3.5 и 13.15 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (в части ограничения распространения информации о несовершеннолетних лицах, пострадавших от противоправных действий)»² (далее «Законопроект») был внесен в Государственную Думу 10.07.2012, был принят в первом чтении 11.12.2012.

Согласно пояснительной записке к Законопроекту, необходимость в нем связана с тем, что *«увеличивается число преступлений против половой неприкосновенности несовершеннолетних»*. Авторы Законопроекта отмечают, что следователи *«разглашают по различным мотивам информацию о такого рода преступлениях, не скрывая место события преступления и фамилии потерпевших»*, и при этом *«на сегодня в Российской Федерации нет закона, защищающего права несовершеннолетних потерпевших, устанавливающего запрет на разглашение в СМИ такого рода информации»*. *«Действующее законодательство фактически не препятствует показу в новостных репортажах пострадавших несовершеннолетних, раскрытию информации, касающейся времени и места совершенного по отношению к ним преступления, а также их персональных данных (имя, адрес, имена родителей и т.д.)»*, - отмечается в пояснительной записке.

Разумеется, широкое разглашение личной информации о детях, пострадавших от преступлений сексуального характера, действительно может причинить им серьезную травму, сказаться на будущей жизни. Намерение защитить от этого пострадавших детей – вполне уместно и достойно поддержки.

Однако, к сожалению, рассматриваемый Законопроект не ограничивается мерами, направленными на достижение этой конкретной цели. Он предусматривает введение значительно более широких мер, которые, напротив, могут нанести ущерб и правам самих детей, и правам их родителей и семей, страдающих от незаконных действий. В результате действия этого закона может быть серьезно затруднена, а в ряде случаев – станет невозможной – деятельность общественности по защите прав семьи, родителей и детей, страдающих от незаконных действий чиновников, должностных лиц и т.п.

Ст. 1 Законопроекта предусматривает внесение в Закон о средствах массовой информации следующей нормы:

«Запрещается распространение в средствах массовой информации, а также в информационно-телекоммуникационных сетях информации о несовершеннолетних лицах, пострадавших от противоправных действий, позволяющей прямо или косвенно идентифицировать конкретного несовершеннолетнего (включая место совершения противоправных действий или место проживания несовершеннолетнего), в том числе кадров оперативных съемок специализированных служб, на которых могут быть запечатлены несовершеннолетние потерпевшие».

При анализе этой нормы необходимо отметить следующее:

2. Избыточная широта вводимого запрета. Запрет распространения информации касается далеко не только детей, пострадавших от преступлений сексуального характера, более того – не только детей, являющихся потерпевшими в каком-либо ином уголовном деле – он касается информации **о любых детях, пострадавших от противоправных действий**.

Столь широкий запрет неизбежно повлечет за собой негативные последствия в сфере защиты прав граждан, включая и детей.

² Паспорт Законопроекта: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=109392-6&O2>

Понятие «противоправное действие» не имеет четкого определения в законодательстве и, по своему смыслу, охватывает широкий круг действий, совершаемых в нарушение норм действующего законодательства, - преступлений, административных правонарушений и т.п. Приведем лишь некоторые примеры достаточно широко распространенных противоправных действий, в результате которых страдают дети и их семьи:

- Незаконное или необоснованное отобрание детей у родителей органами опеки и попечительства (нарушение права ребенка на семью и проживание с родителями, нарушение норм международного права и Семейного кодекса РФ, в ряде случаев – признаки состава преступления, предусмотренного ст. 28 6 УК РФ (превышение должностных полномочий));
- Насилие над ребенком в детском доме (избиение, лишение предметов первой необходимости, незаконное помещение в психиатрический стационар), незаконное отчуждение жилого помещения, принадлежащего сироте или иному ребенку, лишившемуся попечения родителей;
- Осуществление в отношении ребенка медицинского вмешательства без получения предварительного информированного добровольного согласия на это со стороны его родителей (законных представителей);
- Незаконный сбор или распространение персональных данных ребенка, информации, касающейся его личной или семейной жизни;
- Применение в отношении ребенка сотрудниками полиции незаконного задержания, избиение задержанного ребенка в отделении полиции с целью вынудить признание в преступлении;
- Наезд автотранспортного средства на ребенка, уличное ограбление ребенка, кража у ребенка вещей в образовательной организации и т.п.

Практикам в сфере защиты семьи, прав родителей и детей хорошо известно, что во многих подобных случаях эффективной защиты прав пострадавших детей и родителей удастся добиться только благодаря публикации информации о противоправных действиях в СМИ или Интернете. В результате таких публикаций о противоправных действиях узнает широкая общественность, представители профильных НКО, эксперты, благодаря усилиям которых информацию о ситуации удастся довести до представителей государственной власти, взять под общественный контроль действия ее представителей по защите и восстановлению нарушенных прав детей и их родителей. Запрет на распространение в СМИ информации, позволяющей узнать о деталях конкретной ситуации, очевидным образом, сделает такое вмешательство невозможным.

Необходимо учитывать, что дети и родители – жертвы противоправных действий – нередко относятся к социально незащищенным слоям населения, не имеют знаний и ресурсов, необходимых для самостоятельной эффективной защиты своих прав. Во многих ситуациях действия представителей правоохранительных органов, иных органов государственной власти и местного самоуправления по защите прав пострадавших оказываются неэффективными или вовсе не осуществляются в отсутствие контроля со стороны общественности и СМИ. Фактически огласка факта противоправных действий в отношении конкретной семьи или ребенка во многих случаях является **единственным механизмом, позволяющим добиться защиты их прав.**

В этой связи **широта устанавливаемого запрета** вызывает особое беспокойство. Включение в перечень запрещенных к распространению данных места проживания (в отличие от адреса), места совершения противоправных действий сделает любую публикуемую о нарушении прав детей и родителей информацию абстрактной, лишенной конкретного содержания («В неизвестном месте неизвестные лица так-то нарушили закон в отношении несовершеннолетнего, информация о котором не подлежит разглашению»).

3. Вводимая норма не учитывает должны образом права и обязанности родителей несовершеннолетних. Устанавливаемый запрет в предложенном виде, фактически, игнорирует права и обязанности родителей

(иных законных представителей) пострадавших детей. В обычной ситуации общепризнанные нормы права признают право человека контролировать распространение относящейся к нему личной информации (см., в частности, норму ст. ст. 23 ч. 1, 24 ч. 1 Конституции РФ). В отношении детей это право, как и другие, осуществляется от их имени и в их интересах их родителями (либо иными законными представителями). Именно родители в норме осуществляют от имени и в интересах своих детей их право на защиту личной жизни, персональных данных и иной информации конфиденциального характера. В силу этого, по нашему мнению, родители не могут быть лишены права принимать решение о публикации (распространении) такой информации, когда это, по их убеждению, отвечает интересам ребенка и иных граждан, необходимо для защиты прав их ребенка и т.п. общественно значимых интересов.

Фактически, введение подобного запрета подразумевает, что законодатель ставит государство выше семьи в сфере защиты прав и интересов ребенка. Такой подход, однако, не соответствует одному из основных принципов построения государственной политики, отвечающей интересам семьи – принципу партнерства, согласно которому государство не рассматривается как стоящее выше семьи, государство и семья в различных областях взаимодействуют в качестве равных партнеров, действия государства субсидиарны по отношению к собственным действиям семьи, причем государство не вправе свободно расширять свои права в областях, затрагивающих семью, произвольно ограничивая при этом права родителей.

Введение в российское законодательство норм, не отвечающих этому принципу, будет вступать в существенное противоречие с интересами семьи, которая *«является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства»* (ст. 23 ч. 1 Международного пакта о гражданских и политических правах).

Общее ограничение прав родителей ребенка в конкретных вопросах, касающихся осуществления его прав и интересов, по нашему убеждению, может быть оправдано лишь тогда, когда такое ограничение явно и недвусмысленно отвечает обеспечению наилучших интересов детей, причем они не могут быть обеспечены иными, не ограничивающими права родителей, мерами. Соблюдение этого подхода представляется необходимым в случае, если законодатели намерены создавать правовые условия, дружественные к семье и, благодаря этому, укрепляющие основы общества.

4. Риск нарушения права на свободный поиск и распространение информации. Запрет, вводимый Законопроектом в столь широкой форме, может вступить в серьезное противоречие с правом свободно искать, получать и распространять информацию, признаваемым Конституцией РФ (ст. 29 п. 4) и нормами международного права (ст. 19 ч. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 10 ч. 1 Конвенции о защите прав человека и основных свобод). Необходимо отметить, что с этим правом неразрывно связана также свобода средств массовой информации.

Право на свободный поиск и распространение информации может ограничиваться законом лишь в особых случаях, в частности – когда это необходимо для защиты *«прав и законных интересов других лиц»* (ст. 55 ч. 3 Конституции РФ), *«для уважения прав и репутации других лиц»* (ст. 19 ч. 3 п. «а» Международного пакта о гражданских и политических правах) или необходимо в демократическом обществе, в частности, для *«защиты репутации или прав других лиц»* (ст. 10 ч. 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод).

Вполне очевидно, что **полный** запрет на публичное распространение информации о детях, пострадавших от **любых** противоправных действий, независимо от воли их родителей (иных законных представителей), выходит за эти допустимые ограничительные рамки.

Необходимо отметить, что предлагаемая норма является избыточно широкой в сравнении с преобладающими нормами зарубежного законодательства, направленными на решение аналогичных задач. В большинстве случаев, нормы зарубежного законодательства предусматривают запрет лишь на распространение информации о детях, ставших жертвами сексуальных посягательств, причем перечень информации, не подлежащей распространению, очень конкретен (имя жертвы и его родственников, адрес, иная информация, позволяющая прямо идентифицировать жертву). В иных случаях запрещается распространение более широкого круга фактов, касающихся пострадавших детей, однако лишь в отсутствие согласия их родителей или опекунов. В ряде случаев, когда это необходимо для защиты безопасности и личной жизни ребенка, законы зарубежных стран предусматривают возможность установления дополнительных ограничений на распространение касающейся его информации решением суда в конкретном деле.

5. Избыточность предлагаемой нормы. Следует отметить, что утверждение авторов пояснительной записки к Законопроекту, согласно которому *«[д]ействующее законодательство фактически не препятствует показу в новостных репортажах пострадавших несовершеннолетних, раскрытию информации, касающейся времени и места совершенного по отношению к ним преступления, а также их персональных данных (имя, адрес, имена родителей и т.д.)»*, не вполне соответствует действительности.

В частности, ст. 4 Федерального закона «О средствах массовой информации» уже содержит норму, согласно которой *«[н]е допускается использование средств массовой информации ... для разглашения сведений, составляющих ... специально охраняемую законом тайну»*.

При этом, согласно Федеральному закону от 27.07.2006 N 152-ФЗ «О персональных данных», распространение персональных данных ребенка (что включает их публикацию в средствах массовой информации и СМИ), к которым относится *«любая информация, относящаяся к прямо или косвенно определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных)»* (ст. 3 п. 1), без согласия субъекта персональных данных (в случае ребенка – его родителя или иного законного представителя) не допускается, исключая случаи, когда иное прямо предусмотрено законом.

Это позволяет говорить о том, что **действующее законодательство** не позволяет распространять информацию о несовершеннолетних лицах, пострадавших от противоправных действий, позволяющую прямо или косвенно идентифицировать конкретного несовершеннолетнего, без согласия их родителей (иных законных представителей), т.е. **в достаточной мере защищает интересы и права таких несовершеннолетних.**

6. Выводы. Таким образом, в предложенном виде норма Законопроекта не отвечает общественным интересам, ведет к серьезным рискам для детей и семьи, поскольку она:

- избыточно широка, что приведет к запрету публичного распространения информации не только о детях, пострадавших от преступлений сексуального характера, но и о каких-либо деталях любых правонарушений в отношении семьи и детей (в частности, таких как: незаконное отобрание ребенка у родителей, насилие над детьми в учреждениях для детей-сирот и детей, лишившихся попечения родителей, применение незаконного воздействия на несовершеннолетних со стороны представителей правоохранительных органов, медицинское вмешательство в отношении ребенка без согласия со стороны его родителей и т.п.);
- сузят возможности для реальной защиты прав граждан, поскольку сегодня единственной формой эффективной защиты в случаях такого рода правонарушений в отношении детей и семьи нередко оказывается публикация информации о них в СМИ и Интернете (с согласия пострадавших) с целью привлечь

к нарушению закона внимание широкой общественности, экспертов, общественных объединений, представителей власти;

- серьезно сузят возможности общественного контроля в отношении устранения указанных нарушений прав детей и их родителей, деятельности государственных органов по защите и восстановлению прав граждан;
- является избыточной, поскольку нормы действующего законодательства в достаточной мере защищают конфиденциальность персональных данных детей, пострадавших от противоправных действий, от неправомерного распространения в СМИ и Интернете.

7. Предлагаемые изменения.

Представляется, в целом, обоснованной позиция, выраженная в заключении по рассматриваемому Законопроекту Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей, где отмечается:

«Как излагается в пояснительной записке к законопроекту, основной его целью является защита прав детей, в отношении которых были совершены преступления против их половой неприкосновенности. В то же время, согласно проектной редакции части 6 статьи 4 Закона «О средствах массовой информации» запрещается распространение информации о несовершеннолетних лицах, пострадавших от противоправных действий. Таким образом, указанная информация может содержать сведения о несовершеннолетних, ставших жертвами не только преступлений сексуального характера, но и пострадавших от других преступлений, а также административных правонарушений. По мнению Комитета, такого рода подход к установлению запрета на распространение информации обо всех несовершеннолетних, в отношении которых совершены противоправные действия, не всегда является оправданным. Полагаем, что в исключительных случаях, информация о несовершеннолетних-жертвах противоправных действий может распространяться с целью оказания самому ребенку правовой, психологической, медицинской и других видов необходимой помощи. В этой связи, полагаем возможным дополнить проектную редакцию части 6 статьи 4 Закона «О средствах массовой информации» положением, в соответствии с которым подобная информация может быть распространена в средствах массовой информации по инициативе самого несовершеннолетнего, его законного представителя и (или) с их письменного согласия».

В целях устранения отмеченных выше недостатков Законопроекта, рекомендуется внести в него следующие изменения:

- сузить и конкретизировать перечень не подлежащей распространению информации (фамилия, имя, отчество, адрес пострадавшего ребенка, иная информация, позволяющая прямо идентифицировать конкретного ребенка);
- предусмотреть возможность публичного распространения подобной информации с письменного согласия или по инициативе родителей (законных представителей) пострадавшего несовершеннолетнего (в отношении детей, пострадавших от преступлений сексуального характера – только в случаях, когда это необходимо для защиты их прав и законных интересов);
- предусмотреть возможность распространения подобной информации, касающейся пострадавших детей, постоянно находящихся в организациях для детей-сирот и детей, лишившихся попечения родителей, без согласия администрации таких организаций (исполняющих функции законных представителей в отношении таких детей в соответствии со ст. 155.2 п. 2 Семейного кодекса РФ), если это делается в целях защиты прав и законных интересов пострадавших детей.