

Научная статья  
УДК 342.7  
DOI 10.33184/pravgos-2022.2.3

**МОЧАЛОВ Артур Николаевич**

Уральский государственный юридический университет, Екатеринбург, Россия,  
artur.mochalov@usla.ru, <https://orcid.org/0000-0003-2502-559X>

## **ОБ УЧРЕЖДЕНИИ В РОССИИ ДОЛЖНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ЗАЩИТЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ**

**Аннотация.** В статье аргументируется необходимость введения в Российской Федерации должности специализированного омбудсмана, в компетенцию которого будет входить защита прав человека в цифровом пространстве, в том числе в сети Интернет. **Цель:** сформулировать и обосновать предложения по учреждению должности уполномоченного по защите прав человека в сфере информационно-телекоммуникационных технологий. **Методы:** в основе исследования лежит сравнительно-правовой метод. Автор анализирует опыт зарубежных стран – Австралии, Канады, Бельгии, Новой Зеландии, где действуют независимые государственные институты по защите прав граждан при использовании информационных технологий, в том числе права на получение информации и права на неприкосновенность частной жизни (на приватность). Также использован метод толкования правовых норм и положений стратегических документов Российской Федерации. **Результаты:** анализируя российскую практику, автор приходит к выводу о том, что федеральные органы исполнительной власти, в частности Роскомнадзор, к функциям которого относится защита прав субъектов персональных данных,

не могут рассматриваться в качестве аналогичных правозащитных институтов. Они не являются независимыми, следовательно, не могут принимать достаточные меры, если нарушителями выступают другие государственные органы, а потому целесообразно учредить должность специализированного омбудсмана.

**Ключевые слова:** омбудсмен, специализированный омбудсмен, права человека, защита прав человека, уполномоченный по правам человека, информационные технологии, цифровое пространство, Интернет

**Финансирование.** Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-16204 «Правовая модель реализации и защиты прав и свобод человека в сети Интернет».

**Для цитирования:** Мочалов А.Н. Об учреждении в России должности уполномоченного по защите прав человека в сфере информационно-телекоммуникационных технологий / А.Н. Мочалов // Правовое государство: теория и практика. – 2022. – № 2. – С. 27–39. DOI 10.33184/pravgos-2022.2.3.

Original article

**MOCHALOV Artur Nikolaevich**

Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia, artur.mochalov@usla.ru,

<https://orcid.org/0000-0003-2502-559X>

## ON THE ESTABLISHMENT OF THE POSITION OF OMBUDSMAN FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS WHEN USING INFORMATION TECHNOLOGIES IN RUSSIA

**Abstract.** The article argues for the need to introduce the position of specialized ombudsman in the Russian Federation, whose competence will include the protection of human rights in the digital space, including the Internet. *Purpose:* to formulate and substantiate proposals for the establishment of the position of ombudsman for the protection of human rights in the field of information and telecommunication technologies. *Methods:* the research is based on the comparative legal method. The author analyzes the experience of foreign countries – Australia, Canada, Belgium, New Zealand, where independent state institutions operate to protect the rights of individuals when using information technologies, including the right to information and the right to privacy. The method of interpretation of legal norms and provisions of strategic documents of the Russian Federation is also applied. *Results:* analyzing Russian practice, the author concludes that federal executive authorities, in particular Roskomnadzor (Federal Service for Supervision of Communications, Information Technology and Mass Media),

В Интернете человек реализует значительную часть своих прав и свобод, а не только право на информацию и свободу слова. Посредством Глобальной сети человек может осуществлять трудовую или предпринимательскую деятельность, получать образование, обращаться в органы публичной власти, заключать договоры, получать услуги и т. д. Согласно данным Росстата и Высшей школы экономики, в 2019 г. доступ к Интернету в России имели более 76 % домохозяйств. 88,6 % населения пользуются Интер-

whose functions include the protection of the rights of subjects of personal data, cannot be considered as analogous human rights institutions. They are not independent and, therefore, cannot take sufficient action if other government agencies act as violators. For this reason, it is concluded that it is advisable to establish a specialized ombudsman.

**Keywords:** ombudsman, specialized ombudsman, human rights, protection of human rights, human rights ombudsman, information technologies, digital space, Internet

**Financing.** The study is financially supported by the Russian Foundation for Basic Research within the framework of scientific project No. 18-29-16204 «Legal model for the implementation and protection of human rights and freedoms on the Internet».

**For citation:** Mochalov A.N. On the establishment of the position of ombudsman for the protection of human rights when using information technologies in Russia. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2022, no. 2, pp. 27–39. DOI 10.33184/pravgos-2022.2.3 (In Russian).

нетом (в том числе 72,6 % населения используют его каждый день или почти каждый день). Наиболее распространенные цели использования Интернета: участие в социальных сетях (76,7 % населения, пользующегося Интернетом), голосовая связь и обмен текстовыми сообщениями (71 и 60 % соответственно), поиск информации о товарах и услугах (56,5 %), получение банковских услуг (51,6 %), просмотр видео и прослушивание музыки (47,6 %), пользование электронной почтой (43,1 %). Треть населения использует

Интернет для приобретения товаров и услуг. 57,5 % взрослого населения страны использует Интернет для получения государственных или муниципальных услуг и иного взаимодействия с органами власти<sup>1</sup>.

С ростом вовлечения населения в онлайн-коммуникации возрастают и риски нарушения прав и свобод. Данные риски связаны, прежде всего, с нарушением неприкосновенности частной жизни [1; 2] (в том числе в результате неправомерного сбора или использования операторами интернет-сервисов личной информации пользователей, отслеживания их поведения по цифровым следам, профилирования пользователей, а также утечек персональных данных), отказом в предоставлении услуг (в результате намеренной дискриминации пользователей определенных категорий или проблем технического характера, в том числе невозможности полноценного вступления пользователя в онлайн-коммуникацию), причинением вреда пользователям в результате интернет-травли (кибербуллинга) и преследования (киберсталкинга), мошеннических действий, диффамации, распространения запрещенного контента, неправомерных блокировок аккаунтов российских граждан и СМИ администрациями социальных сетей, сервисов видеохостинга и других сервисов и т. д. Значительная часть нарушений прав человека обусловлена низким уровнем цифровой грамотности многих интернет-пользователей, выражающих согласие с пользовательскими соглашениями и политикой конфиденциальности интернет-сервисов, подчас не читая данные документы и не осознавая всех рисков, связанных с предоставлением своих персональных данных.

Согласно исследованию InfoWatch только за первые 9 месяцев 2020 г. в России про-

изошло по меньшей мере 302 случая утечек информации из частных и государственных баз, в результате которых был раскрыт доступ к 69,5 млн записей персональных и платежных данных<sup>2</sup>. Одновременно на фоне пандемии существенно (на 91 %) возросло число преступлений, совершенных с использованием Интернета<sup>3</sup>, отмечен рост числа хакерских атак (по разным оценкам, в 2020 г. он составил от 20 до 54 %<sup>4</sup>). Согласно исследованию, проведенному ВЦИОМ (результаты опубликованы в июле 2021 г.), 10 % российских интернет-пользователей получали грубые комментарии в свой адрес, 7 % сталкивались с интернет-троллингом, в отношении 5 % в Интернете распространялись оскорбительные слухи, 3 % получали угрозы в свой адрес, еще 2 % опрошенных стали жертвами публикаций, содержащих приватную информацию или изображения интимного характера<sup>5</sup>.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что пользователи Интернета уязвимы, а их права нуждаются в особой защите [3, с. 9–10]. Опасения на этот счет были высказаны и в опубликованном недавно докладе Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека

<sup>2</sup> Утечки информации ограниченного доступа: отчет за 9 месяцев 2020 г. / Экспертно-аналитический центр InfoWatch [Электронный ресурс]. URL: [https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2020/12/infowatch\\_2020\\_9\\_monts\\_data\\_leak.pdf](https://d-russia.ru/wp-content/uploads/2020/12/infowatch_2020_9_monts_data_leak.pdf) (дата обращения: 01.12.2021).

<sup>3</sup> МВД: увеличение числа киберпреступлений повлияло на рост тяжких преступлений в 2020 году [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/obschestvo/10505371> (дата обращения: 01.12.2021).

<sup>4</sup> Касперский: пандемия привела к росту киберпреступности [Электронный ресурс]. URL: <https://pravdo.ru/news/227639> (дата обращения: 01.12.2021); Актуальные киберугрозы: итоги 2020 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ptsecurity.com/ru-ru/research/analytics/cybersecurity-threatscape-2020/> (дата обращения: 01.12.2021).

<sup>5</sup> Кибербуллинг: масштаб проблемы в России: аналитический обзор [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/ki-berbulling-masshtab-problemy-v-rossii> (дата обращения: 01.12.2021).

<sup>1</sup> Информационное общество в Российской Федерации. 2020 : стат. сб. / Федеральная служба государственной статистики ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М. : НИУ ВШЭ, 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/lqv3ToRk/info-ob2020.pdf> (дата обращения: 01.12.2021).

«Цифровая трансформация и защита прав граждан в цифровом пространстве»<sup>1</sup>.

С учетом специфики интернет-пространства защита прав человека в цифровом мире также отличается своеобразием. Осознание этого обусловило появление в ряде стран специализированных институтов, защищающих права граждан от нарушений в связи с использованием информационных технологий. Пионером здесь можно считать Австралийский Союз, где создано большое число специальных органов, занимающихся защитой прав человека в сфере информационных технологий, в частности в связи с использованием телекоммуникаций и сети Интернет. В числе основных государственных органов по защите прав человека в информационной среде, действующих на уровне Союза, можно назвать Австралийское ведомство по коммуникациям и медиа (Australian Communications and Media Authority, ACMA; далее – Ведомство по коммуникациям), Комиссара Австралии по электронной безопасности (eSafety Commissioner; далее – Комиссар по электронной безопасности), Комиссара Австралии по вопросам информации (Australian Information Commissioner, AIC; далее – Комиссар по информации). С 2022 г. в Австралии будет введена должность Комиссара по электронной безопасности детей. Она была учреждена союзным Законом об онлайн-безопасности 2021 г. (Online Safety Act). Все перечисленные институты имеют полномочия по рассмотрению индивидуальных жалоб и защите прав, связанных с нарушениями в сети Интернет.

Ведомство по коммуникациям – орган, учрежденный законом об Австралийском ведомстве по коммуникациям и медиа в 2005 г. (Australian Communications and Media Authority Act). Его основной задачей является создание такой среды медиа и коммуни-

каций, в которой присутствует «баланс между потребностями индустрии и австралийским обществом посредством регулирования, образования и консультаций»<sup>2</sup>. В числе полномочий Ведомства – защита прав потребителей телекоммуникационных услуг. Ведомство проводит собственные расследования по поступившим жалобам граждан. Если оно придет к выводу, что поставщик услуг нарушил требования закона, то может дать консультацию нарушителю о том, как привести свои действия в соответствие с законом (вынести неформальное предупреждение), вынести формальное предупреждение, издать официальное уведомление о нарушении (infringement notice), выдать представление об устранении нарушения (remedial direction), наложить на нарушителя обязательство об устранении нарушения, которое будет иметь силу судебного акта, либо обратиться в суд в целях взыскания с нарушителя штрафа.

Должность Комиссара по электронной безопасности была учреждена в Австралии в 2015 г. Законом о совершенствовании онлайн-безопасности (Enhancing Online Safety Act)<sup>3</sup>. Комиссар – это «национальный независимый регулятор и просветитель (educator) по вопросам онлайн-безопасности»<sup>4</sup>. Его мандат заключается в «гарантировании австралийским гражданам более безопасного и позитивного опыта [присутствия в среде] онлайн»<sup>5</sup>. Комиссар координирует деятельность других федеральных органов Австра-

<sup>1</sup> Цифровая трансформация и защита прав граждан в цифровом пространстве : доклад Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека (Москва, 2021 г.) [Электронный ресурс]. URL: [http://president-sovet.ru/docs/doclad\\_SPCh.docx](http://president-sovet.ru/docs/doclad_SPCh.docx) (дата обращения: 01.12.2021).

<sup>2</sup> Code of Conduct for Authority members and associate members, May 2021 [Электронный ресурс]. URL: [https://www.acma.gov.au/sites/default/files/2021-05/Authority%20code%20of%20conduct%20%28May%2021%29\\_o.pdf](https://www.acma.gov.au/sites/default/files/2021-05/Authority%20code%20of%20conduct%20%28May%2021%29_o.pdf) (дата обращения: 01.12.2021).

<sup>3</sup> В 2021 г. в Австралийском Союзе был принят новый Закон об онлайн-безопасности, который после вступления в силу в 2022 г. придет на смену Закону 2015 г. Законом 2021 г. расширятся полномочия Комиссара по электронной безопасности, а также учреждается отдельная должность Комиссара по электронной безопасности детей.

<sup>4</sup> eSafety Commissioner [Электронный ресурс]. URL: <http://esafety.gov.au> (дата обращения: 01.12.2021).

<sup>5</sup> Там же.

лийского Союза в сфере обеспечения онлайн-безопасности. Его полномочия предусматривают обширную деятельность по защите граждан страны от нарушений их прав в сети Интернет, в числе которых:

- интернет-травля в отношении несовершеннолетних;
- оскорбления в Сети (cyber abuse), направленные против взрослых граждан;
- нарушения с использованием изображений граждан (распространение или угроза распространения фото- или видеоизображений австралийских граждан без их согласия);
- распространение незаконного онлайн-контента.

Комиссар имеет право направлять австралийским провайдерам требования о блокировке материалов, распространяемых в Интернете с нарушением законов.

Закон 2015 г. дает Комиссару полномочие проводить расследования по жалобам граждан. Другим важным направлением его деятельности является предупреждение нарушений прав австралийских граждан в Интернете путем просвещения граждан в целях развития у них цифровых навыков и сохранения их личной безопасности при работе онлайн. Основной акцент делается на просвещение наиболее уязвимых категорий граждан, в числе которых дети и молодые люди, коренные народы, люди с ограничениями здоровья (инвалиды), малограмотные и т. д.

Закон об онлайн-безопасности 2021 г. расширил полномочия Комиссара. Он может требовать удаления оскорбительных материалов, размещенных в Интернете в отношении совершеннолетних граждан, если целью их размещения было причинение вреда соответствующему гражданину. В случае невыполнения требования Комиссар может налагать на нарушителя штраф, который составит до 111 тыс. австралийских долларов в отношении граждан и 555 тыс. австралийских долларов в отношении компаний.

Комиссар по информации – еще одно должностное лицо, осуществляющее защиту прав граждан Австралии в интернет-прост-

ранстве. Деятельность его реализуется по двум основным направлениям:

- обеспечение приватности (неприкосновенности частной жизни) австралийских граждан;
- обеспечение права граждан Австралии на доступ к информации.

Развитая сеть институтов по защите прав человека в информационной сфере существует и в Канаде. Почти сорок лет назад на федеральном уровне была учреждена должность Комиссара по вопросам информации (Information Commissioner of Canada). Его главной задачей является защита прав канадских граждан на получение информации, прежде всего от федеральных органов власти, в соответствии с Законом о доступе к информации (Access to Information Act) 1983 г. Для этого Комиссар наделен правом рассматривать индивидуальные жалобы и давать рекомендации Парламенту и парламентским комитетам по вопросам, связанным с обеспечением доступа к информации.

Наряду с Комиссаром по вопросам информации в Канаде действует Комиссар по вопросам приватности (Privacy Commissioner of Canada). В 2015 г. Комиссаром в одном из докладов были сформулированы четыре стратегических приоритета деятельности данного института:

- повышение защиты конфиденциальности и укрепление доверия между людьми, чтобы они могли уверенно участвовать в цифровой экономике;
- способствование принятию и применению законов, которые направлены на защиту национальной безопасности, с одной стороны, и приватности граждан – с другой;
- участие в создании такой онлайн-среды, в которой люди смогли бы использовать Интернет для удовлетворения своих интересов и личностного развития, не опасаясь, что оставленные ими цифровые следы приведут к несправедливому обращению;
- продвижение идей уважения частной жизни и целостности человеческого тела как

«носителя нашей самой сокровенной личной информации»<sup>1</sup>.

Как видно, перечисленные приоритеты охватывают не только онлайн-среду. Тем не менее защита приватности канадцев в интернет-отношениях составляет важную часть деятельности Комиссара по вопросам приватности. Он наделен такими полномочиями, как проведение расследований по индивидуальным жалобам и аудита в соответствии с Законом о частной жизни (Privacy Act) и Законом о защите персональных данных и электронных документов (Personal Information Protection and Electronic Documents Act). Первый закон применяется в отношении деятельности федеральных органов, второй – в отношении частных операторов. Комиссар занимается урегулированием споров, главным образом путем переговоров и убеждения, используя посредничество и примирение. Если достичь согласия между участниками спора невозможно, Комиссар вправе инициировать рассмотрение дела в суде.

И в Австралии, и в Канаде институты защиты прав человека действуют не только на федеральном уровне, но и в субъектах федерации – штатах и провинциях. Это обусловлено особенностями разграничения компетенции в федеративных системах обеих стран: права человека регулируются и защищаются не только в масштабах страны в целом, но и в каждом субъекте в отдельности. Так, в канадской провинции Онтарио учреждена должность Комиссара по вопросам информации и приватности (Information and Privacy Commissioner of Ontario). В своем Докладе о стратегических приоритетах<sup>2</sup> Комиссар выделил следующие приоритеты на 2021–2025 гг.:

- обеспечение конфиденциальности частной жизни и прозрачности в современном государственном управлении;
- дети и молодежь в цифровом мире;
- правоохранительные органы нового поколения;
- обеспечение доверия в системе цифрового здравоохранения.

Представляют интерес и институты, существующие в странах Европейского союза. Общий регламент Евросоюза о защите персональных данных (GDPR) устанавливает требование, согласно которому в каждом государстве-члене должен быть создан специальный независимый орган, уполномоченный на защиту прав субъектов персональных данных. Очевидно, что значительная часть обработки персональных данных осуществляется с использованием информационных технологий, в том числе информационно-телекоммуникационных систем. К примеру, в Финляндии учреждена должность Омбудсмена по защите данных. В Бельгии функционирует Ведомство по защите данных (Autorité de protection des données / Gegevensbeschermingsautoriteit). Бельгия представляет интерес также в связи с наличием института Омбудсмена по телекоммуникациям (Service de médiation pour les télécommunications / Ombudsdienst voor Telecommunicatie). Данная должность учреждена при Бельгийском институте почтовых служб и телекоммуникаций в 1991 г. Деятельность Омбудсмена финансируется из государственного бюджета, но он не получает прямых указаний от правительства. Омбудсмен действует независимо и от телекоммуникационных компаний.

В полномочия данного должностного лица не входит защита прав человека в сети Интернет, однако к его компетенции относятся, например, вопросы, связанные с обеспечением доступа к Интернету, а также споры между потребителями и поставщиками услуг доступа к Интернету. В частности, в 2020 г. в связи с пандемией и введением локдауна возросло число полученных Омбудсменом жалоб на отсутствие возможно-

<sup>1</sup> The strategic privacy priorities [Электронный ресурс]. URL: <https://www.priv.gc.ca/en/about-the-opc/opc-strategic-privacy-priorities/the-strategic-privacy-priorities> (дата обращения: 01.12.2021).

<sup>2</sup> IPC Strategic Priorities 2021–2025 – Final Report [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ipc.on.ca/about-us/ipc-strategic-priorities-2021-2025-final-report> (дата обращения: 01.12.2021).

сти доступа детей из отдельных семей к дистанционному школьному образованию<sup>1</sup>.

Независимые органы и должностные лица, защищающие права граждан на обеспечение неприкосновенности частной жизни при использовании информационно-телекоммуникационных технологий, действуют и в других странах. Так, в Новой Зеландии существует должность Комиссара по приватности (Privacy Commissioner), действующего независимо от правительства, на основании Закона о частной жизни (Privacy Act) 2020 г. В числе основных направлений деятельности Комиссара проведение расследований по жалобам граждан и мониторинг влияния современных технологий на сферу приватности индивидов.

Получив жалобу гражданина на нарушение его приватности, офис Комиссара определяет, какой из принципов Закона 2020 г. предположительно нарушен в отношении заявителя. С этой целью проводится расследование по жалобе. Оно должно быть завершено в течение 6 месяцев, однако в ряде случаев требуется более длительный срок. В результате расследования офис Комиссара формирует позицию, однако не принимает каких-либо обязательных для исполнения решений. Большинство дел завершаются тем, что нарушитель приносит извинения потерпевшей стороне или предоставляет необходимую информацию. Если требуются дальнейшие действия (в том числе финансовая компенсация), потерпевший может обратиться в Кассационный трибунал по правам человека (Human Rights Review Tribunal).

В настоящее время в мире не сложилось универсальной модели функционирования специализированных институтов защиты прав человека в связи с использованием информационных технологий. Вместе с тем можно выделить основные направления деятельности различных специализированных институтов:

- защита права граждан на доступ к Интернету;
- защита права индивидов на получение информации;
- защита права индивидов на неприкосновенность частной жизни и конфиденциальность персональных данных;
- защита права индивидов на безопасное использование Интернета (защита от интернет-травли, угроз, распространения вредного контента и т. д.).

Один институт может заниматься одновременно несколькими направлениями (например, Комиссар по информации в Австралии) или определенным направлением (например, комиссары по приватности); его компетенция может ограничиваться только интернет-пространством (например, Комиссар по электронной безопасности детей в Австралии) или охватывать отношения как в онлайн-среде, так и в офлайн (например, комиссары по приватности, комиссары по информации или бельгийский Омбудсмен по телекоммуникациям). Общим для этих институтов, функционирующих в разных странах, является то, что они не зависят ни от исполнительных, ни от законодательных органов власти, могут свободно осуществлять контроль, в том числе за деятельностью других правительственных органов и учреждений, и реагировать в случае выявления нарушений.

В России функции, в целом схожие с некоторыми из тех, которые были описаны нами, выполняет Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор). В соответствии с Положением о Службе, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228, данное ведомство выполняет функции по контролю и надзору в таких, в частности, сферах, как информационные технологии и обработка персональных данных<sup>2</sup>. Кроме

<sup>1</sup> See: Annual Report 2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ombudsmantelecom.be/servlet/Repository/annual-report-2020.pdf?ID=887&saveFile=true> (дата обращения: 01.12.2021).

<sup>2</sup> Тексты правовых актов приведены по состоянию на 1 декабря 2021 г. При подготовке статьи использована Справочно-правовая система «КонсультантПлюс».

того, Роскомнадзор определен в качестве уполномоченного федерального органа исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных (п. 1 Положения).

Вместе с тем Роскомнадзор нельзя считать аналогом описанных правозащитных институтов, действующих в других странах.

Во-первых, защита прав человека не является основным предметом деятельности данного органа. Даже несмотря на то, что защита прав и свобод человека и гражданина является в соответствии со ст. 2 Конституции РФ обязанностью государства (и, следовательно, всех его органов), а сами права и свободы определяют смысл и содержание деятельности любого органа исполнительной или законодательной власти (ст. 18 Конституции РФ), рассматривать Роскомнадзор в качестве правозащитного института не следует. Его главными функциями остаются контроль и надзор в установленных для него сферах, рассмотрение же обращений граждан – лишь одно из многочисленных полномочий данного органа (п. 5.11 Положения), при этом далеко не основное. Обращения граждан (в том числе жалобы на нарушения их прав в связи с обработкой персональных данных) являются лишь поводом для инициирования Службой контрольно-надзорных мероприятий в отношении операторов.

То, что защита прав граждан (в том числе субъектов персональных данных) не является для Роскомнадзора первоочередной задачей, нашло подтверждение в открытии осенью 2021 г. Центра правовой помощи гражданам в цифровой среде. Главной задачей Центра анонсирована «защита прав и интересов при нарушениях и незаконных действиях, которые связаны с использованием персональных данных»<sup>1</sup>. С одной стороны, Центр образован в структуре Федерального государственного унитарного предприятия «Главный радиочастотный спектр», функции учредителя которого осуществляет Роскомнадзор. С некоторыми допущениями

можно говорить о том, что Роскомнадзор, создав институт, куда могут обращаться граждане за бесплатной правовой помощью, реализовал свою функцию в области защиты прав субъектов персональных данных. С другой стороны, Центр не наделен какими-либо публичными полномочиями. Обращение в него не отличается от обращения в коммерческую фирму за получением юридической услуги (пусть даже на безвозмездной основе), при этом ни порядок рассмотрения обращений Центром, ни перечень его возможных действий в случае подтверждения фактов нарушений ничем не урегулированы. Все, что формально могут сделать сотрудники Центра, – дать консультацию или помочь с составлением жалобы в Роскомнадзор, иска в суд или обращения к оператору. Фактически Роскомнадзор передал на аутсорсинг своей «дочерней» структуре (коммерческой организации – унитарному предприятию) непрофильный для него вид деятельности по рассмотрению части обращений субъектов персональных данных по поводу нарушения их прав в цифровой среде. Необходимо вместе с тем заметить, что само создание такого Центра свидетельствует о существовании потребности в государственных правозащитных институтах, специализирующихся на защите прав граждан именно в сфере информационных технологий.

Во-вторых, Роскомнадзор не является независимым органом государства. Он входит в структуру федеральных органов исполнительной власти и подведомственен Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, которое, в свою очередь, подведомственно Правительству РФ. Будучи встроенным в централизованную вертикаль исполнительной власти и обязанным следовать указаниям вышестоящих органов, Роскомнадзор не может обеспечивать беспристрастное рассмотрение жалоб, направленных против других органов исполнительной власти (как, впрочем, и любых других государственных органов). По той же причине у Роскомнадзора нет возможности выступать независимым экспертным или

---

<sup>1</sup> Центр правовой помощи гражданам в цифровой среде [Электронный ресурс]. URL: <https://4people.grfc.ru> (дата обращения: 01.12.2021).

консультативным институтом в законодательном процессе. Возможности данного органа осуществлять эффективный контроль за соблюдением прав субъектов персональных данных органами законодательной или судебной власти весьма ограничены в силу действия принципа разделения властей.

В-третьих, Роскомнадзор осуществляет лишь функции по защите довольно ограниченного круга прав, а именно прав субъектов персональных данных. Даже будучи наделенным функциями по контролю и надзору в сфере информационных технологий, Роскомнадзор не обладает необходимыми полномочиями, которые позволяли бы ему рассматривать жалобы граждан на нарушения широкого спектра их прав в связи с использованием этих технологий. Требования Роскомнадзора к администрациям крупных интернет-сервисов о разблокировке аккаунтов некоторых российских СМИ и общественных объединений являются лишь разовыми акциями и обусловлены в большей степени необходимостью публичного выражения приоритетов государственной политики. В случае иных нарушений гражданин вынужден обращаться к другим государственным органам. Например, жертвы кибербуллинга должны адресовать свои заявления органам внутренних дел, прося их привлечь нарушителей к административной или уголовной ответственности (например, по ст. 5.61 КоАП РФ в случае оскорблений в свой адрес). С заявлениями об ограничении доступа к интернет-ресурсам, содержащим некоторые виды информации, гражданин, права которого нарушаются такой информацией, может обратиться в органы прокуратуры (например, в случае распространения в Интернете недостоверной порочащей информации, связанной с обвинением лица в совершении преступления, в целях ограничения к ней доступа в порядке ст. 15.1-2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»).

Таким образом, в России не существует органа или должностного лица, для которого

защита прав человека в сфере информационных технологий составляла бы основной предмет деятельности. Вместе с тем увеличивающаяся интернет-активность населения и, как следствие, рост числа случаев нарушения прав в цифровой среде диктуют необходимость совершенствования государственных механизмов защиты таких прав. Одним из направлений можно рассматривать учреждение должности уполномоченного по защите прав человека в сфере информационных технологий в Российской Федерации (или уполномоченного по защите прав человека в сети Интернет, уполномоченного по защите прав человека в цифровой среде) – специализированного независимого государственного института (специализированного омбудсмена). Необходимо отметить, что выбор наименования данного института носит во многом условный характер. Реализация человеком своих прав в цифровом пространстве (или, другими словами, с использованием информационных технологий, поскольку любое использование таких технологий переводит отношения полностью или частично в цифровую среду) в большинстве случаев сопряжена с передачей информации об индивиде (либо созданной индивидом, предназначенной для индивида) через информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

Россия уже имеет успешный опыт функционирования как уполномоченных по правам человека (на федеральном уровне и на уровне субъектов), так и специализированных омбудсменов – по правам ребенка, по защите прав предпринимателей, по защите прав потребителей финансовых услуг. Е.Г. Калинина [4; 5] выделяет различные подходы к специализации уполномоченных (омбудсменов), наиболее распространенным из них является специализация по субъектному признаку (защите прав определенных категорий субъектов, как правило, наиболее уязвимых). В разных странах функционируют омбудсмены по правам детей, инвалидов, военнослужащих и т. д. При этом в последнее время возросла значимость и других

критериев специализации, например, по виду защищаемых прав или по сфере государственного регулирования.

Цифровую среду можно рассматривать в качестве проблемной сферы государственного регулирования, в которой права всех индивидов нуждаются в особой защите. В числе целей Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы (утверждена Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203) названы обеспечение прав граждан на доступ к информации; законность и разумная достаточность при сборе, накоплении и распространении информации о гражданах и организациях; государственная защита интересов российских граждан в информационной сфере (п. 3). Безопасность граждан – один из национальных интересов, на обеспечение которого направлена Стратегия (п. 21).

В п. 22 Доктрины информационной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646) обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина обозначено в числе стратегических целей обеспечения информационной безопасности. Одним из направлений по достижению этой и других целей в Доктрине указывается «повышение эффективности профилактики правонарушений, совершаемых с использованием информационных технологий, и противодействие таким правонарушениям». Риски, связанные с неправомерным применением глобальными интернет-корпорациями цензуры и блокировки «альтернативных интернет-платформ», нашли отражение в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утверждена Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400).

Несмотря на то что подавляющее большинство населения страны активно пользуется информационными технологиями, защита нарушенных в онлайн-пространстве прав подчас сопряжена с трудностями. Человек не всегда знает, в какой орган следует обращаться за защитой, поскольку не всегда может точно определить характер допущенного в отноше-

нии него нарушения. Сложности может вызвать и сбор информации, позволяющей зафиксировать факт нарушения и идентифицировать нарушителя. Содействию пользователю может понадобиться также при обращении к интернет-провайдеру или оператору связи: пользователи не всегда могут корректно сформулировать просьбу или описать проблему (в том числе по причине незнания технологических особенностей функционирования сервисов), в свою очередь, представители компаний порой не желают разбираться с жалобами на предполагаемые нарушения, ограничиваясь формальными ответами с общими рекомендациями обновить антивирусную программу или сменить пароль.

К компетенции уполномоченного по защите прав человека в сфере информационных технологий могли бы относиться, в частности:

- защита права граждан Российской Федерации на доступ к сети Интернет (в том числе рассмотрение жалоб, связанных с отказом в подключении к Интернету или низким качеством услуг предоставления доступа к Сети);

- защита прав человека в связи с обработкой его персональных данных и иной личной информации в Интернете, а также со сбором информации о его частной жизни (рассмотрение жалоб на неправомерное использование данных индивида, размещенных в Интернете, в том числе для целей профилирования без согласия индивида);

- защита прав человека в связи с необоснованным отказом в предоставлении услуг интернет-сервисов (например, рассмотрение жалоб на необоснованные блокировки аккаунтов, необоснованное удаление контента и т. д.);

- защита прав человека в связи с распространением в Интернете запрещенной информации (в том числе информации о данном человеке, включая его персональные данные), а также интернет-травли.

Учреждение для этих целей должности специализированного омбудсмана представляется наиболее целесообразным и оправдан-

ным с точки зрения реализации принципа верховенства права. Во-первых, омбудсмен независим от органов законодательной и исполнительной власти. Это означает, что он может более эффективно принимать меры реагирования, если нарушение прав человека в Интернете допускается государственными органами. Кроме того, нахождение омбудсмента за рамками системы разделения властей позволяет ему участвовать в законодательном процессе путем проведения независимой экспертизы законопроектов, касающихся реализации и защиты прав человека в связи с использованием информационных технологий. Во-вторых, независимый характер омбудсмента позволит ему применять инструментарий переговоров, посредничества и примирения по отношению к операторам связи и провайдером услуг в Интернете. Такие формы взаимодействия во многих случаях могут быть более эффективными и оперативными, нежели контрольно-надзорные мероприятия, применяемые органами исполнительной власти и прокуратурой, и позволят быстрее устранять нарушения прав человека и предотвращать такие нарушения в дальнейшем. В отличие от Роскомнадзора и прокуратуры, омбудсмен будет ориентирован, прежде всего, на сотрудничество с поставщиками интернет-услуг и услуг связи по вопросам защиты прав пользователей. В свою очередь, частные компании (в том числе глобальные интернет-корпорации) также могут оказаться более открытыми к конструктивному взаимодействию именно с омбудсменом, действующим во многом от имени гражданского общества, а не с надзорными органами, выступающими частью механизма государственного принуждения. В-третьих, концентрация данной деятельности в руках одного должностного лица позволит видеть общую картину нарушений прав человека в Интернете, в том числе выявлять факты грубых или массовых нарушений, формулировать предложения по совершенствованию законодательного регулирования в свете выявляемых тенденций.

Рассмотрение индивидуальных жалоб будет являться основной формой работы спе-

циализированного омбудсмента. Его следует наделить определенными полномочиями по результатам рассмотрения таких жалоб. В их числе могут быть как самостоятельное принятие мер по прекращению нарушений и восстановлению прав заявителей (например, обращение к оператору, нарушившему права индивида, с предложением устранить нарушение), так и направление обращений в контрольно-надзорные органы с просьбой о привлечении нарушителя к ответственности (таким правом омбудсмен может пользоваться не только по итогам рассмотрения жалобы, но и по собственной инициативе). У омбудсмента должно быть и право обращаться в суд в интересах заявителя, а также вступать в уже начатые судебные процессы. Важным полномочием специализированного омбудсмента должна стать подготовка периодических и тематических докладов о состоянии прав человека в сфере информационно-телекоммуникационных технологий, в том числе в сети Интернет.

Число нарушений прав человека в сфере информационных технологий настолько велико, что может сложиться впечатление, что омбудсмен будет буквально завален индивидуальными жалобами и в результате не сможет оперативно и эффективно принимать по ним необходимые меры. Однако данная проблема может быть преодолена в результате формирования достаточного штата работников аппарата уполномоченного. На необходимость привлечения достаточного числа сотрудников аппаратов омбудсменов для полного, эффективного и независимого решения возложенных на них задач обращает внимание Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия)<sup>1</sup>. Принцип достаточности штата получил отражение и в п. 22 Принци-

<sup>1</sup> См., например: п. 27, 28 Заключения Венецианской комиссии № 425/2007 от 05.06.2007 «О возможной реформе учреждения омбудсмента в Казахстане» (CDL-AD(2007)020) [Электронный ресурс]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)020-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)020-rus) (дата обращения: 01.12.2021).

пов защиты и укрепления института омбудсмена (Венецианских принципов), принятых 18 марта 2019 г.<sup>1</sup> Не менее важно и то, что учреждение должности специализированного омбудсмена не направлено на вытеснение или замещение существующих механизмов защиты, реализуемых в настоящее время Роскомнадзором, прокуратурой, а также посредством правосудия. Речь идет о дополнительном инструменте, направленном на то, чтобы способствовать гражданам в защите их прав в интернет-среде, повышать доверие между участниками интернет-отношений, формировать среду для взаимодействия и сотрудничества в рассматриваемой сфере, в том числе выступать посредником между пользователями Сети и поставщиками услуг. Этому будет способствовать независимый характер данного института, означающий, что «омбудсмену не может выдаваться указаний, он или она не должны следовать каким-либо инструкциям от любой власти». В силу своего статуса омбудсмен также может выступать посредником между индивидами и государственными органами, помогая определить существо нарушения и направляя информацию в уполномоченный орган, к ведению которого отнесено принятие мер реагирования, а в определенных случаях – призывая органы государства прекратить необоснованное преследование гражданина или устранить незаконные ограничения. Важной составляющей работы специализированного омбудсмена может также стать просветительская деятельность, направленная, с одной стороны, на повышение цифровой грамотности пользователей Интернета, с другой – на формирование ответственного отношения к пользователям со

<sup>1</sup> Принципы защиты и укрепления института омбудсмена (Венецианские принципы). Приняты Венецианской комиссией 18.03.2019 (CDL-AD(2019)005). Одобрены Комитетом министров на 1345-м заседании Парламентской ассамблеи Совета Европы (Резолюция 2301(2019) от 02.10.2019); Конгрессом местных и региональных властей (Резолюция 451(2019) от 30.10.2019) [Электронный ресурс]. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2019\)005-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2019)005-rus) (дата обращения: 01.12.2021).

стороны поставщиков интернет-услуг, в том числе на то, чтобы пользовательские соглашения и политика интернет-платформ доводились до пользователей в удобной для восприятия форме и на понятном языке.

Таким образом, можно констатировать, что введение должности специализированного омбудсмена в сфере информационных технологий может быть своевременным и эффективным решением актуальных проблем защиты прав человека в цифровом пространстве. Реализовав такую инициативу, Россия станет одним из первых государств в мире, учредивших самостоятельный, независимый правозащитный институт в рассматриваемой сфере. Статус уполномоченного по защите прав человека в сфере информационно-телекоммуникационных технологий следует закрепить в федеральном законе. Учреждение аналогичных должностей на уровне субъектов Российской Федерации представляется нецелесообразным. В отличие от Австралии или Канады, где регулирование прав человека, в том числе в сети Интернет, допускается как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации (штатов или провинций), в России регулирование прав человека, информационных технологий, а также обеспечение безопасности личности при обороте цифровых данных относится к сфере исключительного федерального ведения (п. «в», «и», «м» ст. 71 Конституции РФ).

Предметом дальнейшего изучения может стать разграничение компетенции между специализированным омбудсменом и Уполномоченным по правам человека в РФ. Беспорно, появление нового специализированного уполномоченного будет способствовать разгрузке Уполномоченного по правам человека в РФ, что в конечном счете благотворно скажется на качестве рассмотрения обращений [6, с. 176].

Поскольку защита прав человека в информационном пространстве имеет специфику и требует специальных знаний (в том числе в технической области), представляется обоснованным, если соответствующие сотрудники, обладающие необходимыми

знаниями, будут работать в аппарате специализированного омбудсмана и будут привлекаться к рассмотрению жалоб на нарушения прав человека в сфере информационно-телекоммуникационных технологий, получаемых аппаратом Уполномоченного по правам человека в РФ. В дальнейшем целесообразно предусмотреть механизм передачи жалоб из аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ в аппарат специализированного омбудсмана.

#### Список источников

1. Иванова К.А. Право граждан на защиту геолокации и конфиденциальность в сети Интернет / К.А. Иванова // Актуальные проблемы российского права. – 2020. Т. 15, № 9. – С. 32–38. – DOI: 10.17803/1994-1471.2020.118.9.032-038.
2. Кузнецова С.С. Право на анонимность в сети Интернет: актуальные вопросы реализации и защиты / С.С. Кузнецова // Российское право: образование, практика, наука. – 2020. – № 5. – С. 33–41.
3. Саликов М.С. К постановке проблемы об особенностях реализации и защиты прав и свобод человека в сети Интернет / М.С. Саликов, С.Э. Несмеянова // Российское право: образование, практика, наука. – 2019. – № 1. – С. 5–13.
4. Калинина Е.Г. О специализированных омбудсменах и критериях их специализации / Е.Г. Калинина // Электронное приложение к «Российскому юридическому журналу». – 2016. – № 2. – С. 22–29. URL: <http://electronic.ruzh.org/?q=en/system/files/%Do%AD%Do%Ao%Do%AE%Do%96%20kalinina.pdf>.
5. Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в РФ: новый элемент в системе внутригосударственного механизма защиты прав

человека / Е.Г. Калинина // Российский юридический журнал. – 2014. – № 5. – С. 149–154.

6. Еременко А.С. К вопросу об учреждении института отраслевых (специализированных) уполномоченных по правам человека / А.С. Еременко // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. – 2008. – № 74-1. – С. 175–179.

#### References

1. Ivanova K.A. Citizens' right to protection of geolocation and privacy on the Internet. Aktual'nye problemy rossijskogo prava = Actual Problems of Russian Law, 2020, Vol. 15, no. 9, pp. 32–38. DOI: 10.17803/1994-1471.2020.118.9.032-038. (In Russian).
2. Kuznetsova S. The right to anonymity on the Internet: current issues of implementation and protection. Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka = Rossijskoe Pravo. Obrazovanie, Praktika, Nauka, 2020, no. 5, pp. 33–41. (In Russian).
3. Salikov M., Nesmeyanova S. Peculiarities of realization and protection of human rights and freedoms on the Internet: a problem statement. Rossijskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka = Rossijskoe Pravo. Obrazovanie, Praktika, Nauka, 2019, no. 1, pp. 5–13. (In Russian).
4. Kalinina E. On specialized ombudsmen and the criteria for their specialization. Elektronnoe prilozhenie k «Rossijskomu juridicheskomu zhurnalu» = Electronic supplement to «Russian Juridical Journal», 2016. – no. 2, pp. 22–29. Available at: <http://electronic.ruzh.org/?q=en/system/files/%Do%AD%Do%Ao%Do%AE%Do%96%20kalinina.pdf>.
5. Kalinina E.G. The specialized ombudsmen in the RF: a new member in the system of a national human rights protection mechanism. Rossijskij juridicheskij zhurnal = Russian Juridical Journal, 2014, no. 5, pp. 149–154. (In Russian).
6. Eryomenko A. On establishing of the institute of branch (specialized) representatives for human rights. Izvestiya Rossijskogo gosudarstvennogo pedagogicheskogo universiteta im. A.I. Gercena = Izvestia: Herzen University Journal of Humanities & Sciences, 2008, no. 74-1, pp. 175–179. (In Russian).

#### Информация об авторе

Мочалов Артур Николаевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета.

#### Information about the Author

Mochalov Artur Nikolaevich – Candidate of Sciences (Law), Associate Professor of the Department of Constitutional Law, Ural State Law University.

Статья поступила в редакцию 28.02.2022; одобрена после рецензирования 28.03.2022; принята к публикации 29.03.2022.

The article was submitted 28.02.2022; approved after reviewing 28.03.2022; accepted for publication 29.03.2022.