
ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРАВО
И ИНФОРМАЦИОННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ
РОСКОМНАДЗОРА ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ИНФОРМАЦИОННОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ КАК НАПРАВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННОЙ
РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ

© 2022 г. О. Л. Солдаткина

Саратовский филиал Института государства и права Российской академии наук

E-mail: buzum@mail.ru

Поступила в редакцию 27.09.2022 г.

Аннотация. В статье поднимаются как теоретические вопросы функций органов государственной власти, их трансформации в зависимости от конкретного исторического периода и правовой политики, так и практические задачи, связанные с расширением правоохранительных функций органов исполнительной власти (на примере Роскомнадзора). В рамках теоретической части работы проводится обоснование применения инструментария правовой политики для определения целей и приоритетов правового регулирования в сфере информационной безопасности; осуществляется анализ понятий «функции государства» и «функции органов государственной власти»; на основе анализа доктринальных документов констатируется, что в информационной сфере действуют органы исполнительной власти, которые не являются собственно правоохранительными, но на текущий момент времени обладают полномочиями правоохранительных органов. В ориентированной на практику части работы исследуются конкретные функции, напрямую связанные с информационной безопасностью, а также намечаются пути их совершенствования (унификация механизмов блокировок и повышение их прозрачности, применение искусственного интеллекта для распознавания негативного или фейкового контента и др.).

Ключевые слова: функции органов исполнительной власти, функции государства, правоохранительные функции, органы исполнительной власти, Роскомнадзор, правовая политика, информационная безопасность, фейковые новости, блокирование информационных ресурсов, искусственный интеллект.

Цитирование: Солдаткина О.Л. Совершенствование правоохранительных функций Роскомнадзора по обеспечению информационной безопасности как направление современной российской правовой политики // Государство и право. 2022. № 12. С. 112–118.

DOI: 10.31857/S102694520023460-7

IMPROVING THE LAW ENFORCEMENT FUNCTIONS OF EXECUTIVE
AUTHORITIES TO ENSURE INFORMATION SECURITY
AS A DIRECTION OF MODERN RUSSIAN LEGAL POLICY

© 2022 O. L. Soldatkina

Saratov Branch of Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences

E-mail: buzum@mail.ru

Received 27.09.2022

Abstract. The article raises both theoretical issues of the functions of public authorities, their transformation depending on a specific historical period and legal policy, and practical tasks related to the expansion of law enforcement functions of executive authorities (on the example of Roskomnadzor). As part of the theoretical part of the work, a justification is made for the use of legal policy tools to determine the goals and priorities of legal regulation in the field of information security; the analysis of the concepts of “functions of the state” and “functions of public authorities” is carried out; Based on the analysis of doctrinal documents, it is stated that in the information sphere there are executive authorities that are not actually law enforcement, but at the moment they have the powers of law enforcement agencies. The practice-oriented part of the work explores specific functions directly related to information security, and outlines ways to improve them (unifying blocking mechanisms and increasing their transparency, using artificial intelligence to recognize negative or fake content, etc.).

Key words: functions of executive authorities, state functions, law enforcement functions, executive authorities, Roskomnadzor, legal policy, information security, fake news, blocking of information resources, artificial intelligence

For citation: Soldatkina, O.L. (2022). Improving the law enforcement functions of executive authorities to ensure information security as a direction of modern Russian legal policy // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 12, pp. 112–118.

Правовая политика становится все более и более востребованной¹. Согласно классическим дефинициям правовой политики в ее основе лежит понятие деятельности², а последняя по определению целенаправленна. То есть для правовой политики важное значение имеет формулирование ее целей, осуществляемое как в виде комплексных научных продуктов (концепций развития), так и посредством разработки и принятия политико-правовых актов стратегического планирования. Сфера информационной безопасности, как имеющая высокую социальную значимость, не является исключением.

Действительно, именно в данной области реакция на вызовы информационного пространства идет в формате оперативного реагирования: 28 марта 2022 г. Тверской районный суд Москвы опубликовал решение, в котором запретил деятельность корпорации Meta Platforms Inc. (№ 02-2473/2022)³, чтобы оградить людей от провокационной информации; суды активно рассматривают дела по фейкам о Вооруженных Силах РФ (так, только районные суды Татарстана с 20 февраля и до 25 мая 2022 г. получили 63 дела⁴); группы в мессенджерах отслеживаются и быстро блокируются⁵. Далее с точки зрения стратегического планирования важно перейти к упреждающим действиям и при этом избежать необоснованных, поспешных решений, действуя на основе плановости и системности, т.е. с использованием инструментов правовой политики.

Направления правовой политики в сфере информационной безопасности задает пришедшая на смену Доктрине 2000 г. в 2016 г. новая Доктрина информационной безопасности Российской Федерации⁶ (далее – Доктрина), которая не только приобрела более четкую форму и структурированное содержание⁷, но и сместила акцент в приоритетах на правоохранительную деятельность, указав среди них улучшение государственной системы предупреждения, обнаружения и ликвидации последствий компьютерных атак на российские информационные ресурсы; обеспечение безопасности и устойчивости

работы инфраструктуры российского сегмента глобальной сети; повышение защищенности информационных систем и сетей связи государственных органов; противодействие использованию информационного пространства для пропаганды негативного контента; поддержка создания системы международной информационной безопасности в рамках развития межгосударственного сотрудничества⁸. Последнее положение, с которым связана характеристика Доктрины как излишне милитаристской⁹, присуще стратегическим документам разных стран того времени¹⁰ и обусловлено, с одной стороны, трансграничностью сети Интернет и невозможностью обеспечить безопасность внутренними средствами, с другой – нарастающей напряженностью в обществе, в том числе и из-за пропаганды, кибертерроризма, информационных войн.

В качестве критики Доктрины также отмечается отсутствие предусмотренной необходимости в формировании правовой политики¹¹ и фрагментарный учет направления правоохранительной деятельности при выработке соответствующей государственной политики¹². Так, например, в Доктрине практически не рассматриваются вопросы повышения информационной культуры граждан как способа защиты населения от действия информационно-психологического оружия и кибертерроризма, в то время как множество атак на системы всех уровней (в том числе государственные) проводится при использовании методов социальной инженерии, когда «ломаются» люди, а не технические устройства.

Кроме того, Доктрина традиционно принимается в развитие Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, которая согласно ст. 18 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹³ изменяется каждые шесть лет. Так, Указом Президента РФ от 2 июля 2021 г. № 400 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации¹⁴ (далее – Стратегия), пришедшая на смену аналогичной Стратегии 2016 г. Поскольку задачи в сфере информационной безопасности,

¹ См., напр.: Малько А.В., Костюков А.Н., Кроткова Н.В. Правовая политика в современной России: актуальные проблемы теории и практики (Обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2019. № 6. С. 130–137. DOI: 10.31857/S013207690005270-9

² См., напр.: Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012.

³ См.: Meta признали экстремистской: что это значит для пользователей и акционеров. URL: <https://pravo.ru/story/240053/> (дата обращения: 13.06.2022).

⁴ См.: URL: <https://inkazan.ru/news/society/10-06-2022/stalo-izvestno-skolko-del-o-feykah-vozbudili-s-nachala-spetsoperatsii-v-tatarstane> (дата обращения: 17.07.2022).

⁵ См.: Появились новые доказательства информационной войны против России // Мурманский вестник. 2022. 17 марта. URL: <https://www.mvestnik.ru/newslet/poyavilis-novye-dokazatelstva-informacionnoj-voyny-protiv-rossii/> (дата обращения: 13.06.2022).

⁶ См.: Указ Президента РФ от 5.12.2016 г. № 646 «Об утверждении Доктрины информационной безопасности Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 50, ст. 7074.

⁷ См.: Анализ положений Доктрины информационной безопасности РФ // Securitylab7.ru. 2017. 10 февр. URL: <https://www.securitylab.ru/analytics/485289.php> (дата обращения: 26.09.2022).

⁸ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правоохранительная политика в сфере обеспечения информационной безопасности как часть современной правовой политики Российской Федерации: основные тенденции развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 2. С. 91–101.

⁹ См.: Белозёров О.И. Оценка эффективности реализации положений Доктрины информационной безопасности Российской Федерации // Вестник Хабаровского гос. ун-та экономики и права. 2019. № 2. С. 87–91.

¹⁰ См.: Малько А.В., Солдаткина О.Л. Информационно-правовая политика в современном обществе: сравнительный анализ // Сравнительная политика. 2019. № 1. С. 42–58.

¹¹ См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Эффективность правовой политики в сфере обеспечения информационной безопасности (правоохранительный аспект) // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3. С. 16–27.

¹² См.: Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правоохранительная политика в сфере обеспечения информационной безопасности как часть современной правовой политики Российской Федерации: основные тенденции развития. С. 91–101.

¹³ См.: СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I), ст. 3378.

¹⁴ См.: СЗ РФ. 2021. № 27 (ч. II), ст. 5351.

определенные в Стратегии, были скорректированы путем смещения акцентов на организацию защиты внутренней инфраструктуры и населения страны, в ближайшее время должна поменяться и Доктрина, и тут важно учесть критику и недочеты.

Следует отметить, однако, что при всех недостатках в Доктрине впервые намечено распределение правоохранительных функций по разным органам государственной власти, что особенно важно с точки зрения обоснования актуальности поднимаемых в данном исследовании вопросов. В частности, среди задач заявлено усиление роли правоприменительных функций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, включая предупреждение и пресечение правонарушений в информационной сфере, а также выявление, изобличение и привлечение к ответственности лиц, совершивших преступления и другие правонарушения в этой сфере.

Такое направление развития перекликается с позицией достаточно большого количества ученых-правоведов: Н.Н. Ковалёвой, рассматривающей информационно-правовую политику и процесс информатизации через призму функционального подхода¹⁵; С.А. Комарова, считающего, что для достижения целей государственного управления необходимо решать конкретные задачи, которые, в свою очередь, обуславливают существование конкретных функций¹⁶, и др. Функциональный подход успешно используется для исследования правовых или государственных институтов в динамике¹⁷, что как нельзя лучше подходит для юридических исследований быстро развивающейся информационной сферы.

Определение функции государства у разных авторов (М.И. Байтин, И.Н. Сенякин, А.В. Малько, В.М. Сырых, М.Н. Марченко, Н.Н. Ковалёва и др.) принципиально не отличается — традиционно это основные направления его деятельности, которые выражают и конкретизируют его сущность и социальное назначение в общественной жизни¹⁸.

Понятие «функции органов власти» используется в нормативных актах для обозначения направления деятельности органа государственной власти¹⁹, т.е. имеет более узкое значение по сравнению с функциями государства. Тем не менее функции государства реализуются через функции органов государственной власти.

Набор функций государства достаточно обширен и может быть различен в зависимости от периода времени и многих факторов, но с 60-х годов XX в. правоохранительная функция неизменно присутствует во всех классификациях (иногда объединяясь с правозащитной функцией²⁰). Действительно, защита законных интересов и прав граждан, обеспечивающая

стабильность общества, является приоритетной задачей государства, что делает востребованными теоретические разработки правоохранительной функции государства.

Тем не менее исследователи сходятся в том, что правоохранительная функция государства в отдельных ее аспектах проработана недостаточно. Например, В.Н. Уваров считает, что не до конца разработаны критерии правоохранительной функции²¹; О.В. Домнина разрешает проблему модернизации правоохранительной функции²². Приведенные позиции представляются обоснованными. В частности, правоохранительную функцию в отношении информационной безопасности пока нельзя назвать до конца оформленной.

Реализация правоохранительной функции государства происходит через систему органов государственной власти, причем, как правило, правоохранительная функция у данных органов основная. К таковым в Российской Федерации традиционно относятся: прокуратура Российской Федерации, Министерство внутренних дел РФ, правоохранительные подразделения Федеральной таможенной службы, Министерство юстиции РФ (вместе с Федеральной службой исполнения наказаний и Федеральной службой судебных приставов), Следственный комитет РФ, Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Федеральная служба безопасности. Но сегодня ситуация такова, что государство вынуждено постоянно модернизировать систему органов, реализующих его правоохранительную функцию. В частности, в информационной сфере действуют органы исполнительной власти, которые не являются правоохранительными, но на текущий момент времени обладают правоохранительными полномочиями. Речь идет прежде всего об имеющей прямое отношение к обеспечению информационной безопасности, подчиненной Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (Минцифры России) Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (далее — Роскомнадзор).

Традиционное для административного права понимание сущности функций исполнительной власти (как основных направлений деятельности органов исполнительной власти, в которых выражается предназначение данной ветви государственной власти) мало чем отличается от определения функции государства²³. Правоохранительная функция органов исполнительной власти (несмотря на то что является основной функцией государства) выделяется не во всех их классификациях (например, отсутствует в классификации, приведенной в работе О.А. Чернова, А.А. Зоровцева, К.А. Зуева²⁴). Некоторые авторы объединяют правозащитную и правоохранительную

¹⁵ См.: Ковалёва Н.Н. Правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении. М., 2020. С. 17–19.

¹⁶ См.: Комаров С.А. Общая теория государства и права. 6-е изд., доп. СПб., 2001. С. 74.

¹⁷ См.: Петров А.В., Зырянов А.В. Дискурс методологических подходов в современных юридических исследованиях // Вестник Томского гос. ун-та. 2018. № 430. С. 205–212. DOI: 10.17223/15617793/430/28

¹⁸ См.: Ковалёва Н.Н., Марченко М.Н. Теория государства и права. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 327; Малько А.В., Матузов Н.И. Теория государства и права: учеб. 4-е изд., испр. и доп. М., 2013; Сырых В.М. Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2006; и др.

¹⁹ См.: Малый А.Ф. Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории // Ученые записки Казанского ун-та. Сер. «Гуманитарные науки». 2012. Т. 154, кн. 4. С. 46–51.

²⁰ См.: Кобзева Е.И., Мамина О.И. Сущность и содержание правоохранительной функции государства // Вестник Академии права и управления. 2018. № 3 (52). С. 64–68.

²¹ См.: Уваров В.Н. Правоохранительная функция государства и механизм ее реализации // Право и государство. № 3–4 (80–81). 2018. С. 111–120.

²² См.: Домнина О.В. Правоохранительная политика как инструмент совершенствования механизма реализации правоохранительной функции современного российского государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 2. С. 150–154.

²³ См.: Соколов А.Ю. Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров. М., 2018; Попова Н.Ф. О функциях исполнительной власти // Вестник РГГУ. Сер. «Экономика. Управление. Право». 2010. С. 111–118; Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005; и др.

²⁴ См.: Чернова О.А., Зоровцева А.А., Зуева К.А. Функции и полномочия органов исполнительной власти: современные теоретические подходы и вопросы практической реализации // Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы: сб. науч. ст. IV Междунар. науч.-практ. конф. Хабаровск, 2017. С. 134–140.

функции²⁵, а С.В. Ведяшкин в попытках разграничить право-защитную и правоохранительную функции федеральных органов исполнительной власти предлагает рассматривать последнюю как установление общего административно-правового режима²⁶. Представляется, что такой подход излишне усложняет рассматриваемое понятие, поэтому под правоохранительной функцией органов исполнительной власти мы понимаем деятельность органов исполнительной власти, направленную на достижение следующих результатов: пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, привлечение лиц, виновных в совершении правонарушений, к юридической ответственности, а также применение к этим субъектам иных мер воздействия.

В общих чертах полномочия Роскомнадзора обозначены в п. 1 Положения о Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, утвержденного постановлением Правительства РФ от 16 марта 2009 г. № 228²⁷: контроль и надзор в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, функции по контролю и надзору за соответствием обработки персональных данных (является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по защите прав субъектов персональных данных) требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также функции по организации деятельности радиочастотной службы.

Каждая из этих функций напрямую связана с информационной безопасностью, а часть из них является правоохранительными, например отдельные функции контроля и надзора в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций.

Доктрина называет дезинформацию всех видов в числе угроз правам и свободам человека в области духовной жизни и информационной деятельности, индивидуальному, групповому и общественному сознанию, духовному возрождению России. Практика последних нескольких лет показала, что одним из эффективных способов дестабилизации общественной обстановки являются т.н. фейки («недоверенные новости»), появившиеся изначально как распространяемые в СМИ сатирические статьи (например, это специализация журнала *The Onion*²⁸) или шутки (так, выражение «газетная утка» появилось в XVII в. в Германии²⁹). В текущий момент времени фейки используются как вид психологического информационного оружия и представляют серьезную опасность, в том числе как вид пропаганды³⁰.

Осознание этого факта отечественной государственной властью произошло давно, о чем свидетельствуют соответствующие разработки служб безопасности еще в советский период³¹, но проблема фейков получила новое звучание в связи

с распространением сетевых медиа, в том числе социальных сетей; с этим же обстоятельством связано и распространение термина «фейковые новости». В научных работах, в частности, приводится статистика поиска в базе Scopus по ключевому слову «fake news»: от 11 статей в 2015 г. до 362 в 2018 г.³² Аналогичная ситуация с поиском по eLibrary.ru — от четырех публикаций в журналах по ключевому слову «фейк» в 2015 г. до 67 статей в 2021 г. По данным исследований, проводимых в Европе, большинство пользователей сети Интернет сталкиваются с фейковыми новостями не реже раза в неделю³³.

Между тем фейки не только подрывают доверие к СМИ, но и могут использоваться как фактор влияния на общественное мнение. Данный вид применения недоверенных новостей осознает и законодатель: в 2018 г. было принято несколько нормативных правовых актов о недоверенных новостях (Федеральный закон от 18.03.2019 г. № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 153 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»»³⁴, Федеральный закон от 18.03.2019 г. № 27-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»³⁵, устанавливающий административную ответственность за распространение недоверенной общественно значимой информации под видом правдивых сообщений); а в 2022 г., спустя чуть больше 10 дней от начала спецоперации на Украине, был принят Федеральный закон от 4 марта 2022 г. № 32-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и статьи 31 и 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации»³⁶, устанавливающий уже уголовную ответственность за распространение заведомо ложной информации об использовании Вооруженных Сил РФ.

Возбуждать дела о правонарушениях уполномочены должностные лица органа, осуществляющего функции по контролю и надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), т.е. Роскомнадзор осуществляет пресечение неправомерных действий должностных лиц и граждан, применение к этим субъектам мер воздействия, что, по сути, является результатом реализации правоохранительной функции.

Анализ научной литературы³⁷ и публикаций в СМИ³⁸ показывает, что реализация именно этой функции Роскомнадзора вызывает большую критику, давая основания считать его органом, осуществляющим цензуру в Глобальной сети.

³² См.: Третьяков А. О., Филатова О. Г., Жук Д. В. и др. Метод определения русскоязычных фейковых новостей с использованием элементов искусственного интеллекта // International Journal of Open Information Technologies. 2018. Т. 6. № 12. С. 99–105.

³³ См.: Fake news and disinformation online. Report. European Union, 2018. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/final-results-eurobarometer-fake-news-and-online-disinformation> (дата обращения: 26.09.2022).

³⁴ См.: СЗ РФ. 2019. № 12, ст. 1221.

³⁵ См.: СЗ РФ. 2019. № 12, ст. 1217.

³⁶ См.: СЗ РФ. 2022. № 10, ст. 1389.

³⁷ См., напр.: Галушкин А. А. К вопросу о месте и роли Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в сфере обеспечения национальной информационной безопасности Российской Федерации на современном этапе посредством работы с операторами поисковых систем // Образование и право. 2018. № 11. С. 260–264.

³⁸ См., напр.: Глава Роскомнадзора прочитал лекцию о цензуре и похвастался блокировкой Rutracker // Хабр. URL: <https://habr.com/ru/post/355960/>; Блокировки интернет-ресурсов как инструмент политической цензуры. URL: <https://reports.ovdinfo.org/blokirovki-internet-resursov-kak-instrument-politicheskoy-cenzury#1>

²⁵ См.: Кобзева Е. И., Мамина О. И. Указ. соч.

²⁶ См.: Ведяшкин С. В. Правозащитная и правоохранительная функции федеральных органов исполнительной власти // Вестник Университета им. О. Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 87–94.

²⁷ См.: СЗ РФ. 2009. № 2, ст. 1431.

²⁸ См.: Кавалерян А. История и теория fake news: как их производили со времен Древнего Рима и как отличить их от правды // Нож. 2018. 27 июня. URL: <https://knife.media/fake-news-history/> (дата обращения: 26.09.2022).

²⁹ См.: Краткий экскурс в историю фейков // Журналист. 2018. 16 окт. URL: <https://jrnlist.ru/fakes-history> (дата обращения: 26.09.2022).

³⁰ См.: Иванищева О. Н. Фейковые новости как новая форма пропаганды // Человек. Культура. Образование. 2018. № 4. С. 104–110.

³¹ См.: Кавалерян А. Указ. соч.

Деятельность по блокировке информационных ресурсов Роскомнадзором берет свое начало с июля 2012 г., когда были приняты поправки в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», обязывающие операторов сети Интернет ограничивать доступ к сайтам, содержащим запрещенную в Российской Федерации информацию. В ноябре 2012 г. появились и правила создания и ведения Единого реестра доменных имен, подлежащих блокировке³⁹ (далее — Реестр), согласно которым определена процедура блокирования ресурса с контентом, связанным с социально опасными явлениями (наркотики, порнография и т.п.). Данная процедура включает в себя уведомление владельца ресурса, выделение времени на удаление запрещенной информации, и только в случае невыполнения требований — внесение сайта в Реестр⁴⁰.

Критики деятельности Роскомнадзора обращают внимание на отсутствие в законодательстве установленных критериев запрещенной в Российской Федерации информации, что вызывает риск злоупотреблений и «лишних» блокировок. Одним из показательных примеров является выигранное Банком ВТБ дело о распространении сведений, порочащих его деловую репутацию. Так, в сентябре 2018 г. суд признал опубликованную на 16 новостных ресурсах информацию не соответствующей действительности и запрещенной к распространению на территории Российской Федерации; такое же решение по еще 14 сайтам суд вынес в ноябре 2018 г. Сложность была в том, что суд признал запрещенной информацию, причем по материалам издания «Ведомости» в решениях судов были указаны абзацы оспариваемых статей, но сами сведения, попавшие под запрет, не конкретизировались⁴¹. В результате такие постановления суда вызвали волну блокировок, под которые попало более 1000 сайтов, что, в свою очередь, существенно усложнило работу журналистов и снизило рейтинг доверия населения к деятельности Роскомнадзора.

Решение данной проблемы может быть аналогичным тому, что озвучено экспертной группой высокого уровня (“the HLEG”) в докладе «Многоуровневый подход к дезинформации: доклад независимой Экспертной группы высокого уровня по противодействию “фейковым новостям” и онлайн-дезинформации»⁴² — речь идет о повышении прозрачности. Конечно, в этом докладе прежде всего имеется в виду повышение прозрачности рекламного пространства в цифровой среде, однако прозрачность и определенность критериев оценки отнесения информации к недостоверной или запрещенной способствовали бы и совершенствованию исследуемой функции Роскомнадзора.

³⁹ См.: постановление Правительства РФ от 26.10.2012 г. № 1101 «О единой автоматизированной информационной системе “Единый реестр доменных имен, указателей страниц сайтов в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” и сетевых адресов, позволяющих идентифицировать сайты в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”, содержащие информацию, распространение которой в Российской Федерации запрещено» // СЗ РФ. 2012. № 44, ст. 6044.

⁴⁰ См.: Закон об уголовном наказании за фейки. Как он изменил работу журналистов // РБК. 2022. 5 марта. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/07/09/2017/59b00e269a79475c24ccf090 (дата обращения: 26.09.2022).

⁴¹ См.: Роскомнадзор массово блокирует статьи о ВТБ // Ведомости. 2019. 4 апр.

⁴² European Commission. A Multi-Dimensional Approach to Disinformation. Report of the Independent High Level Group on Fake News and Online Disinformation. Accessed: 20.03.2018. URL: https://blog.wanifra.org/sites/default/files/field_blog_entry_file/HLEGReportonFakeNewsandOnlineDisinformation.pdf (дата обращения: 26.09.2022).

Что касается новых нормативных правовых актов о фейках, то в основном претензии авторов публикаций связаны с двумя положениями:

1. Особый порядок удаления недостоверной информации, по которому Роскомнадзор сначала блокирует ресурс, а потом уже передает. Стандартная процедура блокировки для ресурсов была описана выше. В этом случае предоставляется возможность решить вопрос в досудебном порядке. Блокировка в случае размещения недостоверных новостей происходит незамедлительно по требованию Генерального прокурора РФ или его заместителя, только после этого следует уведомление владельца ресурса.

Такое решение можно назвать оправданным сейчас, в период открытой информационной войны, когда борьба с фейками требует оперативности, но данная мера должна быть временной. Дело в том, что технически устройство Глобальной сети основано на принципе децентрализованного управления и отсутствия ограничений в распространении информации. Так, руководитель «Роскомсвободы» Артем Козлюк считает, что любая информация, в том числе и запрещенная, найдет способ дойти до потребителя — если не по одним, то по другим каналам⁴³. Кроме того, реагировать необходимо не в ущерб добросовестным пользователям⁴⁴. При большом количестве закрытой блокировками информации ее поиск будет сопряжен с нарушениями даже законопослушными гражданами. Все это означает, что излишнее количество блокировок в досудебном порядке может привести к противоположному защите населения эффекту, укрепляя правовой нигилизм в обществе и снижая доверие к власти.

Таким образом, представляется, что в стратегических и комплексных научных документах, описывающих направления правовой политики, должно быть предусмотрено введение единого порядка блокирования информации, т.е. передача полномочий по инициативе ограничений доступа Роскомнадзору.

2. Оценочный характер критерия определения ложности информации (на усмотрение Генерального прокурора РФ или его заместителя), из-за чего так или иначе могут возникать подозрения относительно объективности принимаемого решения. Неопределенность формулировки состава отмечал и Г. Напалков, управляющий компании Legalight⁴⁵.

Путь решения данной проблемы определен выше — повышение прозрачности оценки информации на достоверность.

Кроме того, в рамках конструирования положений правовой политики в сфере совершенствования функций Роскомнадзора стоит присмотреться к существующим в мире моделям борьбы с фейковыми новостями, при которых юридические меры носят скорее поддерживающий характер. В частности, американские и европейские исследователи делают упор на технологические методы борьбы (закон обеспечивает только необходимое пространство для функционирования технических алгоритмов — искусственного интеллекта, алгоритмов, отслеживающих фейки через социальные сети), повышение

⁴³ См.: Блокировки интернет-ресурсов как инструмент политической цензуры. URL: <https://reports.ovdinfo.org/blokirovki-internet-resursov-kak-instrument-politicheskoy-cenzury#1> (дата обращения: 26.09.2022).

⁴⁴ См.: Колесников Р. «Запрос на усиление контроля». Как изменится политика Роскомнадзора // ФедералПресс. 2020. 1 апр. URL: <https://fedpress.ru/article/2468145> (дата обращения: 26.09.2022).

⁴⁵ См.: Закон об уголовном наказании за фейки. Как он изменил работу журналистов // РБК. 2022. 5 марта. URL: https://www.rbc.ru/technology_and_media/07/09/2017/59b00e269a79475c24ccf090 (дата обращения: 26.09.2022).

медиаграмотности пользователей и журналистов⁴⁶. Разрабатываются за рубежом (США и государства Европы) и системы распознавания фейкового контента, использующие инструменты автоматического сбора информации в сети Интернет и модели машинного обучения (искусственный интеллект) — как на государственном уровне (например, в Италии полиция запустила онлайн-сервис для проверки гражданами подлинности новостей⁴⁷), так и в рамках крупных киберкорпораций: Google, Facebook, YouTube⁴⁸.

Конечно, следует отметить, что уровень развития технологий искусственного интеллекта и наличие большого количества правовых и этических проблем, связанных с его применением для принятия юридически значимых решений, не позволяют пока говорить о полноценной замене регулятора при блокировке ресурсов, содержащих недостоверную информацию, на искусственный интеллект. Однако поскольку Роскомнадзор изначально задумывался как орган, который будет способствовать созданию безопасного информационного пространства, а не разрушению новейших цифровых технологий, представляется интересным присмотреться к озвученной ранее позиции относительно внедрения технологических решений по автоматическому отслеживанию противоправного контента и соответствующего дополнения функций Роскомнадзора, включения в их перечень и сопровождения разработки, внедрения и обеспечения работы таких систем.

В данной ранее трактовке правоохранительной функции органов исполнительной власти получается, что Роскомнадзор имеет достаточно много правоохранительных функций, хотя к правоохранительным органам не относится. Это, в свою очередь, делает Роскомнадзор органом, чью деятельность необходимо учитывать при выстраивании правоохранительной политики.

* * *

Таким образом, проведенный анализ позволяет сформулировать вывод об усилении роли правоохранительной функции всех органов государственной власти, включая исполнительные. Более того, правоохранительные функции есть не только у органов, которые традиционно называются правоохранительными. Причем у некоторых из таковых (не относящихся к правоохранительным) органов достаточно правоохранительных функций, чтобы оказывать существенное влияние на реализацию не только правовой политики в сфере информационной безопасности, но и правоохранительной политики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учеб. для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М., 2005.
- Белозёров О.И. Оценка эффективности реализации положений Доктрины информационной безопасности Российской Федерации // Вестник Хабаровского гос. ун-та экономики и права. 2019. № 2. С. 87–91.
- Ведяшкин С.В. Правозащитная и правоохранительная функции федеральных органов исполнительной власти // Вестник Университета им. О.Е. Кутафина. 2019. № 6. С. 87–94.
- Галушкин А.А. К вопросу о месте и роли Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций в сфере обеспечения национальной информационной безопасности Российской Федерации на современном этапе посредством работы с операторами поисковых систем // Образование и право. 2018. № 11. С. 260–264.
- Домнина О.В. Правоохранительная политика как инструмент совершенствования механизма реализации правоохранительной функции современного российского государства // Правовая политика и правовая жизнь. 2019. № 2. С. 150–154.
- Иванищева О.Н. Фейковые новости как новая форма пропаганды // Человек. Культура. Образование. 2018. № 4. С. 104–110.
- Кавалерян А. История и теория fake news: как их производили со времен Древнего Рима и как отличить их от правды // Нож. 2018. 27 июня. URL: <https://knife.media/fake-news-history/> (дата обращения: 26.09.2022).
- Кобзева Е.И., Мамина О.И. Сущность и содержание правоохранительной функции государства // Вестник Академии права и управления. 2018. № 3(52). С. 64–68.
- Ковалёва Н.Н. Правовое регулирование использования информационных технологий в государственном управлении. М., 2020. С. 17–19.
- Ковалёва Н.Н., Марченко М.Н. Теория государства и права. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2004. С. 327.
- Комаров С.А. Общая теория государства и права. 6-е изд., доп. СПб., 2001. С. 74.
- Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012.
- Малько А.В., Костюков А.Н., Кроткова Н.В. Правовая политика в современной России: актуальные проблемы теории и практики (Обзор материалов «круглого стола») // Государство и право. 2019. № 6. С. 130–137. DOI: 10.31857/S013207690005270-9
- Малько А.В., Матузов Н.И. Теория государства и права: учеб. 4-е изд., испр. и доп. М., 2013.
- Малько А.В., Солдаткина О.Л. Информационно-правовая политика в современном обществе: сравнительный анализ // Сравнительная политика. 2019. № 1. С. 42–58.
- Малый А.Ф. Функции органов государственной власти: институционализация правовой категории // Ученые записки Казанского ун-та. Сер. «Гуманитарные науки». 2012. Т. 154, кн. 4. С. 46–51.
- Петров А.В., Зырянов А.В. Дискурс методологических подходов в современных юридических исследованиях // Вестник Томского гос. ун-та. 2018. № 430. С. 205–212. DOI: 10.17223/15617793/430/28
- Попова Н.Ф. О функциях исполнительной власти // Вестник РГГУ. Сер. «Экономика. Управление. Право». 2010. С. 111–118.
- Соколов А.Ю. Административное право Российской Федерации: учеб. для бакалавров. М., 2018.
- Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Правоохранительная политика в сфере обеспечения информационной безопасности как часть современной правовой политики Российской Федерации: основные тенденции развития // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 2. С. 91–101.
- Соколов А.Ю., Лакаев О.А. Эффективность правовой политики в сфере обеспечения информационной безопасности (правоохранительный аспект) // Правовая политика и правовая жизнь. 2021. № 3. С. 16–27.
- Сырых В.М. Теория государства и права: учеб. для вузов. М., 2006.
- Третьяков А.О., Филатова О.Г., Жук Д.В. и др. Метод определения русскоязычных фейковых новостей с использованием элементов искусственного интеллекта // International Journal of Open Information Technologies. 2018. Т. 6. № 12. С. 99–105.

⁴⁶ См.: Andorfer A. Spreading Like Wildfire: Solutions for Abating the Fake News Problem on Social Media via Technology Controls and Government Regulation // Hastings L.J. 2018. Vol. 69. P. 1410–1429; Figueira A. Current State of the Art to Detect Fake News in Social Media: Global Trendings and Next Challenges / A. Figueira, N. Guimarães, L. Torgo // 14th International Conference on Web Information Systems and Technologies. 2018. P. 38–50; и др.

⁴⁷ См.: Владимир Груздев: Проблема фейковых новостей интернациональна // Росс. газ. 2019. 12 марта.

⁴⁸ См.: Третьяков А.О., Филатова О.Г., Жук Д.В. и др. Указ. соч.

24. Уваров В.Н. Правоохранительная функция государства и механизм ее реализации // Право и государство. № 3–4 (80–81). 2018. С. 111–120.
25. Чернова О.А., Здоровцева А.А., Зуева К.А. Функции и полномочия органов исполнительной власти: современные теоретические подходы и вопросы практической реализации // Государственное управление III тысячелетия: проблемы и перспективы: сб. науч. ст. IV Междунар. науч.-практ. конф. Хабаровск, 2017. С. 134–140.
26. Andorfer A. Spreading Like Wildfire: Solutions for Abating the Fake News Problem on Social Media via Technology Controls and Government Regulation // Hastings L.J. 2018. Vol. 69. P. 1410–1429.
27. Figueira Á. Current State of the Art to Detect Fake News in Social Media: Global Trendings and Next Challenges / A. Figueira, N. Guimarães, L. Torgo // 14th International Conference on Web Information Systems and Technologies. 2018. P. 38–50.
13. Mal'ko A.V., Kostyukov A.N., Krotkova N.V. Legal policy in modern Russia: actual problems of theory and practice (Review of the materials of the "Round Table") // State and Law. 2019. No. 6. P. 130–137. DOI: 10.31857/S013207690005270-9 (in Russ.).
14. Mal'ko A.V., Matuzov N.I. Theory of state and law: textbook. 4th ed., rev. and add. M., 2013 (in Russ.).
15. Mal'ko A.V., Soldatkina O.L. Information and legal policy in modern society: comparative analysis // Comparative politics. 2019. No. 1. P. 42–58 (in Russ.).
16. Maly A.F. Functions of state authorities: institutionalization of the legal category // Scientific notes of the Kazan University. Ser. "Humanities". 2012. Vol. 154, book 4. P. 46–51 (in Russ.).
17. Petrov A.V., Zyryanov A.V. Discourse of methodological approaches in modern legal studies // Herald of the Tomsk State University. 2018. No. 430. P. 205–212. DOI: 10.17223/15617793/430/28 (in Russ.).
18. Popova N.F. On the functions of the executive power // Herald of the Russian State University. Ser. "Economics. Management. Law". 2010. P. 111–118 (in Russ.).
19. Sokolov A. Yu. Administrative Law of the Russian Federation: textbook for bachelors. M., 2018 (in Russ.).
20. Sokolov A. Yu., Lakaev O.A. Law enforcement policy in the field of information security as part of the modern legal policy of the Russian Federation: main development trends // Legal policy and legal life. 2021. No. 2. P. 91–101 (in Russ.).
21. Sokolov A. Yu., Lakaev O.A. The effectiveness of legal policy in the field of information security (law enforcement aspect) // Legal policy and legal life. 2021. No. 3. P. 16–27 (in Russ.).
22. Syrykh V.M. Theory of State and law: textbook for universities. M., 2006 (in Russ.).
23. Tretyakov A.O., Filatova O.G., Zhuk D.V. et al. A method for determining Russian-language fake news using artificial intelligence elements // International Journal of Open Information Technologies. 2018. Vol. 6. No. 12. P. 99–105 (in Russ.).
24. Uvarov V.N. Law enforcement function of the state and the mechanism of its implementation // Law and the state. № 3–4 (80–81). 2018. P. 111–120 (in Russ.).
25. Chernova O.A., Zdorovtseva A.A., Zueva K.A. Functions and powers of executive authorities: modern theoretical approaches and issues of practical implementation // Public administration of the III millennium: problems and prospects: collection of scientific Articles IV International scientific-practical Conf. Khabarovsk, 2017. P. 134–140 (in Russ.).
26. Andorfer A. Spreading Like Wildfire: Solutions for Abating the Fake News Problem on Social Media via Technology Controls and Government Regulation // Hastings L.J. 2018. Vol. 69. P. 1410–1429.
27. Figueira Á. Current State of the Art to Detect Fake News in Social Media: Global Trendings and Next Challenges / A. Figueira, N. Guimarães, L. Torgo // 14th International Conference on Web Information Systems and Technologies. 2018. P. 38–50.

REFERENCES

1. Bakhrakh D.N., Rossinsky B.V., Starilov Yu.N. Administrative Law: textbook. 2nd ed., rev. and add. M., 2005 (in Russ.).
2. Belozherov O.I. Evaluation of the effectiveness of the implementation of the provisions Doctrines of information security of the Russian Federation // Herald of the Khabarovsk State University of Economics and Law. 2019. No. 2. P. 87–91 (in Russ.).
3. Vedyashkin S.V. Human rights and law enforcement functions of federal executive authorities // Herald of Kutafin University. 2019. No. 6. P. 87–94 (in Russ.).
4. Galushkin A.A. On the question of the place and role of the Federal Service for supervision in the field of communications, information technologies and mass communications in the field of ensuring national information security of the Russian Federation at the present stage through work with search engine operators // Education and Law. 2018. No. 11. P. 260–264 (in Russ.).
5. Domnina O.V. Law enforcement policy as a tool for improving the mechanism for implementing the law enforcement function of the modern Russian state // Legal policy and legal life. 2019. No. 2. P. 150–154 (in Russ.).
6. Ivanishcheva O.N. Fake news as a new form of propaganda // Man. Culture. Education. 2018. No. 4. P. 104–110 (in Russ.).
7. Kavalerian A. History and theory of fake news: how they were produced since the time of Ancient Rome and how to distinguish them from the truth // Knife. 2018. June 27. URL: <https://knife.media/fake-news-history/> (accessed: 26.09.2022) (in Russ.).
8. Kobzeva E.I., Mamina O.I. The essence and content of the law enforcement function of the state // Herald of the Academy of Law and Management. 2018. No. 3(52). P. 64–68 (in Russ.).
9. Kovaleva N.N. Legal regulation of the use of information technologies in public administration. M., 2020. P. 17–19 (in Russ.).
10. Kovaleva N.N., Marchenko M.N. Theory of State and law. 2nd ed., reprint and add. M., 2004. P. 327 (in Russ.).
11. Komarov S.A. General theory of state and law. 6th ed., add. SPb., 2001. P. 74 (in Russ.).
12. Mal'ko A.V. Theory of legal policy. M., 2012 (in Russ.).

Сведения об авторе

СОЛДАТКИНА Оксана Леонидовна — кандидат юридических наук, старший научный сотрудник Саратовского филиала Института государства и права Российской академии наук; 410028 г. Саратов, ул. Чернышевского, д. 135
ORCID: 0000-0002-9955-4083

Authors' information

SOLDATKINA Oksana L. — PhD in Law, senior researcher, Saratov Branch of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences; 135 Chernyshevsky str., 410028 Saratov, Russia