

Административное право

УДК 342.951

JELclassification: K23

МАТЮШЕНКОВ Дмитрий Михайлович¹

¹ Молодежный парламент при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, ул. Охотный ряд, д. 1, Москва, 103265, Россия.

<http://orcid.org/0000-0001-8377-3479>

¹ Матюшенков Дмитрий Михайлович, заместитель руководителя аппарата Молодежного парламента при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации; аспирант федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», Москва. E-mail: mdm95@yandex.ru

Научный руководитель: Юрий Викторович Степаненко, профессор кафедры административного права и процесса Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный научный сотрудник ФКУ НИИ ФСИН России доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, Москва, Россия. E-mail: stepanenko.50@mail.ru

<https://orcid.org/0000-0003-3818-3087>

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ КИБЕРДРУЖИН В СФЕРЕ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА

Предмет/тема. Рассматриваются основные элементы правового статуса кибердружин, анализируется нормативно-правовая база и перспективы правового регулирования деятельности выделенных общественных объединений, изучается федеральный и региональный опыт законодательного регулирования деятельности кибердружин.

Цели/задачи. Изучение основных подходов правового регулирования деятельности кибердружин. Рассматривается федеральный и региональный опыт, проект федерального закона "О кибердружинах" для проведения сравнительно анализа и формирования предложений по оптимизации правового регулирования деятельности кибердружин в сфере охраны общественного порядка.

Методология. Использовались методы анализа, синтеза, описания, сравнения, исторический метод, метод сравнительного правоведения, методы формальной логики.

Выводы. В настоящее время на федеральном уровне отсутствует закрепленное понятие "кибердружина", в то же время на региональном уровне даются различные трактовки этого понятия. Для эффективного функционирования необходимо упорядочить статус кибердружин, дифференцировав его от иных общественных объединений, участвующих в охране общественного порядка.

Ключевые слова: *общественные объединения, безопасность, общественный порядок, добровольные народные дружины, кибердружины, полиция.*

Administrative law

Dmitry M. Matyushenkov, Deputy Chief of Staff of the Youth Parliament at the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation; Postgraduate student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)", Moscow.
E-mail: mdm95@yandex.ru.

Academic Supervisor: *Yuri Viktorovich Stepanenko, Professor of the Department of Administrative Law and Procedure at the University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy), Chief Researcher of the PKU NII FSIN of Russia Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Moscow, Russia.*

ACTIVITIES OF CYBER -SQUAD IN THE FIELD OF PUBLIC ORDER PROTECTION

Subject / Topic Discusses the basic elements of the legal status of cyber-squad, the author analyzes the normative-legal framework and prospects of legal regulation of activities of public associations, studied Federal and regional experience of legislative regulation of cyber-squad.

Goals / Objectives A study of the major approaches to legal regulation of activities of cyber-squad. The article considers federal and regional experience, the draft federal law "On cyber-squad" for conducting a comparative analysis and forming proposals for optimizing the legal regulation of the activities of cyber-soldiers in the field of public order protection.

Methodology Methods of analysis, synthesis, descriptions, comparisons, historical method, method of comparative jurisprudence, methods of formal logic were used.

Conclusion and Relevance Currently, at the federal level, there is no fixed concept of "cyber-squad", at the same time, at the regional level, various interpretations of this concept are given. For effective functioning, it is necessary to regulate the status of cyber-squad, differentiating it from other public associations involved in the protection of public order.

Keywords: *public associations, security, public order, voluntary people's squads, cyber-squad, police.*

Распространение электронных гаджетов и программных средств привело к расширению цифрового пространства, а следовательно, и ряда негативных последствий и угроз. Общество столкнулось с тем, что отработанные механизмы защиты от распространения нежелательной информации, такие как запрет издания литературного произведения, уничтожение тиража и тому подобные меры оказались малоэффективны ввиду того, что любая информация размещается в Интернете, а доступ к ней может получить любой человек, обладающий доступом в Сеть. Важно отметить, что наиболее активными пользователями сети Интернет является молодежь, которая под влиянием различных факторов и проблем и с учетом психологических особенностей становится наиболее подверженной деструктивному влиянию [1]. Применительно к информации, размещенной электронно, успешно действует блокировка доступа к сайтам и страницам, содержащим запрещенный для размещения контент, а в ряде случаев - административное и уголовное преследование лиц, разместивших незаконный контент в сети Интернет.

В теории административного права отмечается, что особенностью

современного периода взаимодействия органов государственной власти и общественных объединений является то, что впервые за много лет происходит попытка модернизации правоохранительных органов и создания качественно новых условий ее взаимодействия с институтами гражданского общества [2]. Также отмечается, что характер взаимоотношений между сотрудниками правоохранительных органов и гражданами является одним из важнейших индикаторов социально-политической ситуации в стране, так как в глазах населения правоохранительные органы, с одной стороны, олицетворяют порядок, установленный законом, а с другой, – является наиболее «осязаемым инструментом власти» [3].

Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций является государственным органом, который выполняет функцию обеспечения защиты от ненадлежащей информации, охране общественного порядка в киберпространстве. Очевидно, вместе с тем, что силами лишь единственного государственного органа обеспечить реализацию этой задачи невозможно, необходимо участие общества в форме определенных общественных объединений. Такие общественные объединения были образованы, получив название кибердружин. Федеральным законом от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка»¹ предусмотрено два вида общественных объединений, которые могут привлекаться к охране общественного порядка: добровольные народные дружины и общественные объединения правоохранительной направленности.

Указанные общественные объединения по своему статусу имеют особенность, выраженную в привязке к определенной территории. Для кибердружин это является проблемой, поскольку Интернет представляет собой единое пространство, не ограниченное какой-либо территорией. Более того, порядок взаимодействия правоохранительных органов с представителями кибердружин не регламентирован и их правовой статус не определен², впрочем эта проблема характерна и для добровольных народных дружин, что отмечалось нами ранее [4].

Восполнить этот недостаток возможно, как показала практика, двумя путями.

Первая возможность предложена в проекте федерального закона "О кибердружинах", который определил кибердружину как общественное объединение, взаимодействующее с правоохранительными органами и органами государственной власти для противодействия распространению в сети Интернет противоправной информации, а также поддержки безопасной информационной среды в сети Интернет. Предложенное законодательное определение не является достаточно успешным способом

¹ Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка" // СПС «КонсультантПлюс».

² Проект федерального закона о кибердружинах (законопроект не был внесен в Государственную Думу) // СПС «КонсультантПлюс».

решения проблемы. Во-первых, закон до сих не принят. Во-вторых, сама формулировка представляется не вполне удачной. По сути, авторы использовали действующие нормы о добровольных народных дружинах, включив в них положения о противодействии незаконному контенту в сети Интернет. Однако при таком подходе целесообразнее ставить вопрос не о принятии нового закона, а о внесении изменений в уже имеющийся Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка". Это обусловлено отсутствием каких-либо существенных изменений в статусе дружин, поэтому принятие дополнительного закона представляется избыточным.

Вторая возможность разрешения проблемы - принятие регионального нормативно-правового акта. Такие акты приняты в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, Республике Бурятия и в Белгородской области. В ХМАО - Югре был разработан проект приказа «Об организации деятельности Кибердружин Ханты-Мансийского автономного округа – Югры¹», которым кибердружины определены как "добровольные объединения групп единомышленников, осуществляющих в сети Интернет действия по выявлению противоправной информации, требующей дальнейшей оценки и принятия соответствующих мер реагирования в рамках действующего законодательства Российской Федерации и автономного округа". Очевидно, что имеются в виду группы, имеющие общую цель, но не имеющие никакого правового закрепления и положения. Схожий подход применяет и Белгородская область с введением для кибердружин координирующего органа² - управления молодежной политики Белгородской области. Вероятнее всего, такой выбор вызван тем, что основу кибердружин составляет молодежь, между тем противодействие незаконному контенту в сети Интернет лежит в стороне от молодежной политики, а потому представляется, что координировать эту деятельность должны иные структуры.

В республике Бурятия был принят Порядок взаимодействия с кибердружинами в Республике Бурятия, утвержденный постановлением Правительства Республики Бурятия от 12.07.2019 N 378³, где под кибердружиной понимаются добровольцы (волонтеры), организаторы добровольческой (волонтерской) деятельности, добровольческие (волонтерские) организации. Данное определение не соответствует Федеральному закону от 11 августа 1995 г. N 135-ФЗ "О благотворительной

¹ Проект приказа Департамента образования и молодежной политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры Об организации деятельности Кибердружин Ханты-Мансийского автономного округа – Югры // СПС «КонсультантПлюс».

² Постановление Правительства Белгородской области от 22 мая 2017 года n 181-пп об организации деятельности кибердружин Белгородской области // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Правительства республики Бурятия от 12 июля 2019 года n 378 Об утверждении порядка взаимодействия с кибердружинами в республике Бурятия // СПС «КонсультантПлюс».

деятельности и добровольчестве (волонтерстве)", который определяет понятие волонтерства и ограничивает волонтеров видами деятельности из закрытого перечня, предусмотренного статьей 2 указанного закона. Поиск противоправного контента в сети Интернет в вышеназванной статье не указан, поэтому кибердружики не могут определяться как волонтеры.

Из изложенного явно следует, что сегодня не сформирован единый подход к определению организационно-правовой формы кибердружины. Деятельность подобных структур возможна только на основе тщательно проработанного нормативного регулирования. Предложенный проект федерального закона «О кибердружинах» таковым, к сожалению, считаться не может. Он включает в себя совокупность скорректированных положений Федерального закона от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ, но без учета специфики деятельности в сфере электронной информации. Кибердружина рассматривается как группа людей, которая собирается в одном месте и коллективно ищет противоправный контент в сети Интернет. Если принять такое определение, возникает ряд моментов, которые нуждаются в регулировании.

Так, следует определить статус и отдельные аспекты полномочий кибердружин и кибердружников, перечень оснований, при наличии которых лицо не может стать членом кибердружины, режим предоставления такого документа как удостоверение кибердружника и т.п.

Помимо изложенного, актуален и вопрос о том, могут ли кибердружники осуществлять свою деятельность дистанционно и экстерриториально. Действующее законодательство, в частности Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹, дает возможность любому гражданину подать жалобу или заявление в электронном виде. Подобная возможность в отношении экстремистского контента и детской порнографии реализована на сайте Роскомнадзора. Получается, что любой неравнодушный гражданин вправе без особых полномочий и специального разрешения делать то же, что и кибердружник, не выходя из своего дома. При этом кибердружник, исходя из предложенного правового регулирования, вправе выявлять незаконный контент только в определенном месте и только в компании с другими кибердружниками. Представляется, что такой подход практически лишает эффективности работу кибердружины.

Одним из наиболее дискуссионных вопросов является вопрос целесообразности формирования реестра кибердружин исключительно на региональном уровне. Законопроект содержит положение о включении в реестр всех кибердружин субъекта РФ. Региональный реестр ведется территориальным органом федерального органа исполнительной власти,

¹ Федеральный закон "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" от 02.05.2006 N 59-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

осуществляющего функции по контролю и надзору средств массовой информации, информационных технологий и связи.

Как было отмечено выше, в деятельности кибердружин, в отличие от добровольных народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности, имеется специфика. Кибердружины не могут быть привязаны в своей деятельности к какой-то ограниченной территории, поскольку "вылавливают" незаконный контент в Интернете в целом. Поэтому разграничение территориальной подведомственности в отношении киберправонарушений представляется весьма проблематичным. Если деятельность не привязана к территории, то и реестр кибердружин должен быть общефедеральным.

Законопроект предполагает значительное участие в деятельности по противодействию незаконному контенту органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, которые не должны быть ограничены в возможностях получения сведений о кибердружинах. Поэтому может быть предложен следующий механизм взаимодействия: регистрация кибердружин осуществляется в уведомительном порядке через территориальный орган федерального органа исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в средствах массовой информации, информационных технологий и связи, с последующим внесением в федеральный реестр кибердружин.

Немаловажное значение имеет и то, кто будет руководить кибердружиной. Назначению командира кибердружины уделено внимание в законопроекте. Его авторами предложено использование механизма назначения командного состава, схожего по своему составу с механизмом, сформированным в Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка». Назначение предполагает согласование с государственным органом. Между тем данный подход порождает правовую коллизию с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», положения которого устанавливают недопустимость вмешательства органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность общественных организаций, а также свободу их внутренней структуры.

Кибердружины не могут функционировать без специального оборудования, и обеспечение их таким оборудованием нуждается в специальном регулировании, как и обучение методологии выявления запрещенного контента в сети Интернет. Практика показывает наличие ряда проблем в этом аспекте. Так, широкую известность получил случай в Тюменской области, когда представителя кибердружины в интервью спросили, что такое экстремизм, и попросили его рассказать об этом своими словами. Кибердружинник был вынужден прибегнуть к помощи поисковой системы, так как сам он это определение сформулировать не смог, и зачитал его из Интернета¹.

¹ Официальный сайт газеты Лента.URL: <https://lenta.ru/>

Законопроект предоставляет кибердружинам право привлекать пожертвования, а также получать материальную поддержку от органов исполнительной власти регионов и муниципальных образований. Учитывая одинаковую направленность деятельности органов Роскомнадзора и кибердружин, представляется, что приоритетной для регионов станет поддержка органа государственной власти субъекта, а не общественного объединения. Возможно, следовало бы предусмотреть и иные варианты финансирования деятельности кибердружин. А схожесть деятельности наталкивает на мысль об актуальности взаимодействия государственных органов и общественного объединения в сфере кибербезопасности, в связи с чем требуется проработать основы и формы такого взаимодействия.

Отдельным элементом следует рассмотреть вопрос гарантий для членов кибердружин. Законопроект в числе гарантий закрепляет такое правомочие, как воспрепятствование деятельности кибердружин, осуществляемой на законном основании, которое влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Здесь мы должны отметить, что в отношении добровольных народных дружин действует норма Кодекса РФ об административных правонарушениях, которая в статье 19.35 устанавливает ответственность за воспрепятствование деятельности народного дружинника или внештатного сотрудника полиции в связи с их участием в охране общественного порядка либо невыполнение их законных требований о прекращении противоправных действий. Однако, как мы установили, статус кибердружинника и статус народного дружинника все же различны, а потому эта норма применяться не может. В то же время альтернативы законодатель не предлагает, а потому приходится признать, что такая формулировка является нерабочей.

Следует также отметить еще один интересный элемент, который отсутствует в Федеральном законе от 2 апреля 2014 г. N 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», а именно возможность выплаты вознаграждений за помощь в раскрытии преступлений и задержании лиц, их совершивших. Здесь возникает сразу несколько вопросов. Первый из них касается основной деятельности кибердружин, которая более ориентирована на поиск административных правонарушений, нежели преступлений, поскольку выявление первых является более простым, и зачастую происходит по формальным признакам, однако награды за раскрытые административные правонарушения законодатель не предусматривает. Второй аспект касается финансирования механизма стимулирования. Не указывается, за счет какого бюджета должны производиться выплаты отличившимся кибердружинникам, поскольку в муниципальном бюджете ресурсов на это нет, а установление взаимодействия такого рода с бюджетом субъекта Российской Федерации будет нарушать всю логику бюджетной системы.

Кибердружины безусловно имеют право на существование. Интерес общества к содействию органам государственной власти в реализации их

полномочий должен поддерживаться и развиваться, однако для этого должны выбираться правильные формы. Так, например, следует внести изменения в положения Федерального закона от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ "Об участии граждан в охране общественного порядка", регламентировав в нем деятельность кибердружин, проработать систему дистанционного доступа, воспользовавшись которой кибердружинник при проведении мониторинга мог бы в упрощенном порядке уведомить уполномоченные органы о нарушениях. В этой же системе доступа должна быть регистрация, которая позволит идентифицировать кибердружинника, тем самым повысив качество его работы и предотвратив возможные правонарушения.

Список источников:

1. Каберник (2017) – *Каберник В.В. Противодействие идеологии терроризма и экстремизма в образовательной сфере и молодежной среде* // МГИМО; Всероссийский форум (Москва, 18–19 сентября 2017 г.) – Москва. 2017.

2. Половинкин (2012) – *Половинкин В.А. Перспективы социального механизма взаимодействия полиции и институтов гражданского общества* // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 3 (55).

3. Бучакова, Дизер (2015) – *Бучакова М.А., Дизер О.А. Взаимодействие полиции и общества* // Вестник Омского университета. Серия. Право. 2015. № 2 (43). С. 58–63.

4. Матюшенков (2017) – *Матюшенков Д.М. Правовые и организационные проблемы добровольных народных дружин и дальнейшее развитие этого института в Российской Федерации* // Современный юрист: Русско-Итальянский Международный Университет (Институт) (Москва). 2017, № 4 (21). С. 108-115.

References:

Kabernik (2017) – Kabernik V.V. Counteraction to the ideology of terrorism and extremism in the educational sphere and youth environment // MGIMO; All-Russian Forum (Moscow, September 18-19, 2017) – Moscow [Protivodeystviye ideologii terrorizma i ekstremizma v obrazovatel'noy sfere i molodezhnoy srede // MGIMO; Vserossiyskiy forum (Moskva, 18–19 sentyabrya 2017 g.) – Moskva]. 2017.

Polovinkin (2012) – Polovinkin V.A. Prospects of the social mechanism of interaction between the police and civil society institutions // Bulletin of the St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia [Perspektivy sotsial'nogo mekhanizma vzaimodeystviya politsii i institutov grazhdanskogo obshchestva // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii]. 2012. № 3 (55).

Buchakova, Dizer (2015) – Buchakova M.A., Dizer O. A. Interaction of the police and society // Bulletin of the Omsk University. Series. Right. [Vzaimodeystviye politsii i obshchestva // Vestnik Omskogo universiteta. Seriya. Pravo]. 2015. № 2 (43). pp. 58-63.

Matyushenkov (2017) – Matyushenkov D.M. Legal and organizational problems of voluntary people's squads and the further development of this institute in the Russian Federation // Modern Lawyer: Russian-Italian International University (Institute) (Moscow) [Pravovyye i organizatsionnyye problemy dobrovol'nykh narodnykh druzhin i dal'neysheye razvitiye etogo

instituta v Rossiyskoy Federatsii // *Sovremennyy yurist: Russko-Ital'yanskiy Mezhdunarodnyy Universitet (Institut) (Moskva)*. 2017, № 4 (21) pp. 108-115.