

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ В ИНФОРМАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ: НОВЫЕ ЗАДАЧИ ПРАВА

© 2018 г. Э. В. Талапина

Институт государства и права РАН, Москва

E-mail: inform@igpran.ru

Institute of state and law of RAS, Moscow

E-mail: inform@igpran.ru

Поступила в редакцию 20.06.2017 г.

Рассматриваются эволюция правовой теории государственного суверенитета и влияние Интернета на государственный суверенитет. Противоречие между таким традиционным принципом государственного суверенитета, как территория, и экстерриториальностью Интернета обуславливает необходимость переосмысления механизма реализации суверенитета в условиях Интернета. Оцениваются перспективы совмещения киберпространства с государственным суверенитетом и возникающие в этой связи новые правовые задачи.

Ключевые слова: государственный суверенитет, информационный суверенитет, киберсуверенитет, интернет, киберпространство, правовое регулирование.

DOI: 10.7868/S0132076918050074

Современная эпоха полна перемен и переломов, зачастую покушающихся на привычные нам устои. Многие изменения сначала катализировались распространением новых информационных технологий, а теперь и непосредственно вызываются ими. Сформированное информационное пространство основано на разнообразных информационных ресурсах и взаимодействиях субъектов. Государство — лишь один из них. В этих условиях государство и его институты меняются, что ставит перед правом новые задачи. Это относится и к государственному суверенитету, о чем пойдет речь в настоящей статье.

Эволюция правовой теории государственного суверенитета

Суверенитет в правовой теории всегда назывался основным признаком государства. Именно суверенитет позволяет государству и называться государством, а именно: действовать независимо внутри и вовне. Государство (территория, население, власть) обладает суверенитетом как способностью действовать. Иными словами, суверенитет — дееспособность государства.

Как отмечается в классической юридической доктрине, теория суверенитета имеет собственную эволюцию — абсолютный суверенитет, государство-нация,

национализм, социальное государство¹. Действительно, в рамках концепции государственного суверенитета, сформировавшейся в результате Вестфальского мирного договора 1648 г., национальные государства рассматривались как единственные субъекты международного права, обладавшие абсолютным суверенитетом. Во второй половине XX в. Вестфальская система начинает претерпевать серьезные изменения, что находит выражение в признании ограниченной международной правосубъектности негосударственных акторов². Так или иначе, суверенитет (суверенное равенство государств) был и остается принципом международного права³.

В целях нашего исследования стоит сделать акцент на два признака государственного суверенитета. Первый — власть. Суверенитет непосредственно связан именно с властью. Это получило подтверждение не только в юридической доктрине, но и в судебной практике. Так, в делах от 17 ноября 1953 г. об островах Менкье и Экрихос, от 20 июня 1959 г. о суверенитете над некоторыми приграничными

¹ См.: de Senarclens Pierre. La mondialisation. Théories, enjeux et débats. Paris, 2005. P. 1.

² См.: Васильева Т.А. Концепция суверенитета в условиях глобализации и европейской интеграции // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 2. С. 7.

³ См.: Крылов Б.С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Там же. 2008. № 6.

землями, в консультативном заключении от 16 октября 1975 г. о Западной Сахаре Международный суд ООН признал, что осуществление в течение длительного времени государственно-властных функций есть проявление государственного суверенитета, весомый и достаточный повод суверенной принадлежности территории⁴.

Второй признак — территория. Он очень ясно выражен в российской Конституции. Статья 4 Конституции России в характеристике каждой из “граней” суверенитета использует понятие территории: суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию (ч. 1); Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ч. 2); Российская Федерация обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3).

В последние десятилетия государство и право в традиционном понимании подверглись влиянию глобализации. На ее фоне усиление международного права привело к активной деятельности международных организаций, созданию международных судов. В некоторых случаях объединение государств становится еще более мощным, с созданием надгосударственных властных структур (парламента, совета министров) — Евросоюз, например. Кажется, что для вступления в такое объединение государству нужно пожертвовать частицей суверенитета... Именно со стороны международного права в условиях глобализации в последние годы ощущалось “давление” на национальный суверенитет.

Специалисты в области конституционного права отмечают, что если раньше суверенитет носил более или менее абсолютный характер, то сейчас “картина иная: верховенство власти государства внутри страны ограничено разделением властей и автономией самоуправляющихся территориальных единиц, а также конституционно признанными правами и свободами человека и гражданина. Независимость государств вовне ограничена участием в международных объединениях и договорах с другими государствами”⁵.

Действительно, влияние международного права на национальное (внутреннее) бесспорно. В этой связи не обойтись без рассмотрения вопроса о месте международного права в российской системе права.

В ч. 4 ст. 15 Конституции РФ отмечено, что общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Гарантию международной защиты прав и свобод человека, которые признаны непосредственно действующими, можно рассматривать как настоящую революцию в российском праве по отношению к международному⁶, ведь в советский период этих позиций не существовало вовсе.

Это положило начало периоду “юридической романтики” 90-х годов, когда Россия мыслилась гармоничной частью мирового сообщества: “приоритет международного права по отношению к внутригосударственному в области прав человека является общепризнанным принципом международного сообщества”⁷. Роль диалектики в праве, на наш взгляд, явно недооценена. Если романтический период, когда с присоединением России к Европейской конвенции прав человека связывались большие надежды, причем как в самой России, так и в Европе, при общей “восходящей” мировой атмосфере, то со временем изменилась и мировая атмосфера, и ситуация в самой Европе, да и жалоб в ЕСПЧ от России стало поступать больше, чем из других стран. Поэтому и сам ЕСПЧ постепенно начал более формально относиться к делам против России, стараясь максимально использовать имеющиеся процессуальные препоны для отказа в рассмотрении жалоб.

Нужно сказать, ЕСПЧ изначально будто бы поместил себя между двух огней. Во-первых, концепция толкования Конвенции как “живого, развивающегося организма” (дело “Тайрер против

⁴ См.: Красинский В.В. Конституционно-правовое регулирование защиты государственного суверенитета в зарубежных странах // Современное право. 2016. № 3. С. 122–128.

⁵ Страшун Б.А. Суверенитет государства в современном национальном, международном и наднациональном праве // Lex russica. 2016. № 7. С. 167.

⁶ Напомним, что в 1992 г. впервые в Конституцию 1978 г. были внесены изменения и дополнения (Законом РФ от 21 апреля 1992 г. № 2708-1), по которым в ст. 32 появляется норма “Общепризнанные международные нормы, относящиеся к правам человека, имеют преимущество перед законами Российской Федерации и непосредственно порождают права и обязанности граждан Российской Федерации”. А ст. 63 предоставила право «в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека и гражданина, если ему было отказано в защите его прав во всех установленных федеральным законом судебных инстанциях». Таким образом, в 1992 г. на конституционном уровне устанавливается примат общепризнанных международных норм над российскими законами, но только тех международных норм, которые относятся к правам человека.

⁷ Общая теория прав человека / отв. ред. Е.А. Лукашева. М., 1996. С. 19.

Великобритании” — 15.03.1978 г., “Ферраццини против Италии” — 12.07.2001 г.) зачастую приводит к расширительному толкованию прав человека в деятельности ЕСПЧ. Во-вторых, концепция выработки новых прецедентов на основе индивидуального подхода к каждой стране (“Хндисайд против Великобритании” — 7.12.1972 г., “Девин против Великобритании” — 30.10.2001 г.) создает риск образования нескольких параллельных “плавающих” систем прав человека, что в итоге нарушает саму Конвенцию⁸. Таким образом, ЕСПЧ обеспечил себе критику и за первую, и за вторую концепции. К тому же, удержать баланс между двумя применяемыми концепциями — задача не из легких. Кроме того, в некоторых случаях ЕСПЧ устанавливает европейские принципы с высоким уровнем политического и морально-нравственного содержания (например, избирательное право заключенных, гомосексуальный брак). Основываясь на своей теории эволюционной интерпретации текста Конвенции и выводимых из нее прав, Европейский суд приходит к значительным изменениям в своей судебной практике, что ставит вопрос о границах для расширительного толкования ЕСПЧ прав, закрепленных в Конвенции⁹.

Но еще более ювелирной работы требуется от ЕСПЧ в делах, балансирующих на тонкой грани государственного суверенитета. Если дело имеет определенный социальный и политический резонанс, государство «вспоминает» о своем суверенитете. Иными словами, когда ЕСПЧ в своих толкованиях “покушается” на политические сферы, национальные государства начинают “сопротивляться”.

Так произошло и с Россией. Исторически по мере нарастания критической массы решений ЕСПЧ против России росло недоумение отечественных юристов, и прежде всего судей Конституционного Суда РФ, по поводу толкований нашей Конституции. Многие годы, несмотря на огромное количество жалоб против России (целый ряд из которых Россия проиграла), государство признавало вслед за решениями ЕСПЧ нарушения прав человека, выплачивало финансовые компенсации, даже несмотря на экономические затруднения и кризисы. Высказывались отдельные суждения

о неоднозначности решений ЕСПЧ, но бурной реакции не было. Такая реакция возникла с того момента, когда в решения ЕСПЧ по отношению к России проникла политика. Первый симптом — решение ЕСПЧ по делу В.М. Кононова (напомним, что в деле затронута оценка действий советских войск и партизан на территории Прибалтики во время Второй мировой войны). Это решение оценено в постановлении ГД ФС РФ от 21 мая 2010 г. № 3694-5 ГД «О Заявлении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации “В связи с принятием Большой палатой Европейского Суда по правам человека постановления по делу В.М. Кононова”» как опасный судебный прецедент и изменение правовых подходов к оценке событий Второй мировой войны, а также как попытка инициировать пересмотр решений Нюрнбергского трибунала. “Постановление Большой палаты Европейского Суда по правам человека по делу В.М. Кононова носит сугубо политический характер”, — заявила Госдума. Это была первая официальная оценка решения ЕСПЧ, нанесенного против России.

Затем на оценку ЕСПЧ попали обстоятельства, на первый взгляд, не политические, но касающиеся российских традиций и устоев. Речь идет о деле Маркина (право на декретный отпуск второго родителя — отца, являющегося военнослужащим). Сложившаяся ситуация получила оценку как коллизия “правовых ценностей”¹⁰.

Наконец, Постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу “Анчугов и Гладков (Anchugov and Gladkov) против Российской Федерации”. Лица жаловались на то, что они как содержащиеся под стражей осужденные заключенные были лишены возможности участвовать в выборах. Согласно ст. 32 российской Конституции такие лица не имеют права избирать и быть избранными, однако ЕСПЧ посчитал нарушенными требования ст. 3 Протокола № 1 к Конвенции (где речь идет о праве на свободные выборы). Прямое противостояние российской Конституции и расширительно истолкованной ЕСПЧ Конвенции привело к постановлению Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П «По делу о разрешении вопроса о возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 года по делу “Анчугов и Гладков против России” в связи с запросом Министерства юстиции Российской Федерации». Если в доктрине такая точка зрения существовала и даже доминировала,

⁸ См.: Травников М.А. Будущее Европейского Суда по правам человека: тупик или смена концепции // Журнал рос. права. 2002. № 6. С. 72, 73.

⁹ См.: URL: <http://comitasgentium.com/ru/%d0%be%d0%b1%d1%8f%d0%b7%d0%b0%d1%82%d0%b5%d0%bb%d1%8c%d0%bd%d0%be%d1%81%d1%82%d1%8c-%d1%80%d0%b5%d1%88%d0%b5%d0%bd%d0%b8%d0%b9-%d0%b5%d1%81%d0%bf%d1%87-%d0%b4%d0%bb%d1%8f-%d0%ba%d0%be%d0%bd%d1%81/> (дата обращения: 20.06.2017).

¹⁰ Шевченко С.Н. О проблеме коллизий национального и международного права // Росс. юстиция. 2015. № 10. С. 20—22.

то официально Суд впервые провозгласил приоритет российской Конституции над Европейской конвенцией (Конвенция о защите прав человека и основных свобод в качестве международного договора Российской Федерации обладает в правоприменительном процессе большей юридической силой, чем федеральный закон, но не равной и не большей, чем юридическая сила Конституции РФ).

В итоге в декабре 2015 г. в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации” введена гл. XIII.1. “Рассмотрение дел о возможности исполнения решений межгосударственного органа по защите прав и свобод человека”. По запросу федерального органа исполнительной власти, наделенного компетенцией в сфере обеспечения деятельности по защите интересов Российской Федерации, при рассмотрении в межгосударственном органе по защите прав и свобод человека жалоб, поданных против РФ на основании международного договора Российской Федерации (Министерство юстиции РФ), Конституционный Суд решает, действительно ли исполнение решения межгосударственного органа по защите прав и свобод человека невозможно, поскольку оно основано на положениях международного договора Российской Федерации в толковании, приводящем к их расхождению с Конституцией РФ.

Справедливости ради стоит напомнить, что дело, подобное “Анчугов и Гладков против России”, было рассмотрено ЕСПЧ в отношении Великобритании, где также констатировалось нарушение Конвенции. Бывали и случаи “неприятия” решений ЕСПЧ в Германии, Италии. Но все эти страны предпочли замолчать проблему и просто не исполнять решения ЕСПЧ без официальной реакции.

Эта история, детально рассматриваемая в юридической литературе, имеет значение для нашего исследования постольку, поскольку всколыхнула интерес к проблематике государственного суверенитета. Насколько правовой суверенитет государства приемлет внешние акты и решения, вторгающиеся и изменяющие национальное законодательство и правоприменение? Напомним, что в 1990–2000-е годы в западной литературе господствовала точка зрения о финале эпохи модели суверенного национального государства, во всяком случае применительно к Европе. “Хотя все европейские государства сегодня по-прежнему определяют себя как национальные, они все более и более дифференцируются на множество

национальностей, которые уже едва ли могут быть интегрированы в государственную нацию”¹¹.

Однако череда событий последних лет, в числе которых выход Великобритании из Европейского Союза, свидетельствует об изменении центристской установки в Европе. Строго говоря, не только национальная проблема угрожает государственному суверенитету. Изложенные выше чисто юридические позиции отражают эволюционный путь концепции государственного суверенитета, обусловленный внутренними для права и государства факторами. Однако существует внешний фактор, влияние которого на практически все известные государственно-правовые институты оказывается не эволюционно, а революционно, — это фактор технологический.

Влияние Интернета на государственный суверенитет: правовой аспект

Широчайшее распространение новых информационных технологий, и в особенности на актуальной цифровой стадии, радикально меняет сложившийся status-quo. Если на первых порах речь шла об использовании ИКТ бизнесом и органами власти, что облегчало и осовременивало некоторые процессы, то теперь многие процессы общественной и экономической жизни просто перекечевали в Интернет. Это создает более широкий план рассматриваемых проблем. Исследователи правомерно задаются вопросом, действуют ли общепризнанные принципы международного права (каковым является суверенитет) в киберпространстве¹². В свете заявленной нами темы сконцентрируемся на влиянии Интернета на государственный суверенитет.

В литературе уже давно используются термины “информационный”, а теперь и “цифровой”, и даже “сетевой суверенитет”. Киберлибертарианцами выдвинута идея киберсуверенитета¹³. Но хотелось бы не спорить о понятиях, а сконцентрироваться на сути. К тому же, по верному замечанию И.Л. Бачило, интерпретация понятия “государственный суверенитет” при раздроблении этого феномена на “суверенитет информационный”, “суверенитет энергетический” и т.п. снижает целостность авторитета государства в международных

¹¹ Штайгер Х. Кончается ли эпоха суверенного государства? Реферат // Современное государство: политико-правовые и экономические исследования. М., 2010. С. 67.

¹² См.: Полякова Т.А. Базовые принципы правового обеспечения информационной безопасности // Труды ИГП РАН. 2016. № 3. С. 17.

¹³ См.: Туликов А.В. Зарубежная правовая мысль в условиях развития информационных технологий // Журнал ВШЭ. 2016. № 3. С. 241.

отношениях¹⁴. Правильнее, на наш взгляд, рассматривать единое понятие государственного суверенитета применительно к той или иной сфере.

Исторически юристы-международники связывают концепцию «информационного суверенитета» с именем Х. Мовлана, согласно концепции которого информация признавалась ресурсом, над которым государство должно осуществлять исключительный контроль. Такое утверждение было сделано в 1985 г.¹⁵. Очевидно, что понятие информационного суверенитета возникло в «до-интернетовскую» эпоху и относилось к трансграничному обмену информацией (более или менее автоматизированному, но все же бумажному). Отечественные источники также связывали понятие информационного суверенитета с единым информационным пространством¹⁶, с вопросами влияния трансграничной передачи данных на государственный суверенитет. В других учебниках по информационному праву проблема информационного суверенитета государства рассматривалась вместе с информационной целостностью и информационной безопасностью¹⁷.

В российских правовых актах понятие информационного суверенитета использовалось уже в 1990-е годы, например в Указе Президента РФ от 1 июля 1996 г. № 1008 «Об утверждении Концепции развития рынка ценных бумаг в Российской Федерации», где оно напрямую связано с информационной безопасностью (национальные интересы России, понимаемые как комплекс макроэкономических и макрополитических задач государства применительно к рынку капиталов, включают в себя обеспечение информационной безопасности России, в том числе обеспечение информационного суверенитета, т.е. формирование и проведение политики, исходя из интересов национальной безопасности России).

В современный период категория «информационный», «цифровой суверенитет» наиболее часто встречается в международных актах (Стратегия сотрудничества государств-участников СНГ

в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года, Декларация о формировании цифрового пространства Евразийского экономического союза). В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг. (утв. Указом Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203) понятие «информационный суверенитет» не употребляется, но говорится о суверенном праве государств на регулирование информационного пространства, в том числе в национальном сегменте сети Интернет. Отмечается, что Российской Федерации необходимо на международном уровне отстаивать суверенное право государства определять информационную, технологическую и экономическую политику в национальном сегменте сети Интернет.

Нормы об информационном суверенитете содержатся в зарубежном законодательстве: в Законе Республики Таджикистан от 10 мая 2002 г. № 55 «Об информации», в ст. 53–54 Закона Украины от 2 октября 1992 г. № 2657-12 «Об информации». Определение информационному суверенитету дано в ст. 1 Закона Украины от 4 февраля 1998 г. № 76/98-ВР «О национальной программе информатизации»: информационный суверенитет государства состоит в «способности государства контролировать и регулировать потоки информации из-за пределов государства в целях соблюдения законов Украины, прав и свобод граждан, гарантирования национальной безопасности государства»¹⁸.

Что касается науки, то пришедшая с Запада концепция информационного суверенитета была воспринята российскими юристами, но фрагментарно. Исследователи зачастую не разделяют вопросы информационной политики государства в целом и информационного суверенитета. В политической и юридической науке выделяются следующие подходы к содержанию и механизму реализации государственного суверенитета в информационном пространстве: 1) юрисдикционный, основанный на определении юрисдикции государственных органов в отношении субъектов и объектов информационных отношений, и 2) технократический, основанный на определении угроз суверенитету через угрозы информационной безопасности¹⁹. При этом отмечено, что юрисдикционный подход к регулированию Интернета является частноправовым и не

¹⁴ См.: Бачило И.Л. Понятийный аппарат информационного права и система обеспечения информационной безопасности // Труды ИГП РАН. 2016. № 3. С. 14.

¹⁵ См.: Mowlana H. International flow of information: a global report and analysis // Reports and Papers on Mass Communication. 1985. N99. P. 49. Цит. по: Талимончик В.П. Общие принципы международного права в сфере информационного обмена // Информационное право. 2007. № 3.

¹⁶ См.: Бачило И.Л., Лопатин В.Н., Федотов М.А. Информационное право: учеб. / под ред. Б.Н. Топорнина. СПб., 2001. С. 65.

¹⁷ См.: Копылов В.А. Информационное право: учеб. М., 2005. С. 238, 239.

¹⁸ Войниканис Е.А. Право интеллектуальной собственности в цифровую эпоху: парадигма баланса и гибкости. М., 2013.

¹⁹ См.: Ефремов А.А. Формирование концепции информационного суверенитета государства // Журнал ВШЭ. 2017. № 1. С. 210, 211.

раскрывает содержания государственного суверенитета как публично-правовой категории²⁰.

Принцип государственного суверенитета используется для обеспечения информационной безопасности, но на базе новой правовой концепции суверенитета²¹. Попробуем взглянуть на проблему содержательно, с точки зрения наполнения составляющих государственного суверенитета в эпоху Интернет. Насколько Интернет меняет власть, осуществляемую на определенной территории?

Еще в докладе Римского клуба “Первая глобальная революция” (1990 г.) отмечалось, что “управление не есть больше монополия правительств, а его эффект зависит от способности лидеров выборочно включать в процесс принятия решений новых субъектов, которые стали участниками и партнерами в управлении”²². Современное государство утрачивает свой монополизм в силу многих факторов²³. Оно выступает “менеджером власти”, который распределяет задания и ресурсы между негосударственными акторами, координирует и контролирует их работу²⁴. Множественность субъектов и разнообразие форм их деятельности стимулируют горизонтальность правотворчества, возрастание значения мягкого права (как международного, так и внутреннего), усиление внеправового влияния и саморегуляции, технического регулирования. Государственная власть и политика формируются иначе и осуществляются по другой схеме, не предполагающей исключительности государства. И всем этим процессам способствуют информационные технологии, создавшие “электронного гражданина”, до которого публичная информация доводится для обратной связи в электронной форме. Таким образом, власть видоизменяется и может выражаться в разнообразных актах, далеко не всегда укладывающихся в традиционную форму закона.

Сходные процессы происходят и в отношении другого признака суверенитета — территории. Прежде всего бросается в глаза противоречие

следующего рода: государственный суверенитет, существующий в его традиционной привязке к определенной территории, и Интернет, имеющий экстерриториальный характер. Можно ли говорить об экстерриториальности суверенитета в условиях Интернета?

Необходимо отметить, что проблема экстерриториальности применительно к юрисдикции государств уже возникала в международном праве вне какой-либо связи с Интернетом. Так, А.И. Ковлер, анализируя деятельность ЕСПЧ за два последних десятилетия, отметил в качестве проблемы, связанной с государственным суверенитетом, юрисдикцию государств за пределами их границ²⁵. Речь идет о нарушении прав человека на территориях, оккупированных другими государствами. В большинстве дел, рассмотренных ЕСПЧ, “оккупирующая держава” (термин из международного гуманитарного права) была ответственна за нарушения прав человека на территориях, которые уже в силу их оккупации оказывались под контролем оккупирующих государств, а их население — под юрисдикцией этих государств в смысле, вкладываемом в это понятие ст. 1 Конвенции (дело «Илашку», § 314). По логике суда, если государство осуществляет “эффективный контроль” над иностранной территорией, оно несет ответственность не только за действия своих “агентов” на этой территории, но и за действия “подчиненной” ему местной администрации.

Если случаи ущемления государственного суверенитета в силу оккупации, к счастью, в мире единичны, то использование Интернета — явление массовое и уже обыденное. И Интернет, и глобализация давно уже подвели нас если не к подмене понятий территории и пространства, то к их параллельному существованию. Возможно, вывод о том, что “в информационных отношениях происходит изменение сферы регулирования — территория государства заменяется на определенное пространство как сферу действия суверенитета”²⁶, еще поспешен, но отнюдь не лишен перспективы. В науке вводятся понятия виртуального пространства²⁷, киберпространства, информационного пространства. Только вот исследуются они сами по себе, вне связи с существующими классическими концепциями. Не вдаваясь в обзор

²⁰ См.: там же. С. 210.

²¹ См.: Организационное и правовое обеспечение информационной безопасности: учеб. / под ред. Т.А. Поляковой, А.А. Стрельцова. М., 2016. С. 59.

²² Первая глобальная революция. Первый доклад (отчет) Римского клуба // Римский клуб. История создания, избранные доклады и выступления, официальные материалы / под ред. Д.М. Гвишиани. М., 1997. С. 197–259.

²³ См.: Талалина Э.В. Государственное управление в информационном обществе (правовой аспект). М., 2015. С. 9–13.

²⁴ См.: Геншель Ф., Лайбфрид Ш. Государство Шупперта: как наблюдают изменение идеи формы? Реферат // Современное государство: политико-правовые и экономические исследования. М., 2010. С. 221, 222.

²⁵ См.: Ковлер А.И. “Моральный суверенитет” перед лицом “государственного суверенитета” в европейской системе защиты прав человека // Международное правосудие. 2013. № 3. С. 52–63.

²⁶ Ефремов А.А. Информационный суверенитет: в поиске концепции // Новые вызовы и угрозы информационной безопасности: правовые проблемы / отв. ред. Т.А. Полякова, И.Л. Бачило, В.Б. Наумов. М., 2016. С. 74.

²⁷ См.: Телешина Н.Н. К вопросу о совершенствовании государственного контроля виртуального пространства // Информационное право. 2012. № 1. С. 25–30.

терминологических дебатов, приведем лишь определение из Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 гг.: информационное пространство — совокупность информационных ресурсов, созданных субъектами информационной сферы, средств взаимодействия таких субъектов, их информационных систем и необходимой информационной инфраструктуры.

Интернет повысил доступность мирового информационного пространства²⁸, что высвечивает новые правовые проблемы государственного суверенитета. Какие есть подходы к решению? Прежде всего необходимо назвать позицию “запараллеливания” государства и Интернета, согласно которой государство и Интернет существуют практически параллельно и независимо друг от друга. Некоторые специалисты считают, что к Интернету больше всего подходит понятие международной территории, т.е. пространства, на которое не распространяется суверенитет какого-либо государства²⁹. Проводится аналогия оптимального правового регулирования отношений в Интернете с правовым режимом Антарктики, Космоса, т.е. пространств, на которые не распространяется суверенитет какого-либо одного государства. В этот список можно также добавить Арктику, воздушное пространство (находящееся вне национальной юрисдикции), Луну и другие небесные объекты, международные реки, проливы и т.д.³⁰ Такое воспроизведение взглядов D. Menche³¹ в отечественной литературе представляется романтическим подходом, мало отвечающим реальности.

Если говорить более реалистично, то отметим попытки совместить киберпространство с государственным суверенитетом, “подстроить” их друг под друга. В частности, выделяется проблема определения для киберпространства правил действия правовой нормы по территории. Гипотетически возможна локализация юридического факта в Интернете с использованием самых разных критериев: доменной зоны, местонахождения компьютера пользователя, местонахождения сервера, гражданства пользователя — физического лица, национальной юрисдикции пользователя-организации и т.д. Например, “некоторые развивающиеся страны исповедуют так называемый принцип

мирового преследования, когда национальный уголовный закон подлежит применению за преступления, совершенные с использованием Интернета на любой территории и любым лицом, если только это не будет пресечено юрисдикцией иностранного государства. Оптимальность такого подхода представляется сомнительной, особенно если попытаться распространить его на другие отрасли современного права и учесть объективные процессы дальнейшей глобализации мировых экономических, социальных, гуманитарных и иных отношений”³².

Наконец, в реальной жизни сценарий более прагматичный: государства поддерживают национальную идентификацию в Интернете, “что является своеобразной формой выражения суверенитета государств”³³. Таким путем оформляется киберсуверенитет, в основном понимаемый как контроль за Интернетом в границах государства (китайский вариант). Еще одним трендом стало расширение сферы применения механизма блокировки Интернет-ресурса, обеспечивающего, по сути, возможность исполнения решений российских правоприменительных органов без необходимости обращения к иностранным органам власти. Такого рода механизм обеспечивает определенный уровень самодостаточности указанных решений и способствует их реализации «своими силами», повышая тем самым информационный суверенитет государства³⁴.

О выборе в пользу китайского варианта киберсуверенитета в России свидетельствуют последние изменения законодательства, в частности Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей» (возложил на организаторов распространения информации в сети Интернет обязанность хранить информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети Интернет и информацию об этих пользователях в течение шести месяцев; установил возможность ограничения доступа к информационному ресурсу организатора распространения информации в сети Интернет,

²⁸ См.: Бачило И.Л. Государство и право XXI в. Реальное и виртуальное. М., 2012. С. 174.

²⁹ См.: Дашян М.С. Право информационных магистралей (Law of information highways): вопросы правового регулирования в сфере Интернет. М., 2007.

³⁰ См.: там же.

³¹ См.: Menche D. Jurisdiction in Cyberspace: A theory of international spaces (1998) // URL: <http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1163&context=mttlr> (дата обращения: 20.06.2017).

³² Федотов М.А. Конституционные ответы на вызовы киберпространства // Lex russica. 2016. № 3. С. 169.

³³ Касенова М.Б. Идентификация лиц в Интернете и киберпространство социальных сетей // Юрист. 2014. № 6. С. 32–36.

³⁴ См.: Савельев А.И. Электронная коммерция в России и за рубежом: правовое регулирование. 2-е изд. М., 2016.

урегулировал статус блогера); Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях»³⁵ (обязал операторов обрабатывать данные российских граждан с использованием баз данных, находящихся на территории России); Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ³⁶ «О внесении изменений в Федеральный закон “О противодействии терроризму” и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления дополнительных мер противодействия терроризму и обеспечения общественной безопасности» (возложил на операторов связи обязанность хранить сообщения пользователей услугами связи на срок до шести месяцев, а информацию о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, текстовых сообщений, изображений, звуков, видео- или иных сообщений пользователей услугами связи – в течение трех лет с момента окончания осуществления таких действий); Федеральный закон от 1 мая 2017 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об информации, информационных технологиях и о защите информации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ввел понятие аудиовизуального сервиса, владельцем которого может быть только российское лицо, порядок ограничения доступа к аудиовизуальному сервису).

Независимыми экспертами такое госрегулирование Интернета в 2016 было оценено как воспроизводство

китайского пути³⁷. Но справедливости ради следует отметить, что, по данным ОЭСР на 2014 г., почти 90% стран предъявляют к провайдерам услуг в сети Интернет требования о хранении тех или иных данных о трафике своих пользователей³⁸, хотя речь не идет о содержании писем и проч.

Конечно, юридическая наука значительно отстает от развития технологий. Нам остается “вдогонку” принимать нормативные правовые акты, пытаться регулировать явления, уже столкнувшись с их последствиями. Думается, многие из перечисленных законов – лишь точечные и ситуационные меры, которые будут еще неоднократно уточняться и приспособляться к реальности. Поэтому будущее – за целостным, концептуальным переосмыслением ряда правовых концептов и категорий с учетом технологического влияния. Осмысление того, что смысл и содержание понятия “суверенитет” меняются, что в его основе теперь лежит не принцип территориальности, а принципы институционального сотрудничества и взаимозависимости³⁹, – только первый шаг. Действительно, международные акты в области цифровой безопасности говорят не о суверенитете, а о сотрудничестве с частным сектором и вовлечении общества и других субъектов. Но такие перемены происходят и на национальном уровне, что, несомненно, должно отразиться в национальном законодательстве после их осмысления в правовой доктрине.

³⁷ См.: URL: <https://rublacklist.net/24592/> (дата обращения: 20.06.2017).

³⁸ См.: Войниканис Е., Савельев А., Головкин Л., Катков П., Котенко Д., Архипов В. и др. Privacyvssecurity: баланс интересов в информационном обществе // Закон. 2016. № 4. С. 19–25.

³⁹ Юмашев Ю.М. Краткий обзор западной доктрины международного права начала XXI века // Юрист-международник. 2007. № 4.

³⁵ См.: СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. 1), ст. 4243.

³⁶ СЗ РФ. 2016. № 28, ст. 4558.

THE STATE SOVEREIGNTY IN THE INFORMATION SPACE: NEW LEGAL PROBLEMS

© 2018 E. V. Talapina

Institute of state and law of RAS, Moscow

E-mail: inform@igpran.ru

Received 20.06.2017

In this article the evolution of the legal theory of State sovereignty and influence of the Internet on the State sovereignty is considered. The contradiction between such traditional principle of the State sovereignty as the territory and the Internet extraterritoriality causes needs of recomprehension of the sovereignty's realization mechanism in the conditions of the Internet. The prospects of combination of a cyberspace with the State sovereignty and new legal tasks arising in this regard are estimated.

Key words: State sovereignty, information sovereignty, cyber sovereignty, Internet, cyberspace, legal regulation.