

ИНФОРМАЦИОННОЕ ПРОСТРАНСТВО КАК СФЕРА РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

А. А. Ефремов

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 31 января 2017 г.

Аннотация: *статья посвящена анализу научных концепций информационного пространства как одной из сфер реализации государственного суверенитета.*

Ключевые слова: *информационная безопасность, информационное пространство, международное право, международные организации, суверенитет.*

Abstract: *the article analyzes the scientific concepts of the information space as one of the areas of implementation of state sovereignty.*

Key words: *information security, information space, international law, international organizations, sovereignty.*

Бурное развитие информационных технологий во второй половине XX – начале XXI в. и основанные на их использовании тенденции глобализации оказали качественное влияние на состояние современных государств, а также реализацию их базовых свойств (признаков) и принципов.

Традиционно в политической и правовой науке ключевым признаком государства, отличающим его от других политических акторов (в концепте политической науки) или субъектов публично-правовых и международных отношений (в концепте правоведения) является *государственный суверенитет*.

Классическое понимание суверенитета как верховенства государственной власти *на территории* страны и независимость в международных отношениях в условиях глобализации неизбежно трансформируется.

В связи с этим в новейших документах стратегического планирования Российской Федерации – Стратегии национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, Концепции внешней политики РФ, утвержденной указом Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640, Доктрине информационной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646, значительное место уделяется *защите суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве*.

Сущностное изменение правового регулирования всех общественных отношений под влиянием глобализации связано с сутью самой глобализации, которую Д. Харвей характеризует как процесс сжатия (компрессии) временных и пространственных дистанций. Это означает, что для определенных видов действия, например индивидуальной языковой ком-

муникации, категория пространства как среды этого действия во многих случаях просто исчезает¹. При этом если для экономики и ее организаций пространственное измерение действия становится все более иррелевантным, то организации политической и правовой системы, напротив, не могут освободиться от *территориального* принципа².

Тем самым возникают качественные изменения в сущности и возможностях государственного регулирования общественных отношений посредством национального позитивного права, содержания такой базовой категории, как «государственный суверенитет».

Если значение *территории* как сферы регулирования снижается, то сферой регулирования становятся *иные «пространства»* – экономическое, информационное, которые не совпадают с конкретными государственными *территориями*.

В правовой науке рассматривается также категория «*правовое пространство*»³. Однако при его раскрытии преобладает привязка к территории – под пространством подразумевают весь объем общественных отношений, возникающих и подвергающихся правовому регулированию в *территориальных пределах* Российского государства⁴, сферу регламентации юридическими нормами моделей правомерного поведения государства, его составных частей и граждан в *границах территории данного государства* и конкретного исторического времени⁵, область действия всех элементов правовой системы *конкретного государства*, имеющую социально-юридические (пределы правового регулирования) и *политико-географические (территориально-государственные) границы*⁶.

Тенденции глобализации конца XX – начала XXI в. привели к широкой научной дискуссии по поводу категории глобального информационного пространства. По мнению Д. А. Савельева, *глобальное информационное пространство* является объектом международно-правового регулирования⁷. Исходя из современного представления о суверенитете государства, согласно которому права человека не могут быть исключительно внутренним делом государства, следует сделать вывод, что основная роль в установлении принципов правового регулирования информа-

¹ Цит. по: Назарчук А. В. Этика глобализирующегося общества. М., 2002. С. 207.

² См.: Там же. С. 208.

³ См.: Суханов В. В. Правовое пространство и его формы : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005 ; Барциц И. Н. Конституционно-правовое пространство Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2001.

⁴ См.: Балмасов О. В. Обеспечение единого правового пространства как функция современного Российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2006. С. 21.

⁵ См.: Барциц И. Н. Правовое пространство России : вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 24.

⁶ См.: Егорова Ю. В. Системность российского законодательства в контексте единого правового пространства России // История государства и права. 2007. № 1.

⁷ См.: Савельев Д. А. Права человека в области информации (международно-правовые аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 7.

ционного пространства должна принадлежать международному праву⁸. И. Л. Бачило обращает внимание на проблему соотношения информационного и правового пространства, однако указывает на необходимость ее «дальнейшего исследования»⁹, аналогичной позиции придерживается И. М. Рассолов¹⁰.

Вместе с тем И. Л. Бачило, В. Н. Лопатин и М. А. Федотов под *единым информационным пространством* страны понимают совокупность информационных ресурсов и информационной инфраструктуры, позволяющей на основе единых принципов и по общим правилам обеспечивать безопасное информационное взаимодействие государства, организаций и граждан при их равнодоступности к открытым информационным ресурсам, а также максимально полное удовлетворение их информационных потребностей на всей территории государства при сохранении баланса интересов на вхождение в мировое информационное пространство *и обеспечение национального информационного суверенитета*¹¹.

Н. Н. Ковалева отмечает, что информационное пространство страны одновременно является и сферой реализации государственной информационной политики, и объектом управляющего воздействия¹², при этом основными элементами, составляющими структуру информационного пространства, являются субъекты и объекты информационного воздействия¹³.

В российском законодательстве термин «кибернетическое пространство» не употребляется, но используется в нескольких международных документах, например в Окинавской хартии глобального информационного общества 2000 г. и в Конвенции о преступности в сфере компьютерной информации 2001 г. Д. В. Грибанов¹⁴ определяет кибернетическое пространство как совокупность общественных отношений, возникающих в процессе использования функционирующей электронной компьютерной сети, складывающихся по поводу информации (информационных ресурсов), обрабатываемой с помощью ЭВМ и услуг информационного характера, предоставляемых с помощью ЭВМ и средств связи компьютерной сети, совокупность отношений, участвовать в которых можно только

⁸ См.: Савельев Д. А. Права человека в области информации... С. 11.

⁹ См.: Бачило И. Л. Проблемы теории информационного права // Теоретические проблемы информационного права. М., 2006. С. 16–18.

¹⁰ См.: Рассолов И. М. Киберпространство и позитивное право // Рос. право в Интернете. 2010. № 1. URL: <http://www.rpi.msal.ru/prints/201001rassolov.html> (дата обращения: 30.01.2017).

¹¹ См.: Бачило И. Л., Лопатин В. Н., Федотов М. А. Информационное право. М., 2001. С. 118.

¹² См.: Ковалева Н. Н. Общая характеристика единого информационного пространства // Современное право. 2011. № 7. С. 38.

¹³ См.: Ковалева Н. Н. Объекты информационного пространства в структуре государственного управления в информационной сфере // Законы России : опыт, анализ, практика. 2012. № 6. С. 104.

¹⁴ См.: Грибанов Д. В. К вопросу о правовой теории кибернетического пространства // Государство и право. 2010. № 4. С. 60.

посредством ЭВМ и средств связи компьютерной сети. По его мнению, система норм, направленных на регулирование кибернетического пространства, носит комплексный характер и находится на стыке различных отраслей права. Определяя место этих норм в системе права, можно рассматривать их как институт отрасли информационного права¹⁵. По нашему мнению, данный подход является узким, поскольку правовое регулирование информационного пространства охватывается нормами *не только разных отраслей, но и систем права*, т.е. не только национальным, но и международным правом.

Таким образом, научная дискуссия о содержании категории информационного пространства в юридической науке в 1990–2000-е гг. охватывала главным образом различные аспекты общественных отношений, образующих структуру информационного пространства. При этом сложность и многоаспектность данного явления, а также постоянно меняющееся содержание общественных отношений бурное развитие информационных технологий не позволили разработать конкретную систему юридических свойств данного явления.

Не увенчались успехом и длительные попытки разработки универсального международно-правового регулирования глобального информационного пространства. Несмотря на активное развитие идей Декларации принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии», принятой в ходе Женевской Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества 2003 г.¹⁶, и Тунисской программы для информационного общества 2005 г. в рамках международных форумов по управлению Интернетом, глобальной конференции по управлению инфраструктурой Интернета NETmundial-2014, до настоящего времени управление Интернетом фактически осуществляется находящейся под американской юрисдикцией корпорацией ICANN.

В этих условиях отдельные государства и международные организации сосредоточивают свои усилия на формировании института международной информационной безопасности, обеспечении национальной и международно-правовой защиты критических информационных инфраструктур и объектов.

Современный этап развития правового регулирования общественных отношений во многих сферах характеризуется тенденцией «суверенизации». Глобалистические подходы конца XX – начала XXI в., связанные с усилением международно-правового регулирования, причем в значительной мере не в форме международных договоров, а документов международных организаций, сменяются возвратом к национально-правовому (внутригосударственному) регулированию, созданием правовых основ для отказов от исполнения, например решений международных судов.

¹⁵ См.: Там же. С. 60.

¹⁶ Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/dec_wsisis.pdf (дата обращения: 30.01.2017).

Указанная тенденция отчетливо проявляется и в сфере регулирования информационных отношений. Для Российской Федерации это выражается в принятии изменений в федеральное информационное законодательство, связанных:

– с определением механизма ограничения доступа к информации, распространение которой запрещено (Федеральный закон от 28 июля 2012 г. № 139-ФЗ);

– введением требований для организаторов распространения информации в сети «Интернет» и блогеров (Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 97-ФЗ);

– введением ограничений, связанных с учреждением средства массовой информации для иностранных лиц (Федеральный закон от 14 октября 2014 г. № 305-ФЗ);

– введением порядка ограничения доступа к информации, обрабатываемой с нарушением законодательства Российской Федерации в области персональных данных и требований обеспечить запись, систематизацию, накопление, хранение, уточнение (обновление, изменение), извлечение персональных данных граждан РФ с использованием баз данных, находящихся на территории Российской Федерации (Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ);

– введением дополнительных требований по хранению информации операторами связи и организаторами распространения информации в сети «Интернет» (Федеральный закон от 6 июля 2016 г. № 374-ФЗ).

В настоящее время в Российской Федерации также идет формирование законодательных инициатив, направленных на обеспечение целостности, непрерывности, стабильности, устойчивости и защищенности функционирования *российского национального сегмента* информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»¹⁷ и обеспечения безопасности критической информационной инфраструктуры (проекты федеральных законов № 47571-7 «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»¹⁸, № 47579-7 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»¹⁹, № 47591-7 «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О безопасности критической информационной инфраструктуры Российской Федерации»²⁰, внесенные Правительством РФ 6 декабря 2016 г.).

¹⁷ О внесении изменений в Федеральный закон «О связи»: федер. закон. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=58851> (дата обращения: 30.01.2017).

¹⁸ Автоматизированная система обеспечения законодательной деятельности. URL: [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf\(Spravka\)?OpenAgent&RN:47571-7](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf(Spravka)?OpenAgent&RN:47571-7) (дата обращения: 30.01.2017).

¹⁹ Там же.

²⁰ Там же.

Значительно большее (по сравнению с ранее принятыми) место защите суверенитета Российской Федерации в информационном пространстве уделяется и в новейших документах стратегического планирования (Концепция внешней политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 30 ноября 2016 г. № 640, Доктрина информационной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 г. № 646).

Следует отметить, что тенденция «суверенизации» характерна не только для России и Китая с его знаменитым «великим китайским файерволлом», но и, очевидно, в перспективе даже для США. Свидетельством тому является тот факт, что 23 января 2017 г. новый президент США назвал в качестве руководителя Федеральной комиссии по связи (Federal Communications Commission, FCC) известного критика концепции сетевой нейтральности А. Пая²¹.

В отношении государственного суверенитета в информационном пространстве в настоящее время имеет место тенденция «привязки» такого пространства к государственной территории посредством определения территориальности информационной инфраструктуры, а также развития именно внутригосударственного регулирования ее правового режима.

В докладе Группы правительственных экспертов, представленном на 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2013 г., указано, что государственный суверенитет и международные нормы и принципы, вытекающие из принципа государственного суверенитета, распространяются на поведение государств в рамках деятельности, связанной с использованием ИКТ, а также на юрисдикцию государств над ИКТ-инфраструктурой на их территории (п. 20)²². Аналогичная позиция содержится и в докладе Группы правительственных экспертов, представленной на 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в 2015 г.²³

В Основах государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г.²⁴ под *международной информационной безопасностью* понимается такое

²¹ Trump taps net neutrality critic to lead the FCC // The Washington Post. 2017. 23 Jun. URL: <https://www.washingtonpost.com/news/the-switch/wp/2017/01/23/meet-donald-trumps-official-new-fcc-chairman-ajit-pai/> (дата обращения: 30.01.2017).

²² Доклад Группы правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. A/68/98. Официальный сайт ООН. URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/68/98&referer=/english/&Lang=R (дата обращения: 30.01.2017).

²³ Доклад Группы правительственных экспертов по достижениям в сфере информатизации и телекоммуникаций в контексте международной безопасности. A/70/174. Официальный сайт ООН. URL: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/228/37/PDF/N1522837.pdf?OpenElement> (дата обращения: 30.01.2017).

²⁴ Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 года : утверждены Президентом РФ 24 июля 2013 г. № Пр-1753. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

состояние глобального информационного пространства, при котором исключены возможности нарушения прав личности, общества и прав государства в информационной сфере, а также деструктивного и противоправного воздействия на элементы национальной критической информационной инфраструктуры.

Под системой международной информационной безопасности понимается совокупность международных и национальных институтов, призванных регулировать деятельность различных субъектов *глобального информационного пространства*.

Система международной информационной безопасности призвана оказывать противодействие угрозам стратегической стабильности и способствовать равноправному стратегическому партнерству *в глобальном информационном пространстве*.

Советом безопасности РФ разработана концепция универсальной Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности²⁵.

Согласно данной концепции, деятельность государств *в информационном пространстве* должна гарантировать свободу технологического обмена и свободу обмена информацией с учетом уважения суверенитета государств и их существующих политических, исторических и культурных особенностей. В целях создания и поддержания атмосферы доверия в информационном пространстве необходимо соблюдение государствами следующих принципов:

– деятельность каждого государства-участника *в информационном пространстве* должна способствовать социальному и экономическому развитию и осуществляться таким образом, чтобы быть совместимой с задачами поддержания международного мира и безопасности, соответствовать общепризнанным принципам и нормам международного права, включая принципы мирного урегулирования споров и конфликтов, неприменения силы в международных отношениях, невмешательства во внутренние дела других государств, уважения суверенитета государств, основных прав и свобод человека;

– все государства-участники *в информационном пространстве* пользуются суверенным равенством, имеют одинаковые права и обязанности и являются равноправными субъектами информационного пространства независимо от различий экономического, социального, политического или иного характера;

– каждое государство вправе устанавливать суверенные нормы и управлять в соответствии с национальными законами *своим информационным пространством*. Суверенитет и законы распространяются на информационную инфраструктуру, расположенную на территории государства-участника или иным образом находящуюся под его юрисдикцией.

25 июня 2016 г. было подписано Совместное заявление Президента Российской Федерации и Председателя Китайской Народной Республики

²⁵ Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) / Совет безопасности Российской Федерации. Официальный сайт. URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html> (дата обращения: 30.01.2017).

о взаимодействии в области развития информационного пространства²⁶. Согласно данному заявлению, руководители двух стран поддерживают принцип уважения государственного суверенитета в информационном пространстве, рациональные требования всех стран по защите собственной безопасности и развитию, предлагают сформировать мирное, безопасное, открытое и основанное на сотрудничестве информационное пространство и разработать в рамках ООН универсальные правила ответственного поведения в информационном пространстве. Они выступают за равные права для всех государств на участие в управлении сетью «Интернет», а также признают право на защиту национальной безопасности в информационном пространстве с учетом практики законодательства и государственной системы, поддерживают инициативу создания многосторонней, демократичной, прозрачной системы управления сетью «Интернет» и важную роль ООН в вопросе создания международных механизмов управления Интернетом.

С принятием в ряде стран (Россия, Франция, Германия, Австралия) законодательства, предусматривающего обязательность обработки персональных данных граждан на серверах в данном государстве либо в рамках Европейского союза (Франция), получила свое развитие концепция суверенитета данных²⁷. Концепция суверенитета данных означает, что отношения с информацией в цифровой (электронной) форме должны подчиняться юрисдикции той страны, где эта информация находится.

Широкое распространение услуг облачных вычислений, а также новые подходы к хранению данных, по мнению венгерского ученого К. Ирион, привели к большому слому традиционных геополитических барьеров, чем когда-либо прежде²⁸. Наибольшее развитие концепция суверенитета данных получила в европейской политической и правовой науке²⁹, что обусловлено коллизиями в данной сфере между принимаемым национальным законодательством и нормами права ЕС, а также решениями Европейского суда по правам человека. С 2013 г. концепция суверенитета данных связывается также с развитием технологии «больших данных» (англ. – *big data*)³⁰.

²⁶ Совместное заявление Президента Российской Федерации и Председателя Китайской Народной Республики о взаимодействии в области развития информационного пространства от 25 июня 2016 г. / Президент России. Официальный сайт. URL: <http://www.kremlin.ru/supplement/5099> (дата обращения: 30.01.2017).

²⁷ De Filippi, Primavera and McCarthy, Smari, Cloud Computing: Centralization and Data Sovereignty (October 26, 2012). *European Journal of Law and Technology*, Vol. 3, № 2, 2012. URL: <http://ssrn.com/abstract=2167372>

²⁸ См.: *Irion K. Government Cloud Computing and National Data Sovereignty // Policy and Internet*. 2012. Vol. 4, Issue 3–4, p. 40–71.

²⁹ Rauhofer, Judith and Bowden, Caspar, Protecting Their Own: Fundamental Rights Implications for EU Data Sovereignty in the Cloud (June 21, 2013). *Edinburgh School of Law Research Paper No. 2013/28*. URL: <http://ssrn.com/abstract=2283175> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2283175>

³⁰ См.: *Moon H., Cho H. S. Big data and policy design for data sovereignty: A case study on copyright and CCL in South Korea (Conference Paper) // 2013 ASE/IEEE Int. Conf. on Social Computing*. DOI: 10.1109/SocialCom.2013.165

В современных зарубежных исследованиях отмечается, что требования к суверенитету данных можно рассматривать как разумные усилия национальных государств к подчинению национальных конфиденциальных потоков данных национальной юрисдикции. Такие требования суверенитета данных направлены на охрану и защиту основных интересов национальных государств в отношении конфиденциальности, целостности данных, а также их доступности³¹.

Таким образом, в отличие от конца XX – начала XXI в., когда процессы глобализации «вывели» из-под государственного суверенитета информационное пространство как сферу реализации информационных отношений, современный этап международно-правового и внутригосударственного регулирования характеризуется усилением его государственного регулирования. При этом, по сути, осуществляется возврат к традиционному принципу «*cujus regio, ejus religio*» (лат. – «чья область (земля), того и вера», в данном случае – власть), что проявляется как в законодательной локализации самой информации, так и провозглашении суверенитета над информационной инфраструктурой на территории конкретного государства.

³¹ См.: Nugraha Y., Kautsarina, Sastrosubroto A. S. Towards data sovereignty in cyberspace (Conference Paper) // 2015 3rd International Conference on Information and Communication Technology, ICoICT 2015. DOI: 10.1109/ICoICT.2015.7231469

Воронежский государственный университет

Ефремов А. А., кандидат юридических наук, доцент

E-mail: yefremov@law.vsu.ru

Voronezh State University

Efremov A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

E-mail: yefremov@law.vsu.ru