

Ефремов А. А.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ

В статье рассматриваются современные проблемы реализации государственного суверенитета в информационной сфере в условиях глобализации. Проведен междисциплинарный анализ подходов к изменению сущности государственного суверенитета под влиянием глобализации. Рассмотрено соотношение различных пространств как сфер реализации суверенитета, в том числе информационного пространства.

Проведен анализ закрепления положений о суверенитете в ключевых документах стратегического планирования в Российской Федерации.

Значительное место уделено анализу международно-правовых проблем реализации суверенитета, в том числе активного развития регулирования в рамках международных организаций.

Ключевые слова: информационная безопасность; суверенитет; информационное пространство; информационная сфера; международное право.

Yefremov A. A.

PROBLEMS OF REALIZATION OF THE STATE SOVEREIGNTY IN THE INFORMATION SPHERE

In article modern problems of realization of the state sovereignty in the information sphere in the conditions of globalization are considered. The interdisciplinary analysis of approaches to change of essence of the state sovereignty under the influence of globalization is carried out. The ratio of various spaces as spheres of realization of the sovereignty, including information space is considered.

The analysis of fixing of regulations on the sovereignty in key documents of strategic planning in the Russian Federation is carried out.

The important place is given to the analysis of international legal problems of realization of the sovereignty, including active development of regulation within the international organizations.

Keywords: information security; sovereignty; information space; information sphere; international law

Актуальность настоящей статьи обусловлена активным формированием документов стратегического планирования в сфере национальной безопасности, в том числе Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683¹.

В последние годы в СМИ и интернет-сообществе активно обсуждаются и используются понятия «информационный суверенитет», «цифровой суверенитет».

По данным Википедии², «информационный суверенитет (цифровой суверенитет, электронный суверенитет) — концепция, подразумевающая контроль государства над распространением информации на своей территории, независимость от влияния извне. Реализована в ряде стран Азии и Ближнего Востока. На территории России активно продвигается российскими властями и поддерживаемыми их людьми (с 2012 года). Один из основных разработчиков концепции — Игорь Ашманов.

Вместе с тем конъюнктурность таких «обывательских» определений не должна формировать мнение о некоей «новизне» данной проблематики. Вопросы реализации суверенитета в информационной сфере начали подниматься как в России, так и за рубежом еще на рубеже тысячелетий. В. Б. Наумов еще в 1999 г. одним из первых акцентировал внимание на данной проблематике в российской науке³, а в 2002 г. вышла монография М. Э. Прайса в США⁴.

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 коммуникации, категория пространства как среды этого действия во многих случаях просто исчезает⁵. 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 принципа*⁶.

Тем самым возникают качественные изменения в сущности и возможностях госу-

дарственного регулирования общественных отношений посредством национального позитивного права, содержания такой базовой категории как «*государственный суверенитет*».

В научной среде в настоящее время достаточно активно идет дискуссия и об изменении содержания этой категории. Российские и зарубежные экономисты и политологи обосновывают выводы о том, что «экономический суверенитет уже не находится исключительно в ведении государств, а смещается по отраслевому принципу на региональные, *надгосударственные или мировые уровни*»⁷, «геоэкономика, где ведущую роль играют транснациональные экономические и финансовые структуры, *размывает... государственный суверенитет*»⁸. Для научных работ в юриспруденции, наоборот, характерна «апологетика» государственного суверенитета⁹, утверждения, что «*социальная роль и значимость государственного суверенитета не только не ослабевает, а, наоборот, еще больше возрастает*»¹⁰, происходит «осуществление суверенитета»¹¹ в новых формах, изменение содержания этого понятия¹², а само понятие суверенитета, как правило, включает ***территориальную*** составляющую¹³.

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

Данная проблематика пока активнее разрабатывается в экономической и политической науке – целый ряд исследований посвящен таким категориям, как «информационно-экономическое пространство»¹⁴, «информационная экономика»¹⁵, «коммуникационная экономика»¹⁶, «информационно-сетевая экономика»¹⁷, «сетевая экономика»¹⁸, «экономика знаний»¹⁹, созданию *глобального информационного поля* благодаря развитию и совершенствованию современных информационных технологий²⁰.

В правовой науке также рассматривается категория «*правовое пространство*»²¹. Однако при его раскрытии преобладает привязка к территории – под пространством подразумевают в виду весь объем общественных отношений, возникающих и подвергающихся правовому регулированию *в территориальных пределах* Российского государства²², сферу регламентации юридическими нормами

моделей правомерного поведения государства, его составных частей и граждан в границах территории данного государства и конкретного исторического времени²³, область действия всех элементов правовой системы конкретного государства, имеющая социально-юридические (пределы правового регулирования) и политико-географические (территориально-государственные) границы²⁴.

Автором настоящей статьи предприняты попытки обоснования механизма реализации государственного суверенитета в финансовой сфере²⁵.

По мнению Д. А. Савельева, глобальное информационное пространство является объектом международно-правового регулирования²⁶. Исходя из современного представления о суверенитете государства, согласно которому права человека не могут быть исключительно внутренним делом государства, следует сделать вывод о том, что основная роль в установлении принципов правового регулирования информационного пространства должна принадлежать международному праву²⁷. И. Л. Бачило обращает внимание на проблему соотношения информационного и правового пространства, однако указывает на необходимость ее «дальнейшего исследования»²⁸.

Таким образом, в информационных отношениях происходит изменение сферы регулирования – территория государства заменяется на определенное пространство как сферу действия суверенитета.

На протяжении достаточно длительного периода в документах стратегического планирования — Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212), Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года (одобрена распоряжением Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р) об обеспечении государственного суверенитета вообще не упоминалось²⁹.

Отдельные положения о взаимосвязи суверенитета и интересов государства в информационной сфере есть в Доктрине информационной безопасности РФ и Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утв. указом Президента РФ от 12.05.2009 № 537, однако они носят общий характер, а в п. 108 Стратегии вообще заложено противоречие – «для развития системы распределенных ситуационных центров...

потребуется преодолеть технологическое отставание... разработать и внедрить технологии информационной безопасности в системах государственного и военного управления... а также обеспечить условия для гармонизации национальной информационной инфраструктуры с глобальными информационными сетями и системами».

Новая Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683, упоминает «технологический суверенитет в энергетической сфере», «суверенитет финансовой системы», «культурный суверенитет».

В диссертационных работах по регулированию информационных отношений категория «суверенитет» рассматривается только по отношению к охране государственной тайны как средству его обеспечения³⁰.

По нашему мнению, информационный суверенитет государства заключается в возможности государства осуществлять по средствам национального и международного права регулирование определенного информационного пространства.

Следует отметить, что формирование правовой теории информационного пространства, киберпространства еще только начинается³¹.

В российском законодательстве термин «кибернетическое пространство» не употребляется, но он 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. Грибанов³² дает следующее определение кибернетическому пространству: *Кибернетическое пространство — это 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 посредством ЭВМ и средств связи компьютерной сети.*

По его мнению, основные признаки кибернетического пространства как объекта правового регулирования:

1. Это – совокупность общественных отношений. Киберпространство – многочисленные социальные связи между людьми.

Это – совокупность отношений по поводу информации и информационных услуг. По содержанию информация в кибернетическом пространстве может быть самая различная – от простого электронного сообщения до опубликованного произведения. Главное – это те информационные отношения, которые нуждаются в правовом регулировании и которые можно организовать с помощью норм права.

Объектом выступает только та информация, которая обработана с помощью ЭВМ. Речь идет не об информации, которая может быть обработана компьютером (а это практически любая информация), но об информации, которая уже внесена в память компьютера и существует в оцифрованной форме. Это – один из главных технических признаков информации, имеющийся в кибернетическом пространстве.

2. Кибернетическое пространство существует на основе технического средства – функционирующей электронной компьютерной сети. Один компьютер не создает кибернетического пространства.

Д. В. Грибанов считает, что 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 права³³.

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.

В Рекомендациях Парламентских слушаний «О совершенствовании федерального законодательства по обеспечению информационной безопасности при использовании информационно-коммуникационных технологий для оказания государственных услуг и осуществления межведомственного электронного документооборота», которые состоялись 28.06.2010, содержится положение об информационном суверенитете, предложенное автором³⁴ данной работы:

«Совету Безопасности Российской Федерации, Совету при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации:

рассмотреть возможность изменения Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, Плана реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации до 2011 г. и Основ стратегического планирования в Российской Федерации в части включения согласованных положений, направленных на обеспечение **информационного суверенитета** Российской Федерации на основе использования в сфере государственного управления ИКТ российских производителей»³⁵.

Еще одной проблемой обеспечения информационного суверенитета, на которую практически не обращается внимание в научных исследованиях, является *зависимость государственного управления* (на уровне документов стратегического планирования) *от иностранных и международных рейтингов*. В частности, в Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации именно международные рейтинги используются для определения *контрольных значений показателей развития информационного общества* в РФ. Безусловно, что оценка развития электронного государства, в том числе и его рейтинги, могут являться важным направлением деятельности международных организаций, однако методика их составления и сам процесс должны быть максимально прозрачны и основаны на широком участии представителей всех государств, которые оцениваются.

Реализация государственного суверенитета в информационной сфере на международно-правовом уровне обусловлена следующими обстоятельствами.

Процесс гармонизации национального законодательства и международно-правовых документов обусловлен необходимостью учета характера документов различных международных организаций (МСЭ, ОЭСР и т. п.), которые в значительной части по своей международно-правовой природе относятся к так называемому «мягкому праву», а также в большей мере содержат принципы развития и положения стратегического характера.

Эти обстоятельства обуславливают, с одной стороны, необходимость постоянного анализа на предмет соответствия документам международных организаций и последующей корректировки российских национальных документов стратегического планирования, а с другой – глубокого анализа внедряемых положений в контексте обеспечения государственного суверенитета.

Формирование системы правового регулирования в данном случае идет по схеме «документы международных организаций – национальные концепции, стратегии и доктрины – законодательство». Тем самым происходит «обход» конституционных норм (ч. 4 ст. 15, ст. 79 Конституции РФ), устанавливающих, что именно международные договоры являются составной частью правовой системы, а участие в межгосударственных объединениях и передача им части полномочий РФ возможны только в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ. При такой схеме не применяются и механизм ратификации, действующий в отношении международных договоров, а также конституционный контроль (проверка соответствия Конституции РФ не вступивших в силу международных договоров РФ – ст. 125 Конституции РФ).

Еще одним проблемным аспектом гармонизации российского национального законодательства с документами международных организаций является необходимость учета существующих международно-правовых обязательств в рамках иных интеграционных объединений – ЕАЭС (в том числе документы ЕЭК), СНГ, БРИКС, ШОС и т. п., а также идущих параллельно в указанных международных организациях процессах подготовки международно-правовых документов в области информационных отношений.

Поэтому необходимо проведение постоянного мониторинга как процессов разработки и реализации документов ОЭСР, так и российских национальных документов стратегического планирования и документов иных интеграционных объединений – ЕАЭС (в том числе документы ЕЭК), СНГ, БРИКС, ШОС и т. п., в области информационных отношений с последующей корректировкой предлагаемых изменений и дополнений российских нормативных правовых актов и документов стратегического планирования.

Нуждаются в дополнительном уточнении и положения Концепции внешней политики Российской Федерации, утв. Президентом Российской Федерации 12 февраля 2013 г.³⁶ В Концепции указывается, что «на передний план выдвигаются, наряду с военной мощью, такие важные факторы влияния государств на международную политику, как экономические, правовые, научно-технические, эколо-

гические, демографические и информационные» (п. 10).

Российская Федерация, согласно Концепции, будет принимать необходимые меры в интересах обеспечения национальной и международной информационной безопасности, будет добиваться выработки под эгидой ООН правил поведения в области обеспечения международной информационной безопасности (п. 32).

Но при этом практические меры по реализации указанных положений отражены исключительно в п. 41 Концепции – «Информационное сопровождение внешнеполитической деятельности», согласно которому в рамках публичной дипломатии Россия будет добиваться объективного восприятия ее в мире, развивать собственные эффективные средства информационного влияния на общественное мнение за рубежом, обеспечивать усиление позиций российских средств массовой информации в мировом информационном пространстве, предоставляя им необходимую государственную поддержку, *активно участвовать в международном сотрудничестве в информационной сфере, принимать необходимые меры по отражению информационных угроз ее суверенитету и безопасности.*

Перспективными направлениями реализации суверенитета в информационной сфере на уровне международных организаций также являются:

- гармонизация информационно-правового регулирования в государствах ЕАЭС на основе работы ЕЭК, в которой создан новый Департамент, однако решаемые им задачи по созданию единого информационного пространства пока носят фрагментарный характер;

- активизация участия в работе ОЭСР по направлению digital (в том числе с учетом документов ОЭСР – Рекомендации ОЭСР по стратегиям цифрового правительства (Recommendation on Digital government strategies. 15 July 2014), Рекомендации и сопроводительный документ ОЭСР по управлению рисками цифровой безопасности для экономического и социального процветания (Digital security risk management for economic and social prosperity. OECD Recommendation and Companion Document. 17 September 2015 – C(2015)115);

- активизация гармонизации национального законодательства с Рекомендациями Ко-

митета Министров Совета Европы, а также активное участие в разработке новых рекомендаций.

Рассмотренные подходы к реализации государственного суверенитета в информа-

ционной сфере позволят уйти от конъюнктурности к полноценной системной регуляторной политике в информационной сфере как на национальном, так и на международно-правовом уровнях.

Примечания

1. Указ Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Рос. газ. – 2015. – 31 дек.
2. http://www.wikireality.ru/wiki/Информационный_суверенитет.
3. Наумов В. Б. Интернет и государственный суверенитет // I Всероссийская конференция «Право и Интернет: теория и практика» 2 ноября 1999 г. URL <http://www.ifap.ru/pi/01/r16.htm>
4. Price, M. E. Media and sovereignty: The global information revolution and its challenge to state power. - Cambridge, MA: MIT Press, 2002. – 352 pp.
5. Цит. по: Назарчук А. В. Этика глобализирующегося общества. - М. : Директмедиа Паблишинг, 2002. – С. 207.
6. Там же. – С. 208.
7. Жан, К. Геоэкономика: теоретические аспекты, методы, стратегия и техника // Геоэкономика. Господство экономического пространства / К. Жан, П. Савона. – М. : Ad Marginem, 2007. – С. 36.
8. Тыква В. А. Взаимосвязь экономической и военной безопасности Российской Федерации в современных экономических условиях: Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2008. – С. 3.
9. Зорькин В. Апология Вестфальской системы // Росс. газ. – 2004. – 13 июля.
10. Марченко М. Н. Государство и право в условиях глобализации. – М. : Проспект, 2008. – С. 100.
11. Айбазов Р. У. Конституция и управление федеративным строительством России в условиях глобализации. – М. : Формула права, 2005. – С. 83; Крылов Б. С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – N 6. – С. 2–6; Хабилов Р. Ф. Глобализация, государственный суверенитет, права человека // Юридический мир. – 2007. – № 10.
12. Лукашук И. И. Глобализация, государство, право, XXI век. – М. : Спарк, 2000. – С. 142–143.
13. См. подробнее: Моисеев А. А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации) : Автореф. дис. ... доктора юрид. наук. – М., 2006. – С. 15; Крылов Б. С. Государственный суверенитет: современные проблемы // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 6. – С. 2; Горюнов В. В. Суверенитет Российской Федерации: сущность, содержание, гарантии : Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2007. – С. 7.
14. Переверзев С. В. Единое информационно-экономическое пространство в макроэкономической системе России : Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Ростов-н/Д, 2005; Григорьева Ю. Ю. Информационно-экономическое пространство России и особенности его государственного регулирования в условиях трансформируемой экономики : Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Ростов-н/Д, 2003.
15. Баранова Н. В. Теоретико-методологические аспекты формирования информационной экономики : Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – Челябинск, 2007; Шевелева Ю. И. Фирма в информационной экономике: оптимизация организационной структуры : автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – СПб., 2007; Китаев А. В. Информация в системе факторов общественного производства : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Ростов-н/Д, 2007.
16. Чекунов А. Ю. Эволюция постиндустриальной экономики в коммуникационную : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Томск, 2005.
17. Коновалова О. Н. Информационно-сетевая экономика и переход России к инновационному типу развития : Автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – Омск, 2007.
18. Юнусов А. М. Теоретические основы формирования и становления сетевой экономики в России : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2008.
19. Гавричков А. В. Развитие экономики знаний в России в условиях глобализации : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2007; Ченцова М. В. Особенности формирования экономики знаний в современных условиях : Автореф. дис. ... канд. экон. наук. – М., 2008.
20. Галюта О. Н. Теоретические основы формирования информационной экономики : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Сургут, 2007. С. 6; Дьячков В. В. Информационное поле взаимодействия экономических систем : автореф. дис. ... канд. экон. наук. – Тамбов, 2007.

21. 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. ... доктора юрид. наук. – М., 2001.
22. Балмасов О. В. Обеспечение единого правового пространства как функция современного Российского государства : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 2006. – С. 21.
23. Барциц И. Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. – М., 2000. – С. 24.
24. Егорова Ю. В. Системность российского законодательства в контексте единого правового пространства России // История государства и права. – 2007. – № 1.
25. См.: Ефремов А. А. Конституция и финансовый рынок: краеугольные камни регулирования // Вестник НАУФОР. – 2005. – № 10. С. 24–29; Ефремов А. А. Глобализация финансовых рынков: соотношение международно-правового и национального регулирования // Вестник Воронеж. гос. ун-та: Серия Право. – 2007. – № 2. – С. 347–352.
26. Савельев Д. А. Права человека в области информации (международно-правовые аспекты) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб, 2002. С. 7.
27. Там же. – С. 11.
28. Бачило И. Л. Проблемы теории информационного права // Теоретические проблемы информационного права – М., 2006. – С. 16–18.
29. См.: Ефремов А. А. Проблемы регулирования информационных отношений // Наследие юридической науки и современность : Материалы заседаний V Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26–28 мая 2010 г.) – отв. редактор В. И. Лафитский. – М. : ИД «Юриспруденция», 2011. – С. 155–164; Ефремов А. А. Электронное правительство и международное право // Интернет и современное общество : Сб. науч. статей. Материалы XIV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». Санкт-Петербург, 12 – 14 октября 2011 г. – СПб., 2011. – С. 190–196; Ефремов А. А. Электронное государство в международном праве: формирование нового межотраслевого института // Международно-правовые чтения. Вып. 10 / отв. ред. П. Н. Бирюков. – Воронеж: Изд.-полиграф. центр Воронеж. гос. ун-та, 2012. – С. 82–92.
30. Мартышин М. Ю. Государственная тайна как объект конституционно-правового регулирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2009. – С. 3; Скопец П. С. Государственно-правовое регулирование конституционного права граждан России на информацию и его ограничение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2006. – С. 18
31. См., например: Рассолов И. М. Киберпространство и позитивное право // Российское право в Интернете. – 2010. – № 1. URL <http://www.rpi.msal.ru/prints/201001rassolov.html>
32. Грибанов Д. В. К вопросу о правовой теории кибернетического пространства // Государство и право. – 2010. – № 4. – С. 60.
33. Там же. – С. 60.
34. Ефремов А. А. Предложения для включения в проект Рекомендаций Парламентских слушаний «О совершенствовании федерального законодательства по обеспечению информационной безопасности при использовании информационно-коммуникационных технологий для оказания государственных услуг и осуществления межведомственного электронного документооборота» 28.06.2010 // Информация для всех, URL <http://www.ifap.ru/pr/2010/n100622a.pdf>
35. См. подробнее: <http://www.gosbook.ru/node/6046>
36. Концепция внешней политики Российской Федерации // Официальный сайт Министерства иностранных дел Российской Федерации. URL <http://archive.mid.ru/bdcmp/ns-osndoc.nsf/e2f289bea62097f9c325787a0034c255/c32577ca0017434944257b160051bf7f?OpenDocument>

Ефремов Алексей Александрович, ведущий научный сотрудник Центра технологий государственного управления ИПЭИ РАНХиГС, кандидат юридических наук, доцент. 119571, г. Москва, проспект Вернадского, д. 82. E-mail: yefremov@law.vsu.ru

Yefremov Alexey, Senior Researcher of the Center for Public Administration Technologies in RANEP Institute of Applied Economic Research, Candidate of Law, Associate Professor. Vernadskogo Prospect, 82, Moscow, 11957, Russia. E-mail: yefremov@law.vsu.ru