



Виктория БУРЛА,

аспирант кафедры
конституционного и
муниципального права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА)

spiritvictory@list.ru

125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ЦИФРОВИЗАЦИЯ — ФАКТОР ТРАНСФОРМАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА КАК МЕЖДУНАРОДНО- ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ В ДОКУМЕНТАХ ООН И ЦЕННОСТИ В КОНСТИТУЦИЯХ ГОСУДАРСТВ — ЧЛЕНОВ СНГ

Аннотация. В статье рассматривается влияние глобализации и информационно-коммуникационных технологий на научное осмысление государственного суверенитета как международно-правовой категории и конституционной ценности. Категория «суверенитет» в аксиологическом измерении выступает как базисный элемент системы ценностей конституционного права, а в международно-правовом контексте принцип уважения суверенитета государства является системообразующим. В силу дуалистичности правовой природы государственного суверенитета подлежит защите как конституционным законодательством, так и международным правом. Автор анализирует документы ООН и конституции государств — членов СНГ и предлагает пути оптимизации правовой защиты государственного суверенитета в условиях цифровой среды.

Ключевые слова: государственный суверенитет, конституционные ценности, государства — члены Содружества Независимых Государств (СНГ), международное право, Организация Объединенных Наций (ООН), цифровой (информационный) суверенитет государства.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.76.12.224-232

V. BURLA,

Postgraduate student

of the Department of Constitutional And Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

spiritvictory@list.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

DIGITALIZATION — A FACTOR OF TRANSFORMATION OF STATE SOVEREIGNTY AS AN INTERNATIONAL LEGAL CATEGORY IN UN DOCUMENTS AND A VALUE IN THE CONSTITUTIONS OF THE CIS MEMBER STATES

Abstract. This article deals with the influence of globalization, information and communication technologies on the scientific understanding of sovereignty as an international legal category and constitutional value. The category "sovereignty" in its axiological dimension acts as a basic element of the national system of constitutional values. In the international legal context,

the principle of respect for the sovereignty of the state is a system-forming one. It is noted that due to the dualistic value nature, sovereignty is subject to protection by both national constitutional legislation and international law. The author analyzes UN documents and the constitutions of the CIS member States and suggests ways to optimize the legal protection of state sovereignty in the digital environment.

Keywords: *state sovereignty, constitutional values, member States of the Commonwealth of Independent States (CIS), international law, the United Nations (UN), digital (information) sovereignty of the state.*

Государственный суверенитет — ключевая категория в международно-правовых отношениях. Устав ООН первым называет принцип суверенного равенства членов Организации, соблюдение которого является основополагающим условием достижения целей международного сотрудничества государств. В аксиологическом измерении суверенитет является одним из основообразующих ценностных элементов для реализации, гарантии и защиты всей системы конституционных ценностей, формирующих основу государственности и цели развития общества.

Как подчеркивает профессор В. В. Комарова, ценности обуславливают возникновение представлений об идеальных моделях социального взаимодействия¹. Суверенитет является одним из идеалов развития народа и исходной точкой для моделирования им своей государственности.

В типологии конституционных ценностей принято выделять национальные и наднациональные (универсальные) конституционные ценности. В контексте такого понимания государственный суверенитет обладает дуалистической природой, поскольку он закрепляется конституцией и носит характер самоценного атрибута государственности, одновременно являясь неременным условием взаимодействия стран на международной арене.

Государственный суверенитет обеспечивает геополитические рамки допустимого и нежелательного, очерчивает границы национальных интересов. На принципе взаимного уважения государственного суверенитета строится вся система межгосударственного общения.

Как международно-правовая категория суверенитет начинает оформляться благодаря Вестфальским мирным соглашениям 1648 г., закрепившими те аспекты, которые и в современной теории права считаются классическими признаками государственного суверенитета: верховенство, независимость, самостоятельность государства на всей его территории. Подписанный спустя триста лет Устав ООН не содержит определения данной категории, однако возводит принцип суверенного равенства государств в ранг основополагающих в международном праве.

¹ Комарова В. В. Демократия в системе конституционных ценностей // Демократические ценности в международном и национальном конституционном измерении : материалы и доклады XI Международной научно-практической конференции (Самара, 24—27 сентября 2015 г.) / под ред. В. В. Полянского, В. Э. Волкова. Самара : Самарский университет, 2016. С. 99.

Суверенитет государств упоминается и в ряде других документов ООН, в частности, в Декларации о недопустимости вмешательства во внутренние дела государств, об ограждении их независимости и суверенитета (принята 21 декабря 1965 г. Резолюцией 2131 (XX) на 20-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН), в Декларации о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств (принята на 36-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 9 декабря 1981 г. (Резолюция 36/103).

Принцип уважения суверенитета государств-членов как основообразующий закреплён и в Уставе СНГ от 22 января 1993 г. (ст. 3).

Итак, в силу двойственности правовой природы государственный суверенитет является как ценностью для правовых систем государств, так и категорией международно-правовых инструментов, а потому подвержен влиянию полярных процессов самоидентификации государств (национализации конституционных ценностей) и глобализации мировой архитектуры (универсализации конституционных ценностей)².

Воспринимая суверенитет в первом контексте как конституционную ценность, важно иметь в виду, что прямая формула «суверенитет является ценностью» не фигурирует ни в Конституции Российской Федерации, ни в конституциях иных государств — членов СНГ. Однако мы исходим из того, что системообразование конституционных ценностей трехсоставно и включает, помимо самой Конституции и ценностей, прямо в ней закреплённых, также конституционные ценности, выявляемые в процессе ее интерпретации Конституционным судом и в трудах ученых³. В этом ракурсе суверенитет относится к числу имплицитных конституционных ценностей.

Из анализа конституций государств — членов СНГ выявляется, что в ряду объектов, составляющих основы конституционного строя и подлежащих конституционной защите, суверенитет фигурирует как базисный элемент, причём принадлежность суверенитета источнику власти — народу — в ряде случаев артикулируется прямо. Например, в Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 3), Конституции Республики Беларусь (ст. 3), Конституции Кыргызской Республики (ст. 3) закрепляется, что народ является носителем суверенитета во всей полноте. Согласно ст. 2 Конституции Республики Молдова народу принадлежит национальный суверенитет.

В Конституции Азербайджанской Республики в ст. 2, озаглавленной «Суверенитет народа», фактически закрепляются гарантии и формы народовластия. Здесь в некотором смысле происходит интерференция ценностных смыслов двух категорий: «суверенитет» и «демократия», что не свойственно российской конституционной аксиологии, разделяющей эти категории, хотя и не противопоставляющей их. Более того, противопоставление этих категорий неизбежно приводит к ценностному конфликту, который в рассматриваемом случае должен быть исключен,

² См.: *Невинский В. В.* Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе // *Lex russica*. 2018. № 11 (144). С. 106—121.

³ *Бондарь Н. С.* Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. 2-е изд., доп. М.: Юрист, 2014. Серия «Библиотека судебного конституционализма». Вып. 2. С. 17.

поскольку если демократия есть полнота власти народа, то вне суверенитета, носителем которого также является народ, реализация им власти невозможна.

Замечательно отражена взаимосвязь суверенитета и демократии Н. Б. Пастуховой, по словам которой конституционно закрепленный принцип народного суверенитета позиционирует Российскую Федерацию как государство народо-властия, т.е. демократическое государство⁴.

В целом в конституциях государств — членов СНГ идея народного суверенитета находится в неразрывной связи с идеей суверенитета государства, что отражается в структуре конституционных положений, когда утверждение о том, что государство является суверенным, соседствует с признанием народа в качестве носителя суверенитета⁵. Фактически суверенитет народа опосредует и формирует суверенитет государства, так как последний есть не что иное, как юридически оформленный и приведенный в действие суверенитет, источником которого является народ. Такой взгляд на смысловое наполнение категории «государственный суверенитет» убедительно доказывает его особую ценность для конституционного права.

В результате анализа и глубокого осмысления существенных характеристик государственного суверенитета Н. Б. Пастухова заключает его дефиницию в следующую формулу: «Государственный суверенитет — это верховенство, самостоятельность и полнота высшей государственной власти на своей территории, ее независимость от других государств во внутренних делах и внешних международных отношениях, а также право делегировать часть властных полномочий внутри государства и за его пределами»⁶.

Одной из важнейших характеристик государственного суверенитета, таким образом, является его территориальность⁷. Части 1 и 2 ст. 67 Конституции Российской Федерации конкретно обозначают территорию распространения суверенных прав государства. Как видно, в классической парадигме суверенитет государства

⁴ Пастухова Н. Б. Основные характеристики и определение государственного суверенитета: современный взгляд // Социология власти. 2006. № 3. С. 161.

⁵ В статье 1 Конституции Кыргызской Республики в первой части Кыргызстан провозглашается как суверенное государство, а народ определен как носитель суверенитета во второй части той же статьи. В Конституции Республики Молдова статьи о суверенитете следуют друг за другом: «Республика Молдова — суверенное... государство» (ст. 1), «Национальный суверенитет принадлежит народу Республики Молдова» (ст. 2). В Конституции Российской Федерации за положением ч. 1 ст. 3 о народе как носителе суверенитета следует норма ч. 1 ст. 4, согласно которой Российская Федерация реализует суверенитет на всей своей территории.

⁶ Пастухова Н. Б. К вопросу об основных признаках и определении государственного суверенитета // Lex russica. 2007. № 5. С. 873.

⁷ В конституциях России и иных государств — членов СНГ неоднократно упоминается термин «территория», в том числе в контексте суверенитета. Конституция РФ прямо провозглашает: «Суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию» (ч. 1 ст. 4). Аналогичные положения содержатся в Конституции Республики Казахстан (ч. 2 ст. 2) и Конституции Украины (ст. 2). Часть 1 ст. 9 Конституции Республики Беларусь связывает территорию Республики Беларусь с государственным суверенитетом.

«функционирует» на физическом пространстве, т.е. в пределах, имеющих географическое измерение. Это презюмировалось и Вестфальским миром, получив развитие в документах ООН. Речь не только об Уставе Организации, например, в упомянутой выше Декларации ООН о недопустимости интервенции и вмешательства во внутренние дела государств содержится формула «суверенитет государств над своими природными ресурсами». В этой связи возникает вопрос: возможно ли допустить, что государственный суверенитет может распространяться на сегменты, не имеющие физической территории? В частности, когда речь идет о цифровой среде.

Этот вопрос заставляет нас обратиться ко второму контексту существования государственного суверенитета уже как международно-правовой категории, осмысление которой в настоящее время происходит в условиях глобализации и универсализации ценностных основ государств. Сегодня процессы универсализации ценностей обеспечиваются в том числе факторами информационно-технического характера. Развитие цифровых технологий обуславливает необходимость пересмотра и усиления правовых механизмов гарантии и защиты суверенитета, имеющего первоосновное значение для государственности.

Цифровизация ведет к размыванию категории «государственный суверенитет», расширяя границы ее классического понимания. Появляются новые термины⁸: «киберпространственный суверенитет государства», «государственный суверенитет в сети Интернет», «цифровой суверенитет государства», «информационный суверенитет государства»; при этом суверенитет как юридический критерий государственности претерпевает серьезную трансформацию. Государственная граница уже не может быть единственной гарантией суверенитета страны, а территориальность суверенитета в киберпространстве лишается конституционно-правовой опоры. Характер правового регулирования рассматриваемого феномена подлежит всемерной адаптации к этим условиям.

Существует точка зрения, согласно которой конституционное закрепление территории, на которую распространяется суверенитет, не должно толковаться как подразумевающее ограничение сферы распространения государственного суверенитета только физическими границами государства⁹.

Тем не менее на уровне международного права совершенный отказ от территориального аспекта в вопросах регулирования суверенитета пока не происходит. Так, в преамбуле Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/65/41 от 8 декабря 2010 г. «Достижения в сфере информатизации и коммуникаций в контексте международной безопасности» содержится принципиальный тезис: «Суверенитет государств и международные нормы и принципы, проистекающие из суверенитета, применяются к осуществлению государствами деятельности, связанной с ИКТ (информационно-коммуникационными технологиями. — В. Б.), и к их юрисдикции над ИКТ-инфраструктурой, расположенной на их территории»¹⁰.

⁸ См., например: *Ефремов А. А.* Формирование концепции информационного суверенитета государства // *Право. Журнал Высшей школы экономики.* 2017. № 1. С. 201—215.

⁹ См.: *Даниленков А. В.* Государственный суверенитет Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет // *Lex russica.* 2017. № 7. С. 166—177.

¹⁰ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН A/RES/65/41 от 8 декабря 2010 года «Достижения в сфере информатизации и коммуникаций в контексте международной безопас-

Развивая этот тезис, концепция Конвенции об обеспечении международной информационной безопасности предусматривает: «Суверенитет и законы распространяются на информационную инфраструктуру, расположенную на территории государства-участника или иным образом находящуюся под его юрисдикцией»¹¹.

На уровне национальных правовых систем вопрос предлагается урегулировать посредством конституционно-правового закрепления принципа государственного суверенитета в сети Интернет (или цифрового (информационного) суверенитета государства). Так, в развитие темы влияния информационных технологий на современный конституционализм М. А. Федотов заключает, что «пока Конституция не обретет своего интернет-измерения, всякие попытки правового регулирования деятельности в киберпространстве методами национального законодателя обречены на неудачу»¹². При этом автор приводит ряд предложений в части поправки положений глав первой и второй Конституции России, направленных в том числе на включение в Конституцию категории «информационное пространство».

Однако важно помнить, что положения первых двух глав российской Конституции обладают известной жесткостью и предполагают особую процедуру реформирования: они не могут быть пересмотрены парламентом, для этого необходимо созывать Конституционное Собрание (ч. 1 и 2 ст. 135). На практике это сопряжено с рядом процедурных неопределенностей, поскольку специальный федеральный закон на этот счет отсутствует. По этой причине полагаем, что конституционное закрепление цифрового (информационного) суверенитета государства является преждевременным.

Кроме того, по нашему убеждению, суверенитет государства в цифровой среде — это одна из форм проявления государственного суверенитета, воплощающая ценностную основу базового понятия, и национальный законодатель призван регулировать данную сферу в целом, исходя из целей защиты основ конституционного строя.

Наконец, суверенитет в условиях цифровизации как части глобализационных процессов нуждается в защите не только внутренними способами, но также инструментами международно-правового регулирования, с учетом его значения для отношений государств на международной арене, о чем говорилось выше.

В части правового воздействия на рассматриваемую сферу национальным законодателем импонирующим является подход В. Б. Наумова, который, разделяя юрисдикционную проблему регулирования государственного суверенитета в Сети, выражает мысль о целесообразности законодательного распространения государственного суверенитета на информационные отношения, в которых информационный ресурс находится на территории страны или субъекты информационного обмена являются гражданами России или зарегистрированными в

ности» // URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/RES/73/27> (дата обращения: 8 декабря 2020 г.).

¹¹ Конвенция об обеспечении международной информационной безопасности (концепция) // URL: https://www.mid.ru/foreign_policy/official_documents/-/asset_publisher/CptlCk6BZ29/content/id/191666 (дата обращения: 22 декабря 2020 г.).

¹² Федотов М. А. Конституционные ответы на вызовы киберпространства // Lex russica. 2016. № 3. С. 168.

установленном порядке юридическими лицами — резидентами¹³, т.е., по крайней мере, на область, подпадающую под юрисдикцию государства.

Информационный суверенитет государства тесно связан с вопросами информационной безопасности. В законодательстве некоторых государств — членов СНГ действуют документы стратегического характера в этой области. В России Указом Президента от 5 декабря 2016 г. № 646 утверждена Доктрина информационной безопасности Российской Федерации¹⁴, где информационная безопасность определяется как состояние защищенности от внутренних и внешних информационных угроз, при котором обеспечивается в том числе суверенитет государства (пп. «в» п. 2).

В постановлении Совета Безопасности Республики Беларусь от 18 марта 2019 г. № 1 «О Концепции информационной безопасности Республики Беларусь» также фигурирует термин «информационный суверенитет Республики Беларусь», под которым понимается неотъемлемое и исключительное верховенство права государства самостоятельно определять правила владения, пользования и распоряжения национальными информационными ресурсами, осуществлять независимую внешнюю и внутреннюю государственную информационную политику, формировать национальную информационную инфраструктуру, обеспечивать информационную безопасность.

Однако для защиты государственного суверенитета национального регулирования, как мы указывали выше, недостаточно, поскольку в киберпространстве границы стерты и на фоне различных геополитических интересов государств возникают угрозы их национальным (суверенным) интересам. Качественному межгосударственному регулированию данной сферы, наряду с ООН, могут способствовать союзы стран со сходными интересами. СНГ является таким союзом.

В настоящее время действует Соглашение о сотрудничестве государств — участников СНГ в области обеспечения информационной безопасности от 20 ноября 2013 г.¹⁵, в рамках которого подготовлена Стратегия сотрудничества в построении и развитии информационного общества на период до 2025 г.¹⁶

Тем не менее в обозначенных документах информационный (цифровой) суверенитет государств не артикулирован как объект, на который направлено основ-

¹³ Наумов В. Б. Интернет и государственный суверенитет : тезисы доклада на I Всероссийской конференции «Право и Интернет: теория и практика» // URL: <http://www.ifap.ru/pi/01/r16.htm> (дата обращения: 8 декабря 2020 г.).

¹⁴ Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Утверждена Указом Президента РФ от 5 декабря 2016 года № 646 // URL: <http://base.garant.ru/71556224/> (дата обращения: 8 декабря 2020 г.).

¹⁵ Соглашение о сотрудничестве государств — участников Содружества Независимых Государств в области обеспечения информационной безопасности от 20 ноября 2013 г. // URL: <http://base.garant.ru/70604710/> (дата обращения: 8 декабря 2020 г.).

¹⁶ Решение Совета глав правительств СНГ «О Стратегии сотрудничества государств — участников СНГ в построении и развитии информационного общества на период до 2025 года и Плана действий по ее реализации» (принято в г. Минске 28 октября 2016 г.) // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=60242#05486147856310337> (дата обращения: 8 декабря 2020 г.).

ное регулятивное внимание. В этой связи необходимо рассмотреть возможность создания дополнительных правовых механизмов защиты государственного суверенитета стран СНГ в сети Интернет. Речь может идти о разработке конвенции о мерах, направленных на защиту информационного (цифрового) суверенитета государств — членов СНГ, в которой будет четко определено содержание категории «информационный (цифровой) суверенитет государства-члена» и предусмотрены практические меры защиты суверенных прав государств в информационно-коммуникационном пространстве: обмен данными, оказание технической помощи, создание единой цифровой инфраструктуры.

Кроме документальных инструментов упрочению суверенитета государств — членов СНГ в цифровом пространстве может способствовать применение специальных форм сетевой защиты. В начале 2019 г. обсуждалось создание единой цифровой платформы СНГ (рабочее название «СНГнет»), которая объединила бы домены стран Содружества в единую защищенную сеть¹⁷. Сегодня целесообразно вернуться к идее создания единой доменной зоны СНГ, техническую возможность реализации которой дополнительно следует оценить специалистам.

В заключение отметим, что информационно-технологические процессы на фоне глобализации неизбежно ведут к трансформации ценностного значения государственного суверенитета. Защита суверенитета как национальной ценности государства и ценности международной, общей по значению для всех стран, должна осуществляться, соответственно, на двух уровнях: национальном и наднациональном. В рамках второго важная роль принадлежит развитию правовых инструментов ООН в этом направлении, которое будет способствовать упрочению ценностной основы суверенитета всех государств в информационно-правовом пространстве.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Бондарь Н. С.* Аксиология судебного конституционализма: конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. — 2-е изд., доп. — М.: Юрист, 2014. — Серия «Библиотечка судебного конституционализма». — Вып. 2. — 184 с.
2. *Даниленков А. В.* Государственный суверенитет Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети Интернет // *Lex russica*. — 2017. — № 7. — С. 166—177.
3. *Ефремов А. А.* Формирование концепции информационного суверенитета государства // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. — 2017. — № 1. — С. 201—215.
4. *Комарова В. В.* Демократия в системе конституционных ценностей // *Демократические ценности в международном и национальном конституционном измерении: материалы и доклады XI Международной научно-практической*

¹⁷ См.: *Горелик А.* В СНГ предлагают создать единую защищенную цифровую платформу // *Парламентская газета*. URL://<https://www.pnp.ru/economics/v-sng-predlagayut-sozdat-edinuyu-zashhishhyonnyuyu-cifrovuyu-platformu.html> (дата обращения: 8 декабря 2020 г.).

- конференции (Самара, 24—27 сентября 2015 г.) / под ред. В. В. Полянского, В. Э. Волкова. — Самара : Самарский университет, 2016. — С. 99—103.
5. *Медушевский А. Н.* Конституция Интернета: идея, проекты и перспективы // *Общественные науки и современность*. — 2019. — № 1. — С. 71—86.
 6. *Наумов В. Б.* Интернет и государственный суверенитет : тезисы доклада на I Всероссийской конференции «Право и Интернет: теория и практика» // URL: <http://www.ifar.ru/pi/01/r16.html> (дата обращения: 8 декабря 2020 г.).
 7. *Невинский В. В.* Сущность и универсализация конституционных ценностей в современном обществе // *Lex russica*. — 2018. — № 11 (144). — С. 106—121.
 8. *Пастухова Н. Б.* К вопросу об основных признаках и определении государственного суверенитета // *Lex russica*. — 2007. — № 5. — С. 863—874.
 9. *Пастухова Н. Б.* Основные характеристики и определение государственного суверенитета: современный взгляд // *Социология власти*. — 2006. — № 3. — С. 157—166.
 10. *Федотов М. А.* Конституционные ответы на вызовы киберпространства // *Lex russica*. — 2016. — № 3. — С. 164—182.