

УДК 341.1.8

ТРАНСФОРМАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Андрей ПАЗЮК,

кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права
Института международных отношений
Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

SUMMARY

The article is devoted to the contemporary legal issues related to the nature and features of sovereignty in the age of global information society. Particular attention is paid to the features of traditional understanding of sovereignty which contradicts to global information society nature such as territoriality of sovereignty and information flows territoriality, formal equity and factual inequality in information sphere, participation of non-state actors in political decision-making process; and the new notion of sovereignty as responsibility to protect as result of its transformation in the information age.

Key words: international law, sovereignty of State, trans border information flows, responsibility to protect.

АННОТАЦИЯ

Статья посвящается актуальным международно-правовым вопросам, относящимся к природе и характеристикам государственного суверенитета в условиях глобального информационного общества. Уделяется внимание таким аспектам как территориальная составляющая суверенитета и экстерриториальность информационных потоков, формальное равенство и фактическое неравенство государств в информационной сфере, участие иных акторов, кроме государств, в осуществлении политических функций в информационной сфере, входящих в противоречие с традиционным пониманием суверенитета; а также трансформации концепции суверенитета в новое понимание как «ответственности за защиту».

Ключевые слова: международное право, государственный суверенитет, трансграничные информационные потоки, ответственность за защиту.

Постановка проблемы. На протяжении многих столетий человеческая цивилизация движется ко все большей взаимозависимости и глобальным связям, размывающим государственные границы. Человечество превращается в «глобальную деревню» с универсальной информационной сферой. Государственные границы, являющиеся атрибутом государственного суверенитета, в глобальном мире виртуальных коммуникаций теряют свой смысл. Однако международное право до сих пор не отреагировало на изменившуюся ситуацию, традиционная концепция государственного суверенитета не учитывает реалии глобального информационного общества. Содержание понятия государственного суверенитета для применения в глобальной информационной сфере требует переосмысления и наполнения новым нормативным содержанием.

Состояние исследования. Дискуссии о сущности суверенитета и его связи с международным правом продолжаются уже не одно столетие, с самого зарождения современного международного права. Две основные школы рассматривают суверенитет или как простой факт, или как юридическую конструкцию. К первой школе относятся такие ученые как Дж. Остин [1], К. Шмитт [2], Г. Моргентау [3]. Следуя теории Т. Гоббса, ученые первой школы считают, что государства не подлежат любому высшему нормативному порядку, а

следовательно, суверенитет является абсолютным и не подвластным международному праву.

Вторая школа, представленная Г. Кельзеном [4], Г. Лаутерпахтом [5], Г. Хартом [6], рассматривает суверенитет в юридической плоскости как детерминированный правом. Рассматривая этот подход, М. Коскенниemi аргументирует, что «государство не может ссылаться на суверенитет для оправдания своих действий, но должно найти законные основания, дающие ему право, свободу или компетенцию действовать определенным образом» [7].

Общетеоретические вопросы суверенитета в западной международно-правовой науке рассматривают С. Бессон [8], Дж. Джексон [9], С. Мерриам [10], Д. Саруши [11]. Концепцию суверенитета критикует с позиции глобализация и прав человека Л. Хенкин [12].

Понимание сущности суверенитета изменилось со времен зарождения концепции в трудах Ж. Бодена, который отождествлял его с понятием монаршей власти, предоставленной монарху от Бога. Это связывают с эволюцией институтов государственной власти, органов государственного управления и публичной власти в целом в мире, а также с эволюцией правосознания, как рядовых граждан, так и лиц, которые наделены публичной властью [13].

Однако вопросам трансформации государственного суверенитета в условиях глобального информационно-

го общества уделяется еще недостаточное внимание в науке международного права. Немногочисленные публикации посвящаются в основном вопросам эволюции международного права в понимании роли государств как немонопольных носителей политической власти в исследованиях таких авторов, как Б. Кингсбери [14], Ж. Кохен [15], Ю. Хабермас [16], К. Шиманн [17].

Комплексный анализ вопросов трансформации суверенитета для отражения потребностей государств в глобальном информационном обществе в науке международного права до сих пор не проводился, что определяет научную актуальность настоящей публикации.

Целью статьи является определение существующих противоречий между традиционным пониманием суверенитета и реалиями глобального информационного общества, предложение путей их разрешения, направленных на развитие (трансформацию, адаптацию) концепции государственного суверенитета в информационной сфере.

Изложение основного материала. Несмотря на различие в подходах к определению правовой природы суверенитета, большинство исследователей сходятся во мнении относительно его территориальной составляющей. Суверенитет является признаком только государства, и, в отличие от международных организаций, непосредственно связан с территорией. Указанная позиция была подтверждена в международной юриспруденции, по делу Международного Суда суверенитет был определен как «совокупность международных прав и обязанностей, признанных международным правом», принадлежащих независимой территориальной единице – государству [18].

Такой сущностный признак как «территориальность» государственного суверенитета, когда речь идет о его осуществлении в информационной сфере, входит в противоречие с экстерриториальностью информационных потоков. Этот аргумент нами будет использован далее для обоснования необходимости трансформации концепции суверенитета с позиции ее функциональной пригодности в условиях глобального информационного общества.

Среди признаков государств как суверенных субъектов международного права следует отметить также их равенство, признанное в статье 2 (1) Устава ООН. Но это равенство является скорее формальным, чем реальным. Суверенитет подразумевает формальное равенство государств, то есть равенство в правах и обязанностях, а не в их фактической реализации. В условиях фактического экономического и технологического неравенства государств (по такому показателю как уровень проникновения информационных технологий, например) можно говорить лишь о формальном равенстве государств в информационной сфере. С точки зрения обеспечения информационной безопасности государства, формальное равенство с другими государствами не создает предпо-

сылок для фактического равенства. Важным является активное участие в продвижении национальных интересов, их отстаивании на международной арене с помощью современных ИКТ, а не формальное равенство-присутствие. Участие или неучастие государства в международных соглашениях в информационной сфере (например, таких как Регламент международной электросвязи МСЭ, декабрь 2012 г., Дубай) не лишает суверенитета, однако может иметь прямое отношение к эффективности национальной информационной безопасности и внешнеполитической позиции на мировой арене.

Постоянная палата международного правосудия в деле *The SS «Wimbledon»* отказалась видеть в заключении любого соглашения, по которому государство обязуется совершать или воздержаться от совершения соответствующих действий, отказ от суверенитета и наоборот – подтвердила право вступления в международные соглашения как «атрибут государственного суверенитета» [19].

Этот пример из международной судебной практики, который включен в учебные программы по теории международного права, является интересным не только с точки зрения толкования природы государственного суверенитета, но и обстоятельств дела, контекста, который может быть применен по аналогии для информационной сферы. Интерес представляет вопрос о юрисдикции государств при выполнении функции контроля над информационными потоками, проходящими через территорию государства, ведь в деле речь шла о проходе судна по Кильскому каналу по территории Германии, что по аналогии применимо к трансграничным информационным потокам.

В этом деле английский пароход «Уимблдон», зафрахтованный французской компанией *Les Affrèteurs Reunis*, перевозил груз боеприпасов и артиллерийского вооружения из Салоники к польской военно-морской базе в Данциге. Судно прибыло к Кильскому каналу, но в проходе ему было отказано Германией со ссылкой на нейтралитет в русско-польской войне. Суд, рассмотрев вопрос по сути, заявил, что Германия была совершенно свободна определять свой нейтралитет в русско-польской войне, и нейтралитет не обязывает ее запрещать проход. Однако Кильский канал перестал быть внутренним водным судоходным путем Германии и, вследствие этого, она должна была разрешить прохождение судна [20].

Тем самым Суд подтвердил, что государственный суверенитет ограничивается взятыми обязательствами государств по международному праву. Информационные потоки, так же как Кильский канал, по которому намеревался пройти пароход «Уимблдон», не являются «внутренним водным судоходным путем» государства, ведь составляют глобальную информационную инфраструктуру. Создание препятствий для свободных информационных потоков допустимо лишь в рамках, определенных международным правом.

Вызовы современности, такие, как массовые экстерриториальные перемещения людей, капиталов, товаров и информации, являющиеся следствием глобализации, определенным образом влияют на сущность суверенитета. Ведь государства конкурируют с другими акторами, имеющими регуляторные рычаги. Особенно заметно это в информационной сфере, отношения в которой носят экосистемный характер. Этот аспект не будет рассматриваться в рамках настоящей публикации, поскольку потребует раскрытия экосистемного подхода и дополнительного его обоснования, что выходит за очерченные рамки исследования, но обязательно будет раскрыт в следующих публикациях автора.

Обеспокоенность по поводу потери государствами нормативного верховенства над другими акторами, выражает Б. Кингсбери, по мнению которого, это будет иметь негативные последствия: «будет усиливаться неравенство, будут ослабляться ограничения на вмешательство, уменьшаться важные роли государства как места идентичности и автономной зоны политики, и будет происходить передел мира на зоны» [21].

Однако, по мнению Дж. Кроуфорда, это не приводит к устранению или умалению суверенитета: «Не только на международном уровне рамки суверенитета являются изменчивыми и гибкими. Наверное, четкие границы между внутренним и международным также движутся, когда государства вступают в новые соглашения, и когда новые сферы международной деятельности возникают, например, по правам человека... Это не так сильно размывает понятие суверенитета, а, скорее, перенастраивает его» [22].

Для аргументации того, что концепция суверенитета является гибкой, адаптируется к глобализации, совместимая с разнообразием сложных внутренних форм управления и эволюцией международных институтов, Дж. Кроуфорд, ссылаясь на процесс принятия Устава Международного Уголовного Суда. В этом процессе неправительственным организациям было разрешено участвовать, но только по приглашению. А когда появилась возможность их влияния на позиции государств при принятии ключевых решений по составу и структуре Суда, их попросили покинуть зал переговоров, что, по мнению указанного автора, «оставляет суверенным государствам их коллективную монополию на международный процесс» [23].

Но утверждение о существовании монополии на международный процесс опровергается современной практикой привлечения общественности и частного сектора (бизнеса) для подготовки и принятия политико-правовых решений как равноправных сторон договорного процесса, получает все большее распространение и признаки международного обычая. Его легитимация состоялась в международном праве охраны окружающей среды. Соответствующие положения включены в международно-правовые соглашения, в частности в Конвенцию

«О доступе к информации, участию общественности в принятии решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды» [24].

В то же время в сфере управления Интернетом на сегодняшний день отсутствуют международно-правовые договоры, а соответствующий обычай привлечения всех заинтересованных сторон для принятия решений, определяющих эволюцию и функционирование Интернета, сформировался во время проведения Всемирной встречи высшего уровня по вопросам информационного общества (ВВУИО Женева 2003 – Тунис, 2005). Подтверждением этому служит определение понятия «управление Интернетом», которое было утверждено на ВВУИО: «Рабочее определение управления Интернетом означает разработку и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом в рамках исполнения ими своих соответствующих ролей общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, которые формируют условия для развития и использования Интернет» [25].

Также было рекомендовано принять на всех уровнях подход с участием многих заинтересованных сторон (англ. Multi-stakeholder). Следующие международные форумы, определяющие развитие Интернета, также проходили при равноправном участии правительств, гражданского общества и частного сектора (бизнеса).

Нарушение указанного процессуального обычая при подготовке международных соглашений, затрагивающих Интернет, уже имело негативные последствия в виде негативной реакции международной общественности и, как следствие, отсутствие консенсуса при принятии новой редакции Регламента международной электросвязи на конференции Международного союза электросвязи в Дубае в декабре 2012 г. Ранее провалом закончилась попытка присоединения Европейского Союза к международному соглашению АСТА (Торговое соглашение против контрафакта), при котором усиливалась ответственность за «Интернет-пиратство». В то время как Европейская Комиссия без общественного обсуждения приняла законопроект о ратификации АСТА, Парламент ЕС, прислушавшись к мнению общественности, отклонил его в июле 2012 г.

Хотя формальных нарушений положений Венской Конвенции о праве международных договоров [26] при присоединении к АСТА не существовало, отсутствие участия общественности в указанном процессе лишило его легитимности вследствие нарушения обычая нормы при многостороннем участии в управлении Интернетом.

Исследуя трансформацию суверенитета, Ж. Кохен предлагает рассматривать этот процесс как «появление нового дуалистического суверенного режима» [27]. Похожую позицию разделяет К. Шиманн, говоря о новом мировом порядке «на основе скорее плюралистической, чем монополистической концепции осуществления политической власти и юридических полномочий» [28].

Оба из указанных авторов в качестве примера трансформации суверенитета приводят Европейский Союз как наднациональный политический проект.

Ю. Хабермас заявляет, что государства теряют политический вес по сравнению с «пост-национальной плеядой» на основе регионального сотрудничества, прежде всего, на примере именно Европейского Союза [29].

Концепции «глобального конституционного общества» возникли для разрушения иерархичности в отношениях между государством и человеком и уменьшения властных привилегий государств. Среди причин, приводящих к потере государствами монополии на регулирование, Дж. Малколм приводит «некомпетентность адекватно реагировать на сегодняшние нормы, которые все больше и больше выходят за рамки их (отдельной) регуляторной способности и компетенции» [30].

По мнению Киттиманна, «информационные и коммуникационные технологии (ИКТ), конструируя политическую и правовую сферу информационного общества, сократили границы и продемонстрировали достаточно четко ограниченность регулирования со стороны любого отдельного государства. Зарождение права управления Интернетом с его сложной многосторонней структурой показало, что легитимные и эффективные режимы могут существовать там, где государства могут быть лишь одним из многих акторов, одним, однако чрезвычайно важным» [31].

Роль государства как единого и последнего «носителя» безопасности была пересмотрена по результатам зарождения концепции «человеческой безопасности», в которой интересы безопасности человека возникают в центре международных отношений. Это, конечно, подвигает баланс между государственным суверенитетом и интересами человека, что приводит к трансформации суверенитета в новое качество – «суверенитет как ответственность».

Международная комиссия по интервенции и государственному суверенитету предложила новый подход к концепции суверенитета, заключающийся в «ответственности за защиту», как внутри государств, так и на внешней арене:

«Суверенитет как ответственность

2.14 Устав ООН является примером международного обязательства добровольно принятого государствами-членами. С одной стороны, в предоставлении членства в ООН международное сообщество приветствует государство как ответственного члена сообщества наций. С другой стороны, само государство, подписывая Устав, признает ответственность, связанную с членством, которая вытекает из этой подписи. Там нет передачи или ослабления государственного суверенитета. Но есть необходимость его переосмыслить от суверенитета в качестве контроля к суверенитету как ответственности за внутренние функции, так и внешние обязанности.

2.15. Представление о суверенитете как ответственности, получающее в настоящее время все большее признание в практике государств, подразумевает тройное значение. Во-первых, это означает, что органы государственной власти несут ответственность за функции защиты безопасности и жизни граждан и содействие их благосостоянию. Во-вторых, это говорит о том, что национальные политические органы власти несут ответственность перед гражданами внутри и перед международным сообществом через ООН. И, в-третьих, это означает, что органы государства ответственны за свои действия; то есть, они несут ответственность, как за свои действия, так и за бездействие. Понимание суверенитета в этих значениях усиливается все возрастающим влиянием международных норм в области прав человека, а также усиленным влиянием в международном дискурсе концепции безопасности человека» [32].

В сентябре 2005 г. во время Всемирного саммита ООН все государства-члены официально признали принцип «ответственности за защиту». Совбез подтвердил положения Итогового документа Саммита в резолюции 1674 (2006), посвященной вопросу защиты гражданского населения в условиях вооруженного конфликта [33].

Дальнейшее развитие концепция получила в докладе Генерального секретаря ООН Генеральной Ассамблее 2009 г. «Исполнение обязанности защищать». В докладе подчеркивается важное значение эффективного взаимодействия между глобальными и региональными организациями для выполнения обязательств в отношении ответственности по защите, предлагаются способы укрепления сотрудничества со стороны ООН, а также пути обнаружения сигналов опасности и принятия или оказания содействия в применении своевременных и эффективных превентивных мер на субрегиональном, региональном или глобальном уровнях с использованием информации и аналитических данных, поступающих от региональных и субрегиональных механизмов [34].

В 2012 г. Генеральный секретарь представил свой новый доклад под названием «Ответственность за защиту: своевременное и решительное реагирование». В докладе рассматриваются механизмы, доступные в рамках третьего компонента ответственности за защиту, партнеры, которые могли бы принять участие в его осуществлении и так далее [35].

Концепция суверенитета как ответственности находится в стадии идейного формирования и правового наполнения и вызывает неоднозначные оценки. Критикуя ее, Дж. Кроуфорд отмечает, «поскольку не предложено, что обязанность государств защищать свой собственный народ имеет любое практическое юридическое применение за рамками уже существующих обязательств по международному праву прав человека, гуманитарному или уголовному праву, сомнительно, чтобы это сколько-нибудь развивало существующую правовую позицию» [36].

На наш взгляд, определение, предложенное Международной комиссией по интервенции и государственному суверенитету, является функциональным и нормативно-пригодным для применения. Тем более это определение отражает изменения, вызванные процессом глобализации, и предусматривает осуществление суверенитета как ответственности за защиту своих граждан как внутри государства, так и извне. Это особенно важно для информационной сферы, учитывая ее экстерриториальность.

Выводы. Характеристика суверенитета как контроля с привязкой к территории государства на сегодняшний день исчерпала свою ценность. Прежде всего это касается осуществления государством суверенитета в информационной сфере, которая носит экстерриториальный характер. Взамен подхода регуляторной монополии внутри государства и коллективной монополии государств на участие в международном политическом процессе, функциональная концепция суверенитета в информационной сфере как ответственности за защиту позволяет эффективно реагировать на вызовы современности. Существует необходимость переосмыслить понимание суверенитета как ответственности за внутренние функции и внешние обязательства государства в информационной сфере, что включает в себя, но не ограничивается вопросами национальной информационной безопасности. Развитие и нормативное наполнение концепции суверенитета как ответственности за защиту в информационной сфере требует продолжения научной разработки, в частности, это касается формулирования внутренних функций государства, исходя из подхода распределенной ответственности между государством и негосударственными акторами – гражданским обществом и частным бизнесом, выполняющими каждый свою роль в информационной экосистеме. Также следует уделить внимание внешним функциям государства по защите национальных интересов в информационной сфере с учетом существующего фактического неравенства между государствами по уровню развития информационно-коммуникационной инфраструктуры и технологий. Указанным вопросам будет уделено внимание в последующих публикациях.

Список использованной литературы

1. Austin J., *The Province of Jurisprudence Determined* (1832), repr. In W. Rumble (ed.), Cambridge, CUP, 1995.
2. Schmitt, *Political Theology : Four Chapters on the Concept of Sovereignty* (1922) trans. G. Schwab, Chicago, University of Chicago Press, 2005.
3. Morgenthau H. *Positivism, Functionalism and International Law* (1940) 34 AJIL 283.
4. Kelsen H. *Sovereignty and International Law* (1960) 48 *Gorgetown LJ* 627.
5. Lauterpacht H. *The Nature of International Law and General Jurisprudence* (1932) 37 *Economica* 316.
6. Hart H. L. A. *The Concept of Law* (1994, 2 ed.), Oxford, Clarendon Press.
7. Koskenniemi M. *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Argument*, Cambridge, CUP, 2005, p. 231.
8. Besson, S. *Sovereignty* / R. Wolfrum (ed.), Max Planck Encyclopedia of Public International Law, OUP, 2013.
9. Jackson J. H. *Sovereignty-Modern : A New Approach to an Outdated Concept* (2003) 97 *AJIL* 82.
10. Merriam C. E. *History of the Theory of Sovereignty since Rousseau*, Union, NJ, Lawbook Exchange, 1999.
11. Sarooshi, D. *Essentially Contested Nature of the Concept of Sovereignty : Implications for the Exercise by International Organizations of Delegated Powers of Government* (2004) 25 *Michigan JIL* 1107.
12. Henkin L. *That 'S' Word : Sovereignty, and Globalization, and Human Rights, et Cetera* (1999) 68 *Fordham L. Rev.* 1.
13. Кравченко В.В. Конституційне право України: [навч. посіб.] / В.В. Кравченко. – К. : Атіка, 2008. – С. 63.
14. B. Kingsbury, *Sovereignty and Inequality* (1998) 9 *EJIL* 599.
15. J. L. Cohen, *Sovereignty in the Context of Globalization : A Constitutional Pluralist Perspective* / Besson and Tasioulas, p. 262.
16. Schiemann K. *Europe and the Loss of Sovereignty* (2007) 56 *ICLQ* 487.
17. Habermas J., *Die postnationale Konstellation. Politische Essays Frankfurt/Main : Suhrkamp*, 1998.
18. *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion, ICJ Reports 1949*, p. 180.
19. *The SS «Wimbledon»*, PCIJ, Ser. A., No. 1, 1923, p. 25.
20. *Ibid.*
21. B. Kingsbury, *Sovereignty and Inequality* (1998) 9 *EJIL* 599.
22. J. Crawford, *Chance, Order, Change: The Course of International Law*, Hague Academy of International Law, 2014, p. 92.
23. *Ibid.*, p. 111.
24. *Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters*, Aarhus, Denmark, 25 June 1998 // UNTS. – Vol. 2161. – P. 447.
25. *WSIS Outcomes documents*, www.itu.int/wsis/outcome/booklet.pdf
26. *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Vienna, 23 May 1969 // UNTS. – Vol. 1155. – P. 331.
27. Cohen J.L. *Sovereignty in the Context of Globalization : A Constitutional Pluralist Perspective* / Besson and Tasioulas, p. 262.
28. Schiemann K. *Europe and the Loss of Sovereignty* (2007) 56 *ICLQ* 487.
29. Schiemann. K. *Europe and the Loss of Sovereignty* (2007) 56 *ICLQ* 487.
30. Jeremy Malcolm, *Multi-stakeholder Governance and the Internet Governance Forum Perth* : Terminus Press, 2008, p. 131.
31. Kettmann C. *The Future of Individuals in International Law. Lessons from International Internet Law* / Matthias C. Kettmann. – Eleven International Publishing, 2013. – p. 2
32. *International Commission on Intervention and State Sovereignty, The Responsibility to Protect*, Ottawa, IDRC, 2001, p. 13.
33. *The Responsibility to Protect*, <http://www.un.org/en/preventgenocide/adviser/responsibility.shtml>.
34. A/65/877-S/2011/393.
35. A/66/874-S/2012/578.
36. Crawford J. p. 112.