

## ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ИНФОРМАЦИОННО-ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННОЙ СЕТИ «ИНТЕРНЕТ»

**Аннотация.** Проблематика государственного суверенитета в информационно-телекоммуникационной сфере обусловлена как объективными свойствами Сети (трансграничный характер правоотношений и т.д.), так и субъективными факторами эволюционного развития управления системой доменных имен и ее технической инфраструктуры (концентрация соответствующих полномочий в интернет-корпорации по присвоению имен и номеров). Значимыми являются выявление признаков конфликтогенности между принципами стабильности, отказоустойчивости и свободы распространения информации в сети Интернет, а также государственного суверенитета и т.д., сохранение однополярной квазимонополии на средства и механизмы управления Интернетом, которые создают предпосылки для выработки на основе норм международного права новых организационных форм управления им.

В статье, во-первых, дан анализ основных проблем и тенденций в развитии доктринальных представлений о природе, средствах обеспечения киберпространственного суверенитета государств и их юридической ответственности за деятельность пользователей сети Интернет в пределах как традиционных сфер территориальной юрисдикции, так и в «пятом домене» суверенного господства. Во-вторых, показана проблема государственного суверенитета в киберпространстве, которая должна рассматриваться комплексно и системно, прежде всего с учетом интересов охраны прав и законных интересов человека и гражданина (суверенитет личности), интересов развития гражданского общества и обеспечения обороны и безопасности государства. Проведенное исследование расширяет научные представления о природе и назначении государственного суверенитета в сети Интернет; на основе анализа большого массива правовой информации выявлены основные реперные точки, которые позволят зафиксировать в Конституции РФ, в международно-правовых документах и в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации границы государственного суверенитета в киберпространстве.

**Ключевые слова:** государство, киберпространственный суверенитет, информационный посредник, интернет-корпорация, присвоение имен и номеров, доменные имена, интернет-право, киберпространство, многостороннее партнерство; национальный домен, регистратор, администратор доменного имени, Международный союз электросвязи (МСЭ).

**DOI: 10.17803/1729-5920.2017.128.7.166-177**

---

© Даниленков А. В., 2017

\* Даниленков Алексей Владимирович, кандидат юридических наук, юридический консультант ООО «СОЛАНТЕК»  
danilenkov@yandex.ru  
197110, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Красного Курсанта, д. 25В

## ПОНЯТИЕ И СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

Под государственным суверенитетом следует понимать конститутивное свойство политико-территориального образования осуществлять всю полноту публичной власти, юрисдикционного верховенства и ответственности в пространственно-временном и личностном континууме сферы действия своей национально-правовой системы, а также его независимость и самостоятельность как субъекта международного права при осуществлении внешней политики и международных отношений. Согласно позиции судьи А. Альвареса, изложенной в особом мнении по делу «пролив Корфу», под суверенитетом понимается вся «совокупность прав и свойств, которыми Государство обладает на своей территории вплоть до исключения всех остальных Государств, а также в его отношениях с другими Государствами. Суверенитет наделяет Государства правами и возлагает обязанности»<sup>1</sup>. Им же выделялись семь сфер его реализации: сухопутная, морская, речная, озерная, воздушная, полярная и территория плавучих островов<sup>2</sup>.

Ограничение суверенитета возникает в случаях добровольного делегирования государством части своих полномочий в пользу межгосударственного образования, признания юрисдикции наднациональных органов или в случае применения в экстраординарном порядке к государству принудительных мер воздействия со стороны международного сообщества в соответствии с Уставом ООН (п. 2 ст. 7, ст. 39—51), общепризнанными нормами и принципами международного права.

Интернет, если оперировать на уровне образной модели взаимодействия некоторых традиционных сфер суверенного господства, — это постоянно дрейфующий в трансграничном пространстве «открытое море — территориальные воды» информационно-телекоммуникационный архипелаг (острова — национальные сегменты Сети), искусственно образованный в результате, как правило, алгоритмизированных и подчиненных волевым действиям участников сетевого информационного обмена соединений в точке маршрутизации разнород-

ных телекоммуникационных и компьютерных сетей и систем, интегрирующих в себе встроенные процессоры и контроллеры.

В силу ч. 1 ст. 4 Конституции РФ суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию. Данная норма отнюдь не должна толковаться как подразумевающая самоограничение со стороны носителя учредительной власти по сфере распространения государственного суверенитета РФ только физическими границами государства, определенными в ч. 1 ст. 67 Конституции РФ (территории субъектов РФ, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними). Государственный суверенитет с необходимостью распространяется и на идеальные сегменты национальных информационных пространств, которые соединены воедино (за исключением отдельных стран-изгоев, представляющих собой политико-экономические и информационные автаркии) во всемирную информационно-телекоммуникационную сеть Интернет.

Принадлежность (или относимость) участка сети Интернет к российской государственности обусловлена следующими юридически значимыми обстоятельствами:

- 1) непосредственная локализация на территории страны возникающих, изменяющихся или прекращающихся и подлежащих нормативному урегулированию общественных отношений (через элементы сетевой инфраструктуры и т.д.);
- 2) наличие тесной связи интернет-правоотношения с территориями Российской Федерации; в случае с доменами «.рф» и «.ru» — по месту нахождения регистратуры и регистраторов доменных имен, а также ввиду распространения последствий соответствующих правоотношений на Российскую Федерацию, ее частных и публичных субъектов (так называемая «*Effects doctrine*» — в сфере международных экономических отношений истоки ее возникновения восходят к прецеденту, созданному еще в деле «*United States v. Aluminium Company of America (Alcoa)*» 148 F.2d 416 (2d Cir. 1945));
- 3) притяжение к своей территориально-пространственной среде неопределенного круга лиц (субъектов) и объектов воздействия, включая их следующие виды:

<sup>1</sup> URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1649.pdf> (дата обращения: 24 октября 2015 г.).

<sup>2</sup> URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1649.pdf>.

- информационные посредники (ст. 1253.1 ГК РФ) (операторы связи, владельцы сайтов, поисковых машин и т.д.) и иные лица, размещающие контент, ориентированный преимущественно на население Российской Федерации, т.е. в основном на русскоязычных пользователей сети Интернет и/или носителей иных языков титульных наций и народов Российской Федерации, коренных и малочисленных народов Российской Федерации и иных этнических групп, компактно проживающих и/или составляющих значимую (подлежит определению в действующем законодательстве) часть населения Российской Федерации. В Послании Президента РФ руководителям стран — участниц «Группы двадцати» о новой концепции использования и охраны результатов творческой деятельности в глобальной сети к информационным посредникам отнесены также владельцы доменных имен<sup>3</sup>. Знак тождества между владельцами доменных имен и информационными посредниками по смыслу ст. 1253.1 ГК РФ уместен только в тех случаях, когда владелец доменного имени одновременно является администратором созданного на его основе интернет-сайта. Никакого противоречия здесь нет, поскольку указанное выше Послание опубликовано 7 ноября 2011 г., тогда как ст. 1253.1 ГК РФ введена в действие с 1 августа 2013 г., что позволило за это время отказаться от автоматического отнесения даже пассивных владельцев доменных имен к категории информационных посредников, т.е. от подчинения их режиму особого контроля со стороны и в интересах правообладателей результатов интеллектуальной деятельности без должных к тому оснований;
- национальная регистратура, регистраторы и администраторы доменных имен второго уровня в национальных доменах «.рф» и «.ru». Следует отметить, что еще в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации (утв. Президентом РФ 9 сентября 2000 г. №Пр-1895) к числу наиболее важных направлений в контексте реализации правовых методов обеспечения

информационной безопасности Российской Федерации была отнесена разработка нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в информационной сфере, включая «определение статуса организаций, предоставляющих услуги глобальных информационно-телекоммуникационных сетей на территории Российской Федерации, и правовое регулирование деятельности этих организаций». Однако с тех пор российское интернет-законодательство несколько не обогатилось нормами, регулирующими статус как национальной регистратуры, так и аккредитованных ICANN регистраторов доменных имен в доменах «.ru» и «.рф»;

- средства виртуальной идентификации и индивидуализации, включая доменные имена в национальных доменах и т.д.;
- государственные и национальные символы, достопримечательности, объекты культурного наследия, географические названия, исторически памятные события и явления, прочно ассоциируемые и входящие в национально-культурную идентичность России, а также составляющих ее субъектов, местных сообществ и всего многонационального народа Российской Федерации.

Проблема обеспечения суверенных прав государств в Интернете имеет уже довольно длительную хронологию бытования в научно-популярном дискурсе. Так, В. Б. Наумов полагает, что «для РФ целесообразно законодательно распространить государственный суверенитет как минимум на информационные отношения, в которых информационный ресурс и субъекты информационного обмена находятся на территории РФ, или являются гражданами РФ, или зарегистрированными в РФ юридическими лицами»<sup>4</sup>. В работе другого автора акцент делается на таком аспекте государственного суверенитета в сети Интернет, как осуществление публично-властного верховенства в отношении национального домена<sup>5</sup>.

В работе зарубежного исследователя Хайншеля фон Хайнега В. терминологический аппарат и целеполагание выстроены в значительной степени по лекалам документов

<sup>3</sup> URL: <http://minsvyaz.ru/ru/events/29236/> (дата обращения: 5 ноября 2015 г.).

<sup>4</sup> 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>.

<sup>5</sup> Соколин К. В. Субъекты права на доменное имя // Юридический мир. 2007. № 4. С. 10.

НАТО с апеллированием к программным установкам, которые промульгированы высшими должностными лицами США и являются, по мнению автора, важными ориентирами для выработки общепризнанных принципов и норм международного права в части обеспечения государственного суверенитета отдельных стран в киберпространстве. Таким образом, интернет-пространство, по сути, приравнивается к понятию государственная территория, становясь «привычным» объектом правового регулирования и сферой суверенного доминирования. При этом автор не предлагает конкретных способов и критериев разграничения интернет-пространства по сегментам публично-властного доминирования отдельных государств, уповая почти исключительно на аспект территориальной локализации соответствующих отношений человека<sup>6</sup>.

Согласно Международной стратегии в отношении киберпространства, подписанной Президентом США 16 мая 2011 г., «разработка норм, регулирующих поведение государства в киберпространстве, как не требует изобретения заново международного обычного права, так и не делает действующие международно-правовые нормы утратившими силу. Стародавние международно-правовые нормы, регулирующие поведение государств, в мирное время или в период конфликтов, также применяются к киберпространству... Тем не менее уникальные свойства, присущие сетевым технологиям, требуют дополнительной работы для уточнения того, как указанные нормы применяются и какие дополнительные толкования могут быть необходимы для восполнения их»<sup>7</sup>.

Территориальная составляющая может и, вероятно, должна стать определяющим фактором для «опредмечивания» подавляющего большинства интернет-правоотношений, имеющих трансграничный характер, с отнесением их к той или иной государственной юрисдикции, руководствуясь общепринятыми принципами не только международного публичного, но и международного частного права о тесной связи спорного правоотношения с конкретной страной; о пределах распространения последствий вредоносной деятельности («доктрина эффектов») и т.д. Однако вряд ли получится

решить весь комплекс вопросов, связанных с разделением сфер компетенции и ответственности государств средствами только наличного международно-правового инструментария без солидарной выработки и систематизации специальных норм международного интернет-права. Наиболее подходящей площадкой и институциональным механизмом для консенсусного согласования и закрепления в уставных документах общих принципов и норм права государственного «киберпространственного суверенитета» могла бы стать межгосударственная или межправительственная организация. Однако труднопреодолимым препятствием здесь служит однозначно антагонистическая позиция правительства США против передачи функций ICANN любой иной институции, кроме как неправительственной организации, что, вероятно, и вызывает явно искусственный и политически мотивированный крен в пользу исключительности средств традиционного международно-правового регулирования отношений в сети Интернет (с известными и крайне туманными оговорками) на уровне концептуальных деклараций.

До сих пор ни отечественная, ни зарубежная юридическая наука не выработали комплексного и универсального определения понятия киберсуверенитета с включением в него всего многообразия субъектов и видов интернет-правоотношений, возникающих в связи с осуществлением публично-властных полномочий государства в национальном сегменте «всемирной паутины», с установлением четких границ и целевых ориентиров для государственного вмешательства в указанную сферу, являющуюся первопричинно сферой реализации суверенитета личности, и т.д.

## СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КИБЕРПРОСТРАНСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА

К средствам обеспечения государственного суверенитета в интернет-пространстве можно отнести следующие меры комплексного воздействия на информационную среду с целью обеспечения суверенных прав и интересов личности, общества и государства:

<sup>6</sup> URL: <http://www.icj-cij.org/docket/files/1/1649.pdf> (дата обращения: 24 октября 2015 г.).

<sup>7</sup> URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf) (дата обращения: 4 ноября 2015 г.).

- 1) конституционно-правовое закрепление принципа государственного суверенитета в сети Интернет; а также регулирование соответствующих вопросов на уровне текущего законодательства на основе документов стратегического планирования (включая такие важнейшие правовые акты, как: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утв. Указом Президента РФ от 31 декабря 2015 г. № 683, в которой в числе главных стратегических угроз национальной безопасности страны в области экономики названа уязвимость ее информационной инфраструктуры (п. 56); Военная доктрина Российской Федерации, утв. Президентом РФ 25 декабря 2014 г. № Пр-2976, в которой отмечается «тенденция смещения военных опасностей и военных угроз в информационное пространство» (п. 11), а к задачам оснащения Вооруженных Сил, других войск и органов вооружением, военной и специальной техникой отнесено, в частности, развитие сил и средств информационного противоборства (пп. «в» п. 46)).  
Делегирование указанных полномочий на уровень специализированных общественных организаций (например, регистратуре национальных доменов) и саморегулируемых организаций вряд ли целесообразно (в отношении президентских полномочий — недопустимо), поскольку этот спектр вопросов составляет исключительную прерогативу федеральных органов власти;
- 2) участие представителей отраслевых и контрольно-надзорных органов государства в определении стратегии и тактики деятельности частных лиц (саморегулируемых организаций и т.д.) в сфере управления Интернетом, а также в деятельности международных органов и организаций специальной компетенции;
- 3) меры специально-технического характера. Возможно использование альтернативных и дополнительных доменов верхнего уровня с использованием собственных корневых серверов DNS как минимум для повышения отказоустойчивости и безопасности работы интернет-сайтов публичных органов власти и управления, стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ и т.д.;
- 4) методы экономического и фискального стимулирования «импортозамещения» в сфере «высоких технологий», в частности, посредством создания стимулов для развития собственных интернет-технологий, платформ, интерфейсов, приложений и иного программного обеспечения, а также промышленного производства микроэлектроники;
- 5) меры профилактики, противодействия и пресечения противоправных деяний с трансграничным элементом с использованием специально-технических методов и средств, направленные на обеспечение охраны государства и граждан от киберугроз, на общую и частную превенцию совершения киберпреступлений против прав и законных интересов личности, общества и государства;
- 6) меры информационного, дипломатического и внешнеполитического характера для минимизации негативных последствий и купирования угроз государственному суверенитету в сети Интернет, например, посредством расширения международного сотрудничества; создания официальных и неофициальных порталов информации и контрпропаганды и т.д.;
- 7) в случае исчерпания всех иных мер — применение средств радиоэлектронной борьбы; выведение из строя и уничтожение иными способами материальных источников киберугроз; отражение с помощью обычных вооружений нападения на элементы критической инфраструктуры на территории Российской Федерации при наличии существенного вреда (или непосредственной угрозы его причинения) охраняемым законом правам и интересам личности, общества и государства (ст. 51 Устава ООН закрепляет неотъемлемое право государства на индивидуальную или коллективную самооборону). Согласно упомянутой выше Международной стратегии в отношении киберпространства США оставляют за собой право реагировать на враждебные акции в киберпространстве с применением всех необходимых дипломатических, информационных, военных и экономических мер, «насколько это адекватно и соответствует международному праву в целях защиты своей страны... союзников... партнеров и... интересов»<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf) (дата обращения: 4 ноября 2015 г.).

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ПРЕДПОСЫЛКИ РАЗВИТИЯ И ТЕКУЩЕЕ ПРАВОВОЕ СОСТОЯНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СУВЕРЕНИТЕТА РОССИИ В СЕТИ ИНТЕРНЕТ

Ранее мы уже высказывали идею о необходимости разработки и принятия «в форме международных конвенций и многосторонних межгосударственных и межправительственных соглашений общепризнанного корпуса унифицированных норм и правил регулирования соответствующих отношений», при этом полагая, что «наиболее удобным форумом для этого представляется Всемирная организация по интеллектуальной собственности или же вновь созданная специализированная организация ООН, которая могла бы заниматься исключительно вопросами регулирования отношений в сети Интернет»<sup>9</sup>. При этом, на наш взгляд, речь должна идти не об императиве установления границ суверенитета Российской Федерации в рамках доменной системы. Дело в том, что государственный суверенитет на национальный домен уже является общепризнанным принципом международного интернет-права и не нуждается в дополнительном закреплении в системе права конкретного государства.

Глава Минкомсвязи РФ Н. А. Никифоров на Конференции Международного союза электросвязи (МСЭ) 20 октября 2014 г. предложил на площадке ООН обсудить изменение отношений в сети Интернет при том целеполагании, что конечным результатом новаций должно стать прежде всего возвращение государствам их суверенитета в Интернете, а гражданам — возможности защиты прав и законных интересов в рамках удобной национальной юрисдикции. Внешнеполитическая позиция Российской Федерации состоит в том, что международные нормы и правила, регулирующие отношения в области информационно-коммуникационных технологий, должны вырабатываться под эгидой институтов ООН и основываться на приверженности принципам невмешательства во внутренние дела государств, их равноправия

в процессе управления Интернетом, уважения суверенного права государств на управление Интернетом в национальном информационном пространстве и обеспечивать соблюдение основных прав и свобод человека. В числе предлагаемых решений формулируется задача принятия международной конвенции по управлению инфраструктурой Интернета<sup>10</sup>. Незадолго до этого в американских СМИ выразилась озабоченность по поводу позиций Российской Федерации, КНР, Ирана и других стран, ратующих за предоставление отдельным государствам большего объема суверенных прав в отношении управления сетью Интернет. В публицистический оборот был введен даже новый термин *splinternet* (буквально «расщепленная сеть») для живописания фантомных рисков якобы разрушения модели многостороннего партнерства управления всемирной паутиной<sup>11</sup>.

Применительно к участию государств в управлении Интернетом контуры концепции многостороннего партнерства имеют пока лишь довольно пунктирные очертания. Действительно, существует важнейший орган при ICANN — Правительственный совещательный совет (Governmental Advisory Committee; далее — «GAC»). Однако его роль сводится в основном к составлению рекомендаций для нужд Совета директоров ICANN по вопросам публичной политики и в особенности по вопросам «взаимодействия между деятельностью и политиками ICANN и национальными законодательствами и международными соглашениями»<sup>12</sup>.

В структуре ICANN GAC имеет скромный статус. Достаточно сказать, что его представитель в Совете директоров ICANN (так называемое контактное лицо) не обладает правом голоса и может быть отозван в случае, если Совет директоров квалифицированным большинством —  $\frac{3}{4}$  голосов примет решение об обращении к GAC с соответствующим требованием, которое подлежит рассмотрению последним на основании ст. 5 Устава ICANN. Но, несмотря на это, официальные документы данного меж-

<sup>9</sup> Даниленков А. В. Доменное имя как объект права // Право интеллектуальной собственности. 2013. № 5. С. 23—27.

<sup>10</sup> URL: <http://www.itu.int/en/ Plenipotentiary/2014/statements/file/Pages/russian-federation> (дата обращения: 26 октября 2015 г.).

<sup>11</sup> URL: <http://minsvyaz.ru/ru/events/29236/> (дата обращения: 5 ноября 2015 г.).

<sup>12</sup> URL: <https://gacweb.icann.org/display/gacweb/Governmental+Advisory+Committee> (дата обращения: 28 октября 2015 г.).

правительственного совещательного органа и даже протокольные материалы обсуждений имеют колоссальное значение для выработки и уяснения общих принципов и обычаев в сфере международного интернет-права.

Наиболее очевидным образом модель многостороннего партнерства искажается (точнее говоря, предстает в виде лишь декоративной детали) с учетом полной монополии США в сфере государственного контроля за администрированием технических аспектов системы доменных имен (DNS) в рамках функций IANA (департамент ICANN, занимающийся вопросами управления корневым сервером DNS; координацией глобального пула IP- и AS-адресов; поддержкой кодов и номеров, инкапсулированных в различные системы интернет-протоколов и т.д.). Осуществление указанных функций до сих пор имеет довольно жесткий договорный мандат, состоящий из ряда действующих документов по делегированию соответствующих полномочий от Правительства США в пользу ICANN. Управление по телекоммуникациям и информации Минторга США объявило, что поручает ICANN начать процесс по широкому международному обсуждению и согласованию основных организационно-правовых контуров и параметров (с привлечением всех заинтересованных групп в рамках многостороннего партнерства участников интернет-сообщества) концепции передачи функций IANA (более подробно они описаны на сайте ведомства<sup>13</sup>, а также в п. С.2.9 Договора между ICANN и Правительством США об исполнении функции IANA от 14 августа 2006 г.) в пользу нового образования — международной организации. При этом подчеркиваются принципиальные критерии, которым должна отвечать будущая модель IANA:

1) реализация функций IANA не может быть делегирована правительственной или неправительственной организации. Создание и деятельность новой управленческой структуры по осуществлению функций IANA должны базироваться на следующих принципах: — поддержка и оптимизация модели многостороннего партнерства;

- поддержка безопасности, стабильности и устойчивости к внешним воздействиям системы Интернет DNS;
- учет потребностей и ожиданий глобальных потребителей и партнеров по оказанию услуг IANA;
- обеспечение открытости Интернета.

Предполагалось, что в окончательном виде новая и независимая от Правительства США система регламентации и осуществления IANA функций должна сформироваться не позднее 30 сентября 2015 г. Однако контракт между Правительством США и ICANN в части осуществления технических функций регулирования Интернета был продлен еще на один год<sup>14</sup>. Это связано с тем, что ICANN традиционно использует любые средства для сохранения своей главенствующей роли в качестве единого центра управления и администрирования в сети Интернет. Тем самым, по мнению некоторых американских экспертов, ICANN вступает не только в противоречие с позицией Конгресса США и Управления по телекоммуникациям и информации (NTIA), но даже нарушает собственные гарантии и заверения по незамедлительной передаче без модификаций принятых в рамках специальных рабочих групп рекомендаций относительно нового формата и субъектности при осуществлении функций по управлению Интернетом.

Речь идет о ревизии результатов работы специальной координационной группы (IANA Stewardship Transition Coordination Group), которая с момента своего первого заседания в июле 2014 г. сумела подготовить и надлежащим образом систематизировать рекомендации по передаче функций управления от ICANN, а также об аналогичном противодействии модели многостороннего партнерства посредством торпедирования предложений со стороны другого совещательного ad hoc органа — Group on Enhancing ICANN Accountability (Группы по повышению ответственности ICANN), созданной в октябре 2014 г. Как отмечают американские эксперты (следует заметить, работающие «под крышей» весьма консервативного фонда), «Совет директоров ICANN недавно перевер-

<sup>13</sup> URL: <http://www.ntia.doc.gov/other-publication/2014/iana-functions-and-related-root-zone-management-transition-questions-and-answ>.

<sup>14</sup> Elder J. U. S. Delays Giving Up Oversight of Internet Administrator Icannc // URL: <http://www.wsj.com/articles/u-s-delays-giving-up-oversight-of-internet-administrator-icann-1439851721> (дата обращения: 28 октября 2015 г.).

нул вверх дном осторожный консенсус посредством оппонирования предложения от сообщества по многостороннему партнерству и, предложив альтернативу, которая сохранит значение Совета как высшей инстанции, воспрепятствует сообществу в реализации всех тех полномочий, которые оно считает необходимыми с точки зрения установления ответственности ICANN, а также, вероятно, позволит совету аннулировать полномочия сообщества после завершения переходного периода»<sup>15</sup>.

Тем не менее эра безраздельного господства ICANN в сфере управления техническим функционалом и инфраструктурой сети Интернет, продолжавшаяся почти полвека, завершилась 1 октября 2016 г.<sup>16</sup> С указанного момента соответствующие полномочия переданы некоммерческой организации «Публичные технические идентификаторы» («Public technical identifiers» (PTI)), учрежденной по законодательству штата Калифорния, США, которая исповедует в своей организационно-правовой структуре и деятельности такие общепризнанные принципы интернет-права, как многостороннее партнерство (так называемый *мультистейкхолдеризм*), саморегулирование и т.д.<sup>17</sup>

Конечно, достаточно наивно полагать, что некоммерческой организации по законодательству Калифорнии (ICANN), имеющей выданный Правительством США и периодически обновляемый мандат на управление системой Интернета, может быть позволено поставить свой бюрократический интерес в сохранении административных полномочий или иные своекорыстные мотивы превыше интересов публичной политики США. Скорее всего, международное интернет-сообщество стало заложником большой политической игры, в которой США пытаются существенно замедлить процесс передачи полномочий от ICANN, используя для этого различные способы и механизмы, наилучшим из которых является управление хаосом многоголосицы так называемого многостороннего партнерства.

В расширительном смысле трактует понятие суверенитета Российской Федерации в сфере Интернета и наше отраслевое министерство, указывая, что объектом суверенного права го-

сударства на управление Интернетом является национальное информационное пространство. Заявление министра связи РФ сфокусировано также на потенциальных уязвимостях в работе системы доменных имен. В частности, речь идет о возможности умышленного искажения информации в файле корневой зоны, вследствие чего может быть прекращен доступ к сайтам, расположенным в том числе внутри стран; искажение же информации в базе данных может привести к невозможности проверки маршрутно-адресной информации и, как следствие, построения верных маршрутов трафика в сети Интернет.

Представляется, что для борьбы с этими слабыми местами в системе доменных имен целесообразно выработать свод международных норм и правил, а также создать административные органы по управлению Интернетом в рамках международной специализированной организации (далее — МСО). Вполне перспективным и разумным вариантом представляется разработка типового (модельного) закона в недрах МСО, на его основе могли бы появиться имплементирующие национально-правовые акты государств — участников международного партнерства в сфере коллективного управления Интернетом. Применительно же к страновым доменам верхнего уровня «.rf» и «.ru», а также к иным доменам, имеющим социокультурную привязку к России, ее национальным символам или иным имеющим различительную способность среди российских и иных русскоязычных (например, среди соотечественников, проживающих за рубежом) потребителей идентификаторам, то здесь целесообразно уже в рамках формирования уставных документов МСО отстаивать национально-культурный суверенитет России, включая его языковую компоненту. С этой целью необходимо закрепить безусловное право Российской Федерации участвовать в формировании персонального состава органов управления МСО не только по доменно-территориальному принципу, но и по принципу отражения в сетевых идентификаторах национально-культурной идентичности России, многонационального российского народа и т.п. В этой связи было бы логично,

<sup>15</sup> URL: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/international\\_strategy\\_for\\_cyberspace.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/international_strategy_for_cyberspace.pdf) (дата обращения: 4 ноября 2015 г.).

<sup>16</sup> URL: <https://www.icann.org/news/announcement-2016-10-01-en> (дата обращения: 2 мая 2017 г.).

<sup>17</sup> URL: <https://pti.icann.org> (дата обращения: 2 мая 2017 г.).



если бы заинтересованные государства были наделены полномочиями по принятию нормативных актов, регулирующих деятельность заинтересованных лиц (регистратуры, регистраторы, администраторы доменных имен и т.д.) в сфере господства доменных идентификаторов, обеспечивающих национальный цифровой суверенитет, т.е. в отношении доменных имен, а также интернет-сайтов и иных ресурсов, прямо или косвенно воздействующих на национальное информационное пространство. Ничто также не препятствует Российской Федерации принять (до переформатирования нынешней системы по рекомендательному согласованию с ICANN) соответствующие законы в опережающем порядке, во всяком случае, в части, касающейся регулирования порядка управления и администрирования национальными доменами верхнего уровня.

Таким образом, доменная система в части страновых доменов верхнего уровня представляет собой лишь довольно ограниченный сегмент приложения государственного «цифрового» суверенитета к правовым реалиям. Тем более что за исключением проблематики файла корневой зоны и опосредованного управляющего воздействия со стороны ICANN и некоторых других вопросов в отношении национальных доменов верхнего уровня «.рф» и «.ru» государственный суверенитет Российской Федерации в ограниченном виде уже де-факто установлен. Речь идет об участии представителей органов публичной власти РФ в определении стратегии и тактики деятельности Координационного центра национального домена сети Интернет в форме участия в составе постоянно действующего коллегиального органа Центра уполномоченного представителя Минкомсвязи РФ по согласованию (п. 8.3 Устава Автономной некоммерческой организации «Координационный центр национального домена сети Интернет»)<sup>18</sup>. Кроме того, осуществляется тесное взаимодействие между национальной регистратурой и Минкомсвязи РФ на основе соглашений от 18 февраля 2009 г.<sup>19</sup>

Согласно позиции GAC, выраженной в документе от 5 апреля 2005 г. «Принципы и руководящие разъяснения по поводу делегирования

и администрирования», «вся полнота публичной власти в отношении соответствующих ccTLD принадлежит соответствующим правительствам». Несмотря на то, что решения GAC формально не носят юридически обязывающего характера, Совет ICANN обязан надлежащим образом принимать во внимание рекомендации правительств и иных публичных органов власти согласно ст. 2 (11) Устава ICANN<sup>20</sup>. Вместе с тем до полноценного осуществления такого выявленного нами принципа международного интернет-права, как *принцип государственного суверенитета в отношении национального домена*, России предстоит еще пройти значительную дистанцию, поскольку уровень нормативного закрепления государственного суверенитета находится на недопустимо низком уровне (конструкции административно-правовых договоров и участия в деятельности общественной организации). Во многих странах (прежде всего это относится к Европейскому Союзу) планка нормативно-правового регулирования отношений по поводу национальных доменов поднята на максимальную высоту императивного долженствования. Например, Европарламентом и Советом ЕС принят Акт (Regulation (EC) 733/2002) от 22 апреля 2002 г., в силу которого была учреждена регистратура домена «.eu», в качестве которой на условиях открытого тендера впоследствии была отобрана некоммерческая организация EURid. Кроме того, свод европейского законодательства, регламентирующего деятельность заинтересованных субъектов в сфере «наднационального» домена «.eu» состоит из целого ряда актов Еврокомиссии: Акт (ЕС) 874/200480 (одобрены принципы публичной политики в сфере администрирования домена «.eu»); Акты (ЕС) № 1654/2005 от 10 октября 2005 г.; (ЕС) 1255/2007 от 25 октября 2007 г.; (ЕС) 560/2009 от 26 июня 2009 г. (в том числе содержат список доменных имен второго уровня, иерархически подчиненных домену «.eu», которые могут быть зарегистрированы только за соответствующими государствами («cyprus.eu» — за Кипром; «Latvija.eu» — за Латвией и т.п.). При этом степень вмешательства органов ЕС в деятельность регистратуры «.eu», на-

<sup>18</sup> URL: <http://www.cctld.ru/ru/about/charter.pdf> (дата обращения: 26 октября 2015 г.).

<sup>19</sup> URL: [http://www.cctld.ru/files/minsvyaz/aggr\\_ru.pdf](http://www.cctld.ru/files/minsvyaz/aggr_ru.pdf) (дата обращения: 27 октября 2015 г.); (дата обращения: 27 октября 2015 г.).

<sup>20</sup> URL: [http://gac.icann.org/system/files/ccTLD\\_Principles\\_0.pdf](http://gac.icann.org/system/files/ccTLD_Principles_0.pdf) (дата обращения: 25 июня 2015 г.).

чиная с 2003 г., имеет тенденцию регулятивно-го *laissez-faire* и сводится в основном к защите домена «.eu» от спекулятивной и недобросовестной регистрации в ущерб публичным интересам государств — членов ЕС и государств — кандидатов на вступление в ЕС, связанным с отражением в сети Интернет своих географических обозначений. Этот позитивный опыт можно взять на вооружение и российскому законодателю при имплементации международно-правовых принципов и норм управления национальным сегментом сети Интернет.

Основными целями утверждения государственного суверенитета Российской Федерации в сфере Интернета должны стать:

- охрана прав и свобод человека и гражданина, включая конституционную свободу получения, хранения, распространения и переработки информации (ч. 4 ст. 29 Конституции РФ, ст. 19 Всеобщей декларации прав человека) и корреспондирующее ей отраслевое право на доступ к сети Интернет;
- создание благоприятных условий для реализации суверенитета личности в информационно-телекоммуникационной сфере;
- развитие гражданского общества;
- защита независимости и территориальной целостности, обеспечение безопасности и оборона государства от внешних и внутренних угроз.

В этом контексте целесообразно приложить усилия по конституционно-правовому закреплению (как минимум на уровне федерального конституционного закона) понятия «национально-культурный суверенитет». Здесь можно сослаться на действовавшую ранее редакцию п. 1 ст. 2 Закона РСФСР от 25 октября 1991 г. «О языках народов РСФСР». Языковой суверенитет дефинитивно определялся как «совокупность прав народов и личности на сохранение и всестороннее развитие родного языка, свободу выбора и использования языка общения». В Декларации Верховного Совета РСФСР от 25 октября 1991 г. № 1808/1-1 «О языках народов России» признается «языковой суверенитет каждого народа и личности независимо от происхождения человека, его социального и имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, отношения к религии и места проживания». В ныне действующей редакции Закона «О язы-

ках народов Российской Федерации» в его преамбуле провозглашается, что языки народов России составляют национальное достояние Российского государства.

Позитивные наработки из предшествующего периода развития конституционно-правовой мысли могли бы также способствовать выработке кумулятивного и синтетического понятия «национально-культурный суверенитет», которое бы стало фундаментальной основой на конституционно-правовом уровне для формирования принципиальных подходов и позиций по развитию концепции государственного суверенитета в сети Интернет.

Преимущественным (и наиболее удобным с технической точки зрения) способом определения границ государственного суверенитета в сети Интернет может быть делимитация средств телекоммуникации по их территориальному месту нахождения. При этом сами суверенные права государства не должны толковаться и использоваться для злоупотребления публичным правом, поскольку «Интернет — это прежде всего с правовой точки зрения всемирное (глобальное) информационно-телекоммуникационное пространство, в рамках которого каждую... секунду происходит трансформация государственного суверенитета страны местонахождения компьютеров, серверов и иных средств телекоммуникации в суверенитет личности конкретных участников саморегулируемого сообщества субъектов Интернет-отношений посредством совершения ими операций по получению, передаче, обмену, хранению и преобразованию информации, а также объектов интеллектуальной собственности и т.д.»<sup>21</sup>.

В приоритете должен быть суверенитет личности, который может быть ограничен исключительно федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 2, 18, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Определенные положительные ожидания связаны и с планируемым принятием новой Доктрины информационной безопасности, в которой должны быть типологизированы основные виды угроз для национальной безопасности страны в информационной сфере; определены объекты «критической

<sup>21</sup> Даниленков А.В. Интернет-право. М., 2014. С. 8—9.

информационной инфраструктуры Российской Федерации», включая электросети, системы управления транспортом и т.д.<sup>22</sup>

Таким образом, государственный суверенитет в сети Интернет можно определить как конститутивное свойство политико-территориального образования как верховного администратора национального информационного пространства и его информационно-телеком-

муникационной инфраструктуры осуществлять всю полноту публичной власти, юрисдикционного верховенства и ответственности в целях охраны прав и законных интересов человека и гражданина, включая фундаментальное право на доступ к Интернету, а также в целях защиты конституционного строя, нравственности, здоровья населения, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. 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>.
2. Сокерин К. В. Субъекты права на доменное имя // Юридический мир. — 2007. — № 4.
3. Черненко Е., Новый В., Сафронов С. Задачи государственной киберважности // Коммерсант. — 2015. — № 187.

Материал поступил в редакцию 6 мая 2016 г.

### STATE SOVEREIGNTY OF THE RUSSIAN FEDERATION ON THE INTERNET

**DANILENKOV** *Aleksey Vladimirovich* — PhD in Law, Legal Adviser at "SOLANTEK" OOO

[danilenkov@yandex.ru](mailto:danilenkov@yandex.ru)

197110, Russia, St. Petersburg, Krasnykh Kursantov Street, 25B

*Review.* The issues of State sovereignty in the information and telecommunications field is determined by the objective characteristics of the network (the transboundary nature of legal relations, etc.) and subjective factors in the evolution of domain name system management and technical infrastructure (the concentration of powers in the Internet corporation for assigned names and numbers). It is important to identify signs of conflict between the principles of stability, fault tolerance and freedom to disseminate information on the Internet, as well as State sovereignty, etc., the persistence of unipolar quasi-monopoly on Internet governance tools and mechanisms that create the preconditions to develop new organizational forms of control on the basis of the norms of international law.

Firstly, the article analyses the main issues and trends in the development of doctrinal views on nature, means of securing cyberspace for the sovereignty of States and their legal liability for the activities of Internet users within both traditional spheres of territorial jurisdiction and the "fifth domain" sovereign rule. Secondly, the article shows the problem of State sovereignty in cyberspace, which should be dealt with comprehensively and systematically, especially taking into account the interests of the protection of the rights and legitimate interests of a man and citizen (sovereignty), the interests of the development of civil society and ensure the defense and security of the State. The study expands scientific ideas about the nature and appointment of State sovereignty on the Internet; on the basis of the analysis of a large array of legal information the author identifies the main reference points that will make it possible to enshrine the borders of a State sovereignty in cyberspace in the Constitution, international legal instruments and in the doctrine of informational security of the Russian Federation.

<sup>22</sup> Черненко Е., Новый В., Сафронов С. Задачи государственной киберважности // Коммерсант. 2015. № 187. С. 5.



**Keywords:** state, cyberspace sovereignty, information intermediary, Internet Corporation, assigning of names and numbers, domain names, Internet law, cyberspace, multilateral partnerships; national domain registrar, domain name administrator, International Telecommunication Union (ITU).

#### BIBLIOGRAPHY

1. *Naumov, V. B.* Internet and State Sovereignty // Abstracts for the 1st All-Russian Conference "Law and the Internet: Theory and Practice / <http://www.ifap.ru/pi/01/r16.htm>.
2. *Sokerin, K. V.* Subjects of the Right to the Domain Name // Legal World. — 2007. — No. 4.
3. *Chernenko, E., Noviy V., Safronov S.* Tasks of Public Cybetimportance // Kommersant. — 2015. — No. 187.