

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО И ГОСУДАРСТВО

А.К. ЖАРОВА

Интернет, глобализация и международное право

Термин "Интернет" используется уже много лет, но единого понимания его пока не сложилось. Множество его определений сводится к тому, что глобальная сеть информационных коммуникаций – это технический и технологический объект. В меньшей степени раскрывается его социальное назначение и последствия. Интернет представляется идеальным информационным миром, существующим по своим особым законам.

Глобальная сеть реализует не только межличностные формы общения, но и создает условия для контактов корпоративных, государственных структур на основе обращения информации и реализации информационных услуг, аккумуляции статической и динамической информации. Права и обязанности субъектов информационных отношений регулируются разными национальными системами законодательства и нормами международного права. Наиболее актуальны вопросы правовых методов и механизмов регулирования отношений, связанных с передачей информации на основе интернет-технологий с использованием ресурсов и инфраструктуры Интернета.

Мировая электронная сеть используется всеми странами мира и в настоящее время содержит почти 550 млрд индивидуальных документов, 7500 Тб информации, объемы общедоступных ресурсов Интернета растут экспоненциально, их удвоение происходит каждые два–три года. Интернет становится глобальной средой общения, труда и отдыха. Стремительно растут мировые доходы от электронной коммерции. Указанные тенденции позволяют многим специалистам говорить об информационном обществе как о "сетевом обществе", а современную экономику определять как "сетевую". В своей сути Интернет – средство как коммуникации, так и сосредоточения и передачи данных. Россия, осознавая значимость Интернета в распространении информации и международном сотрудничестве, активно использует эту структуру. Например, в 2003 г. в Москве по распоряжению мэра города только для популяризации международной деятельности Правительства Москвы и поддержки в развитии сетевого информационного портала "Международная деятельность Правительства" было проведено 9990 различных информационных мероприятий.

В связи с глобальностью сети рассматривать проблемы, возникающие при ее функционировании, ориентируясь только на отдельное государство, невозможно. Разрабатываются национальные и международные стратегии решений возникающих проблем.

Интернет – важнейший элемент информационной инфраструктуры мирового сообщества, но это положение по-разному понимается в Европе и США [Мелюхин, 1999].

Жарова Анна Константиновна – кандидат юридических наук, научный сотрудник Института государства и права РАН.

Различие состоит в том, что в Америке взят курс на строительство информационной супермагистрали как технологического средства, позволяющего каждому найти нужную информацию или развлечение. Информационная супермагистраль – это совокупность всех технологий, связанных с производством, обработкой, хранением и распространением информации, будь то телевидение, компьютерные сети, спутниковое вещание, коммерческие онлайн-компании. Доклады рабочих групп посвящены гуманитарным темам – здравоохранению, образованию, сохранению неприкосновенности личной жизни и информации, охране прав интеллектуальной собственности и т.п.

В Европе же основное внимание уделяется социальной стороне очередного этапа мировой технологической революции. Резолюции и документы Совета Европы посвящены разным аспектам становления информационного общества в европейских странах. Практически каждая из них имеет доклад о формировании национальной политики в деле построения информационного общества, причем эта задача воспринимается не как дань моде, а как императив, невыполнение которого чревато потерей конкурентоспособности всей страны, сравнительным снижением уровня жизни, потерей темпов развития и отбрасыванием с передовых экономических, торговых, технологических позиций. Разработка подобных концепций и последующих программ их реализации сопровождается общей демократизацией европейского рынка телекоммуникаций, открытого для всеобщей конкуренции.

Дальнейший прогресс информационных и телекоммуникационных технологий зависит не столько от прорывов собственно в технологиях, сколько от того, насколько быстро будут приспособлены к новым реалиям старые нормы, регулирующие традиционно разные сектора телекоммуникации, телевидение и средства массовой информации. Наиболее квалифицированным ответом на новые требования к регулированию информационной сферы представляется новый закон о телекоммуникациях в США, подписанный в феврале 1996 г.¹

Интернет вовлекает в свою сеть все больше людей, которые становятся потребителями и производителями электронной информации, и отставание государства в позитивном регулировании этой сферы приведет к необратимым процессам. С учетом глобального характера изменений, происходящих под воздействием информационных и телекоммуникационных технологий, инициатива из национальной постепенно перерастает в глобальную, о чем свидетельствуют такие документы, как: Окинавская Хартия глобального информационного общества, Шестая Европейская конференция по электронным библиотекам ECDL, Российско-скандинавский семинар и инвестиционный форум, Конференция под эгидой ЮНЕСКО "Информация для всех", Всемирный саммит по информационному обществу, Международная конференция "Технологии информационного общества 2002", Круглый стол "Глобальная инициатива по преодолению информационного неравенства", Отчет экспертной группы по информационным и телекоммуникационным технологиям.

Значительное место в официальных и научных документах уделяется правовым проблемам, которые можно подразделить на следующие: деятельность коммерческих онлайн-компаний и Интернета; регулирование содержания (вредное и незаконное); преступления, направленные на сети и системы обработки информации, а также преступления, в которых сети используются как каналы связи; соблюдение авторских и смежных прав в условиях технической легкого копирования любой информации, представленной в цифровом виде; вопросы формирования киберэкономики (электронные деньги, реклама, маркетинг, электронные публикации, электронные контракты, налог на передачу информации); информационная безопасность, информационное неравенство.

¹ Информационные и интеллектуальные технологии в сфере взаимодействия государства и гражданского общества. Отчет Генеральному секретарю ООН группы советников по информационным технологиям от 29 февраля 2001 г. Давос. Сайт обновлен 24.03.2001 (<http://www.e-government.ru/pub.pravo>).

При обсуждении правовых проблем новых видов средств массовой коммуникации всегда возникают вопросы: как распространить на них действие уже существующих законов? что нужно поменять и дополнить, чтобы они функционировали в интересах общества? При этом необходимо соблюдение баланса между свободой развития, незарегламентированностью и интересами общества. Применительно к Интернету и коммерческим онлайн-услугам вопрос заключается в следующем: в чем специфика регулирования Интернета и онлайн-услуг, то есть чего именно не хватает в законах, регулирующих функционирование предприятий связи, средств массовой информации?

Можно определенно сказать, что Интернет как предмет регулирования, объединяющий средства телекоммуникаций, компьютерной индустрии и производство содержания веб-страниц, порталов, сайтов и т.п., – один из краеугольных камней глобальной информационной инфраструктуры и важнейший элемент информационного общества. По оценке на март 2000 г. 276 млн людей во всем мире являлись пользователями Интернета, при этом дневной прирост составил 150 тыс. человек, а также 220 млн устройств были подключены ко Всемирной паутине, ежедневно увеличиваясь почти на 200 тыс. Общее число веб-страниц насчитывало 1,5 млрд и 2 млн страниц, добавляемых каждый день. Объем электронной коммерции, или бизнеса, проводимого через Интернет, составил 45 млрд долл. уже в 1998 г., а прогнозы января 2000 г. говорили, что к 2004 г. он может достигнуть 7 трлн долл.

Эти беспрецедентные цифры ошеломляющи, но они отражают деятельность менее 5% населения мира. Неравномерность распространения Интернета и те экономические и социальные преимущества, которые оно порождает, – повод для серьезного беспокойства².

Компьютерные сети типа Интернета, обеспечивающие онлайн-услуги, стали довольно легким средством совершения правонарушений из-за пробелов в законодательствах разных стран. Сейчас уже никого не удивляют сделки, совершенные посредством Интернета. Проблемы в данной области можно разделить на две категории: неправомерные действия, направленные на сети и системы обработки информации; действия, в которых сети используются как каналы связи. В первую категорию попадают "компьютерные" преступления, связанные с несанкционированным доступом, изменением или разрушением данных. Ко второй относятся такие неправомерные действия, как показ насилия, порнографии, использование авторского произведения в нарушение авторского права. Эти нарушения и злоупотребления могут нанести вред и требуют правовой защиты:

- национальной безопасности (инструкции по изготовлению взрывчатых устройств, производству наркотиков, террористической деятельности);
- прав несовершеннолетних (непристойная информация, насилие и порнография);
- человеческого достоинства (пропаганда расовой дискриминации и расистские оскорбления);
- информации (злонамеренное хакерство);
- тайны личной жизни (несанкционированный доступ к персональным данным, электронные оскорбления);
- репутации ("навешивание ярлыков", неэтичная реклама);
- права интеллектуальной собственности (несанкционированное распространение защищенных авторским правом работ, например программного обеспечения, музыки и т.п.).

При всех несомненных преимуществах Интернета нельзя недооценивать его возможные негативные аспекты, и они требуют правового регулирования. В этой связи Совет по телекоммуникациям Европейской комиссии 27 сентября 1996 г. принял резо-

² Отчет экспертной группы по информационным и телекоммуникационным технологиям (United National. Report of High Level Final on Information Technology. New York, April 17–20, 2000.

люцию, направленную на предотвращение распространения по Интернету информации незаконного содержания, особенно детской порнографии.

Тем не менее ситуация не изменилась, что в свою очередь повлекло в 2000 г. принятие ООН факультативного протокола к Конвенции о правах ребенка, касающегося торговли детьми, детской проституции и детской порнографии. "...Будучи обеспокоенными растущей доступностью детской порнографии в Интернете и в рамках других развивающихся технологий и ссылаясь на Международную конференцию по борьбе с детской порнографией в Интернете (Вена, 1999 г.), и в частности на ее решение, призывающее к криминализации во всем мире производства, распространения, экспорта, передачи, импорта, умышленного хранения детской порнографии и ее рекламы, и подчеркивая важное значение более тесного сотрудничества и партнерства между правительствами и индустрией Интернета...", государства-участники принимают данный протокол, запрещающий торговлю детьми, детскую проституцию и детскую порнографию³.

Интернет не только оказывает влияние на существующие общественные отношения, но и порождает новые. Их содержание определяется социальным назначением Интернета. Указание на отдельные социальные черты глобальной компьютерной сети можно найти в работах специалистов по компьютерным технологиям. При этом не рассматривается вопрос о ее основном значении для современного общества и качественном своеобразии в сравнении с другими средствами передачи информации и коммуникации.

В частности, В. Серф в 1991 г. на ежегодной конференции INET, проходившей в Копенгагене, объявил план создания Общества Интернет. В 1992 г. Общество было создано и начало свою работу. В период с 1992 по 1995 г. Серф был президентом Общества, а с 1999 г. – председателем совета директоров. Сейчас он увлечен *проектом по созданию межпланетной интернет-системы* (<http://www/peoples/ru/undertake/soft/serf>). Он рассматривает Интернет только с точки зрения социального назначения сети – функции коммуникации, связанной с техническими характеристиками; потребности пользователей при этом не учитываются. Подобный взгляд на Интернет характерен и для многих специалистов различных отраслей науки.

Для поиска ответа на вопрос, что может быть предметом регулирования для права в Интернете, необходимо предоставить перечень функционально-целевых признаков этой сферы (среды), которые порождают отношения, становящиеся объектом правового регулирования. Это прежде всего все виды субъектов, связанных с Интернетом как информационно-коммуникативной, оснащенной информационными технологиями, средой. При определении основного социального назначения Интернета следует исходить из потребности индивидов и коллективов в получении и распространении информации.

Проблема нейтрализации негативных последствий использования Интернета связана не с технологией обмена информацией как таковой, а с определенными действиями пользователей, и поэтому она должна решаться правовыми средствами путем заключения многосторонних международных договоров, разработки конкретных запретов и регулирования условий использования Интернета. На национальном уровне должны действовать механизмы контроля, предотвращающие совершение правонарушений, а также средства поощрения правомерного поведения пользователей, пресекающие правонарушительные действия других пользователей, и меры правового содействия технической защите информации.

Несмотря на негативные последствия, Интернет обладает также значительным потенциалом качественного преобразования общественных отношений в различных сферах. Расширяя и ускоряя возможности информационного обмена, Интернет обес-

³ Организация Объединенных Наций. Факультативный протокол к Конвенции о правах ребенка, касающийся торговли детьми, детской проституции и детской порнографии (25 мая 2000 г.). Протокол вступил в силу 18.01.2002. Россия не участвует [Конвенция... 2001].

печивает функционирование мирового рынка, поддержание социальных связей, существенно изменяет методику научных исследований и процесс обучения. Возможности Интернета уникальны, поскольку обеспечивают текстуральное, визуальное и звуковое восприятие информации; они в значительной степени непредсказуемы, поскольку в системе постоянно создаются новые информационные ресурсы и происходит процесс технического совершенствования. Глобальная компьютерная сеть позволяет удовлетворить потребности в информации, получаемой при помощи традиционных технических средств, на качественно новом техническом уровне. Уже сейчас Интернет используется как средство передачи документа, голоса, звука, визуальных изображений, но из-за недостаточной урегулированности защиты авторских прав эти возможности применяются неполно.

Интернет сочетает многообразие предоставляемых возможностей СМИ и коммуникации и в то же время отличается от них; сеть невозможно отнести ни к одной из групп существующих технических средств. Технические особенности сети обусловили ее качественно новое социальное назначение, которое заключается в том, что возможность получения массовой информации и осуществления массовой коммуникации предоставляется при помощи одного и того же технического приспособления.

Интернет синтезирует как положительные, так и отрицательные моменты воздействия на общество отдельных средств массовой информации и коммуникации. При этом отрицательные свойства связаны в основном с содержанием передаваемой информации. Запреты и ограничения на передачу информации установлены как в международных сетях и законодательствах отдельных государств, так и в региональных актах, и должны реализовываться в процессе функционирования сети.

В последние годы борьба за мировое лидерство смещается в область телекоммуникаций, и все заметнее становится неравенство между теми, кто владеет достижениями в области информационных технологий, и теми, у кого их нет. ЮНЕСКО в ноябре 2003 г. на конференции в Москве также подчеркнула важность уменьшения разрыва "между информационно богатыми и информационно бедными". По уровню информационной насыщенности экономической и общественной жизни на первом месте находятся США, на втором – Япония. Этому способствуют развитая экономика, ее мобильность, постоянные инвестиции, деятельность ученых и бизнесменов. Кроме того, большую роль играет государство, которое субсидирует многие приоритетные направления науки и промышленности.

Информатика и телекоммуникации позволяют не только кардинально преобразовывать экономику, но и обеспечивать экономико-финансовое и даже военно-стратегическое превосходство США. Свидетельством такого отношения к информатике и телекоммуникациям служит Закон о телекоммуникациях, подписанный 8 февраля 1996 г. Б. Клинтонем. Закон, в частности, предусматривал подключение к 2000 г. всех американских школ, библиотек и больниц к Интернету. В 1996 г. в США были внесены поправки в закон о свободе доступа к информации, обязывающие государственные органы предоставлять информацию в электронной форме. В 2002 г. в США принят закон об усилении управления электронными государственными службами и процессами и содействии им путем учреждения должности федерального высшего должностного лица по информации в административном и бюджетном управлении.

До середины 1980-х гг. Западная Европа шла вровень с США в области телекоммуникаций. С 1984 г. начали разрабатываться долгосрочные проекты, в том числе и в области телекоммуникаций. Например, программа ESPRIT предназначена для создания европейского "информационного общества", часть этой программы посвящена исследованиям в области программного обеспечения и технологий мультимедиа. Программы STAR, RACE и ACTS имеют связную направленность. Их цель заключается в создании паневропейской широкополосной сети общего доступа.

Последние годы в Японии наблюдается настоящий бум компьютерных сетей. В начале 1995 г. при кабинете министров был учрежден "Центр содействия построению информационного общества", который выполняет задачу выхода на первое место в

мире по мультимедиа. Ведутся разработки новых технологий для "Японской информационной супермагистрали".

В настоящее время около 60% пользователей Интернета живут в США, 21% – в Европе и 6% – в Японии. Численность подсоединенных к Интернету хостов растет по экспоненте.

Увеличивается число серверов, используемых не только для предоставления информации и рекламы, но и для осуществления торговых и финансовых операций. В различных странах создаются свои суперсети для подключения к "сети сетей". Экономический форум ведущих стран в феврале 1997 г. в Давосе проходил под девизом: "Создание сетевого общества в эпоху Интернета", а в 2001 г. там же проходила конференция "Глобальная инициатива по преодолению информационного неравенства"⁴. Активное участие в разработке программ и подготовке конференций, посвященных вышеназванным проблемам, принимают и международные организации, такие как ООН, UNDP, Всемирный банк, Европейский союз, Международный экспертный совет.

Интернет, по словам Серфа, – глобальная инфраструктура для XXI столетия и в то же время один из наиболее мощных факторов свободы. Рискованно предсказывать будущее Интернета. Будут расширяться новые службы, появляться новые услуги по пакетному видео, видеоконференциям, передаче голоса IP-телефония (пакетному телефону), увеличения связи Интернета с бизнесом (<http://www.peoples.ru/undertake/soft/serf>).

Интернет – сложная единая информационно-техническая система, состоящая как из технических компонентов (программного обеспечения, баз данных, сетевого оборудования), так и социальных. Именно социальные свойства позволяют применить к сети категорию предмета правового регулирования, разработанную в общей теории права. Под предметом правового регулирования понимаются "разнообразные общественные отношения, которые объективно, по своей природе, могут "поддаваться" нормативно-организационному воздействию и в данных социально-политических условиях требуют такого воздействия" [Алексеев, 1981, с. 292].

Должен ли Интернет рассматриваться в качестве целостного предмета правового регулирования? И возможно ли определить основы правового регулирования отношений в системе Интернета на универсальном уровне? Попытки отдельного государства или групп государств установить правила обмена информацией в сети представляются безуспешными. Интернет функционирует как глобальная сеть с взаимозаменяемыми узлами, которые позволяют осуществить передачу данных в случаях неисправности участков сети. Это технические и технологические характеристики. Но взаимодействие социальных и технических компонентов сети – предмет правового регулирования, что вызывает неоднородность отношений, связанных с функционированием глобальной компьютерной сети. Поэтому они не могут быть урегулированы в рамках одной отрасли или системы права.

Глобализация Интернета связана с тем, что в существующую мировую сеть вовлекаются государства с развивающейся экономикой и формирующимся информационным обществом. Развитые страны ушли далеко вперед и возможность догнать их по уровню развития информационной структуры развивающимся государствам представляется крайне сложным процессом. Отставание же в этом развитии может привести к тому, что государства с развитой информационной структурой станут монополистами, то есть к катастрофическому информационному неравенству. В связи с этим проблема из законодательной плоскости переходит в мировую законодательно-политическую и в данный момент решается на уровне ООН.

Как следует из отчета экспертной группы по информационным и телекоммуникационным технологиям, "неравномерность распространения Интернета и те экономические и социальные преимущества, которые оно порождает, – повод для серьезного

⁴ Отчет группы советников по информационным и коммуникационным технологиям от 24 марта 2001 г. Официальный сайт Правительства Российской Федерации (<http://www.pravitelstvo.gov.ru>).

беспокойства. *Неотложная и очень трудная задача стоит перед правительствами всех стран и развитым сообществом... Правительства, частный сектор и все части гражданского общества должны объединиться на национальном уровне... Международное сообщество, особенно Организация Объединенных Наций, обязуется помочь странам в максимизации выгод, которые им гарантируют информационные и телекоммуникационные технологии (ИТТ). Группа призывает всех объединяться в глобальной инициативе принять данный вызов: обеспечить к концу 2004 г. доступ в Интернет" (<http://idos.ru>).*

Лучшим подходом для формирования правовых основ развития Интернета является создание отдельной целевой международной организации, предназначенной решать вопросы, связанные с функционированием Интернета и, возможно, других компьютерных сетей. Причем ее функции должны быть четко определены, чтобы исключить дублирование или конфликтность функций существующих межгосударственных организаций. По такому пути пошла ООН, которая создала вне организационной структуры ООН, но под руководством Генерального секретаря, рабочую группу по ИТТ (ICTtask force), задача которой – объединить многосторонние организации по развитию, частную промышленность, различные фонды и облегчить расширение рынка для ИТТ в развивающихся странах, в том числе и с использованием инвестиций, таким образом сокращая "цифровой разрыв".

В настоящее время отношения в системе Интернета урегулированы международными обычаями, существующими в силу сложившейся практики в отношениях между государствами. Развитие Интернета обеспечивает интересы всех участников международного информационного обмена. Но система Интернета дифференцирована и единых правил доступа к информации не имеет. На данном этапе существуют две неправительственные организации, которые предлагают различные правила регулирования обращения информации. Это "Общество Интернет" и Неправительственная организация Барлоу, основатель которой вице-председатель Фонда электронных рубежей Дж. Барлоу, посвятивший свои исследования социальным и правовым проблемам, связанным с киберпространством, защитой свободы в сети Интернет. Его идея состоит в том, чтобы освободить Интернет от всякого законодательного влияния и ограничения. "Общество Интернет" рассматривает функционирование Интернета только с точки зрения социального назначения сети как функции коммуникации, в связи с техническими характеристиками, и потребности пользователей при этом не учитывает. Таким образом, существующие неправительственные организации рассматривают обращение информации без каких-либо правовых механизмов регулирования и возможных ограничений, налагаемых на обращение информации в сети, определяемых базовыми правовыми нормами о правилах доступа и использования ресурсов Интернета.

Система принципов функционирования Интернета на международном уровне была закреплена в "Окинавской хартии глобального информационного общества", принятой 22 июля 2000 г. лидерами стран "восьмерки" в Окинаве. Они важны для понимания процессов регулирования функционирования сети Интернет как в международном, так и в национальном праве. Это:

- недискриминационное подключение к основным телекоммуникациям;
- защита прав интеллектуальной собственности на информационные технологии, развитие конкуренции и широкого внедрения новых технологий;
- обязательство правительств использовать только лицензированное программное обеспечение;
- повышение эффективности и конкурентоспособности услуг, включая телекоммуникации, транспорт, доставку посылок;
- развитие трансграничной электронной торговли;
- повышение доверия потребителя к электронным рынкам;
- развитие эффективного и значимого механизма защиты частной жизни потребителя, а также защиты частной жизни при обработке личных данных, обеспечивая при этом свободный поток информации (<http://www.iis.ru>).

Вновь заключаемые многосторонние международные договоры должны следовать указанным принципам, способствовать международному информационному обмену, использованию технических средств, развитию электронной коммерции. В настоящее время государствами *не создан механизм реализации международно-правовых норм, учитывающий особенности функционирования глобальной компьютерной сети*. Так, в отчете Экспертной группы по информационным и телекоммуникационным технологиям были сделаны предложения по решению некоторых проблем функционирования сети, которые *отражают первостепенные цели, определяющие функционирование Интернета*.

Эти предложения рассматривают в основном финансовые и технические стороны решения проблемы, не затрагивая правовую сторону. Хотя можно было бы в одну из функций Консульства экономического и социального развития и Генеральной Ассамблеи ООН включить контроль за подготовкой государствами ежегодных докладов о принятии нового законодательства, регулирующего применение компьютерных технологий и охрану их компонентов, а также докладов о решении проблем, возникающих в процессе применения соответствующих норм. И при обсуждении докладов в рамках международных организаций представители государств могли бы вносить предложения по совершенствованию международно-правового регулирования компьютерных технологий, создавать рабочие группы для обсуждения, выработки предложений и урегулирования возникающих проблем.

Основной вопрос состоит не в том, *ответить ли* на вызовы, брошенные революцией стремительного развития информационных технологий, а *как ответить и как гарантировать*, чтобы процесс стал действительно глобальным и взаимовыгодным. Основная сложность заключается в том, что знание (информация) отличается от других факторов производства тем, что расширяется по мере применения. Проблема экономики, основанной на знаниях, – не дефицит знания, а несоответствие в его распространении и использовании. В отличие от капитала знание не может быть перераспределено просто в результате политических решений, оно должно развиваться (подпитываться) индивидуумами, сообществами и странами. Интерес и долг государства в том, чтобы продвигать это развитие и гарантировать гражданам доступ к инструментам и услугам новейших информационных технологий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М., 1981.

Конвенция по правам ребенка. ООН. М., 2001.

Мелюхин И.С. Информационное общество: истоки, проблемы, тенденции развития. М., 1999.

© А. Жарова, 2004