

## **«Цифровая» Конституция. Судьба основных прав и свобод личности в тотальном информационном обществе**

Тотальный цифровой мир – это не дело далекого будущего, это реальность, которая нас уже окружает. Более того, многие процессы в виртуальном мире – экономические, финансовые, социальные – рождаются и развиваются быстрее, чем общество успевает их осознать и тем более урегулировать, создать необходимые правовые рамки для «дикого цифрового капитализма», для защиты прав и свобод виртуальной личности, для обеспечения суверенитета государств в условиях трансграничности цифрового мира. Сегодня происходит своего рода «бег наперегонки» между цифровым миром и миром офлайн в том, что касается понимания происходящего, восстановления контроля над цифровой реальностью и формирования новых правовых, политических, экономических инструментов, способных эффективно ею управлять.

Современные информационные технологии - Big Data, облачные технологии, блокчейн, смарт-контракты и другие открывают окно возможностей для системного решения многих проблем, связанных с недостаточной эффективностью государственного управления. При этом, именно цифровые технологии способны вернуть подлинный смысл демократическим процедурам и исправить «провалы демократии». Эту мысль подтверждает пример почти тридцатилетней давности, когда внедрение, в общем-то, несложной системы электронного голосования на съездах народных депутатов СССР и РСФСР (мне посчастливилось быть разработчиком юридической части алгоритма этой системы) радикально

---

<sup>1</sup> *Шахрай Сергей Михайлович* – заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, декан Высшей школы государственного аудита (факультет) Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, руководитель Центра правового обеспечения социально-политических процессов Института социально-политических исследований РАН.

изменило политическую систему страны. Результаты голосования народных избранников, которые становились известными их избирателям «в режиме реального времени», буквально заставили депутатов голосовать не по команде руководства КПСС, а так, как и должно быть в демократической системе: исходя из интересов избирателей.

В 2017 году были приняты два важных документа – Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017-2030 годы<sup>2</sup> и программа «Цифровая экономика Российской Федерации»<sup>3</sup>, которые определили цели, этапы и основные шаги по продвижению российского общества и экономики к цифровой стадии. В разделе программы, посвященном вызовам и угрозам, препятствующим развитию цифровой экономики России, на первом месте стоит «проблема обеспечения прав человека в цифровом мире». Однако в силу специфики документа, сюжет о правах человека в цифровом мире изложен в нем, скорее, в прикладном экономическом аспекте. В частности, речь идет об обеспечении гарантии прав человека при идентификации (соотнесении реальной личности с ее цифровым образом), о гарантиях сохранности цифровых данных пользователя, а также о проблеме обеспечения доверия граждан к цифровой среде.

Но очевидно, что вопрос об обеспечении прав и свобод человека в цифровом мире стоит гораздо глубже и шире, чем задачи идентификации пользователей, безопасности личных данных или даже защиты пользователей от мошенничества в сети.

В виртуальном мире, как и в реальном, должны соблюдаться основные конституционные права и свободы человека и гражданина. В первую очередь речь идет о правах, закрепленных в статьях 19, 22, 23, 24, 29, 44 Конституции Российской Федерации. Среди них такие положения, как:

---

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы» // СЗ РФ, 2017. № 20. Ст. 2901.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 года № 1632-р «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации»» // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

- равенство всех перед законом и судом (ч. 1 ст. 19);
- обеспечиваемые государством гарантии равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения [...], отношения к религии, убеждений [...] (ч. 2 ст. 19);
- право каждого на свободу и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 22);
- право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ч. 1 ст. 23);
- право на тайну переписки [...] и иных сообщений (ч. 2 ст. 23), которое может быть ограничено только на основании судебного решения.

Самым прямым образом относится к обсуждаемому вопросу ст. 24 Конституции Российской Федерации: ч. 1 запрещает осуществлять «сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия», а ч. 2 обязывает органы государственной власти и местного самоуправления [...] «обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом».

Ст. 29 Основного закона закрепляет право каждого «свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом» (ч. 4 ст. 29), а ст. 44, помимо прочего, охраняет права на интеллектуальную собственность (ч. 1 ст. 44). Если пофантазировать, то даже ст. 25, гарантирующая неприкосновенность жилища, может найти свое «виртуальное выражение» применительно к сетевым аккаунтам или персональным сайтам цифровой личности.

В цифровом мире, как и в мире реальном, одной из важнейших является проблема соотнесения прав личности, общества и государства, а также иерархии интересов в этом «треугольнике». Понятно, что от того, какой, образно говоря, «угол» будет стоять на вершине, такой виртуальный

политический режим будет функционировать в глобальном цифровом мире, либо его суверенной части, которую национальные правительства пытаются «выгородить» своими защитными файерволами.

Сюжет про соотношение прав личности, общества и государства в цифровом мире, похоже, начали осознавать в Европейском Союзе. Как известно, в мае 2018 года вступает в силу общеевропейский документ под названием «Общий регламент по защите данных» (General Data Protection Regulation), который заменит ныне действующую Директиву по защите данных 1995 года. В качестве ключевой миссии этого нового акта провозглашена задача «вернуть контроль гражданам над их персональными данными» и одновременно – упростить и унифицировать правовое регулирование в рамках европейского цифрового пространства для экономических субъектов.

Этот подход свидетельствует о понимании возникшего дисбаланса в отношении прав граждан, но во что выльются на практике эти благие намерения, покажет только будущее. Тем более, что есть масса скептиков, которые считают, что все существующие методы решения такого рода задач на деле ведут лишь к росту разного рода бюрократических процедур (правда, облеченных в цифровую форму) и увеличению нагрузки на самих граждан. Достаточно вспомнить недавнюю историю во Франции, когда переход исключительно к электронной системе оформления свидетельств о регистрации автомобилей поначалу ухудшил положение получателей этой государственной услуги: процедура, на которую граждане в офлайн затрачивали максимум 48 часов, при переходе «на цифру» порой затягивалась до нескольких недель.

А в Китае, где во главу угла со всей очевидностью поставлены интересы государства, процесс пошел по пути создания тотальной цифровой системы регулирования - не только жизни общества в целом, но и жизни буквально каждого индивидуума. Как известно, в этой стране сейчас полным ходом идет реализация так называемого «Плана по созданию системы

социального кредита доверия», который был обнародован Госсоветом КНР еще в июне 2014 года.

Идея заключается в создании индивидуального социального рейтинга китайского гражданина на основе объединения всех баз данных, содержащих какую-либо информацию о физических и юридических лицах, и их анализа с помощью технологий Big Data. На протяжении последних лет в стране интегрируются базы данных об имуществе и финансовом положении людей, их банковская, юридическая и медицинская информация, сведения из образовательных учреждений, систем транспортного и гостиничного бронирования, данные из национальных социальных сетей (вроде китайского мессенджера WeChat, в котором зарегистрированы уже 800 млн. пользователей) и иных публичных ресурсов. Этот индивидуальный социальный, финансовый и политический портрет (паспорт) каждого гражданина, по сути, – технологическая основа для тотального контроля населения страны.

В итоге на основании анализа объединенного массива информации для каждого гражданина формируется индивидуальный рейтинг общественной полезности и благонадежности (т.н. «Общественный кредит доверия»). Фактически, вся жизнь человека оценивается в баллах, которые начисляются за «хорошее поведение» и снимаются за неправомерные или нарушающие нормы нравственности поступки. После того, как система начнет функционировать в полном масштабе (с 2020 года), показатель социального рейтинга будет основанием для предоставления гражданину тех или иных свобод и благ, либо, напротив, для ограничения в правах и доступе к государственным услугам.

Среди предусмотренных для обладателей низкого рейтинга индивидуальных ограничений - запрет на работу в госучреждениях; отказ в доступе к социальному обеспечению; более тщательный таможенный досмотр при пересечении границ; запрет на занятие руководящих должностей в пищевой и фармацевтической промышленности; отказ в

авиабилетах и спальном месте в ночных поездах; отказ в получении мест в гостиницах и ресторанах высокого класса; запрет на обучение детей в престижных учебных заведениях; и другие меры. Таким образом, «рейтинг социального доверия» - это технология, когда уже не друзья в сети, а государство ставит «лайки» каждому гражданину.

Китайское руководство считает, что подобный тотальный цифровой контроль способствует «укреплению атмосферы искренности и доверия» как между людьми, так и в экономических отношениях. Однако на деле выстраивается система тотальной «круговой поруки», при которой будут невозможны никакие «цветные революции» и даже минимальная критика в адрес правительства, поскольку за любое критическое высказывание рейтинговые баллы будут сниматься не только у того, кто показал себя оппозиционером, но и у всех, кто находится с этим гражданином даже в самом отдаленном виртуальном контакте.

Пожалуй, на сегодняшний день этот китайский проект демонстрирует крайнюю степень игнорирования прав и свобод личности в тотальном цифровом мире. Однако, важно помнить, что не только тотальная свобода, но и тотальный контроль способен обернуться хаосом. «Пружину свободы» нельзя сжимать до бесконечности, поскольку стремление к избавлению от гнета цифрового контроля может в итоге разрушить существующий социальный порядок и общественную систему в целом.

Но если китайское руководство открыто заявляет о своих намерениях и действиях, то корпорации, использующие цифровые технологии, делают это тайно, но не менее масштабно. Общество уже привыкло к назойливой «целевой рекламе», которая строится на основе персональной информации (включая содержание поисковых запросов), обрабатываемой де-факто без ведома ее обладателей. Граждане научились ставить фильтры на компьютерный спам и уже перестали удивляться очередным новостям об утечках банковской информации или налоговых баз данных.

Но все эти события далеко не безобидны. Хотя цифровизация и цифровые технологии сами по себе этически нейтральны, но вопрос в том, для каких целей и в чьих интересах они используются. А это уже – сфера правового регулирования.

К примеру, цифровые защищенные деньги - это удобно. Однако анонимность этого инструмента и «иммунитет» в отношении юрисдикции конкретных государств недопустимы, поскольку в результате будет создана очередная финансовая пирамида, население потеряет деньги, а государство - суверенитет. Эти риски должны быть исключены на правовом и программном уровне.

Распределенные сети также полезны и очень эффективны. Однако операторы этих систем должны быть подконтрольны, а достоверность циркулирующей информации должна быть гарантирована.

Резюмируя, стоит отметить, что, несмотря на амбивалентность цифровых технологий, необходимо признать, как факт: тотальную цифровизацию общества и всех его систем, включая личную жизнь, уже невозможно остановить. Возможно, есть шанс замедлить развитие цифровых процессов в каких-то отдельных сегментах, например, в признании криптовалюты законным платежным средством. Но, скорее, это решение нужно лишь для того, чтобы выиграть время для создания систем контроля цифровой стихии и обеспечения хоть какой-то синхронизации эволюции человека и технологий.

Конечно, можно пойти по пути луддитов, которые пытались остановить прогресс, уничтожая станки и машины. Но в итоге они проиграли. Поэтому сегодня вместо того, чтобы противостоять объективному развитию событий, необходимыми темпами создавать механизмы защиты личности, ее базовых прав и свобод, и в том числе конституционных, в новой тотальной цифровой среде.

За рубежом известны инициативы о создании своего рода новой Всеобщей декларации прав человека для цифрового мира. Так, например, в

2000 году вышел в свет документ под названием «Декларация прав цифрового человека» (Déclaration des Droits de l'Homme Numérique), которую подготовила рабочая группа под руководством Андрэ Сантини (известный французский общественный деятель, бывший министр и депутат). Разработчики исходили из того, что в силу принципиальной трансграничности цифрового мира, необходимо найти минимальные пункты согласия, чтобы защитить в цифровом мире базовые ценности демократии, в первую очередь индивидуальные права и свободы граждан.

Однако, несмотря на активное продвижение этой идеи во французском политическом дискурсе, документ такого рода не стал предметом серьезного рассмотрения на международном уровне.

Поэтому, у России есть шанс стать первопроходцем и создать первую в мире «Цифровую Конституцию». Это очень непростая задача и настоящий вызов для правовой теории и практики.

Во-первых, существует множество теоретических и даже общеполитических, мировоззренческих вопросов, которые необходимо разрешить.

Как соотносятся права виртуальной и реальной личности?

Каким может быть «базовый набор» прав и свобод виртуальной личности и виртуального гражданина? Как их определить применительно к цифровой реальности?

Поскольку цифровой мир не имеет границ, то, каким образом можно добиться хотя бы минимального единства в представлениях о системе ценностей и их иерархии или о соотношении свободы и безопасности? Ведь то, что в одной традиции представляется всеобщим благом, в другой понимается как вселенское зло.

Таких существенных вопросов – множество.

Безусловно, можно ограничиться «Цифровой Конституцией», действующей в рамках Российского сегмента Интернета. Однако даже в российском обществе представления и ожидания людей в отношении

цифрового мира очень различны. А что уже говорить о различиях в интересах и подходах общества и государства?

Во-вторых, есть множество вопросов к технологической стороне реализации «Цифровой Конституции». Каким образом, какими технологическими средствами конституционные права и свободы могут быть гарантированы в цифровом пространстве? На сегодняшний день технологии чаще используются для фактического нарушения этих прав, чем для их гарантий.

Не менее важно обеспечить правовыми и технологическими средствами гарантии раскрытия данных о владельцах сетевых ресурсов и дать возможности внешнего контроля со стороны общества за деятельностью цифровых корпораций. В сложившейся на сегодняшний день ситуации возник явный дисбаланс: об обычных цифровых гражданах известно буквально всё, а о «цифровых магнатах» неизвестно практически ничего.

Одна из ключевых задач - дать гражданам возможность по первому запросу получать сведения о том, какие операции на текущий момент производятся с их персональной информацией; каким образом и с какими целями она накапливается, обрабатывается и передается. Причем, важно получать ответы не «в общем и целом», а в режиме реального времени: что происходит в текущий момент с персональными данными человека, кто и как ими пользуется?

Для решения всех этих проблем потребуется совместная работа компьютерщиков и специалистов социально-гуманитарного кластера. Такого рода задачи сами по себе будут стимулировать процессы конвергенции наук и способствовать их прорывному развитию.

Уверен, настало время не просто фантазировать на тему «Цифровой Конституции», но формулировать конкретные идеи и предложения. У России есть всё необходимое, чтобы не только первой в мире создать собственную суверенную «Цифровую Конституцию», но и стать инициатором

международной Конвенции о гарантиях и защите прав человека в цифровом мире, к которой должны присоединиться все страны – члены ООН.

Но одновременно с решением этой глобальной задачи необходимо уже сегодня активно внедрять новейшие цифровые технологии в системе государственного управления. В современных условиях эффективным и конкурентоспособным является то государство, чьи управленческие технологии по уровню инновационности, как минимум, соответствуют быстро меняющейся технологической и социальной реальности.

Так, большие надежды возлагаются специалистами на внедрение технологии блокчейн и смарт-контрактов. Как известно, на основе блокчейн могут быть созданы мощные и безопасные системы баз данных (защищенных от последующего внесения исправлений) без существенных затрат и с очень низкими рисками обрушения. Считается, что эти открытые и в то же время защищенные технологии могут принципиально изменить ситуацию в части верификации прав собственности, упростить ведение различных реестров и кадастров, изменить роль финансовых посредников.

Внедрение этих технологий в сфере государственного аудита и управления бюджетом позволит кардинально упростить контроль использования бюджетных ресурсов и повысит его эффективность. В частности, новые технологические решения существенно облегчат и ускорят работу по доведению бюджетной росписи и исполнения бюджетных обязательств субъектов, органов власти и бюджетных учреждений, исключив нынешние гигантские объемы «ручного труда». На базе системы казначейства в единое информационное поле можно будет «вписать» все другие информационные системы – по ЖКХ, сельскому хозяйству и т. д. Интеграция всех данных в единую систему позволит планировать развитие всех направлений хозяйственной и экономической деятельности, в т.ч. в рамках подготовки долгосрочных федеральных программ, которые станут по-настоящему точными и эффективными. Кроме того, технологии блокчейн обеспечат полную прозрачность всей цепочки «производство - стоимость –

реализация» и многое другое. Это открывает невозможные в советский период перспективы подлинного планирования и управления развитием экономических процессов. Возможно, что идея государственного планирования не была ошибочна по своей сути, просто у Госплана СССР не было современных технологических возможностей!

В Российской Федерации уже есть опыт использования технологии блокчейн. Так, на этом принципе действует портал «Активный гражданин», а Банк России запустил платформу «Мастерчейн» - по сути, это финансовая система нового поколения, позволяющая повысить скорость, прозрачность и эффективность взаимодействия банков при существенном снижении издержек на поддержание инфраструктуры за счет ее распределенности между участниками.

Таким образом, потенциал использования блокчейн технологий, смарт-контрактов и других новых информационных технологий очевиден в том, что касается укрепления экономических основ конституционного строя Российской Федерации – единства экономического пространства, обеспечения свободы экономической деятельности и института частной собственности. Не менее очевидно, что создание прозрачных и действенных объективных механизмов верификации и главное – защиты объектов собственности от несправедливых посягательств, может стать инструментом восстановления доверия бизнеса к государству и аргументом в пользу долгосрочных инвестиций в реальный сектор российской экономики вместо вывоза капитала за рубеж для защиты своего «экономического завтра».

Не менее перспективны и облачные технологии, которые уже используются практически во всех сферах. Например, они позволяют создавать единую нормативную базу данных с актуальными изменениями для открытого использования, что существенно изменит режим реализации положений ст. 15 Конституции Российской Федерации в части официального опубликования нормативных правовых актов. Облачные технологии упрощают создание публичного реестра и необходимых сервисов для

реализации права граждан «собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование», гарантированного ст. 31 Основного закона страны. Развитие технологий дистанционного обучения позволяет не только в полном объеме реализовать положения ст. 43 о праве каждого на образование, но и обеспечивать единый стандарт качества образования (в том числе в сельских школах), повышение квалификации учителей, развитие общедоступных образовательных ресурсов для всех возрастов.

Использование облачных технологий и методов шифрования для обеспечения конфиденциальности информации, обращающейся в сети, открывает новые возможности доведения информации до всеобщего сведения (ст. 29 Конституции Российской Федерации). Становятся действенными инструментами реального волеизъявления народа «цифровые референдумы» на всех уровнях. Непосредственная демократия может и должна серьезно потеснить представительные органы государственной власти в политической системе страны.

Все эти и многие другие новые процессы, связанные с «цифровизацией» отношений человека, общества и государства должны быть осмыслены и отражены в координатах права, а их ключевые принципы и основы закреплены в «Цифровой Конституции», которая может и должна создать прочную основу для качественно нового уровня демократии в цифровом обществе.