

СЕРГИЕНКО Лена Акимовна - кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник
Института государства и права РАН

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ В ИНФОРМАЦИОННОЙ СФЕРЕ НА
ОСНОВЕ МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

(Работа выполнена при поддержке гранта РФФИ – проект №03-0680184)

В правовой литературе отмечается, что в условиях глобализации во многом меняется «мощность и сила влияния на правотворчество ряда социальных факторов». Среди них важное место занимает информационный фактор¹. Вопрос о роли международных договоров РФ в правотворчестве в информационной сфере специально пока не исследовался в правовой литературе. Согласно теории международного права международный договор как общесистемный институт является важнейшим источником международного права. «Любой международный договор независимо от того, устанавливает ли он общее правило поведения его участников или регулирует конкретное единичное отношение между ними, есть акт международного нормотворчества».²

Как известно, в настоящее время в стране быстро развивается информационное законодательство, а информационное право включено в номенклатуру юридических научных специальностей³. Одновременно налицо активный информационный обмен в системе международного сотрудничества. Сегодня, как отмечает профессор Лукашук И.И., в условиях развития информатизации и под влиянием процессов глобализации в мире усиливается взаимосвязанность государств. Ни одно государство не может в одиночку обеспечить свое благополучие. Эти явления находят отражение в международном праве, которое видоизменяет свою направленность и теперь уделяет особенное внимание обеспечению общих интересов государств при решении вопросов, имеющих жизненно важное значение для каждого человека, общества и государства⁴ (вопросы экологической безопасности, борьба с преступной деятельностью в мировом сообществе – терроризм, распространение наркотиков, межгосударственные экономические правонарушения, защита важнейших сегментов информационной структуры и др.). Сотрудничество государств по многим из таких вопросов опирается на информационное взаимодействие сторон. Действенным правовым инструментом обеспечения разностороннего межгосударственного взаимодействия являются многосторонние и двусторонние международные договоры, в том числе с участием России, входящие в качестве составной части в российскую правовую систему.

Сказанное обуславливает, с нашей точки зрения, закономерность постановки вопроса о роли международных договоров РФ в развитии информационного нормотворчества.

Решение связано с ответом на два взаимосвязанных вопроса:

во-первых, как велик нормативный материал по информационной проблематике в международных договорах, и насколько международно-правовое регулирование обеспечивает его соответствие основным вопросам информационной тематики, чтобы можно было обоснованно говорить о значении этих актов применительно к обозначенной проблеме; и, во-вторых, каков характер правовых норм об информации, содержащихся в международных договорах, с точки зрения их роли в развитии правотворчества в информационной сфере.

Анализ значительного числа международных договоров РФ за последние четыре с небольшим года позволяет обозначить две основных группы договоров, связанных с информационными вопросами.

Первую группу составляют международные договоры (многосторонние и двусторонние), посвященные **непосредственно информационным проблемам**. В них входят нормы информационной направленности, связанные единством идеи, регулирующие тот или иной блок однородных в содержательном плане отношений в информационной сфере, и в связи с этим объединенные в отдельный нормативный акт. Во вторую, более многочисленную сегодня группу, входят международные договоры по разным современным проблемам – политическим, экономическим, финансовым, правовым, по вопросам развития культурных связей научно-технического сотрудничества и др., совместное межгосударственное решение которых тесно связано также с регулированием информационных вопросов – обычно с установлением порядка обмена информацией с обязанностями по защите предоставляемой, получаемой сторонами информации.

¹См. Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции. //Государство и право. - 2004. - №11. - С. 103.

²Юридическая энциклопедия. М.: «Юристъ». - 2001. -С.523-524.

³Бачило И.Л. Важный шаг в признании легитимности информационного права//Информационное общество. - 2000. - №6. - С.58-60.

⁴Лукашук И.И. Международная безопасность государств и международное право//Безопасность Евразии. -. 2003. - №3 (13). - С.312-313.

Отметим, что отношения информационного характера в этих договорах составляют не основную, но важную и во многих случаях обязательную служебную часть их содержания.

Сегодня определилось уже несколько предметно-выделенных основных областей (вопросов) информационной тематики межгосударственного сотрудничества в связи с развитием процессов информатизации.

В числе таких перспективных информационных тем международных договоров важно назвать сотрудничество государств в области формирования информационных ресурсов. Следует отметить, что внимание к этой одной из центральных проблем информационного права и информационного законодательства выражено в международных договорах уже достаточно отчетливо, хотя состояние правового регулирования вопроса не во всех случаях равноценно. Наиболее полно проблема создания и использования информационных ресурсов в разных областях сотрудничества государств регулируется в международных договорах РФ, **специально посвященных этой теме**. В таких договорах обычно определяется комплекс основных вопросов, характеризующих информационные ресурсы по разным предметным признакам: источнику происхождения, субъектной принадлежности, целям формирования и задачам использования, порядку включения в систему правоотношений, категориям доступа, требованиям к защите и средствам защиты информации.

Правовой категорией, аккумулирующей большинство этих признаков, является правовой режим информационных ресурсов. В конкретных международных договорах по поводу создания информационных ресурсов, включающих информацию, создаваемую человеком и имеющую социально-политический, военный, научный, технологический, культурологический и т.п. характер, правовой режим обычно определяется сторонами договоров как согласованные нормы, устанавливающие: право собственности государств на части своих национальных информационных ресурсов, выделенные в совместное пользование сторон, и правомочия компетентных органов сторон по использованию ресурсов, совместно создаваемых и находящихся в совместном владении сторон; порядок документирования информации в соответствии с согласованными сторонами формами; категории информации по уровню доступа к ней; цели защиты информации, а также порядок использования, разных средств ее защиты (например, шифровальных, организационных) для осуществления защищенной связи взаимодействия.⁵

В иных международных договорах, также посвященных проблеме информационных ресурсов, включающих преимущественно информацию естественного происхождения, правовое регулирование направлено главным образом на определение целей комплектования этих ресурсов и реализацию задач по использованию информации из них, в том числе на основе формирования разных видов правоотношений и создания соответствующих информационных систем и технологий.

Так, например, в многосторонних договорах об информационном сотрудничестве в сфере экологии, важнейшей с позиций общечеловеческих интересов области сотрудничества государств, предусматривается создание на основе регулярного получения сторонами достоверной и оперативной экологической информации банка данных о состоянии окружающей природной среды, опасных и иных объектах, связанных с природопользованием, научных и технических разработках в области экологически чистых и безопасных технологий. Определяются виды экологической информации, подлежащей включению в банки данных (гидрометеорологическая, о трансграничных переносах загрязняющих веществ, о чрезвычайных экологических ситуациях, авариях, катастрофах и др.), предусматривается информационное обеспечение деятельности органов управления, предприятий и иных организаций государств-участников соглашения, для принятия соответствующих решений и превентивных мер. Закрепляется необходимость формирования межгосударственной эколого-информационной системы на базе существующих средств коммуникаций и действующих структур, обладающих экологической информацией, устанавливаются обязанности сторон по ведению электронной библиотеки в области природоохранной деятельности, по оказанию содействия экологическому образованию и воспитанию населения и др.⁶

Заметим, что формирование современных информационных взаимоотношений государств в сфере экологии опирается на довольно продолжительную предысторию межгосударственного договорного сотрудничества по конкретным вопросам сохранения и защиты различных природных объектов (земель, почв, открытого моря, естественных ресурсов континентального шельфа, лесов, атмосферного воздуха, представителей растительного и животного мира). Создание информационных ресурсов в данной области представляет собой следующий этап развития сотрудничества государств в сфере охраны природы. Информационные соглашения настоящего времени открывают новые

⁵ См., например, Соглашение об информационном взаимодействии государств-членов Евразийского экономического сообщества по пограничным вопросам от 14 сентября 2001г.// БМД. - 2002. - №7. - С.17-23.

⁶ См., например, Соглашение об информационном сотрудничестве в области экологии и охраны окружающей природной среды от 11 сентября 1998г.// БМД. - 2003. - №7. - С.6-8;

Соглашение о межгосударственной гидрометеорологической сети СНГ от 16 марта 2001г.//БМД. - 2002. - №6. - С.60-63.

возможности значительно более эффективного решения важнейших вопросов выживания человечества.

В дополнение к сказанному следует отметить, что в связи с большой практической значимостью использования информационных ресурсов при выполнении ряда международных договоров вопрос об их формировании иногда отражается в общей форме и в некоторых других договорах, специально не ориентированных на информационную тематику, а посвященных, например, проблемам борьбы с транснациональными правонарушениями либо касающихся взаимной помощи сторон договора в таможенных делах и др.⁷

Группа международных договоров, специально посвященных информационным проблемам, существенно пополняется также за счет договоров по вопросам разработки, производства и использования информационных технологий (далее ИТ).

Не рассматривая здесь значение обозначенных вопросов, поскольку это не тема данной статьи, отметим лишь основные моменты, характеризующие состояние нормативного материала в международных договорах по данной проблеме.

Наиболее распространены в международных договорах, посвященных проблеме информационных технологий, нормы, определяющие основные направления, по которым будет осуществляться сотрудничество стран в области информационных технологий. При этом сегодня речь чаще идет об использовании ИТ, в частности, в областях: совершенствования организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; использования информационных технологий в здравоохранении, включая проведение дистанционных медицинских консультаций; использования компьютеров в образовательных учреждениях и развития системы дистанционного обучения; развития электронной торговли⁸. В зависимости от конкретных задач и возможностей сотрудничества государств перечень направлений их взаимодействия в области информационных технологий может определяться и более широко⁹.

Проблема разработки **новых** информационных технологий в ходе совместных научных и научно-технических исследований, а также распоряжения технологиями в ряде случаев является предметом международных договоров, посвященных вопросам сотрудничества в области создания интеллектуальной собственности и защиты прав на интеллектуальную собственность¹⁰.

Технологическая взаимосвязанность категорий информационных ресурсов, информационных систем и информационных технологий иногда обуславливает также комплексную тематику некоторых международных договоров по вопросам информации. Такие договоры содержат, например, нормы о сотрудничестве в области создания и использования информационных технологий и средств их обеспечения, а также об освоении новых информационных технологий; нормы о создании, использовании и защите информационных ресурсов; нормы о формировании информационных сетей, о развитии национальных сетей передачи данных, а также о реализации межгосударственных программ в сфере информатизации¹¹.

По тематике международных договоров РФ в информационной сфере можно, в известной мере, судить о развитии процессов информатизации. Так, с середины 90-х годов используется, как правило, широкое определение тем ряда международных договоров - «о сотрудничестве в сфере информатизации». В договорах тех лет обычно определяется просто перечень основных направлений сотрудничества сторон, в достаточно общей форме обозначающих содержание процессов информатизации (развитие индустрии информатизации, современные средства вычислительной

⁷ См., например, Соглашение о сотрудничестве государств-участников СНГ в борьбе с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров от 30 ноября 2000г., в котором имеется норма о пополнении единого банка данных о транснациональных преступных группах// БМД. – 2002 - №7. - С.9/

⁸ См., например, Соглашение между правительством РФ и Правительством Королевства Норвегия о сотрудничестве в области почтовой и электронной связи и информационных технологий от 12 ноября 2002г./БМД. - 2003. - №4.

Аналогичное Соглашение также между Правительством РФ и Правительством Королевства Марокко от 15 октября 2002 г./БМД. - 2003. - № 1 и др.

⁹ См., Соглашение между Правительством РФ и Правительством Малайзии о сотрудничестве в области информационных и коммуникационных технологий от 5 августа. 2003./БМД. - 2004. - № 1, в котором 12 областей сотрудничества, относящихся к ИКТ (электронное Правительство, информационная безопасность и вопросы, касающиеся киберпреступности, спутниковая связь, сертификация и признание цифровой подписи, модернизация и развитие почтовой связи, многоцелевые карты, создание контента и мультимедиа др., в том числе называемые ранее).

¹⁰ См., например, Соглашение между Правительством РФ и Европейским сообществом о сотрудничестве в области науки и технологий от 16 ноября 2000 г./БМД. - 2001. - № 11.

¹¹ См., Соглашение о сотрудничестве в формировании информационных ресурсов и систем, реализации межгосударственных программ государств-участников СНГ в сфере информатизации от 24 декабря 1999г./БМД. - 2002. - № 11/

техники, информационные сети и телекоммуникационные средства, правовое обеспечение информатизации и др.).

В начале этого века уже чаще встречаются договоры более конкретного содержания, посвященные взаимодействию государств в определенных областях информатизации, например, в области совершенствования механизма развития и использования спутниковой связи, формирования коммуникационных инфраструктур в области гидрометеорологии, развития информационных технологий дистанционных исследований в разных областях и др.

Ряд «информационных» международных договоров специально посвящается отдельной теме обмена информацией по различным проблемам, например, правовой информацией, информацией в сфере образования, обмена экономической информацией между налоговыми и таможенными органами государств-членов Евразийского экономического сотрудничества и др.¹²

Практика заключения специальных соглашений об обмене информацией имеет уже более чем десятилетний стаж. Общую правовую основу для развития системы двусторонних договоров обеспечили в начале 90-х годов несколько многосторонних соглашений об информационном обмене в среде СНГ: Соглашение об информационном обеспечении выполнения многосторонних соглашений от 24 сентября 1993 г.¹³; Соглашение об обмене правовой информацией государств-участников СНГ от 21 октября 1994 г.¹⁴; Соглашение об обмене информацией в области внешнеэкономической деятельности государств-участников СНГ от 24 сентября 1993 г.¹⁵; Соглашение об обмене информацией по вопросам охраны внешних границ государств-участников СНГ от 12 апреля 1996 г.¹⁶ и др.

Специальной темой группы «информационных» международных договоров является также взаимная защита секретной информации. Договоры обычно содержат определение секретной информации, устанавливают сопоставимость степеней секретности, меры по защите секретной информации, порядок расследования случаев нарушения требований по защите секретной информации, разрешение спорных вопросов¹⁷.

Отметим еще одну тему международных договоров, имеющую непосредственное отношение к информационной проблематике и достаточно широко представленную в общей массе договоров государств-участников Евразийского экономического сообщества. Речь идет о сотрудничестве в распространении массовой информации в целях углубления знаний о жизни народов сотрудничающих государств и реализации формирования единого (общего) информационного пространства. Конкретные условия и формы сотрудничества (распространение программ телерадиовещания, согласование статуса корреспондентов СМИ, сотрудничество в области периодической печати, оказание содействия представителям СМИ при выполнении ими своих профессиональных обязанностей, распространение продукции СМИ сторон на территории своих государств, создание благоприятных условий деятельности совместных структур, занимающихся выпуском и распространением продукции СМИ и др.) определяются непосредственными участниками отдельных соглашений в соответствии с положениями многосторонних договоров: Соглашения о сотрудничестве в области информации государств-участников СНГ от 9 сентября 1992 г., Соглашения о сотрудничестве в области периодической печати государств-участников СНГ от 4 июня 1999 г., Концепции формирования информационного пространства СНГ от 18 октября 1996 г. и Соглашения о сотрудничестве в распространении массовой информации от 20 сентября 2002 г.¹⁸

Проведенный анализ информационной тематики в международных договорах РФ свидетельствуют о значительном объеме норм об информации, содержащихся в этих нормативных правовых актах.

Не менее важно констатировать, что содержательная характеристика информационных сюжетов в международных договорах соответствует основным проблемам информационного

¹² Выше отмечалось, что вопросы обмена информацией присутствуют в подавляющем большинстве международных договоров РФ с разными государствами мира, обеспечивая сотрудничество сторон по политическим, экономическим, социально-культурным и др. проблемам. Здесь речь идет о выделении вопросов обмена информацией в специальную тему договоров и обеспечении более подробного правового регулирования этих процессов. См., например, БМД. - 1995. - № 12; БМД. - 2002. - № 3; БМД. - 2003. - № 3 и др.

¹³ БМД. - 1994. - № 1.

¹⁴ БМД. - 1995. - № 2.

¹⁵ БМД. - 1994. - № 1.

¹⁶ БМД. - 1996. - № 11.

¹⁷ См., например, Соглашение между Правительством РФ и Правительством Монголии о взаимной защите секретной информации от 1 июля 2003 г./БМД.- 2003. - №11. Следует отметить, что «география» этих договоров достаточно широка – от Вьетнама до Федеративной республики Германия.

¹⁸ Соглашение о сотрудничестве в распространении массовой информации вступило в силу для РФ 21 апреля 2003 г./БМД.- 2003. - № 11.

законодательства и, прежде всего, закрепленным в базовом Федеральном законе 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации».

Международно-правовое регулирование обеспечивает практическую интерпретацию этих проблем на основе международных норм материального и процессуального характера, регулирующих вопросы информационного сотрудничества государств.

Сказанное позволяет утвердительно ответить на первый вопрос, обозначенный в начале данной статьи, о достаточности нормативного материала по информационной тематике в международных договорах РФ и о его соответствии основной проблематике информационного права и информационного законодательства для положительной оценки роли международных договоров в развитии правового нормотворчества в информационной сфере. Важно также подчеркнуть, что содержание международных договоров позволяет комплексно охарактеризовать роль информационного фактора в них как непосредственно организующего международные отношения, так и обеспечивающего их регулирование.

При рассмотрении проблемы правового регулирования отношений в информационной сфере на основе международных договоров, помимо выявления массива «информационных» договоров РФ, существенным является также вопрос **о характере норм об информации** в этих договорах.

Исходной базой для уяснения этого, ранее никогда не исследовавшегося вопроса, может быть понятие общепризнанной нормы международного права, под которой следует понимать правило поведения, принимаемое и признаваемое международным сообществом государств в целом в качестве юридически обязательного¹⁹, нормативные источники – Федеральный закон от 15 июля 1995 г. «О международных договорах Российской Федерации», Конвенция Совета Европы от 10 января 1981 г. № 108 о защите личности в условиях автоматизированной обработки персональных данных, другие многосторонние и двусторонние международные договоры, а также названное постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2003 г. № 5.

В настоящей статье в порядке постановки вопроса можно обозначить два основных срез а его рассмотрения.

Во-первых, следует проанализировать значение норм об информации в международных договорах с точки зрения установления ими основных принципов условий, подходов к регулированию отношений в информационной сфере.

По этому основанию «информационные» нормы международных договоров можно объединить в группы норм общего типа, как бы основополагающих, которые содержатся, как правило, в многосторонних договорах по вопросам, затрагивающим интересы широкого круга субъектов, и норм, применяющих их к конкретным условиям отдельных договоров.

К таким основополагающим нормам об информации, в первую очередь, относятся, конечно, общепризнанные нормы международного права. Среди них, например, в блоке норм о правах и свободах человека важнейшей общей информационной нормой является норма, содержащаяся в части 2 ст. 19 Международного пакта «О гражданских и политических правах», – о праве каждого человека на информацию (свободно искать, получать и распространять всякого рода информацию).

Содержание этой нормы воспроизводит «информационная» норма части 1-ой статьи 10 Европейской конвенции от 4 ноября 1950 г. «О защите прав человека и основных свободах», которая также может быть названа основополагающей в масштабах Совета Европы. На базе этих норм в ряде международных договоров устанавливаются конкретные нормы об обязанностях государств, например, по обеспечению информирования населения, по оперативному распространению экологической информации, оповещению о чрезвычайных экологических ситуациях или информированию населения о культуре, науке, образовании и других сторонах жизни сотрудничающего государства и др. Важным примером реализации общих норм о праве каждого человека на информацию является, в частности, международное соглашение государств-участников Содружества Независимых Государств о сотрудничестве в распространении средств массовой информации. В нем предусматриваются нормы об обязанностях сторон гарантировать свободный и равный доступ граждан своих государств к продукции средств массовой информации и др.

Очень показательным многосторонним международным договором в части содержания в нем основополагающих норм об информации, правда, тоже на уровне Совета Европы, является Европейская Конвенция 1981 г. № 108 о защите личности в условиях автоматизированной обработки персональных данных. В ней закрепляются нормы, определяющие основные принципы сбора, хранения, использования и распространения персональной информации, а также гарантии для

¹⁹ Постановление пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации».

субъектов персональных данных в отношении защиты информации персонального характера от несанкционированного доступа²⁰.

На основе и в развитие этих основополагающих норм Конвенции № 108 в международных договорах, регулирующих сотрудничество государств по вопросам, связанным с использованием информации персонального характера, как правило, предусматриваются конкретные нормы об обязанностях государств обеспечивать конфиденциальность такой информации.

Примером обращения к нормам общего характера крупных международных актов в информационной сфере, в частности, является регулирование отношений сотрудничества государств в области почтовой и электрической связи с учетом целей и принципов Всемирной почтовой конвенции от 14 сентября 1994 г. и Конвенции Международного союза электросвязи от 22 декабря 1992 г., которое осуществляется в отдельных двусторонних международных договорах РФ с некоторыми европейскими, азиатскими и африканскими государствами.

Как показывает изучение международных договоров, можно говорить об основополагающих нормах информационного характера разного уровня. Выше упоминались общепризнанные международные нормы информационного характера и «информационные» нормы, признаваемые в рамках Совета Европы. Можно говорить об «информационных» нормах такого типа также в многосторонних международных договорах, сфера действия которых определяется общим информационным пространством Содружества Независимых Государств. На основе некоторых из этих договоров заключаются отдельные двусторонние соглашения, применяющие более общие нормы многостороннего договора к условиям конкретного соглашения двух определенных государств, входящих в Содружество (например, нормы многостороннего Соглашения государств-участников СНГ об обмене правовой информацией от 21 октября 1994 г. получили развитие в серии двусторонних соглашений по этому вопросу и др.).

Характеристика норм в международных договорах РФ связана также с одним из условий применения этих нормативных правовых актов. Это условие касается решения вопроса о возможности **непосредственного применения** норм вступившего в силу, признанного обязательным для Российской Федерации и опубликованного международного договора либо **о необходимости издания** для осуществления некоторых положений договора соответствующих **правовых актов** национального законодательства.

Пленум Верховного Суда Российской Федерации в своем постановлении от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» в п. 3 разъяснил, что к принципам, свидетельствующим о невозможности непосредственного применения положений международного договора РФ, относятся, в частности, содержащиеся в договоре указания на обязательства государств-участников по внесению изменений во внутреннее законодательство этих государств²¹.

Следует заметить, что Пленум Верховного Суда РФ разъясняет порядок применения международных договоров при разрешении судами гражданских, уголовных и административных дел. Вопросы применения информационного законодательства в этом постановлении Пленума не затрагиваются.

Учитывая, что п. 3 Постановления не содержит исчерпывающего определения признаков, свидетельствующих о порядке применения положений международного договора, вопрос нуждается в дополнительном изучении.

Созданное позволяет заключить, что правовое регулирование отношений в информационной сфере постепенно развивается, и международные договоры вносят в этот процесс заметный вклад. Конкретным проявлением этого вклада уже на настоящем этапе может быть предложение о дополнении классификации международных договоров по их содержанию новой группой договоров по информационным вопросам.

²⁰ Здесь важно отметить, что нормы о защите персональных данных в названной Конвенции в полной мере соответствуют позиции по данному вопросу стран и других континентов – США, Австралии.

²¹ См. Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. - 2004. - № 2. - С. 71.