

**НОРМАТИВНОЕ ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ИНФОРМАЦИОННЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В СОДРУЖЕСТВЕ НЕЗАВИСИМЫХ ГОСУДАРСТВ**

**Ю. Г. Иванцова**

*Белорусский государственный университет (г. Минск)*

Поступила в редакцию 15 января 2017 г.

**Аннотация:** проанализирована договорно-правовая база сотрудничества государств в Содружестве Независимых Государств (далее – СНГ), регулирующая информационные отношения; особое внимание уделено формированию новых информационных отношений. Рассмотрены различные формы имплементации многосторонних и двусторонних договоров во внутреннее законодательство Республики Беларусь.

**Ключевые слова:** информационные отношения, многосторонние договоры, двусторонние договоры, имплементация, гармонизация, сближение, унификация.

**Abstract:** this article analyzed the juridical base of cooperation of states in the Commonwealth of Independent States (hereinafter – CIS), regulating information relations, special attention is paid to the formation of new information relations. In addition, we consider the various forms of implementation of multilateral and bilateral treaties in domestic law of the Republic of Belarus.

**Key words:** information relations, multilateral treaties, bilateral treaties, implementation, harmonization, convergence and unification.

Нормативное правовое регулирование информационных отношений на просторах СНГ осуществляется на основании национальных интересов государств в рамках реализации уставных целей содружества, утвержденных Уставом Содружества Независимых Государств от 22 января 1993 г. (далее – Устав СНГ) и вытекающих из Соглашения от 8 декабря 1991 г. о создании СНГ. Так, ст. 5 Устава СНГ содержит положение, в соответствии с которым, «основной правовой базой межгосударственных отношений в рамках СНГ являются многосторонние и двусторонние соглашения в различных областях взаимоотношений государств-членов»<sup>1</sup>.

В юридической науке существуют различные взгляды на проблему взаимосвязи источников международного и национального права. Так, профессор Н. В. Сильченко полагает, что между источниками международного права не существует таких глубоких и постоянных системообразующих связей, которые существуют между источниками национального права. Если в основе субординации источников на-

<sup>1</sup> Устав Содружества Независимых Государств : принят в г. Минске 22 января 1993 г. // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информации Республики Беларусь. Минск, 2016.

ционального права всегда лежат материальные критерии, к которым относится, в первую очередь, структура органов государства, то на систему источников международного права данный системообразующий фактор напрямую не воздействует<sup>2</sup>.

На наш взгляд, несмотря на слабость системообразующих связей среди источников международного права, в рамках системы международного правового регулирования информационных отношений можно выделить предметно-функциональные связи. Так, на основании отдельных положений одних многосторонних международных договоров принимаются другие многосторонние или двусторонние договоры в информационной сфере. Таким образом, можно выделить «исходные» и «производные» акты. К «исходным» международным договорам можно отнести: Соглашение от 9 октября 1992 г. о сотрудничестве в области информации; Соглашение от 26 июня 1992 г. об обмене экономической информацией; Соглашение от 21 октября 1994 г. об обмене правовой информацией; Соглашение от 10 февраля 1995 г. о сотрудничестве в области книгоиздания, книгораспространения и полиграфии и др.

Так, на основании Соглашения от 9 октября 1992 г. о сотрудничестве в области информации приняты: Конвенция от 16 апреля 2004 г. о статусе корреспондента, представляющего средство массовой информации государства – участника СНГ в других государствах Содружества; Соглашение от 20 сентября 2002 г. о сотрудничестве в распространении массовой информации; Соглашение от 5 октября 2000 г. между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан о сотрудничестве в области печати и информации; Соглашение от 4 июня 1999 г. о сотрудничестве государств – участников СНГ в области периодической печати; Соглашение от 8 октября 1998 г. между Правительством Республики Беларусь и Кабинетом министров Украины о сотрудничестве в области информации; Соглашение от 4 июня 1999 г. о создании Межгосударственного совета по сотрудничеству в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии и др.

Таким образом, принятие многосторонних и двусторонних договоров на основании «исходных» (являющихся в определенной степени системообразующими) в рамках СНГ, регулирующих информационные отношения, позволяет говорить о системе международных договоров со своими системоприобретенными предметно-функциональными связями.

Немалый интерес представляют вопросы реализации взаимных обязательств государств – участников СНГ по международным договорам и их имплементации во внутреннее законодательство. Так, Республика Беларусь, реализуя международные договоры с помощью

---

<sup>2</sup> См.: Сільчанка М. У. Тэорыя крыніц беларускага права. Гродна, 2012. С. 176.

внутригосударственных процедур, «гармонизирует», «унифицирует», «сближает» собственные нормативные правовые акты в соответствии с нормативными правовыми актами других государств – участников СНГ.

Каждую из вышеизложенных терминологических единиц можно охарактеризовать теоретически и практически (путем использования их в контексте международных договоров СНГ, регулирующих информационную сферу).

По мнению Л. А. Лунца, унификация – процесс выработки унифицированных норм (единых (единообразных) правовых норм), которые после принятия их заинтересованными государствами заменили бы разнообразные положения национального права<sup>3</sup>. Так, унифицировать – привести к единообразию<sup>4</sup>. И. А. Грингольц выделяет две формы унификации. В одном случае к единообразию приводится правовое регулирование отношений, возникающих в международном обороте и входящих в сферу национальных право порядков. Как правило, единообразие достигается посредством международно-правовых актов. В другом случае унифицируются правовые нормы и институты разных стран, рассчитанные в основном на регулирование отношений внутри каждой из них. Унификация в данной форме может производиться по собственному усмотрению той или иной страны в виде рецепции иностранного права, по неформальному согласованию между странами, на основе рекомендательных положений, разработанных международной организацией (в частности, типовых или примерных законов), наконец, путем заключения международных соглашений об унификации внутреннего права<sup>5</sup>.

Первая форма унификации частично отображается в международных договорах СНГ применительно к определению единой формы, единых процедур межгосударственного информационного обмена, создания унифицированных информационных систем, фондов данных, унификации документооборота и пр. Второй формой унификации являются унифицированные нормы модельных законодательных актов Межпарламентской Ассамблеи СНГ, но данные акты имеют рекомендательный характер и не входят в нормативное правовое регулирование, соответственно, не являются предметом данного исследования.

Если унификация предусматривает выработку однотипных норм или установление единообразия в чем-то, то сближение национального законодательства предполагает сходство, но не тождество пра-

---

<sup>3</sup> См.: Лунц Л. А. Международное частное право : учебник. М., 1984. С. 39.

<sup>4</sup> См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка : 70 000 слов / под ред. Н. Ю. Шведовой. 22-е изд., стер. М., 1990. С. 832.

<sup>5</sup> См.: Грингольц И. А. Унификация и сближение законодательства стран – членов СЭВ в процессе социалистической экономической интеграции (теоретические проблемы) // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 85–86.

новых решений. Сходство определяется содержанием «сближенных» норм, тогда как их структура и редакция могут быть различными<sup>6</sup>. Совпадение обычно является результатом взаимных влияний и заимствований, обусловленных объективными экономическими факторами, политическими условиями, наличием национальных или культурных связей между данными странами<sup>7</sup>.

Анализ договорной базы СНГ показывает, что сближение законодательства реализуется в преодолении несоответствия в национальных законодательствах государств – участников СНГ и дальнейшего их родства по следующим направлениям сотрудничества в информационной сфере: в области развития и использования совместимых национальных телемедицинских систем; в сфере обеспечения информационной безопасности; в сфере рекламы; в сфере функционирования средств массовой информации; в области развития и использования систем сотовой подвижной связи, ориентированных на беспрепятственное предоставление услуг этого вида связи на территориях государств – участников СНГ; в области периодической печати, книгоиздания, книгораспространения и полиграфии государств – участников СНГ и пр.

Что касается понятия «гармонизация», то существует мнение о том, что гармонизация – понятие более широкое по сравнению с унификацией и сближением. Так, «гармония» – согласованность, стройность в сочетании чего-нибудь<sup>8</sup>. Гармонизация представляет собой процесс целенаправленного сближения правовых систем в целом или их отдельных отраслей<sup>9</sup>.

В международных договорах, регулирующих информационную сферу, термин «гармонизация» употребляется в широком понимании в следующих контекстах: 1) гармонизация законодательства и нормативной технической базы государств – участников СНГ; 2) гармонизация законодательства с международными стандартами и общепризнанными принципами; 3) гармонизация процессов создания и развития информационных систем, сетей и средств связи; 4) формирование единой терминологии в информационной сфере и пр.

Таким образом, суть гармонизации в информационной сфере на просторах СНГ – в согласовании уже установленных норм и сближении национальных законодательств государств – участников СНГ (с учетом их внутренних особенностей или в соответствии с внутренним законодательством). В то же время унификация не является синонимической единицей для данных категорий, а рассматривается как

<sup>6</sup> См.: Там же. С. 86.

<sup>7</sup> См.: Луиц Л. А. Курс международного частного права : в 3 т. М., 1973. Т. 1 : Общая часть. С. 27.

<sup>8</sup> См.: Ожегов С. И. Словарь русского языка : 70 000 слов. С. 130.

<sup>9</sup> См.: Калугин В. Ю. Курс международного гуманитарного права. Минск, 2006. С. 365.

один из способов гармонизации, именно как процесс, устанавливающий единообразие правовых норм.

Гармонизации, сближению и унификации национальных законодательств в информационной сфере способствуют заключаемые в рамках СНГ межгосударственные, межведомственные и межправительственные договоры по различным направлениям информационной сферы.

Стоит отметить, что первоначально закрепленными в «организационных» документах направлениями сотрудничества в информационной сфере в рамках СНГ являются: построение информационного пространства, сотрудничество в области связи, осуществление совместных проектов и программ в области науки и техники, широкий информационный обмен. В настоящее время круг направлений сотрудничества в рассматриваемой сфере существенно расширился.

Так, одними из первых соглашений, заключенных после распада СССР в информационной сфере в рамках СНГ являются: Соглашение от 26 июня 1992 г. о межгосударственном обмене научно-технической информацией; Соглашение от 26 июня 1992 г. об обмене экономической информацией; Соглашение от 9 октября 1992 г. о координации межгосударственных отношений в области почтовой и электрической связи; Соглашение от 9 октября 1992 г. о сотрудничестве в области информации и др.

Для исследования нормативного правового регулирования информационных отношений в СНГ важно изучить их количественное соотношение и динамику, поскольку «численная величина законов оказывает влияние на их качественное своеобразие и соответственно на положение в системе законодательства в целом»<sup>10</sup>.

Так, за период с 1991 по 2016 г. Республика Беларусь приняла на себя обязательства по более 50 многосторонних договоров в информационной сфере.

Следует отметить, что около 49 % международных договоров, так называемых самоисполнимых, вступили в силу путем их подписания. Данное условие предусматривается самим международным договором.

Остальные правовые акты трансформированы во внутреннее законодательство Республики Беларусь с помощью выполнения внутригосударственных процедур, необходимых для вступления в силу международного договора: путем ратификации (в форме закона) – 12 %; утверждения в форме указа – 6 %; утверждения в форме постановления – 33 %. Из количественного анализа международных договоров, трансформированных во внутреннее законодательство Республики Беларусь, следует, что большинство актов утверждаются постановлением Совета министров Республики Беларусь. Именно Правительство Республики Беларусь в пределах полномочий на основании

---

<sup>10</sup> Сильченко Н. В. Количественное соотношение между видами актов и проблемы теории закона // Советское государство и право. 1988. № 2. С. 13.

абз. 6 ч. 1 ст. 21 Закона Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 424-З «О Совете министров Республики Беларусь» принимает меры по обеспечению исполнения большей части многосторонних международных договоров Республики Беларусь, регулирующих информационные отношения в пределах СНГ. Таким образом, значительная часть актов информационного законодательства СНГ имплементируется в национальную правовую систему на уровне исполнительных органов власти.

В то же время, начиная примерно с 2005 г., наиболее широкое распространение среди способов трансформации международных договоров, регулирующих информационные отношения в СНГ во внутреннее законодательство Республики Беларусь, получает ратификация в форме закона (рисунок).

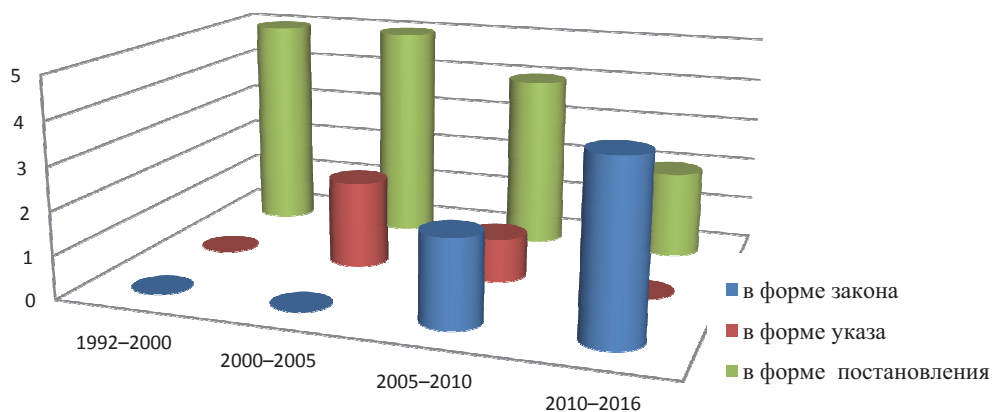


Рисунок. Многосторонние соглашения, имплементированные во внутреннее законодательство Республики Беларусь

Взаимоинтересованность государств – участников СНГ в совместном регулировании информационных отношений оформляется многосторонними международными договорами, заключенным по следующим направлениям:

– *создание совместных органов*. Например, Соглашение от 3 ноября 1995 г. о создании Совета руководителей государственных информационных агентств СНГ;

– *обмен информацией, информационное обеспечение*. Например, Соглашение от 30 мая 2014 г. о сотрудничестве в сфере межгосударственного обмена научно-технической информацией; Соглашение от 31 мая 2001 г. об обмене информацией в сфере образования государств – участников СНГ; Соглашение от 21 октября 1994 г. об обмене правовой информацией и др.;

– *информатизация, создание и использование информационных систем, сетей*. Например, Соглашение от 22 ноября 2007 г. о координации работ в области информатизации систем образования государств – участников СНГ; Соглашение от 19 ноября 2010 г. о со-

трудничестве государств – участников СНГ в создании совместимых национальных телемедицинских систем и дальнейшем их развитии и использовании; Соглашение от 14 ноября 2008 г. о сотрудничестве в создании государственных информационных систем паспортно-визовых документов нового поколения и дальнейшем их развитии и использовании в государствах – участниках СНГ и др.;

– *связь (почтовая, электросвязь)*. Например, Соглашение от 30 октября 2015 г. об условиях осуществления межоператорских взаиморасчетов при оказании услуг международной электросвязи в государствах – участниках СНГ; Соглашение от 9 октября 1992 г. о координации межгосударственных отношений в области почтовой и электрической связи и др.;

– *книгоиздание, полиграфия, периодическая печать, фильмопроизводство*. Например, Соглашение от 14 ноября 2008 г. о совместном фильмопроизводстве; Соглашение от 16 апреля 2004 г. о сотрудничестве в области книгоиздания, книгораспространения и полиграфии; Соглашение от 4 июня 1999 г. о сотрудничестве государств – участников СНГ в области периодической печати и др.;

– *средства массовой информации, реклама*: Конвенция от 16 апреля 2004 г. о статусе корреспондента, представляющего средство массовой информации государства – участника СНГ в других государствах Содружества; Соглашение от 19 декабря 2003 г. о сотрудничестве государств – участников СНГ в сфере регулирования рекламной деятельности;

– *защита информации, обеспечение информационной безопасности*. Например, Соглашение от 25 октября 2013 г. о защите секретной информации в рамках СНГ; Соглашение от 20 ноября 2013 г. о сотрудничестве государств – участников СНГ в области обеспечения информационной безопасности и др.;

– *борьба с преступлениями в сфере компьютерной информации*. Например, Соглашение от 1 июня 2001 г. о сотрудничестве государств – участников СНГ в борьбе с преступлениями в сфере компьютерной информации.

Как видим, содержание данных направлений представляет интерес практически для каждого государства – участника СНГ, что дает возможность придания данным направлениям международного многостороннего сотрудничества стратегического характера.

Следующим важным элементом договорно-правового сотрудничества в рамках СНГ являются международные двусторонние договоры, направленные на углубление и расширение интеграционных процессов в информационной сфере между двумя государствами.

Республика Беларусь заключила более 70 двусторонних соглашений в данной сфере с государствами – участниками СНГ. Осуществляется активное сотрудничество с Российской Федерацией, Украиной, Республикой Казахстан, что составляет около 65 % от всех двусторонних договоров с государствами – участниками СНГ.

Как и международные многосторонние договоры, двусторонние имплементируются во внутреннее законодательство двумя способами, которые в основном указываются в договоре: путем выполнения внутригосударственных процедур и путем подписания.

Можно выделить следующие направления информационной сферы, для регулирования которых заключаются двусторонние межгосударственные, межправительственные договоры, предполагающие выполнение внутригосударственных процедур, в частности издания нормативного правового акта:

- о взаимной защите секретной информации, защите государственных секретов, обеспечения международной информационной безопасности, сотрудничестве в области технической защиты информации;

- в области связи (электрическая и почтовая связь), военной фельдшерско-почтовой связи, правительственной связи;

- в области информатизации и информационных технологий;

- в области информации и печати, книгоиздания, полиграфии, печатных средств массовой информации;

- об обмене информацией (например, обмен информацией и сотрудничество в области ядерной безопасности и радиационной защиты) и пр.

Кроме того, моментом вступления в законную силу двустороннего межправительственного или межведомственного договоров в Республике Беларусь является дата его подписания. Среди межправительственных соглашений можно назвать следующие: о сотрудничестве по вопросам связи (электрической и почтовой), регулировании тарифов на услуги связи, правительственной связи; о сотрудничестве в области печати; о сотрудничестве в области защиты информации; о сотрудничестве в области информатизации и вычислительной техники; об обмене правовой информацией и пр. Межведомственные договоры в основном заключаются относительно информационного обмена между ведомствами и другого информационного взаимодействия, а также сотрудничества в области статистики, архивного дела, по вопросам распространения периодических изданий и иным вопросам.

Следует также отметить, что иногда встречаются договоры, направленные на решение аналогичных вопросов, но имеющие различный характер. Например, Соглашение Правительства Республики Беларусь от 22 декабря 1994 г. между Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Узбекистан о сотрудничестве в области электрической и почтовой связи и Соглашение от 5 июля 1993 г. между Министерством связи Республики Узбекистан и Министерством связи и информатики Республики Беларусь о сотрудничестве в области электрической и почтовой связи регулируют аналогичные вопросы, однако один из них – межправительственный, другой – межведомственный. Это зависит от предоставляемых пол-



номочий тех или иных органов в различных государствах. На наш взгляд, данное явление не имеет существенного значения, поскольку исполнитель по международному договору – государство Республики Беларусь, независимо от сторон международного договора.

Таким образом, нормативные правовые акты, регулирующие информационные отношения в рамках СНГ, подразделяются на «исходные» международные договоры и «производные». Проведенное исследование свидетельствует о возрастании числа «производных» международных договоров, при этом отмечается возрастание ратификации в форме закона. Наблюдается также рост числа двусторонних соглашений в сфере регулирования информационных отношений, причем наибольшее число таких соглашений заключено между Российской Федерацией, Украиной и Республикой Казахстан.

*Белорусский государственный университет (г. Минск)*

*Иванцова Ю. Г., магистр юридических наук, аспирант кафедры теории и истории государства и права*

*E-mail: bonchuk\_julia@mail.ru*

*Тел.: +375 (33) 325-63-81*

*Belarussian State University (Minsk)*

*Ivanzova Yu. G., Master of Legal Sciences, Post-graduate Student of the Theory and History of State and Law Department*

*E-mail: bonchuk\_julia@mail.ru*

*Тел.: +375 (33) 325-63-81*