

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ МЕЖДУНАРОДНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В СФЕРЕ ИНФОРМАЦИОННЫХ И ТЕЛЕКОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ

Юлия Кудрявец

В последние годы новые возможности, открывающиеся в области создания и использования телекоммуникационных средств, привлекают к себе всеобщее внимание. Бурное развитие и совершенствование технологий в области связи в течение последних сорока лет называют телекоммуникационной революцией. Проблемы производства и передачи сигналов на большие расстояния перестали быть только технологическими или экономическими, поскольку и сам предмет передачи — информация — приобрел новые качественные характеристики, став объектом экономического оборота. Телекоммуникации в полном смысле слова стали неотъемлемой частью жизни общества, без постоянного информационного обмена невозможно представить ни международное сотрудничество государств, ни повседневный быт каждого конкретного индивидуума. Информационные услуги и технологии вышли на международный уровень, встал вопрос о возникновении глобальной системы телекоммуникаций.

Современное развитие средств дистанционной связи началось с изобретения электрического телеграфа в 1844 г., продолжилось повсеместным распространением телефона (1876), а затем радио- и телевизионной систем связи. Традиционно передача информации осуществлялась с помощью так называемых “наземных” объектов: средств транспорта, линий электрических проводов, которые не могли обеспечить высокую надежность, а самое главное — быстроту связи. С изобретением радио для передачи информации стали использоваться радиочастоты, увеличились расстояния и улучшилось качество передачи в пределах одного материка, однако связь между континентами оставалась крайне нестабильной и довольно посредственного качества, так как в большой степени была подвержена атмосферным помехам. Кроме того, использование радиочастотных каналов имело строго лимитированный объем.

В 1956 г. через Атлантику был проложен первый длиннодистанционный межконтинентальный подводный телефонный кабель (ТАТ-1). Новая подводная кабельная технология обеспечила непрерывную связь высокого качества между континентами, что способствовало удовлетворению растущих потребностей межконтинентального общения. И все-таки она не решила проблемы скорости передачи информации.

Космические технологии и использование искусственных спутников Земли открыли новую эру развития средств связи в глобальном измерении. Первой космической системой связи был Telstar, запущенный на эллиптическую орбиту в 1962 г. В 1963 г. первый геостационарный спутник с орбиты около 36 000 км выше экватора обеспечил непрерыв-

ную связь на одной трети территории планеты. Сегодня спутниковые системы связи, имея такие преимущества, как гибкость, способность многоточечного распространения, кардинально новое качество, возможность передавать любой объем информации на большие расстояния практически мгновенно, не только создают новые способы связи, но и используются производителями традиционных услуг в области связи, которые раньше применяли только наземный транспорт. Система спутниковой связи превратилась в эффективную, универсально доступную, глобальную телекоммуникационную сеть, связывающую объекты, отстоящие друг от друга на большие и очень большие расстояния. Очевидно, что такое новое и непрерывно развивающееся явление не могло не породить и юридических проблем. В настоящее время ученые и юристы очень активно занимаются разработкой базовых норм, регулирующих вопросы информационного обмена, как на национальном, так и на международном уровне.

Проблема определения телекоммуникаций как правового явления заключается в несовершенстве дефиниций, содержащихся в международных актах, и существовании различных взглядов на содержание самого термина.

В Приложении 2 к Международной телекоммуникационной конвенции, пересмотренной Международным телекоммуникационным союзом в 1982 г., термин “телекоммуникация” определен как “любая передача, распространение или прием письменных, зрительных, акустических символов, изображений или сведений иной природы по проволочной связи, радио, с помощью оптической связи либо иных средств электромагнитной связи”¹. В Приложении по телекоммуникациям к Генеральному соглашению по торговле услугами, принятому в 1994 г. в рамках ГАТТ, этот термин имеет уже более общее определение: “Передача и прием сигналов любыми электромагнитными средствами”². Объясняется это тем, что практически невозможно дать исчерпывающий перечень стремительно меняющихся и обновляющихся способов осуществления связи.

В юридической литературе некоторые авторы, следуя за определениями конвенций, подразумевают под телекоммуникациями только технические средства обеспечения связи и режим их функционирования. В частности, профессор Fr. Lyall указывает на то, что любая коммуникация исчерпывается схемой: производство сигнала — кодирование — передача — прием — декодирование³. В таком случае нормативному регулированию подлежат вопросы, касающиеся только технических сторон указанного процесса, например деятельности операторов, согласования технических стандартов.

Кудрявец Юлия Николаевна — советник-консультант отделения гражданского и экономического законодательства национального Центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь

Однако данная концепция не учитывает уровня современного развития технологий связи. Телекоммуникации уже настолько “вросли” в нашу жизнь и обеспечивают такие сферы деятельности государств и всего общества, что отводить им роль только вспомогательных средств нельзя. Кроме того, в последние годы достаточно четко определился и главный “объект” телекоммуникационной связи — информация. Поэтому в настоящее время возобладала иная точка зрения. В выступлении на международном коллоквиуме “Спутниковые телекоммуникации и международное право” профессор Isabella Diederick-Verschuur, президент Международного института космического права, определила телекоммуникации как *процесс*, посредством которого происходит обмен информацией между индивидуумами с помощью общей системы символов, знаков или жестов⁴. По сути, ее слова созвучны концепции, определяющей, что телекоммуникации не только являются техническими средствами для создания и передачи информации, но и включают в себя сам этот процесс⁵. Таким образом, речь идет уже о сложном и многоплановом явлении, имеющем политические, экономические, социальные и, безусловно, правовые аспекты.

Телекоммуникации, созданные человеком, чтобы решать одни глобальные проблемы, в процессе внедрения и функционирования ставят перед ним другие проблемы, не менее глобальные, которые нуждаются в правовом регулировании. Приведем несколько примеров правовых проблем, связанных с телекоммуникационными процессами.

Любые способы вещания и передачи информации, используемые во всем мире, затрагивают основополагающие права человека, провозглашенные Всеобщей декларацией прав человека и Международным соглашением по гражданским и политическим правам. Это прежде всего право свободы слова и право свободного доступа к информации. Современные телекоммуникационные технологии и служат для обеспечения этих прав. Но проблема здесь заключается в том, что повсеместно используемые средства связи и информации способны оказывать сильнейшее влияние на психические и мыслительные процессы мозга. В мире уже существуют примеры воздействия через информационные каналы на коллективы и массы людей в целях достижения определенных политических либо иных результатов. Поэтому многие международные документы в области прав человека предъявляют определенные требования к информации и способам ее подачи. Например, Соглашение по гражданским и политическим правам запрещает любую пропаганду войны или распространение сведений, способствующих возникновению национальной, расовой или религиозной ненависти (ст. 20)⁶. Международная конвенция по устранению всех форм расовой дискриминации не допускает существования любых организаций, в том числе информационных, чья деятельность основана на распространении идей или теорий превосходства одних рас или народов над другими, расовой дискриминации⁷. Многие решения и резолюции ООН провозглашают необходимость соблюдения других стандартов в области прав человека при производстве и распространении любой информации в любых формах. Однако установление конкретных нор-

мативных правил регулирования и мер ответственности является прерогативой внутреннего права, а оно не всегда одинаково решает данные вопросы. В связи с этим требуется единая правовая регламентация вопросов всех форм пропаганды и безопасности информации, передаваемой посредством телекоммуникаций как на международном, так и на региональном уровне.

Распространение информации средствами телекоммуникаций затрагивает проблему обеспечения секретности и конфиденциальности информации, причем это касается как государственных секретов, так и сведений о личной жизни граждан. Соглашение по гражданским и политическим правам запретило распространение конфиденциальных сведений без согласия определенного лица, а также использование их в иных целях. Проблема здесь заключается в том, что современные информационные и телекоммуникационные сети настолько обширны, что традиционные средства защиты и обычный контроль за соблюдением безопасности информации становятся неэффективными. Технические новшества в области телекоммуникационных технологий появляются и внедряются так быстро, что системы безопасности стремительно устаревают. В такой ситуации невозможно решить проблему на уровне отдельных государств, необходимо всеобщее сотрудничество и согласование мер по безопасности сведений.

В процессе создания и обмена информацией и телекоммуникационные услуги становятся товаром. Здесь следует заметить, что и информация, и услуги становятся объектом товарного оборота только тогда, когда страны в своем внутреннем законодательстве признают их таковыми. Поскольку международная торговля в этой сфере во многом зависит от национального регулирования, часто возникают разногласия по вопросу о том, по каким критериям различать понятия “товары” и “услуги” и как приравнять к ним информацию и телекоммуникационные услуги. Национальные законодательства чаще всего при определении данных понятий обращаются к совершенно различным критериям, а также применяют к ним общие правила торговли. Проблема здесь заключается в том, что обычные правила и принципы торговли товарами не могут быть непосредственно распространены на указанные объекты из-за их специфической природы. Информация, информационные и телекоммуникационные услуги — это такого рода товар, к которому неприменимы традиционные способы определения стоимости и цены, заключения коммерческих сделок, их распространение нельзя ограничить таможенными и тарифными барьерами. Поэтому необходимо выработать специальные правила торговли, которые бы учитывали специфику и особенности таких “нематериальных” объектов.

Средства телекоммуникаций поднимают ряд проблем, связанных с обеспечением авторских и смежных прав. В соответствии с Бернской конвенцией об охране литературных и художественных произведений распространение произведений путем передачи в эфир средствами беспроводной и кабельной связи является одной из главных форм опубликования произведения⁸. Вопросы защиты прав авторов, владельцев авторских прав, организаций вещания и производителей фонограмм в достаточ-

ной степени урегулированы на международном уровне рядом конвенций и региональных соглашений, в частности Бернской конвенцией об охране литературных и художественных произведений, Международной конвенцией об охране прав исполнителей, производителей фонограмм и вещательных организаций, Конвенцией о распространении несущих программы сигналов, передаваемых через спутники, Европейским соглашением по защите телевизионных организаций вещания, Европейской конвенцией, касающейся вопросов авторского права и смежных прав в рамках вещания через спутники. Несмотря на такое количество международных актов, авторская защита все же остается по своей природе национальной. Вот здесь и возникает главная проблема взаимодействия телекоммуникационных процессов и авторского права, поскольку современная система средств передачи информации не укладывается в рамки национальных границ. Например, при использовании спутниковых средств связи встает вопрос: законодательством какой страны должен определяться объем охраны прав автора, если передача сигнала осуществляется в одной стране, а прием — на территории двух континентов? Еще одна проблема связана с применением общепринятых определений таких понятий, как вещание, прием, передача и т. п., для новых средств телекоммуникаций. Например, какие действия следует считать “передачей в эфир” при использовании для распространения сведений мобильных спутниковых средств связи или информационной сети “Интернет”? Очевидно, что без унификации норм национального права в области авторского и смежных прав решить данные проблемы не удастся.

Это лишь некоторые примеры довольно серьезных правовых проблем, возникающих при использовании средств телекоммуникаций. Традиционно правовое регулирование и контроль за национальными телекоммуникационными системами относились к внутреннему правопорядку государств. Это даже признается Международной телекоммуникационной конвенцией (преамбула)⁹. Однако решать указанные проблемы без международного взаимодействия и сотрудничества государств невозможно. Необходимость разработки единых правил и принципов, международной координации действий по проведению процедур унификации и гармонизации внутренних законодательств в области регулирования телекоммуникаций очевидна. Одних только норм национальных законов уже явно недостаточно, так как распространение технологий и средств длиннодистанционной связи давно перешагнуло границы государств. Введение и использование на международной основе новых видов телекоммуникационных и информационных услуг требует технических, организационных, коммерческих и правовых усилий всех заинтересованных государств. Как международный, так и национальный информационный обмен требует различных форм взаимодействия между государствами в отношении устранения технических препятствий.

Широкое международное сотрудничество осуществляется прежде всего в рамках международных организаций. В сфере телекоммуникаций такими организациями являются Международный телекоммуникационный союз (МТС), Всемирная торговая

организация (ВТО/ГАТТ), а также некоторые специализированные и региональные организации связи: Международная организация связи через искусственные спутники Земли (ИНТЕЛСАТ), Международная организация морской спутниковой связи (ИНМАРСАТ). Ряд других международных организаций, включая ООН, ЮНЕСКО, ОБСЕ, в своих документах также касаются вопросов регулирования отношений, связанных с телекоммуникациями. Но главной организацией, осуществляющей техническое регулирование всех видов информационных и телекоммуникационных процессов в международном плане, является МТС.

Международный телекоммуникационный союз возник в 1932 г. в результате слияния двух организаций: Международной телеграфной конференции и Международной радиотелеграфной конференции. Основопологающие принципы деятельности данной организации установлены Международной телекоммуникационной конвенцией 1932 г., которая неоднократно пересматривалась. Последняя ее редакция 1982 г. объединила четыре базовых вида телекоммуникаций — телеграф, телефон, радио и почтовую связь — в общую систему, установив единые требования к режиму управления и контроля над ней. Используемый радиочастотный спектр был разделен на группы, которые распределялись по нескольким классам телекоммуникационных услуг, таким как эфирное вещание, кабельные трансляции, морская связь, наземная связь и т. п. Необходимость такого режима объясняется тем, что пока частотный спектр является наиболее важным объектом международного регулирования для наземных радиокommunikаций и космических спутников. Использование спутниковых систем связи также требует координации их орбитальных позиций в открытом космосе во избежание нежелательных столкновений сигналов и каналов.

Данная схема, установленная конвенцией, остается эффективной и сегодня, поэтому вопрос о кардинальном ее пересмотре пока не ставится, на пленарных заседаниях органов МТС вносятся только некоторые поправки в таблицу распределения частот, определяются новые классы телекоммуникационных услуг и согласовываются необходимые технические ограничения. По вопросам координации деятельности организаций связи Международные консультативные комитеты по каждому виду телекоммуникационных услуг разрабатывают рекомендации, не имеющие обязательной силы.

В последние годы наиболее активные усилия правительств и организаций в области связи были направлены на создание правовых условий для развития торговли телекоммуникационными услугами и либерализации внутренних рынков государств. Наиболее ощутимые результаты были достигнуты в процессе проведения Уругвайского раунда переговоров под эгидой ГАТТ, для которого установление и развитие таких условий было определено как приоритетное направление. Многосторонние правила торговли услугами (ГАТС) стали неотъемлемой частью мировой торговой системы. Телекоммуникационные услуги имеют определенную специфику, о которой уже говорилось, поэтому в рамках ГАТС было принято Соглашение по телекоммуникациям, которое в мире оценивается как значительный про-

гресс в секторе телекоммуникаций и основа для новых переговоров и соглашений в этой сфере.

По результатам Уругвайского раунда переговоров базовыми актами для телекоммуникационного сектора можно считать четыре документа.

1. Генеральное соглашение по торговле услугами учреждает многостороннюю структуру и правила торговли для всех видов услуг, включая и телекоммуникационные, а также принципы и условия либерализации внутренних рынков государств с целью поддержания экономического роста всех торговых партнеров и дальнейшего развития развивающихся стран. Государства должны, помимо общего соглашения, вводить собственные правила регулирования национальных рынков услуг с целью сближения национальных политик. Отдельные статьи и части ГАТС прямо касаются информационных и телекоммуникационных процессов, например, вопросы распространения конфиденциальной информации (ст. III bis), экономического взаимодействия (ст. V), платежей и трансферов (ст. XI). ГАТС распространяет на торговлю услугами традиционные торговые принципы, такие как национальный режим, режим наибольшего благоприятствования, равенство контрагентов в договоре¹⁰.

2. Приложение по телекоммуникациям к основному Соглашению (ГАТС) содержит комментарии и дополнительные положения, касающиеся телекоммуникационных услуг. В целом они связаны с предметом и объектами регулирования, определениями, принципами свободного доступа и пользования общественными телекоммуникационными сетями и системами, направлениями технической кооперации пользователей. Целью Приложения является обеспечение возможности для организаций в области связи использовать государственные сети и средства обеспечения связи, а также получения доступа на иностранные рынки. Кроме того, Приложение обязывает государства согласовывать или устанавливать единые технические стандарты для совместимости и внутреннего взаимодействия телекоммуникационных сетей и систем¹¹.

3. Специальные обязательства государств отражают степень и уровень либерализации национальной телекоммуникационной политики для каждой участвующей страны. Данный документ содержит перечень тех телекоммуникационных услуг, рынок которых каждое конкретное государство обязуется сделать открытым. Меры по либерализации внутренних рынков включают проведение приватизации государственных организаций в области связи, устранение государственного контроля над базовыми телекоммуникациями и предоставление доступа на рынок для иностранных конкурентов. Принятие на себя либерализационных обязательств накладывает на государство еще одну обязанность — обеспечить соответствующее правовое регулирование на национальном уровне¹².

4. Рамочные документы для будущих переговоров по базовым телекоммуникациям состоят из Служебной декларации по базовым телекоммуникациям и Приложения о переговорах по базовым телекоммуникациям. На основе этих актов создана Переговорная группа, которая и занимается подготовкой будущих соглашений и решений по вопросам дальнейшего регулирования телекоммуникацион-

ных рынков. При этом уже решено проводить переговоры не только по базовым, но и по остальным видам телекоммуникаций вплоть до индивидуальных мобильных устройств связи¹³.

Итоговые документы Уругвайского раунда, безусловно, являются большим достижением в области регулирования телекоммуникационной сферы, однако их эффективность в большей степени будет зависеть от исполнения государствами взятых на себя обязательств. Поскольку для этого государствам необходимо менять и унифицировать нормы внутреннего законодательства, представляется маловероятным, что это произойдет быстро. Поэтому многие регионы разработали свои самостоятельные программы либерализации общих рынков.

Европейское сообщество занимается разработкой мер по согласованию национальных политик в области телекоммуникаций еще с конца 80-х гг. Главной тенденцией в телекоммуникационных реформах Европейского сообщества стало создание структуры общего рынка телекоммуникаций на основе Документа по развитию общего рынка для телекоммуникаций и услуг, принятого Европейской комиссией в 1987 г. Государства—участники ЕС продолжили предпринятые Сообществом шаги по пути реформ и дальнейшей либерализации в данном секторе. Либерализация и приватизация телекоммуникационного рынка началась в Великобритании и сделала британский рынок наиболее либеральным и доступным для конкуренции. Соответствующие реформы проводились в Германии и Франции. С 1990 г. Европейская комиссия предпринимает определенные усилия по согласованию либерализационных мер в некоторых телекоммуникационных секторах, в частности в области спутниковой связи. Комиссия делает это посредством принятия ряда директив, имеющих целью либерализацию и гармонизацию обеспечения телекоммуникационных услуг. Основными директивами являются следующие:

Директива 90/387/ЕЕС от 16.05.90 г. об обеспечении открытых сетей; положения директивы связаны с вопросами гармонизации условий доступа и использования информационных и телекоммуникационных сетей.

Директива 90/388/ЕЕС от 28.06.90 г. о конкуренции на рынках телекоммуникационных услуг; директива решает вопросы ограничения сферы деятельности телекоммуникационных монополий, устанавливая виды услуг, которые должны обеспечиваться на конкурентной основе.

Директива 94/46/ЕС от 13.10.94 г. уточняет положения двух предыдущих директив применительно к спутниковым средствам связи.

Директива 95/51/ЕС от 18.10.95 г. о кабельных телевизионных сетях; устанавливает ряд мер по обеспечению доступа к государственным кабельным системам для негосударственных организаций связи.

Директива 96/2/ЕС от 16.01.96 г. о мобильных и персональных средствах связи.

Директива 96/19/ЕС от 13.03.96 г. об имплементации норм, касающихся конкуренции на телекоммуникационных рынках. Данная директива устанавливает конкретные требования выработки согласованных норм внутренних законов государств—участников общего рынка по вопросам лицензирования деятельности телекоммуникационных органи-

заций, заключения двусторонних соглашений о свободном доступе на внутренние рынки и в национальные телекоммуникационные системы, выработки единых технических стандартов в области связи, проведения приватизационных реформ. Конечной целью всех этих мер явилась полная либерализация и открытость европейского телекоммуникационного рынка для конкуренции с 1 января 1998 г.

Директивы устанавливают только общие принципы и рекомендации, а конкретные нормы будут содержаться в национальных законах.

Едва ли можно ожидать, что национальные правовые системы, особенно в области охраны ав-

торских прав, когда-либо сольются воедино. Поэтому реально достижимой целью в данной области должна стать гармонизация национальных систем в той степени, которая необходима, с одной стороны, для создания единой системы торговли и защиты информации и прав на нее, а с другой — для сохранения за странами права следовать своим традиционным подходам и правилам. Главным движущим механизмом таких усилий должны стать многосторонние переговоры под эгидой международных организаций, в развитие которых будет принят целый комплекс нормативных актов на уровне ЕС.

¹ Frieden R. *International Telecommunication Handbook*. Boston: Artech house, 1995. P. 23.

² *Ibid.* P. 23.

³ Lyall Fr. *Post and Telecommunications // United Nations Legal Order*. 1995. N 2. P. 789—823.

⁴ *Telecommunication Satellit and International Law*. 1989. P. 14.

⁵ *Encyclopedia of Public International Law / R. Bernhard (ed.)*. Installment 9 (1986). P. 367.

⁶ Howard H. Frederick. *Global Communication and International Relations*. 1993. P. 249.

⁷ *Ibid.* P. 250.

⁸ *Интеллектуальная собственность: В 2 т. Т. 1. Авторское право и смежные права*. Мн.: Амалфея, 1997. С. 90.

⁹ Frieden R. *International Telecommunication Handbook*. Boston: Artech house, 1995. P. 57.

¹⁰ *Ibid.* P. 112.

¹¹ *Ibid.* P. 128.

¹² *Ibid.* P. 131.

¹³ *Ibid.* P. 138.

SUMMARY

“The Legal Aspects of International Collaboration in Information and Telecommunications Technologies”

The global means are at present in the process of permanent development and transformation. These changes have given people the opportunity to communicate on the worldwide scale and to share information, thus becoming a global community. Telecommunications have become an inalienable part of modern life; they play a significant role in political, economic and social life of society. Information services and systems are provided on the international scale, that is why a question concerning the establishment of a global system of communication is raised.

Such a new and continuously changing phenomenon as telecommunications technologies has generated legal issues which take the special attention of lawyers. At present the basic problem in this sphere is the definition of the notion of “telecommunications”. Some authors believe that communications are only the technical means of connection provision and the regime of their functioning. However, nowadays a different point of view has prevailed which considers telecommunications to be not only the technical means for creating and transmitting of information but also the process as such, by means of which sharing of information among the individuals with the help of a general system of symbols, signs or gestures is performed. Thus, telecommunications can be viewed as a complex many-sided phenomenon having legal aspects.

Telecommunications while assisting in solving some problems of a person make him face other problems, no less complex. In particular, the worldwide means of information transmitting and broadcasting touch on fundamental human rights because they can influence psychic and intellectual processes in his mind. Information dissemination by means of telecommunications involves the problem of provision of information confidentiality. The means of communication raise a number of problems concerning the provision of copyright and related rights, along with other spheres of law where rather serious legal issues concerning the use of telecommunications means emerge.

Traditionally, legal regulations and national telecommunications control were referred to the internal order of states. However, solution of the given problems is becoming impossible without international collaboration and interaction. The norms of national laws only are not enough to provide this solution due to the fact that the spread of technologies and means of long distance communications has overstepped national borders. That is why coordination of the activities and adoption of joint decisions take place simultaneously on three levels: on the international level under such organizations as the International Telecommunications Union, the International Organization of Satellite Communications, the International Organization of maritime satellite communications, the World Trade Organization; on the European level — by means of establishment of programme documents and guidelines of the European Commission; on the national scale — by applying the implementation mechanism and internal law norms unification. Information and telecommunications technologies touch on many legal issues impossible to solve without a single legal mechanism, which could serve the rights of proprietors and users of information and telecommunications systems and make information and telecommunications services valuable in the information market.