

Е.С. ЗИНОВЬЕВА *

ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ИНТЕРНЕТОМ – США СДАЮТ ПОЗИЦИИ?

Интернет, возникший в 60-х годах XX века, в своём нынешнем виде существует с начала 80-х годов. Быстрое проникновение интернет-технологий в различные сферы человеческой деятельности порождает как новые возможности в сфере международной торговли, финансов, в политической и культурной жизни, так и новые проблемы, связанные, например, с использованием информационных технологий в преступных целях, со спамом, неравенством в доступе к информационным технологиям как между регионами, так и между различными слоями населения внутри какой-либо страны.

Динамичное развитие глобальной коммуникационной среды приводит к необходимости обосновать теоретически происходящие изменения, связанные с поиском адекватных решений возникающих проблем. Задачи, связанные с регулированием Интернета (*Internet Governance*), привлекают в последние годы большое внимание.

В соответствии с определением, представленным в итоговом отчёте рабочей группы по вопросам управления Интернетом, которая была создана по решению Генерального секретаря ООН, «управление Интернетом представляет собой разработку и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом, при выполнении ими своей соответствующей роли, общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, регулирующих эволюцию и применение Интернета»¹.

В 2003 и 2005 г. под эгидой ООН прошёл Всемирный саммит по вопросам информационного общества, и именно благодаря этому форуму управление Интернетом вышло на первый план международной повестки дня. Темой наиболее жарких дискуссий стала возможность интернационализации управления Интернетом, и, в частности, передачи функций ИКПИА (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers* – Интернет корпорация по присвоению имён и адресов) международной организации. Интернет-корпорация – это одна из ключевых организаций, занимающихся управлением Интернетом, в её функции входят регулирование системы доменных имён и корневых серверов. Политические последствия осуществляемой технической координации Интернета, статус некоммерческой, частной организации, контрактные отношения с Министерством торговли США, которое сохраняет за собой контрольные

* ЗИНОВЬЕВА Елена Сергеевна – аспирантка МГИМО(У) МИД РФ. Copyright © 2009.

¹ Доклад рабочей группы по управлению Интернетом. Шато де Босси, 2005
(<http://www.wgig.org/docs/WGIGReport-Russian.pdf>).

функции по отношению к ИКПИА, являются объектом непрекращающихся политических и теоретических дискуссий. Дебаты по вопросам управления Интернетом идут на фоне обсуждения более широких вопросов, таких как проблемы глобального управления, изменяющаяся роль государств в мировой политике, рост влияния новых транснациональных акторов и др.

В сентябре 2009 г. истекает срок соглашения, заключённого между ИКПИА и Министерством торговли. Кроме того, недавно в Соединённых Штатах сменилась администрация – к власти пришли демократы, более склонные решать международные проблемы путём многостороннего сотрудничества. В связи с этим многих волнует вопрос, будет ли продлён контракт между ИКПИА и Министерством торговли? Или в более широком контексте – стоит ли ожидать интернационализации управления Интернетом? Учитывая сложившуюся международную обстановку в данной области и усугубляющийся экономический кризис в мире и в США, мы делаем предположение, что в ближайшем будущем в режиме управления Интернетом произойдут перемены, связанные с усилением его межгосударственной многосторонней составляющей.

Краткая история управления Интернетом

Долгое время была распространена точка зрения, согласно которой Интернет не поддаётся регулированию, в особенности со стороны правительств. Наиболее ярким выражением подобного подхода служит Декларация независимости киберпространства Дж. Барлоу (философа, писателя и журналиста, основателя Фонда электронных рубежей), в которой он обращается ко всем правительствам: «Вы лишние среди нас. Вы не обладаете верховной властью там, где мы собрались. Вы не имеете ни морального права властвовать над нами, ни методов принуждения, которые действительно могли бы нас утратить. Вы не знаете ни нас, ни нашего мира. Киберпространство лежит вне ваших границ»². Такая позиция была обусловлена отсутствием централизованного контроля над Интернетом на ранних этапах его развития, а также трансграничным, децентрализованным характером сети, осложняющим осуществление надзора и правоприменения со стороны государств.

По мере развития Интернета возрастало количество пользователей и коммерческая составляющая технологии, вследствие чего государства стремились оказывать влияние на процессы управления Интернетом, который уже воспринимался как критически важная технология для экономического развития и других сфер жизни общества и государства. Отсутствие регулирующих норм и принципов рассматривалось как потенциальная угроза стабильному функционированию Интернета и безопасности его пользователей. Постепенно Интернет становился всё более регулируемым, так же как и предшествующие ему информационно-коммуникационные технологии – телеграф, телефон, радиовещание. Одним из первых и, возможно, наиболее успешных шагов на пути к формированию системы управления Интернетом было создание ИКПИА.

² Barlow J. A Declaration of the Independence of Cyberspace, 1996 (<http://homes.eff.org/~barlow/Declaration-Final.html>).

Следует отметить, что США изначально спонсировали создание сети, принимали участие в формировании структур управления, во многом определяя направления развития Интернета, что и объясняет их лидирующее положение в системе современного режима управления. Интернет был создан как один из проектов Управления перспективного планирования научно-исследовательских работ Министерства обороны США.

Попытки правительства Соединённых Штатов коммерциализировать Интернет, предшествовавшие созданию ИКПИА (в частности взимание платы за регистрацию доменов в зоне *.com*), вызвали широкое возмущение со стороны интернет-сообщества, а также представителей других государств, которые начали понимать, что необходим контроль над национальной доменной зоной как с символической, так и с вполне практической точки зрения. Стремясь сохранить контроль над ключевыми элементами инфраструктуры Интернета, правительство решило передать функции управления СДИ³ некоммерческой организации, для того чтобы повысить конкуренцию в этой сфере деятельности, стимулировать развитие Интернета, при этом оградив его от вмешательства со стороны правительств (за исключением самих США, которые сохраняли контрактные отношения с создаваемой организацией и членами интернет-сообщества). В ноябре 1998 г. создание ИКПИА было оформлено Меморандумом о взаимопонимании между интернет-корпорацией и Министерством торговли. Согласно уставу она является некоммерческой корпорацией; цель её деятельности не связана с получением личной выгоды какого-либо лица.

Авторитетный исследователь, работающий в рамках Проекта управления Интернетом (*Internet Governance Project*) (при Сиракузском университете), М. Мюллер называет три причины, по которым ИКПИА была создана как частная некоммерческая организация:

- Влияние определённого эпистемического сообщества⁴, а именно, инженеров, сформировавшихся вокруг Сообщества Интернета⁵, которые хотели сохранить свой исторически сложившийся контроль над пространством имён и адресов Интернета;
- Необходимость глобальной, а не национальной юрисдикции (обусловленная глобальным охватом сети);

³ Система доменных имён (англ. *Domain Name System, DNS*) – распределённая система (распределённая база данных), способная по запросу, содержащему доменное имя хоста (компьютера или другого сетевого устройства), сообщить IP-адрес или (в зависимости от запроса) другую информацию.

⁴ В соответствии с определением, данным П. Хаасом, эпистемические сообщества представляют собой «сети научных сообществ, в рамках своих экспертных знаний обладающие достоверной научной информацией, относящейся к той или иной области политической жизни. Их члены обладают знаниями о причинной связи, социальных или психологических явлениях в области, в которой они имеют признанную репутацию экспертов, а также разделяют общие нормативные мнения о том, какие именно действия принесут наибольшую пользу человечеству в данной области» («International Organization», 1992, No. 46, pp. 1–35).

⁵ Сообщество Интернета (англ. *Internet Society, ISOC*) – международная профессиональная некоммерческая организация, созданная в 1992 г. и занимающаяся развитием и обеспечением доступности Интернета. Организация насчитывает более 20 тыс. индивидуальных членов и более 100 организаций-членов в 180 странах мира. Сообщество предоставляет организационную основу для множества других консультативных и исследовательских групп, занимающихся развитием Интернета, включая IETF и IAB.

- Желание США избежать существовавших на тот момент межгосударственных режимов, которые рассматривались правительством США как противоречащие национальным интересам⁶.

Таким образом, создание Интернет-корпорации было продиктовано в первую очередь политическими соображениями, а это показывает, что не бывает политически нейтральных технических решений.

Контроль со стороны США

Интернет-корпорация была создана и до сих пор официально функционирует, как неправительственная организация, зарегистрированная в США, что вызывает недовольство развивающихся и некоторых развитых стран, а также организаций гражданского общества, хотя в основе их недовольства лежат различные причины. Работа ИКПИА регулируется законом штата Калифорния «О некоммерческих юридических организациях, созданных для осуществления благотворительной и общественной деятельности»⁷.

Соглашение между ИКПИА и Министерством торговли, в последний раз продлённое в 2006 г. до 2009 г., даёт этому государственному ведомству определённые полномочия по контролю над деятельностью корпорации и участием в ней. Так, США всё ещё сохраняют контроль над базой данных корневой зоны Системы доменных имён, так называемая приватизация управления СДИ всё ещё не завершена. Любые изменения, вносимые в базу данных корневой зоны, должны быть одобрены Министерством торговли, что изначально было предусмотрено в Меморандуме о взаимопонимании. Более того, само существование ИКПИА зависит от решения министерства, в случае если контракт на выполнение функций ИКПИА не будет продлён, организация автоматически прекратит своё существование.

Новый президент США Б. Обама ещё не делал официальных заявлений относительно статуса Интернет-корпорации. Однако скорее всего осенью этого года соглашение будет продлено без изменений в функциях данной организации. Подобное предположение можно сделать исходя из того, что представители Белого дома неоднократно подчёркивали, что контроль над Интернетом имеет ключевое значение для национальной безопасности государства, а в соответствии с недавними заявлениями Б. Обамы, кибербезопасность является неотъемлемой частью национальной безопасности США. Принятая в феврале 2009 г. президентом инициатива по кибербезопасности, предусматривающая в том числе и кадровые перестановки в Белом доме, только подтверждает этот факт. Поэтому маловероятно, что США добровольно, без существенного давления извне, откажутся от влияния в столь важной сфере.

Не раз высказывались опасения, что правительство США может использовать Интернет-корпорацию для реализации своих внешнеполитических целей. В частности, теоретически ИКПИА обладает возможностью удалить записи о

⁶ Muller M. Dancing the Quango: ICANN and the Privatization of International Governance. Conference on New Technologies and International Governance, 2002 (<http://faculty.ischool.syr.edu/mueller/quango.pdf>).

⁷ Ответственность и прозрачность ИКПИА: структура и принципы. Принципы управления ИКПИА: Октябрь 2007 (<http://www.icann.org/en/transparency/acct-trans-frameworks-principles-russian-17oct07.pdf>).

доменах враждебных США государств из базы данных корневого сервера. В результате данная доменная зона станет недоступной для остальных пользователей сети. «Особые отношения» между правительством США и ИКПИА также вышли на передний план в ходе принятия решения о создании доменов .ps (Палестинская территория) и .tw (Тайвань), одобренных Министерством торговли США, которые расцениваются многими как потенциальные причины конфликтов.

Тем не менее, ряд исследователей полагает, что не стоит абсолютизировать возможности влияния, которыми обладают США в сложившемся режиме управления Интернетом. По мнению М. Мюллера, ИКПИА – это результат соглашения между представителями технического интернет-сообщества (инженерами и разработчиками), несколькими ключевыми фирмами, действующими в области электронной коммерции и телекоммуникациями, акторами, заинтересованными в обеспечении защиты прав интеллектуальной собственности, Министерства торговли США, стран ЕС, а также ещё нескольких государств. В том случае, если один из ключевых игроков решит игнорировать или активно препятствовать деятельности ИКПИА, весь режим будет разрушен, или же потребуются существенные изменения структур управления Интернетом⁸.

Техническая координация инфраструктуры Интернета

В соответствии с Меморандумом о взаимопонимании функции ИКПИА включают в себя:

- координацию работ по выработке технических параметров интернет-протоколов;
- административные функции по управлению базами данных корневого сервера системы доменных имён (в том числе создание новых доменов верхнего уровня);
- распределение блоков IP-адресов;
- прочие функции по согласованию с Министерством торговли США.

Следует подчеркнуть политическое измерение выполняемых Интернет-корпорацией функций. Техническая координация, осуществляемая ею, обеспечивает возможность выработки и применения решений, традиционно относимых к сфере государственной политики, таких как управление интеллектуальной собственностью, рыночной структурой индустрии распределения доменных имён, защита прав отдельных пользователей сети, в частности обеспечение неприкосновенности частной жизни.

Российский исследователь А. Михеев подчеркивает особое политическое значение таких функций ИКПИА, как распределение IP-адресов и создание новых доменных имён. Каждое подключённое к Интернету устройство должно иметь уникальный IP-адрес, при этом IP-адреса – конечный ресурс (протокол IPv4 предполагает существование только около 4 млрд. адресов, переход к новому протоколу IPv6, число адресов в котором гораздо больше, идёт достаточно медленно и не без сложностей)⁹. Поэтому

⁸ Muller M. Op. cit.

⁹ Несмотря на то, что использование протокола NAT во многом позволяет преодолеть ограниченность IP-адресов, они тем не менее остаются ограниченным и экономически оспариваемым ресурсом.

право выделять блоки IP-адресов определённым провайдерам, по сути, означает возможность определять количество подключённых к Интернету устройств в определённой стране или регионе¹⁰.

Создание новых доменов верхнего уровня, хотя в основе своей и является технической операцией, а именно добавлением новой записи в файл корневого сервера, подразумевает «создание новой территории в киберпространстве», что имеет неизбежные экономические (в первую очередь, в области торговых марок) и политические последствия, как показала, в частности, длившаяся несколько лет дискуссия относительно создания домена .xxx¹¹.

Таким образом, Интернет-корпорация контролирует оспариваемые и экономически значимые технические ресурсы (в частности доменные имена), что объясняет взаимосвязь выполняемых ею функции технической координации с целым набором очень важных задач в сфере политики и управления. Как следствие возникают конфликты между статусом ИКПИА как частной корпорации, и её необходимостью действовать как подотчётный, легитимный институт общественного управления, формулирующий политический курс на международной арене.

Однако сама корпорация открыто не признаёт своего лидирующего положения в области управления Интернетом. Официальная позиция ИКПИА резко отличается от позиций других организаций, которые, как правило, весьма охотно заявляют о том, что они либо уже активно участвуют в управлении Интернетом, либо им следует предоставить значительную роль в данном процессе. Представители корпорации заявляют: «Мы не участвуем в управлении Интернетом в широком смысле: мы не управляем Интернетом или действиями пользователей. Мы всего лишь некоммерческая организация, управляющая своими собственными ресурсами на благо общества в целом»¹².

По мнению М. Мюллера, заявления ИКПИА о том, что она занимается технической координацией, обеспечивают сохранение полномочий ряда заинтересованных сторон – в первую очередь, представителей технического Интернет-сообщества, и частично их работодателей, представителей бизнес-сообщества – и предоставляют удобную основу для ограничения участия других акторов – а именно: общественных движений, государств и собственников доменных имён. Однако очевидно, что эти протесты не смогли убедить ни одну из заинтересованных сторон, и организации не удалось предотвратить формирования негативно настроенного по отношению к ней общественного мнения¹³.

Проблемы с легитимностью и критика ИКПИА

Несмотря на то что с формальной точки зрения ИКПИА – частная некоммерческая организация, занимающаяся технической координацией, её деятельность имеет значительные политические последствия. Однако при всей политической значимости принимаемых корпорацией решений эта организа-

¹⁰ Михеев А.Н. Информационно-коммуникационные технологии: глобальные проблемы и/или глобальные возможности? Глава 8 из кн.: Современные глобальные проблемы мировой политики. Под ред. М.М. Лебедевой. М., 2008, с. 158.

¹¹ Там же.

¹² Muller M. Op. cit.

¹³ Ibidem.

ция не соответствует требованиям подотчётности, предъявляемым к законодательным и регулирующим органам в демократических странах. Правительства (за исключением США) могут участвовать в работе ИКПИА только через Правительственный консультативный комитет (ПКК), который обладает лишь совещательными функциями. Процедуры назначения совета директоров не всегда прозрачны, а сама организация недостаточно подотчетна, вследствие чего она не раз подвергалась критике.

Дебаты в отношении легитимности корпорации идут с момента её создания и до сих пор. Так, М. Фрумкин задаётся вопросом: «Может быть, ИКПИА – это лишь организация, действующая в соответствии с указаниями Министерства торговли США, но не имеющая демократической подотчётности? Если это так, насколько их отношения легитимны?»¹⁴.

Помимо проблем с легитимностью, критика ИКПИА ведётся по следующим основным направлениям:

- односторонняя политика США в отношении контроля над системой корневых серверов и контрактных отношений Министерства торговли и ИКПИА;
- недовольство ПКК, в рамках которого правительства обладают лишь консультативными полномочиями;
- общее восприятие ИКПИА как организации в недостаточной степени учитывающей интересы развивающихся стран;
- недовольство контрактными отношениями между ИКПИА, администраторами страновых доменов верхнего уровня и национальными правительствами.

Таким образом, помимо критики, связанной с формированием руководящих органов, и влиянием со стороны правительства, ИКПИА столкнулась с проблемами с точки зрения выполнения своих непосредственных функций, например, в отношении разрешения споров, связанных с доменными именами. Критики заявляли, что корпорация действует в первую очередь в интересах крупных коммерческих структур, имеющих отношение к интернет-индустрии и электронной коммерции, и поддерживаемых правительством США. Создание Унифицированной политики разрешения споров о доменных именах (*Uniform Domain Name Dispute Resolution Policy*) стало одним из наиболее резко критикуемых действий корпорации, так как многие усмотрели в этом процессе преобладание интересов владельцев торговых марок, а не регистрантов доменных имён.

Отсутствие поддержки на уровне государств (которые постепенно начали искать другие возможности участвовать в регулировании Интернета) также не способствовало высокой эффективности работы этой организации. В 2002 г. была предпринята уже упоминавшаяся попытка реформирования ИКПИА, направленная, в частности, на повышение роли ПКК. Парадоксально, но тогда Интернет-корпорация пыталась вовлечь в свою деятельность государства. Проблема заключалась в том, что государства не особенно стремились «войти в орбиту» корпорации. Вопросы распределения доменных имён и регулирования СДИ не потеряли своей актуальности и до сих пор остаются в центре международных дискуссий по управлению Интернетом, однако ИКПИА не сумела стать единственным форумом, где бы обсуждались эти вопросы. Как заявил

¹⁴ Froomkin M. International and National Regulation of the Internet, 2003 (<http://law.tn/docs/International-regulation.pdf>).

в своё время высокопоставленный представитель Международного союза электросвязи, у государств «есть свои механизмы и процессы для заключения взаимоприемлемых соглашений – это межгосударственный контекст, а не территория ИКПИА»¹⁵. В частности, обсуждение существующего режима управления Интернетом стало ключевой темой Всемирного саммита по вопросам информационного общества.

Политические дебаты

Встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества прошла в два этапа – в Женеве в 2003 г. и в Тунисе в 2005 г. Инициатором проведения саммита выступил Международный союз электросвязи, одна из старейших международных организаций, традиционно занимавшаяся всем спектром вопросов, связанных с телекоммуникациями, в первую очередь вопросами стандартизации и распределения ограниченных ресурсов (таких как радиочастотный спектр). По мнению исследователей, с появлением и распространением Интернета многие из вопросов, входивших в сферу деятельности союза, потеряли свою актуальность; к тому же 1990-е годы стали периодом экономического спада и сокращения инвестиций в телекоммуникационный сектор. В этих условиях Международный союз электросвязи начал активные поиски собственной роли в изменившейся конфигурации, в том числе направленные на закрепление за собой полномочий и в новой области – в управлении Интернетом.

В ходе саммита вопросы управления впервые вышли на первый план международной повестки дня. Ещё несколько лет назад проблематика «управления Интернетом», к примеру, вопросы, касающиеся доменных имён и IP-адресов, казались представителям многих стран, в первую очередь, развивающихся, не заслуживающими внимания. Однако по мере возрастания значения Интернета, в том числе и для достижения целей экономического развития, стало очевидным, что без активного участия в формировании «правил игры» для Интернета развивающиеся страны рискуют навсегда остаться «за бортом» информационного общества¹⁶. Хотя в результате саммита страны пришли к согласию, что управление Интернетом включает в себя более широкий круг вопросов, чем «техническая координация», вопрос о реформе ИКПИА вызвал ожесточённые споры.

Развивающиеся страны полагали, что их интересы в недостаточной степени представлены в рамках Интернет-корпорации, и обвиняли организацию в том, что она действует в интересах США и способствует увеличению «цифрового разрыва». Они заявили, что у них нет достаточных возможностей оказывать влияние на участие в процессе выработки решений в такой частной организации, как ИКПИА. Они высказывали предложения передать управление Интернетом межправительственной организации, входящей в систему ООН, такой как Международный союз электросвязи, который был принимающей стороной первой фазы саммита. Представители организаций гражданского общества, хотя и критиковали ИКПИА, не поддерживали межправительствен-

¹⁵ Shaw R. Reflection on Governments. – «Governance and Sovereignty in the Internet Age», 24.08.1999.

¹⁶ Михеев А.Н. Ук. соч., с. 172.

ное решение, выступали в поддержку «децентрализованного механизма», в работе которого могли бы принимать участие различные организации и в чью ответственность попадали бы различные проблемы.

Представители развитых государств, в особенности Соединённых Штатов и европейских стран, поддерживаемые представителями промышленных кругов, резко выступили против предложений по интернационализации контроля над СДИ, мотивировав это недопустимым повышением уровня бюрократизации этой ключевой для Интернета функции. По их мнению, некоммерческая организация ИКПИА, с её узко ограниченным техническим мандатом, должна оставаться центральной организацией в данной сфере.

По мнению немецкого профессора В. Кляйнвехтера, противоречия в отношении управления Интернетом, проявившиеся в ходе саммита, – это нечто большее, чем классический межгосударственный спор. Это фундаментальный ценностный конфликт между различными заинтересованными группами (не только государствами, но и неправительственными структурами), относительно того, каким образом глобальный Интернет должен быть организован, и как следует осуществлять управление глобальным информационным обществом, которое основывается на Интернете как на базовой инфраструктуре¹⁷.

Кроме того, по результатам двух этапов встречи было достигнуто согласие по нескольким общим вопросам: так, в итоговых документах указывалось, что все правительства будут играть равную роль и нести равную ответственность за управление Интернетом, что одна страна не должна участвовать в решениях, связанных со страновым доменом (*ccTLD*) другой страны, что необходимо расширять сотрудничество между различными заинтересованными сторонами по вопросам, связанным с доменами верхнего уровня (*gTLD*). Как и настаивала Россия, в итоговых документах была подчеркнута ведущая роль профильных организаций системы ООН, прежде всего Международного союза электросвязи, ЮНЕСКО и ПРООН, в координации деятельности по осуществлению решений саммита, одобрено создание на принципах добровольного участия Фонда цифровой солидарности и определены пути совершенствования финансовых механизмов развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Была также подтверждена необходимость обеспечения международной информационной безопасности и предотвращения использования ИКТ в террористических и преступных целях¹⁸.

Следует отметить, что в ходе встречи в беспрецедентном масштабе принимали участие организации гражданского общества, и иные международные неправительственные организации, что позволило исследователям утверждать, как складывается «новая модель глобального управления» в отношении Интернета, которая затем будет распространена на другие сферы¹⁹.

¹⁷ Kleinwächter W. Global Governance in the Information Age. Center for Internet Research, University of Aarhus, 2001, p. 17.

¹⁸ Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. Документ WSIS-05/TUNIS/DOC/7-R. Тунисское обязательство, 18.11.2005. (<http://www.itu.int/wsis/docs2/tunis/off/7-ru.pdf>).

¹⁹ Kleinwächter, W. Internet Co-Governance. Towards a Multilayer Multiplayer Mechanism of Consultation, Coordination and Cooperation (M3C3). – «E-Learning», 2006, vol. 3, No. 3, p. 473–487 (http://www.worlds.co.uk/ELEA/content/pdfs/3/issue3_3.asp).

Основным итогом тунисского саммита следует считать то, что участники пришли к согласию продолжать обсуждение вопросов, связанных с управлением Интернетом и созданием соответствующего института – совещательного Форума по управлению Интернетом (ФУИ). Предполагается, что серия из пяти ежегодных форумов, три из которых уже прошли в Афинах (2006 г.), Рио-де-Жанейро (2007 г.) и Хайдарабаде (2008 г.), завершится в 2010 г. ещё одной конференцией, аналогичной прошедшей встрече. Форум по управлению Интернетом предназначен в первую очередь для обсуждения в многостороннем формате проблем, связанных с управлением Интернетом, это в большей степени площадка для дискуссий, чем инструмент для принятия политических решений.

Тем не менее, постепенно Форум усиливает свои позиции на международной арене. Так, если в ходе афинского этапа ФУИ в 2006 г. на повестке дня были следующие темы: доступ, открытость, разнообразие и безопасность, то в 2007 г. появилась ещё одна: управление ключевыми ресурсами Интернета, а именно системой адресов и доменных имён²⁰. Таким образом, в этом отношении США всё же пришлось уступить, и допустить международное обсуждение проблемы в широком формате. Уже само вынесение на такое обсуждение вопросов, связанных с реформированием системы управления Интернетом и в особенности ИКПИА, свидетельствует о том, что США начинают уступать лидирующие позиции в данной области, и в будущем следует ожидать изменения базовых норм и принципов международного режима управления Интернетом, усиления его межправительственной компоненты. Принимая во внимание количество государств, недовольных текущим положением дел, а также неправительственных организаций, критикующих корпорацию за недостаточную демократическую подотчётность и прозрачность, утрата США своего влияния на киберпространство – дело времени.

Кроме того, до 2008 г. по итогам Форума не принималось документов, за исключением Заключительного заявления председателя²¹, а по результатам встречи в Хайдарабаде секретариат подготовил Обобщающий документ²², в который были включены позиции всех заинтересованных сторон. Таким образом, сформировался инструмент для согласования позиций, благодаря чему развивающиеся страны могут усилить своё давление на США. Форум уполномочен давать рекомендации в случае необходимости, поэтому есть надежда, что по итогам следующего заседания, которое должно пройти в Эстонии в 2009 г., будут сформулированы рекомендации по интернационализации управления Интернетом. Россия и другие государства неоднократно высказывались в пользу подобного развития событий, и эта точка зрения нашла своё отражение в документах Форума²³. Легитимность и значение подобных рекомендаций будут очень велики, учитывая тот факт, что форум проходит под эгидой ООН с очень широким кругом участников.

²⁰ Internet Governance Forum (IGF): The First Two Years. Ed. by A. Doria and W. Kleinwächter 2008 (<http://www.intgovforum.org/cms/index.php/component/content/article/57-2008igf/311-internet-governance-forum-the-first-two-years>).

²¹ Ibidem.

²² Форум по вопросам управления использованием Интернета. Обобщающий документ. Хайдарабад, 2008 (<http://www.ifap.ru/pr/2008/n081201a.pdf>).

²³ Internet Governance Forum (IGF): The First Two Years...

Если же судить по проектным документам, позиция Соединённых Штатов в отношении ИКПИА остаётся неизменной – они не намерены никому уступать контроль над пространством имён и адресов Интернета²⁴. Однако позиция Международного союза электросвязи, поддерживаемая представителями группы развивающихся стран, также довольно жёсткая. В одном из своих официальных выступлений генеральный секретарь союза Х. Турэ заявил, что если в ходе форума не удастся переломить ситуацию в отношении управления Интернетом (имелась в виду, в первую очередь, ИКПИА), тогда, возможно, следует сменить место обсуждения, и попытаться решить эти вопросы в ходе полномочных конференций МСЭ, одна из которых должна состояться в 2010 году.

Действительно, союз готовит себе почву для более активного участия в процессах управления Интернетом. Так, в ходе полномочной конференции в 2006 г. было принято решение начать подготовку к возможному участию союза в работе представителей гражданского общества и неправительственных организаций. Кроме того, союз уже взял на себя ряд функций, фактически дублирующих работу ИКПИА: в соответствии с резолюцией 64 от 10.2008 г. Всемирной ассамблеи стандартизации электросвязи, проходившей в Йоханнесбурге, исследовательским группам МСЭ было поручено проанализировать вопросы, связанные с «распределением и экономической значимостью IP-адресов» и способствовать переходу развивающихся стран на новую версию интернет-протокола – IPv6²⁵.

Интернационализация управления Интернетом и перспективы развития ИКПИА

Большая часть исследователей соглашается с тем, что Всемирный саммит и работа Форума по вопросам управления Интернетом ознаменовали начало нового этапа в процессе, которые будут характеризоваться утерей США своего влияния и укреплением позиций правительств других государств. Следовательно, так или иначе, произойдёт усиление межправительственной компоненты режима управления Интернетом.

Возможны два варианта: либо ИКПИА сохранит своё влияние (при этом ей наверняка придётся значительно модифицировать свою структуру и состав), либо функции технической координации инфраструктуры Интернета перейдут к межправительственной организации. Сложности, с которыми уже сегодня она сталкивается в ходе своей деятельности, отсутствие поддержки со стороны правительств, проблемы с легитимностью могут быть предвестниками радикального изменения существующего способа управления Интернетом.

Очевидно, что США не могут игнорировать обеспокоенность мирового сообщества в отношении их односторонней политики в сфере регулирования Интернета. Вашингтон может сделать следующую уступку – предоставлять ИКПИА независимость от Министерства торговли, что позволит избежать наиболее нежелательно варианта – интернационализации управления Интернетом и перехода функций Интернет-корпорации к Международному союзу

²⁴ Ibidem.

²⁵ World Telecommunication and Standardization Assembly Resolution 64. IP Address Allocation and Encouragement of the Deployment of IPv6. Johannesburg, 2008 (<http://www.itu.int/publ/T-RES-T.64-2008/en>).

электросвязи. Однако, предоставив ИКПИА формальную независимость и увеличив возможности Правительственного совещательного комитета²⁶, США, тем не менее, сохраняют контроль над инфраструктурой Интернета благодаря своему рыночному влиянию (большая часть крупных компаний, работающих в интернет-пространстве, имеет американскую принадлежность), экономическому потенциалу (американские корпорации управляют доменными именами общего уровня, на которых зарегистрирована значительная часть доменов), а также управлению корневыми серверами, большая часть из которых так и останется на территории Соединённых Штатов.

Если организация продолжит своё существование, возможны различные пути повышения легитимности и эффективности её работы. По мнению сотрудников Центра демократии и технологий, для того чтобы ИКПИА могла в будущем эффективно функционировать, ей необходимо вернуться к изначальным принципам, заложенным в основу организации как организации частной, осуществляющей функции технической координации, на основе консенсуса всех заинтересованных сторон. Интернет-корпорация ни в коем случае не должна расширять область своей юрисдикции и принимать участие в политическом или экономическом регулировании Интернета²⁷. Таким образом, в рамках данной концепции, не предполагается усиление роли правительств, но предусматривается усиление влияния отдельных пользователей сети как с помощью механизмов избрания членов Совета директоров прямым голосованием, так и путём создания представительства некоммерческих организаций и организаций гражданского общества.

Ряд исследователей, также выступающих за то, чтобы сохранить ИКПИА, предлагают иные пути реформирования корпорации. В частности, аналитики, работающие в рамках Проекта по вопросам управления Интернетом (*Internet Governance Project*)²⁸, предлагают модель реформ, включающих в себя ограничение полномочий ИКПИА, и передачу контрольных функции по отношению к организации на международный уровень (что подразумевает разрыв контрактных отношений с США); усиление влияния отдельных пользователей сети на процесс принятия решений, и частичную передачу функции Интернет корпорации Международному союзу связи, что должно стимулировать конкуренцию и повысить эффективность управления²⁹.

Сторонники точки зрения, согласно которой ИКПИА в будущем прекратит своё существование, по-разному видят будущее управление Интернетом. В частности, высказываются предположения, что управление будет передано межправительственной организации с глобальным охватом действий, возможно, союзу связи. Рассматривается также и такой вариант: в результате развития глобального рынка электронной коммерции, проблемы экономической конкуренции выйдут на передний план в процессах управления Интернетом, и

²⁶ Структурное подразделение ИКПИА, представляющее интересы правительств. Обладает лишь совещательными полномочиями

²⁷ ICANN and Internet Governance: Getting Back to Basics. Center for Democracy and Technology, 2004 (http://www.cdt.org/dns/icann/20040713_cdt.pdf).

²⁸ См. официальный сайт – www.igp.org

²⁹ What to Do about ICANN: a Proposal for Structural Reform. Concept Paper by IGP, 2005 (<http://www.internetgovernance.org/pdf/igp-icannreform.pdf>).

ИКПИА может стать намного менее влиятельной организацией в данной области, по сравнению, например, с ВТО.

На наш взгляд, складываются благоприятные условия, чтобы передать контроль управления Интернетом Международному союзу связи. Высока вероятность того, что в ходе саммита, запланированного по итогам пяти встреч в формате ФУИ, США уступят свои лидирующие позиции в сфере управления Интернетом. Этому способствует не только кризисное положение американской экономики, смена администрации (демократы, как правило, больше склонны поддерживать многосторонние инициативы), но и сложившаяся международная ситуация в данной области.

Во-первых, в ходе полномочной конференции Международного союза связи в 2010 г., которая пройдет в Мексике, будет консолидирована позиция развивающихся стран. При этом нужно учитывать и желание союза усилить своё влияние в сфере коммуникаций. Кроме того, на этой же конференции будет проходить избрание нового генерального секретаря, и действующий секретарь Х. Турэ судя по всему, планирует обеспечить своё переизбрание, активизировав деятельность организации в сфере управления Интернетом. Эта инициатива, скорее всего, будет поддержана правительствами России, Китая и арабских стран.

Во-вторых, США не могут долго игнорировать обеспокоенность представителей других государств. Это объясняется не только тем, что в условиях экономической взаимозависимости Соединённые Штаты во всё большей степени зависят от своих экономических партнёров, в том числе и Китая. Что касается управления Интернетом, то всегда существует риск создания альтернативных корневых серверов и альтернативных проектов. Этому американская администрация будет пытаться избежать в первую очередь, так как подобное развитие событий существенно подорвёт позиции компаний США, работающих в интернет-индустрии.

И наконец, в-третьих, по прогнозам аналитиков, фактором, ослабляющим контроль Соединённых Штатов над киберпространством, могут быть наметившиеся тенденции развития сети. Возможный переход на новую, более безопасную версию интернет-протокола, поддерживающую работу системы доменных имён (*DNSSEC*), потребует увеличить количество корневых серверов и пересмотреть данные в них. Это может существенно подорвать позиции ИКПИА. К. Кукьер, авторитетный в интернет-кругах аналитик, высказывает предположение, что в результате новых тенденции развития сети, в частности формирования web 2.0, где всё большее число подключений к Интернету будет не через пользовательские компьютеры, а через различные типы мобильных и иных устройств по всему миру, изменится сама организация адресного пространства Интернета. Как следствие, отпадёт необходимость в управлении системой доменных имён в её современном понимании. Доказывая свою точку зрения, он обращается к истории развития механизмов управления Интернетом, указывая, что по мере развития сети, регулирующие организации, необходимость в которых отпадала, просто прекращали своё существование, а не перестраивались, чтобы соответствовать новым реалиям, а им на смену приходили абсолютно новые организации³⁰.

³⁰ Cukier K. The Next Internet Governance Battles. The Power of Ideas: Internet Governance in a Global Multi-Stakeholder Environment. Ed. by W. Kleinwächter Berlin, 2007, pp. 285–296.

* * *

Подводя итог, можно сказать, что интернационализация управления Интернетом в той или иной форме неизбежна. Однако очевидно, что США, которые рассматривают утрату контроля над интернет-пространством как одну из угроз национальной безопасности страны, сделают всё возможное, чтобы сохранить контрактные отношения с ИКПИА и своё влияние в управлении Интернетом.

ИКПИА – частная некоммерческая организация, решения которой имеют значительные экономические, политические и общественные последствия и именно её статус стал источником проблем, препятствующих эффективному выполнению своих функций. На примере интернет-корпорации можно проследить, насколько тесно переплетены между собой технические и политические аспекты в интернет-пространстве: зачастую их невозможно разделить.

Ещё в 1999 г. известный американский исследователь, одним из первых предложивший концепцию киберправа Л. Лессиг, отметил тот факт, что политическое и техническое регулирование Интернета неотделимы друг от друга. «Киберпространство требует нового понимания того, каким образом осуществляется регулирование и что регулирует жизнь здесь... В реальном мире регулирование осуществляется при помощи законов, а в киберпространстве – при помощи программного кода. В киберпространстве программное обеспечение – это закон»³¹. Л. Лессиг также предостерегал: по мере того, как современное общество всё больше попадает в зависимость от Интернета, возрастает и опасность того, что общественные отношения будут регулироваться программным кодом, а не законодательными нормами³². Подобный подход представляется некоторым преувеличением, однако нельзя не согласиться с тем фактом, что любое техническое решение всегда имеет политические последствия, так как оно способствует продвижению определённых интересов и усиливает позицию тех или иных групп как на международной арене, так и внутри государства.

Опасность представляют попытки маскировки политических решений, принимаемых ИКПИА, функциями технической координации. Когда политические решения классифицируются как техническое регулирование, становится возможным принимать их за закрытыми дверями, вне общественного контроля. Весьма важно, чтобы политические, экономические и технические вопросы, имеющие отношение к управлению Интернетом, решались при участии всех заинтересованных сторон. Именно в этом направлении, по-видимому, должен развиваться глобальный режим управления Интернетом.

³¹ Lessig L. Code: And Other Laws of Cyberspace. N.Y., 1999.

³² Ibidem.