

# МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ

## К вопросу формирования международно- правовой модели управления интернетом. Часть 2<sup>1</sup>

*Касенова М.Б.\**

Под эгидой ООН в два этапа прошла Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества: в Женеве (2003 г.) и в Тунисе (2005 г.). Итоговыми документами этой встречи предусмотрено, что реализация целей и задач применения информационных и коммуникационных технологий, формирования информационного общества, управления интернетом, будут рассмотрены ею в 2015 г. в ходе третьего этапа. В статье рассматриваются вопросы, связанные с основными мероприятиями, которые должны быть проведены в этом плане к 2015 г., а также роль международных организаций в данном процессе.

**Ключевые слова:** интернет; киберпространство; управление интернетом; Форум по управлению интернетом; международное право; информационное общество; «Золотая книга» Всемирной встречи на высшем уровне; международные организации; ООН; заинтересованные стороны.

Феноменальный успех интернета приводит к «интернетизации» значительного числа государств, что, с одной стороны, расширяет и изменяет географию и аудиторию интернет-пользователей, а с другой – ввергает государства в своеобразную «нанотехнологическую гонку вооружений». В этих условиях особую актуальность приобретает

---

\* Касенова Мадина Балташевна – к.ю.н., профессор, заведующая кафедрой международного частного права Дипломатической Академии МИД РФ.

собственно регулирование отношений в области интернета, а управление интернетом продолжает оставаться ключевым вопросом.

Термин «управление интернетом» возник в начале 2000-х годов, явившись достаточно условным переводом английского термина «*Internet Governance*». Проблематика управления интернетом, в общем плане, практически с самого начала оказалась в центре внимания Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (*World Summit on the Information Society*, далее – «WSIS»), проведенной под эгидой ООН в два этапа: в Женеве (2003 г.) и в Тунисе (2005 г.). Документы двух этапов WSIS предусмотрели проведение третьего этапа WSIS в 2015 году для подведения итогов реализации мероприятий, связанных с использованием информационных и коммуникационных технологий, построения информационного общества, управления интернетом.

В рассматриваемом плане 2015 год может иметь историческое значение еще по двум причинам. Во-первых, «Декларация тысячелетия» ООН (*United Nations Millennium Declaration*), принятая резолюцией 55/2 Генеральной Ассамблеи от 8 сентября 2000 г., предусмотрела 18 задач и 8 целей, которые все государства-члены ООН обязуются достичь к 2015 году<sup>2</sup>. В их числе – обязательства государств – членов ООН сформировать новое глобальное партнерство в целях развития, включающее использование информационных и коммуникационных технологий. Обсуждение итогов достижения целей и задач «Декларации тысячелетия» в 2015 году так или иначе будет иметь отношение к управлению интернетом.

Во-вторых, в 2015 году вступает в действие новая редакция Административного регламента международной электросвязи (*International Telecommunication Regulations, ITRs*), далее – «*ITRs 2012*». Значение *ITRs 2012* в контексте управления интернетом нуждается в некотором пояснении. Международный союз электросвязи (МСЭ) – специализированное учреждение ООН, основными документами которого являются Устав МСЭ, Конвенция МСЭ и Административные регламенты. В соответствии с Уставом высшим органом МСЭ является Полномочная конференция (проводится один раз в четыре года), очередная полномочная конференция которой состоялась в декабре 2012 года в Дубае (ОАЭ). В контексте настоящей статьи особое внимание к материалам этой Полномочной конференции связано с тем, что на ней рассматривались вопросы международно-правовой регламентации

информационных и коммуникационных технологий, включая интернет.

В частности, на данной Конференции обсуждался один из основных договоров МСЭ – Административный регламент международной электросвязи (*International Telecommunication Regulations, ITRs*), принятый Всемирной административной конференцией по вопросам телефонной и телеграфной связи в 1988 г. (*World Administrative Telegraph and Telephone Conference, WATTC-88*), – далее – «*ITRs1988*». Необходимость такого обсуждения была связана с тем, что этот международный договор был принят в «до интернетовскую эпоху», в период существования государственной телекоммуникационной монополии, в то время как условия и порядок осуществления телекоммуникационной связи почти за четверть века существенно изменились: появилась мобильная телефония, Skype и проч.

Функционирование новых информационных и коммуникационных технологий, включая интернет, основывается на IP-протоколах, т.е. наборе правил, обеспечивающих соединение и обмен данными между компьютерами, подключенными к сети, а для интернета существенная роль принадлежит протоколам *TCP/IP* и *HTTP*. В связи с необходимостью «адаптации» регулирования технических, организационных, операционных вопросов информационных и коммуникационных технологий, использования интернета, Полномочная конференция в Дубае приняла решение о частичном пересмотре *ITRs1988* и принятии его в новой редакции. Из 193 государств – членов МСЭ новую редакцию (*ITRs2012*) подписали 89 государств (Россия, Китай, Бразилия, Иран, Куба, ряд развивающихся государств Азии и Африки), 55 государств (США, Канада, государства – члены ЕС, Индия и др.), – выступили против, ряд государств – воздержались. Правовым следствием такого неоднозначного подхода к *ITRs2012* является то, что государства, выступившие против, а также воздержавшиеся государства будут по-прежнему применять *ITRs1988*. Во всяком случае, вступление *ITRs2012* в силу в 2015 г., несомненно, повлияет на вариантность парадигмы развития управления интернетом.

Мероприятия по подготовке WSIS 2015г. начались в 2010 году в рамках проекта «*WSIS+10*»<sup>3</sup>. В преддверии подготовки этого третьего этапа WSIS можно обозначить несколько положений, имеющих принципиальное значение для дальнейшего обсуждения вопросов

управления интернетом в контексте сотрудничества государств, а также роли и значения международных организаций в этом процессе.

1. Одним из важнейших итогов WSIS является разработка определения понятия «управление интернетом» (*Internet Governance*), которое означает: «...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»<sup>4</sup>. Это определение вызывает определённую критику со стороны экспертного сообщества, в том числе из-за своей неконкретности и «подразумеваемого» указания на то, каким образом такое управление должно осуществляться. Тем не менее, в настоящее время это определение считается общепризнанным, главным образом потому, что оно содержит важнейший элемент процесса «управления интернетом», а именно: указание на участие всех «заинтересованных сторон» – мультистейкхолдеров (“*Multistakeholders*”) в управлении интернетом<sup>5</sup>.

К числу таких сторон относятся правительства, международные межправительственные организации, частный сектор, гражданское общество, включающее экспертные сообщества так называемого «некоммерческого сектора».

В указанном процессе мультистейкхолдеры выполняют «соответствующие роли»<sup>6</sup>. Так, роль и обязанности *правительств* связаны с такими аспектами как разработка, координация и осуществление государственной политики на национальном уровне, координация политики на региональном и международном уровнях; создание благоприятных условий для развития информационных и коммуникационных технологий (ИКТ); надзорные функции; разработка и принятие законов, положений и стандартов; разработка проектов международных договоров и правил; развитие передового опыта; содействие созданию потенциала в сфере информационно-коммуникационных технологий и с их помощью; борьба с киберпреступностью; содействие международному и региональному сотрудничеству; решение общих вопросов развития; поощрение многоязычия и культурного разнообразия; и др.

К сфере ведения частного сектора относятся вопросы саморегулирования информационной индустрии; развития передового опыта; разработки стратегических предложений, руководящих принципов и инструментария для директивных органов и других заинтересованных

сторон; научных исследований и опытно-конструкторские разработки в области технологий, стандартов и процессов; участия в разработке национального законодательства и национальной и международной политики; содействия инновационной деятельности и др.

Роль и функции гражданского общества включают в себя: расширение информированности общественности и создание потенциала (знания, подготовка кадров, обмен опытом); предоставление экспертов, специалистов, обмен опытом и знаниями по вопросам политики в области информационно-коммуникационных технологий; научные исследования и опытно-конструкторские разработки в области технологий и стандартов; содействие в обеспечении соответствия политических и рыночных факторов потребностям всех членов общества; содействие формированию концепций информационного общества, ориентированного на человека, на основе прав человека и др.

Раздел «С» Женевского плана действий первого этапа WSIS<sup>7</sup> определил 11 направлений действий, реализация каждого из которых закреплена за конкретной организацией, или группой организаций, заинтересованной стороны. (Каждое направление обозначается соответственно C1, C2 и т.д.). Например, реализация направления информационная и коммуникационная инфраструктура (C2) закреплена за МСЭ и Ассоциацией по развитию коммуникаций<sup>8</sup>; направление «этические аспекты информационного общества (C10)» – за МСЭ, ЭКОСОС, ЮНЕСКО, ВОЗ, EACT International<sup>9</sup>, и т.д.

Конкретные мероприятия, предпринимаемые заинтересованными сторонами на международном, региональном и национальном уровнях, находят отражение в «Золотой Книге» (*Golden Book*) Всемирной встречи на высшем уровне, далее – «*WSIS Golden Book*»<sup>10</sup>, организационная структура которой соответствует 11 направлениям Женевского плана действий. МСЭ принимает участие в каждом из указанных направлений, отвечает за «межведомственную» координацию деятельности всех заинтересованных сторон. Соответственно, ведение *WSIS Golden Book* возложено на МСЭ.

Собственно сам WSIS и формат проведения его этапов – есть фактическое отражение мультистейкхолдерского подхода. Итоговые документы WSIS и последующие резолюции Генеральной Ассамблеи ООН<sup>11</sup> отметили необходимость участия given to all stakeholders – governments, business entities, civil society and international всех заинтересованных

сторон в решении вопросов управления интернетом и, в общем плане, «построения информационного общества».

Десятилетний период реализации итоговых документов WSIS практически подтверждает, что без взаимодействия всех заинтересованных сторон, без принятия согласованных между ними норм и принципов регулирования, ни одно из решений или технических требований, связанных с управлением интернетом не может быть эффективно реализовано.

Мультистейкхолдеризм является эффективным способом трансграничного функционирования интернета, обеспечивает совместимость, стабильность, безопасность и доступность глобальной инфраструктуры интернета, в то же время, предоставляет суверенным государствам возможность регулирования использования интернета в пределах национальной юрисдикции. Мультистейкхолдеризм является основой дальнейшего развития интернета, важнейшим элементом управления интернетом.

2. Многостороннее сотрудничество в управлении интернетом изначально было инициировано, развивалось и осуществляется в настоящее время в рамках сложившейся системы международных межправительственных организаций. В рамках таких, связанных с реализацией задач и мероприятий, закрепленных в итоговых документах WSIS, конкретные формы участия всех заинтересованных сторон выражаются в создании разнообразных структур, рабочих групп, комиссий, программ, форумов, комитетов и проч.

Деятельность создаваемых в рамках международных организаций структур, во-первых, связана с конкретной сферой интернета или управлением интернетом; во-вторых, такие структуры действуют на основании мандатов конкретных межправительственных организаций, в которых, как правило, определяется круг вопросов, а не организационные формы деятельности таких структур; в-третьих, такие структуры создаются и действуют как на временной, так и на постоянной основе; в-четвертых, все принимаемые такими структурами решения, носят рекомендательный характер.

В целях многостороннего политического диалога с участием всех заинтересованных сторон, в рамках ООН в 2005 году был создан Форум по вопросам управления использованием интернетом (*The Internet Governance Forum*), далее – «IGF»<sup>12</sup>. Создание IGF и формат мандата IGF был определен Тунисской программой второго этапа WSIS (п.п.

72,73 и 77). Мандат предусматривал пятилетний срок действия IGF, не предполагал жесткой организационной структуры и закреплял условия нейтральности, прозрачности, демократичности, децентрализованности деятельности IGF с возможностью периодического пересмотра мандата. Мандатом определялось, что деятельность IGF базируется на сложившейся институциональной организации управления интернетом; особое внимание IGF уделяет «взаимодополняемости» функций между всеми действующими организациями, обеспечивающими процесс функционирования интернета, а также заинтересованными сторонами, принимающими участие в этом процессе. В мандате закреплялось, что IGF не осуществляет никаких надзорных функций, не подменяет существующие структуры, механизмы, институты или организации, привлекает их к своей работе и использует их опыт.

Дихотомия интернета влияет на разграничение вопросов, связанных с «повседневной деятельностью технического и эксплуатационного характера», и вопросов, связанных с деятельностью правительств и их ролью в «выполнении своих обязательств в решении международных вопросов государственной политики, касающихся интернета»<sup>13</sup>. Подобное разграничение является принципиальным и последовательно закрепляется в целом ряде документов международных организаций и форумов, начиная с итоговых документов WSIS<sup>14</sup>. В этой связи следует обратить внимание на то, что IGF рассматривает широкий круг вопросов управления интернетом, включая ключевые вопросы государственной политики, а не вопросы «повседневной эксплуатации или технического обслуживания интернета».

IGF действует на постоянной основе, осуществляет свою деятельность в формате консультаций, встреч и совещаний. Несмотря на то, что принимаемые IGF решения не имеют обязательной силы и носят характер рекомендаций, они находят отражение в международно-правовых документах и актах международных организаций, например, в декларациях министров Совета Европы, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и др.<sup>15</sup>.

Мандат IGF не предполагает «жесткой» организационной структуры IGF, и исходит из того, что структура IGF должна быть нейтральной, прозрачной, демократичной, децентрализованной, с возможностью ее периодического пересмотра. Материалы о деятельности IGF, а также рассматриваемые и принимаемые документы, публикуются на регулярной основе и находятся в открытом доступе.

С момента своего создания IGF проводит ежегодные форумы по вопросам управления интернетом, стал открытой площадкой обсуждения многих вопросов развития интернета и решения вопросов управления интернетом, отражая происходящую динамику формата обсуждаемых вопросов, акценты в постановке самих вопросов, так и их приоритетность<sup>16</sup>.

После истечения пятилетнего мандата IGF в 2010 году по рекомендации Генерального Секретаря ООН было принято решение продлить мандат IGF еще на пять лет, и в 2015 г. проанализировать деятельность IGF в контексте 10-тилетнего периода выполнения решений WSIS. Это решение было закреплено соответствующей резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН<sup>17</sup>. В настоящее время, в рамках подготовки WSIS 2015 г. решается вопрос о том, чтобы «регуляризировать бюджет IGF в рамках ООН и превратить его в официальный орган межправительственного механизма ООН»<sup>18</sup>.

Не будет преувеличением сказать, что IGF представляет новую модель международного сотрудничества управления интернетом, функционирующим на многоуровневой основе с участием всех заинтересованных сторон<sup>19</sup>.

3. Вопросы управления интернетом оказывают влияние на функциональные компетенции органов международных межправительственных организаций, связанных с реализацией задач и мероприятий, закрепленных в итоговых документах WSIS. В этом плане Тунисская Программа второго этапа WSIS возложила определенные обязательства на Генерального секретаря ООН. В его компетенцию включено обсуждение деятельности IGF с привлечением всех заинтересованных стороны с учетом сбалансированного географического представительства, включая возможность создания бюро в поддержку IGF для обеспечения участия в нем всех заинтересованных сторон, а также возложена обязанность представлять государствам – членам ООН доклады о деятельности IGF.

В пределах своей компетенции Генеральный секретарь ООН вправе привлекать ресурсы международных организаций, например, МСЭ, ПРООН, ЭКОСОС, Региональной комиссии ООН, ЮНКТАД, ВТО, МОТ, ЮНЕСКО и других организаций системы ООН. В 2006 г. Генеральным секретарем были обозначены 10 организаций, представляющих все заинтересованные стороны, для реализации мероприятий



намеченных решениями WSIS. Наряду с международными межправительственными организациями, были названы и организации, представляющие частный сектор и гражданское общество, а именно: Корпорация интернета по присвоению имен и адресов (*ICANN*); Консорциум «Всемирная паутина» (*W3C*); «Общество Интернета» (*ISOC*); Организация по ресурсам нумерации (*NRO*); в качестве организации, представляющей технические и академические круги была обозначена Рабочая группа по интернет-инжинирингу (*Internet Engineering Task Force, IETF*), организационно входящая в структуру *ISOC*.

Важным направлением деятельности Генерального секретаря является организация открытых консультаций с участием государств – членов ООН и всех других заинтересованных сторон, с тем, чтобы способствовать процессу активизации сотрудничества в решении вопросов управления интернетом. Так, Генеральный секретарь, осуществляя функции Председателя Координационного совета руководителей ООН (*Executives Board for Coordination, CEB*), в соответствии с итоговыми документами WSIS, в 2006 г. инициировал создание специальной структуры ООН – Группы ООН по информационному обществу (*UN Group on the Information Society, UNGIS*), далее – “*UNGIS*”. Создание *UNGIS* планировалось и осуществляется в настоящее время как «межучрежденческий механизм координации политики деятельности организаций системы ООН в целях осуществления мероприятий, предусмотренных итоговыми документами WSIS»<sup>20</sup>.

В *UNGIS* входят постоянные и непостоянные члены. Постоянными членами *UNGIS* являются МСЭ, ЮНЕСКО, ЮНКТАД, ЭКАООН и ПРООН. Эти организации осуществляют функции председателя и заместителя председателя *UNGIS* на основе ротации<sup>21</sup>.

*UNGIS* имеет достаточно широкий членский состав непостоянных членов, включающий организации структуры системы ООН, специализированные организации ООН, а также иные международные межправительственные организации, к примеру, такие как ВТО, МАГАТЭ, МОТ, ОЭСР и др.<sup>22</sup>

WSIS в общем плане наметил три основных подхода управления интернетом в контексте международного права. Первый подход связан с поддержанием в управлении интернетом *status quo*, а именно сохранение роли: *ICANN* как центральной организации технологической поддержки трансграничного функционирования интернета; *IGF* как международной платформы сотрудничества всех заинтересованных

сторон; международных межправительственных организаций. Второй подход связывается с идеей создания новой международной межправительственной организации, которая рассматривается либо как замена *IGF*, либо действует наряду с ним. Принципиальным моментом второго подхода является то, что такая международная организация создается и действует под эгидой ООН. Третий подход связывается с расширением компетенции МСЭ с тем, чтобы эта международная организация стала центральным звеном управления интернетом и в технологическом и в «политическом» плане.

Названные подходы отражены, в частности в инициативе государств – членов IBSA (Индия, Бразилия, ЮАР)<sup>23</sup>. В июле 2011 г. в рамках ЭКОСОС группа государств IBSA (Индия, Бразилия, ЮАР) выступила с совместным заявлением (далее – «Предложение IBSA»), в котором содержался призыв создать межправительственный механизм для расширения сотрудничества государств в решении проблем управления интернетом и дополнения деятельности *IGF*. Предложение IBSA исходит из того, что помимо технических аспектов управления интернетом существует ряд сфер, связанных с государственной политикой, требующих участия правительств. Эти сферы затрагивают, среди прочего, такие вопросы, как стабильность (*stability*) интернета; совместимость (*interoperability*); доступность (*accessibility*), открытость (*openness*); нейтральность сети (*network neutrality*); доступ к информации и знаниям; конфиденциальность; кибербезопасность и развитие информационно-коммуникационных технологий в контексте функционирования интернета.

В Предложении IBSA подчеркивается, что центральным вопросом управления интернетом является управление «критическими ресурсами интернета», но при этом только *ICANN* распределяет доменные имена и IP-адреса для всех стран мира и осуществляет надзор за этими процессами. Несмотря на то, что деятельность *ICANN* носит открытый характер и она «подотчетна международному интернет сообществу», она остается юридическим лицом права США и, таким образом, только единственная страна, а не международное сообщество государств, управляет «критическими ресурсами интернета», что является нарушением основ многостороннего сотрудничества государств. Вопросы сотрудничества государств по вопросам управления интернетом нуждаются в обсуждении между государствами – членами ООН, и государствам следует рассматривать именно ООН как формальную

платформу обсуждения таких вопросов. Более того, формирование межправительственной платформы следует не только обсуждать в рамках ООН, но необходимо, чтобы это было оформлено соответствующим мандатом ООН. Межправительственная платформа должна также дополнять деятельность IGF, поскольку он является многосторонней площадкой для всех заинтересованных сторон.

Предложение IBSA исходит из того, что платформа ООН позволит международному сообществу достигнуть целей, закрепленных в Тунисской программе, а практическое расширение международного сотрудничества обеспечит реализацию положений, закрепленных Декларацией тысячелетия ООН. Предложение IBSA исходит из необходимости создания Межправительственной рабочей группы, которая, во-первых, выступает как координационный центр в системе ООН, во-вторых, действует на основе мандата ООН и консультаций со всеми заинтересованными сторонами. Межправительственная рабочая группа должна подготовить доклад о формировании институциональных механизмов управления интернетом. При этом в докладе следует ответить на основной вопрос: следует ли расширять международное сотрудничество по вопросам управления интернетом в рамках существующих международных организаций, либо создать новый международный орган, которому следует «поручить разработку и установление международной государственной политики с целью обеспечения координации и согласованности междисциплинарных глобальных проблем интернета, а также интегрировать и контролировать органы, ответственные за техническое и оперативное функционирование интернета для сотрудничества государств в управлении интернетом». При этом отмечается, что Предложение IBSA «не является планом захвата управления интернетом Организацией Объединенных Наций» (*UN Takeover of Internet Governance*), его основной целью является сохранение стабильности и безопасности интернета как глобального средства на основе широкого участия всех заинтересованных сторон»<sup>24</sup>.

Анализ содержания Предложения IBSA позволяет сделать вывод о том, что создание нового международного межправительственного органа в рамках ООН рассматривается лишь в качестве одного из возможных вариантов. В случае если создаваемая для обсуждения этого вопроса Межправительственная рабочая группа предложит сохранить действующий механизм международного сотрудничества, который зиждется на существующей системе международных организаций,

вопрос о создании нового международного межправительственного органа в рамках ООН может быть снят.

В октябре 2011 года на 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Индия сделала заявление о создании международного механизма управления интернетом<sup>25</sup> (далее – «Инициатива Индии»). Инициативу Индии, несомненно, следует рассматривать как развитие идей, закрепленных в Предложении IBSA, поскольку она была выдвинута через три месяца после Предложения IBSA, и Индия входит в коалицию IBSA. Вместе с тем, во-первых, эта Инициатива идет дальше, развивая в практической плоскости решения Тунисской программы WSIS. Во-вторых, если в Предложении IBSA расширение механизма международного сотрудничества формулируется альтернативно: либо в рамках существующих международных организаций, либо в рамках нового международного органа, то в Инициативе Индии создание международного межправительственного органа рассматривается как необходимость, а не «вопрос дискуссии для международного сообщества».

Инициатива Индии: исходит из необходимости сохранения интернета как неограниченной, открытой и свободной глобальной среды, которая развивается за счет частных инноваций и индивидуального творчества и служит инструментом для открытого общения, доступа к культуре, знаниям, демократизации и развития; признает роль различных заинтересованных сторон в развитии интернета; исходит из приверженности модели многостороннего управления интернетом, как на национальном, так и на глобальном уровне. Для разработки глобальной интернет-политики в Инициативе Индии предлагается создать международный межправительственный орган в рамках ООН с названием «Комитет Организации Объединенных Наций по вопросам политики интернета» (*United Nation Committee for Internet-Related Policies, CIRP*, далее – “*CIRP*”). Целью создания CIRP является «формирование многостороннего механизма, позволяющего не контролировать интернет, а дающего возможность избежать ситуаций, при которых за правительствами не оставалось бы последнее слово в регулировании интернета, и сделать возможным, чтобы интернет регулировался не в одностороннем порядке, а в процессе открытого, демократического, общенародного обсуждения с участием всех заинтересованных сторон»<sup>26</sup>.

Инициатива Индии подробно формулирует цели, задачи, организационную структуру, порядок функционирования CIRP, при этом предусматривается участие всех заинтересованных сторон в работе этого

международного органа, а также организационные формы такого участия. Инициатива Индии решает вопрос бюджета CIRP, вопросы координации деятельности с другими международными межправительственными и неправительственными организациями.

По-видимому, неслучайно временное совпадение названных инициатив группы стран IBSA и Индии, с одной стороны, и активизация подготовительных мероприятий третьего этапа WSIS, с другой. Можно предполагать, что в 2015 г. в ходе третьего этапа WSIS высока вероятность обсуждения инициатив подобных Предложению IBSA или Инициативе Индии, поскольку ключевой вопрос о широком международном консенсусе относительно управления интернетом по-прежнему остается открытым.

4. Вероятнее всего в повестке третьего этапа WSIS будет и такой важнейший аспект управления интернетом как обеспечение безопасности интернета и противодействие попыткам его противоправного использования. С развитием современных информационных технологий человечество столкнулось с новыми типами угроз: возможностями силового противостояния государств в киберпространстве сфере («кибервойны»), использованием информационных технологий террористическими организациями либо в террористических целях («кибертерроризм»), а также использованием интернета в иных противоправных целях, и нарушением установленного правопорядка, преследуемым уголовным законодательством национальных государств («киберпреступность»).

Терминологическое и содержательное разнообразие, которое часто обсуждается в доктрине применительно к множеству понятий, содержащим приставку «кибер». Совет Европы в 2001 г. принял «Конвенцию о преступности в сфере компьютерной информации» (*“Convention on Cybercrime”*). В переводе на русский язык (неофициальный перевод), этот документ получил название «Конвенция о преступности в сфере компьютерной информации»<sup>27</sup>.

Смысловые, содержательные различия употребления такого понятия как «кибербезопасность», несомненно, зависят от вариантов его перевода. Например, *“cybersecurity”* с английского языка на русский язык буквально переводится как «кибербезопасность», но в силу определённой политической мотивации переводиться, к примеру, как «информационная безопасность» или даже «безопасность применения

информационных технологий». Например, Россия, Китай, Таджикистан и Узбекистан в 2011 году вынесли на рассмотрение 66-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН «Правила поведения в области обеспечения международной информационной безопасности» (Кодекс информационной безопасности)<sup>28</sup>; в том же году Россия подготовила «Конвенцию о международной информационной безопасности (концепция)» и предложила ее к обсуждению в рамках ООН<sup>29</sup>.

Новизна и сложность регламентации отношений, связанных с интернетом, влияет на согласование публичных интересов государств в сфере управления интернетом. В определенном смысле 2015 год может стать «новой вехой» решения вопроса о «применимости» международного публичного права к интернету в связи с выходом «Таллиннского руководства по международному праву, применимому в случае кибервойны» (*Tallinn Manual on The International Law Applicable to Cyber Warfare*), далее – «Таллиннское руководство»<sup>30</sup>. Ряд российских аналитиков называют Таллиннское руководство «практическим руководством» по ведению кибервойн, «легитимизацией милитаризации» киберпространства, правовыми основами ведения кибервойны и т. д.<sup>31</sup>

Представляется, что такая оценка совершенно неправомерна, поскольку Таллиннское руководство – итог трехлетней работы международной группы экспертов, приглашенных Центром передового опыта НАТО по совместной защите от киберугроз (*The NATO Cooperative Cyber Defence Center of Excellence*), г. Таллинн (Эстония)<sup>32</sup>. Соответственно Таллиннское руководство нельзя рассматривать как официальный документ ни Центра передового опыта НАТО по совместной защите от киберугроз НАТО, ни государств-членов, спонсировавших это исследование, ни НАТО, ни организаций или государств, имеющих статус наблюдателей НАТО. В данном руководстве отражена точка зрения независимых экспертов, действующих исключительно в личном качестве. В определенной мере это является своеобразным подтверждением нередко высказываемого мнения о том, того, что практические шаги на международно-правовом уровне в вопросах управления интернетом невозможно решать, кроме прочего, без «экспертного сообщества».

Таллиннской руководство представляет собой обширный документ (более 300 страниц), а обращение к нему в рамках настоящей статьи вызвано несколькими причинами. Во-первых, кибербезопасность важна не только сама по себе. Ее следует рассматривать, прежде всего, в контексте управления интернетом в целом и формирования международной

модели управления интернетом, в частности. Иной подход понимания кибербезопасности может привести, как минимум, к полицентризму и фрагментации интернета рамками национальной юрисдикции государств, может разрушить глобальную сеть, став препятствием трансграничного функционирования интернета, а также к доминированию государств в мультистейкхолдерской модели управления интернетом. Во-вторых, Таллиннское руководство зиждется на целом ряде нормативно-правовых источников, указанных в самом тексте документа: международные договоры, документы международных межправительственных организаций, решения (прецеденты) международных трибуналов и судов, обычаи и принципы международного права. Таллиннское руководство призвано ответить на основной вопрос, а именно: применимы ли нормы современного международного права, как обычные, так и договорные, к новым киберугрозам, киберконфликтам, кибервойнам, и если применимы, то каким образом. В самом общем плане Таллиннское руководство положительно отвечает на этот вопрос и формулирует правила, применимые в условиях киберконфликтов<sup>33</sup>.

Положительный ответ на вопрос применимости международного права к киберпространству, данный в Таллиннском руководстве, имеет важное значение и в связи с особенностью формирования принципов и норм международного права. В этой связи следует сказать о принципе *opinio juris* – убеждение субъектов международного права в юридической полноценности (действительности) нормы права, означающее признание государством определенного правила в качестве нормы международного права – обычной или договорной. При создании договорных норм *opinio juris* имеет явно выраженный характер, а при формировании обычных норм международного права – молчаливый характер. При квалификации норм обычного международного права доказательство *opinio juris* непосредственно связывается с его кодификацией, в процессе которой *opinio juris* получает явно выраженный характер<sup>34</sup>. Таллиннское руководство следует рассматривать именно в контексте «стремления к нормативной определенности» применимости нормы современного международного права к «киберугрозам».

Структурно Таллиннское руководство состоит из двух основных частей и закрепляет 95 правил (*Rules*): часть А – «Международное право кибербезопасности» (*International Cyber Security Law*), которая включает две главы, в пяти разделах которых сформулировано 19 правил; часть В – «Право киберконфликтов» (*The Law of Cyber armed Conflict*),

состоящая из 5 глав, в 7 разделов которых включено 76 правил. Таллинское руководство формулирует конкретное правило (норму), содержание которого разъясняется в соответствующих комментариях, включая интерпретацию применимости правила, с указанием на разногласия, существующие среди экспертов по этому правилу.

В качестве примера приведем правило 1 первой главы «Государство и киберпространство». Правило названо «Суверенитет, юрисдикция и контроль» и означает: «Государство может осуществлять контроль над киберинфраструктурой и за деятельностью в рамках своей суверенной территории». Это правило сопровождается рядом комментариев, раскрывающих его содержание, в частности: «Несмотря на то, что ни одно государство не обладает суверенитетом над киберпространством как таковым (*per se*), государство осуществляет исключительные суверенные права над объектами киберинфраструктуры, находящиеся на его территории. Государственный суверенитет над киберинфраструктурой в пределах суверенной территории означает, во-первых, что государство осуществляет нормативно-правовой контроль над объектами киберинфраструктуры; во-вторых, государство осуществляет территориально-суверенную защиту объектов киберинфраструктуры. При этом такой контроль и защита осуществляется вне зависимости от того принадлежат ли такие объекты самому государству, частным организациям или индивидам, и вне зависимости от целей использования таких объектов».

Важно обратить внимание на единодушный вывод, сделанный группой экспертов: общие принципы и нормы международного права применимы к регулированию киберпространства и кибербезопасности (часть А – «Международное право кибербезопасности»).

В настоящее время позиция Российской Федерации по вопросам управления интернетом не определена, и доминирующим является вопрос информационной безопасности, который, к сожалению, рассматривается вне контекста управления интернетом. Свидетельством такого подхода являются не только упомянутые ранее документы, но и такой важный документ, опубликованный в сентябре 2013 г., как «Основы государственной политики Российской Федерации в области международной информационной безопасности на период до 2020 г.»<sup>35</sup>. Этот документ, бесспорно, должен стать предметом отдельного анализа.

Развитие общественных отношений в сфере информационных и коммуникационных отношений опережают их правовое регулирование



и не исключено, что выявятся и иные вопросы развития информационных технологий, которые потребуют решения как на национальном, так и на международном уровнях, но любые вопросы в указанной сфере так или иначе будут связаны с управлением интернетом. В настоящее время довольно сложно предположить, каким образом будет решаться сам вопрос управления интернетом, но ключевой тезис, имеющий значение для его решения, состоит в том, что обсуждение проблем, связанных с управлением интернета, включая вопросы стабильного и безопасного функционирования интернета, не может быть достигнуто только на уровне государств. Все вопросы политики управления интернетом могут решаться только путем вовлечения всех заинтересованных сторон: гражданского общества, частного сектора, технического и академического сообщества, правительств, и именно такой подход был закреплён итоговыми документами двух этапов WSIS.

## When it comes to designing an International Internet Governance Model. Part 2 (Summary)

*Madina B. Kasenova\**

The World Summit on the Information Society has been held under the aegis of two United Nations-sponsored conferences – one in Geneva (2003) and the other in Tunis (2005). The final documents of the Summit envisaged that the realization of the goals and objectives of putting information and communication technologies to use, of establishing an Information Society, and of governance of the Internet would be taken up at the third phase of the World Summit in 2015. The article discusses key measures to be implemented by the year 2015, in terms of the role of international organizations in these efforts.

**Keywords:** Internet; Cyberspace; Internet Governance; Internet Governance Forum; International Law; Cooperation of States; Information Society; WSIS “Golden Book”; Multistakeholders; United Nations; International Organizations.

---

\* Madina B. Kasenova – Ph.D. in law, professor, Head of the Chair of International Private Law, Diplomatic Academy MFA Russia.

<sup>1</sup> Статья является продолжением предыдущей статьи, опубликованной в Московском журнале международного права. См.: Касенова М. Б. К вопросу формирования международно-правовой модели управления интернетом: (к итогам всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества) / М.Б. Касенова // Московский журнал международного права. – 2013. – № 1. – С. 92-108.

<sup>2</sup> Подробнее см.: URL: <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm>, а также доклад Яна Вандемуртелея (Jan Vandemoortele). – URL: [http://www.wssinfo.org/fileadmin/user\\_upload/resources/DESA---post-2015-paper-Vandemoortele.pdf](http://www.wssinfo.org/fileadmin/user_upload/resources/DESA---post-2015-paper-Vandemoortele.pdf)

<sup>3</sup> См., например материалы – URL: <http://www.ifla.org/news/start-of-wsis10-review>, <http://www.ifla.org/news/wsis-10-review-meeting> и др.

<sup>4</sup> <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>.

<sup>5</sup> Многостороннее участие given to all stakeholders – governments, business entities, civil society and international всех заинтересованных сторон получило название «мультистейкхолдеризма» – *Multistakeholderism*.

<sup>6</sup> См. подробнее: Декларация принципов WSIS, пункт 49 (WSIS-03/GENEVA/DOC/0004).

<sup>7</sup> См. подробнее WSIS-03/Geneva/DOC/0004. – URL: <http://www.itu.int/wsis/basic/about.html>.

<sup>8</sup> Ассоциация по развитию коммуникаций (Association for Progressive Communications, APC) является некоммерческой организацией, представляющей частный сектор, см. подробнее: <http://www.apc.org/en/about>.

<sup>9</sup> ЕСПАТ International является глобальной сетью организаций и частных лиц, работающих вместе для ликвидации детской проституции, детской порнографии и торговли детьми в сексуальных целях. Сеть ЕСПАТ состоит из ЕСПАТ групп, действующих в большинстве стран мира, Международного совета, Международной Ассамблеи и Международного секретариата. См. подробнее [http://www.ecpat.net/EI/Ecpat\\_vision.asp](http://www.ecpat.net/EI/Ecpat_vision.asp).

<sup>10</sup> Проект «Золотая книга» был официально начат в октябре 2005 года. – URL: <http://www.itu.int/wsis/goldenbook/Publication/GB-final.pdf>; см. также об этом подробнее – URL: <http://www.wsis-community.org>.

<sup>11</sup> См., например, Резолюция Генеральной Ассамблеи 58/201 – Режим доступа [www.itu.int/wsis/documents/doc\\_multi.asp?lang=en&id=2167](http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=2167); а также «Информация о Всемирном саммите Информационного общества»: <http://www.itu.int/wsis/basic/about.html>.

<sup>12</sup> URL:<http://www.igf/about>

<sup>13</sup> Например, см. – URL: <http://www.magazines.russ.ru/vestnik/2011/30/ne13.html>; <http://www.flcd.ru/news/internet>.

<sup>14</sup> См., например, Резолюцию Генеральной Ассамблеи 58/201. Комитета Министров Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (WSIS) (Женева 10-12 декабря 2003 года); The World Summit on the Information Society (WSIS). – URL:<http://www.itu.int/wsis/basic/about.html>; Документ ООН: A/RES/59/220. Декларация принципов и План действий ВСИС – WSIS-03/Geneva/DOC/0004; резолюцию Экономического и Социального Совета ООН (ЭКОСОС) 2011/16 от 26 июля 2011 года (E/2011/INF/2) и др.

<sup>15</sup> См. Например, – URL: <http://magazines.russ.ru/vestnik/2011/30/ne13.html>; а также <http://www.flcd.ru/news/internet>.

<sup>16</sup> A/65/78.E/2010/68.

<sup>17</sup> См. резолюцию 65/141 Генеральной Ассамблеи <http://www.un.org>.

<sup>18</sup> Раздел «В» резолюции A/65/78-E/2010/68.

<sup>19</sup> [www.itu.int/wsis](http://www.itu.int/wsis).

<sup>20</sup> См.- URL: <http://www.groups.itu.int/wsis-forum2011/>; сведения о деятельности UNGIS см.: [www.ungis.org](http://www.ungis.org). Об основных направлениях деятельности UNGIS – URL: <http://www.ungis.org>.

<sup>21</sup> Например, в настоящее время UNGIS возглавляет ЮНЕСКО. См. об этом URL: <http://www.ungis.org>.

<sup>22</sup> [http://www.ungis.org/Portals/0/documents/thematicmeetings/wsis+10/WSIS+10-Presentation\\_of\\_Outcomes-Action\\_Plan.pdf](http://www.ungis.org/Portals/0/documents/thematicmeetings/wsis+10/WSIS+10-Presentation_of_Outcomes-Action_Plan.pdf).

<sup>23</sup> Коалиция государств IBSA была создана в 2003 году в целях координации, сотрудничества и обмена знаниями по актуальным глобальным проблемам, а также создания условий вклада этих стран в процесс формирования так называемого «нового международного порядка», поскольку эти страны имеют близкие позиции относительно роли и развития международного права. Управление интернетом является одним из тех вопросов, по которому эти государства занимают близкие позиции.

<sup>24</sup> См. Подробнее – URL: <http://www.internetgovernance.org/2011/09/17/india-brazil-and-south-africa-call-for-creation-of-new-global-body-to-control-the-internet>.

<sup>25</sup> См. подробнее URL: <http://igfwatch.org/discussion-board>.

<sup>26</sup> См. подробнее: URL: <http://igfwatch.org/discussion-board/indias-proposal-for-a-unc-committee-for-internet-related-policies-cirp>.

<sup>27</sup> В российской доктрине, в деловой лексике и проч. эта конвенция часто неадекватно называется «Конвенцией о киберпреступности». См. например: Кубалий Й. Управление Интернетом. М., 2010; Касенова М.Б., Якушев М.В. Управление интернетом. Документы и материалы. СПб., 2013 и др.

<sup>28</sup> См. текст Резолюции A66/356: доступно: <http://inosmi.ru/russia/20110913/174603156.html>.

<sup>29</sup> URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html>.

<sup>30</sup> URL: <http://www.Cambridge.org/9781107024434>. Центр передового опыта НАТО по совместной защите от киберугроз (The NATO Cooperative Cyber Defence Center of Excellence), г. Таллинн (Эстония).

<sup>31</sup> См. например, материалы <http://www.3dnews.ru/643092>; <http://www.securitylab.ru/blog/personal/tsarev/29130.php> и др. Взвешенная оценка документа дана А. Лукацким, URL: <http://lukatsky.blogspot.ru/2013/05/blog-post.html>.

<sup>32</sup> Центр передового опыта НАТО по совместной защите от киберугроз (*The NATO Cooperative Cyber Defence Center of Excellence, CCDCOE*), называемый иногда – Объединенный центр передового опыта в сфере кибернетической защиты, создан в 2008 году в г. Таллинне (Эстония) в целях повышения эффективности взаимодействия стран НАТО и расширения их возможностей в сфере кибербезопасности, аккредитован при НАТО и имеет статус международной военной организации. В его компетенцию входит предоставление экспертных заключений по вопросам совместной кибернетической и информационной безопасности для НАТО и стран-членов НАТО.

<sup>33</sup> Доступно: [www.Cambridge.org/9781107024434](http://www.Cambridge.org/9781107024434). Центр передового опыта НАТО по совместной защите от киберугроз (The NATO Cooperative Cyber Defence Center of Excellence), г. Таллинн (Эстония).

<sup>34</sup> См., например, – URL: [http://mirslouvrei.com/content\\_eco/opinio-juris-49850.html#ixzz2YSq1YaOd](http://mirslouvrei.com/content_eco/opinio-juris-49850.html#ixzz2YSq1YaOd).

<sup>35</sup> URL: <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/114.html>.