



Олег Демидов

СДАДУТ ЛИ США КЛЮЧИ ОТ ИНТЕРНЕТА?

28 марта 2014 г. в Сингапуре завершилась 49-я конференция *Корпорации Интернета по присвоению имен и номеров (ICANN)* — структуры, которая играет ключевую роль в координации работы системы уникальных идентификаторов интернета — доменных имен и IP-адресов. Иначе говоря, *ICANN* обеспечивает работу как минимум двух критических уровней инфраструктуры Сети, без которой интернет не может существовать и работать.

Среди всех сюжетов, обсуждавшихся на конференции, один имеет центральное значение и потенциально выходит за рамки спектра узкоспециальных вопросов, интересных прежде всего техническим специалистам. Этот сюжет связан с недавним заявлением специального агентства в структуре Министерства торговли США — *Национальной администрации по телекоммуникации и информации (NTIA)*. 14 марта 2014 г. на сайте *NTIA* появилась публикация, в которой излагалось намерение ведомства «передать ключевые функции системы доменных имен DNS глобальному сообществу заинтересованных сторон».



К
О
М
М
Е
Н
Т
А
Р
И
И

КРИТИЧЕСКАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ИНТЕРНЕТА

Для понимания смысла и значения этой фразы не обойтись без ряда кратких пояснений. Координация работы критической инфраструктуры интернета сегодня вписана в достаточно уникальную организационную и архитектурную модель, прямых аналогов которой в международной практике, пожалуй, не найти. Центральным элементом этой модели, собственно, является *ICANN* — *Корпорация Интернета*, которая не является ни корпорацией, ни международной организацией в привычном смысле этих понятий.

Существуя в правовом поле штата Калифорния и формально являясь некоммерческой корпорацией, *ICANN* строит свою деятельность на модели, известной как мультистейкхолдеризм, или управление с участием всех заинтересованных сторон (*стейкхолдеров*). Смысл модели, грубо говоря, сводится к тому, что состав коллегиальных, в том числе руководящих органов Корпорации формируется из числа представителей всех заинтересованных [в участии в процессах управления интернетом] сторон: государств, бизнеса, гражданского сообщества, а также технических экспертов и сообщества самих пользователей интернета.

Важнейшей особенностью данной модели является отсутствие примата в принятии решений у представителей государств, которые находятся в равных условиях с другими заинтересованными сторонами и не имеют права принимать и продвигать решения в обход мнения других стейкхолдеров. Так, решения *Правительственного консультационного комитета (GAC)* носят для *ICANN* рекомендательный характер и могут игнорироваться правлением корпорации. Прецеденты тому

есть — в 2011 г. правление вопреки позиции GAC в конечном счете санкционировало запуск доменной зоны верхнего уровня для легального порноконтента .xxx.

Вместе с тем одно из национальных правительств исторически находилось в особых взаимоотношениях с *Корпорацией Интернета*, и это, конечно, правительство США. Еще до того, как в 1998 г. была создана сама ICANN, американские власти по мере развития интернета и его коммерциализации решили начать процесс передачи уже существовавшей критической инфраструктурой Сетью в руки того сообщества, которое и стояло у истоков его создания — сообщества технических специалистов. После длительного и многоступенчатого процесса, начавшегося в 1997 г., ситуация пришла к ее нынешнему состоянию. Сегодня отношения ICANN с правительством США регулируются прежде всего контрактом на осуществление функций *Администрации адресного пространства Интернет (IANA)* от 10 января 2012 г.; срок действия некоммерческого контракта на 0 долл. истекает 30 сентября 2015 г.

Согласно контракту, правительство США осуществляет контроль над исполнением критических функций IANA, которые непосредственно осуществляет команда технических специалистов на площадке ICANN. В частности *Национальная администрация по телекоммуникациям и информации* утверждает запросы ICANN на внесение изменений в файл корневой зоны DNS (своеобразный каталог IP-адресов и доменных имен верхнего уровня). Также *Корпорация Интернета* предоставляет Министерству торговли США регулярную отчетность об осуществлении данных функций, а Министерство располагает полномочиями для проведения инспекций для проверки того, как эти функции исполняются.

Зачастую можно встретить упоминание *Администрации адресного пространства Интернет* как отдельной организации, подчиненной *Корпорации Интернета* или входящей в ее корпоративную структуру — это не совсем так. IANA не имеет юридического лица и физически представляет именно группу технических экспертов, выполняющих определенный набор функций — в данном случае в рамках ICANN, а юридически определяется в упомянутом выше контракте именно как совокупность этих функций.

О каких функциях идет речь и почему они столь важны? Ключевых из них четыре: 1) координация присвоения технических параметров протоколов, по которым работает интернет; 2) администрирование файла корневой зоны системы DNS и некоторые другие функции, связанные с работой системы корневых серверов DNS; 3) собственное распределение адресных ресурсов интернета — доменных имен верхнего уровня и блоков IP-адресов; 4) управление доменом верхнего уровня .int и доменом .arpa, зарезервированным для специальных технических целей, связанных с обеспечением работы системы DNS. Не вдаваясь в детали, отметим главное: неисполнение либо ненадлежащее исполнение любой из этих функций (за определенными оговорками в отношении 4-й) повлечет нарушение нормальной работы интернета в глобальном масштабе. Поэтому функции IANA являются критическими.

Именно из комбинации технической специфики этих функций — их централизации, осуществления из единой точки, — и организационного своеобразия той модели, в которой они реализуются, и растут корни ключевого противоречия, привносящего международно-политические нотки в, казалось бы, сугубо технический процесс. Дело в том, что ряд государств, включая Россию, рассматривают описанный выше механизм управления интернет как несовершенный, прежде всего с точки зрения концентрации контроля в руках США и недостаточного участия других стран. С 1998 г. Россия устами МИД призывала к пересмотру существующей модели и передачи отдельных либо всех функций IANA международному сообществу, понимая под таким прежде всего межправительственную площадку ООН и ее специализированных агентств. За прошедшее время несколько поменялись акценты, повысилась готовность России и государств, разделяющих ее позицию, участвовать в работе ICANN. Но на принципиальном уровне вопрос никуда не ушел и даже обострился, как показали дебаты на Всемирной конференции по международной электросвязи, прошедшей на площадке Международного союза электросвязи в декабре 2012 г.

УПРАВЛЯЮТ ЛИ США ИНТЕРНЕТОМ?

Именно в этом контексте и стоит рассматривать и оценивать заявление *NTIA* и последовавшие обсуждения на конференции в Сингапуре. Первым впечатлением наблюдателей как в самих США, так и за их пределами, стало: «Америка сдает пост и готова отдать ключи от управления интернетом всем желающим, в том числе России или Китаю». Любопытно, что подобные алармистские комментарии насчет «узурпации контроля над Сетью авторитарными государствами» прозвучали и из уст американских конгрессменов, и на страницах такого солидного издания, как *Уолл Стрит Джорнал*, а также в ряде других СМИ. Масла в огонь мог подлить и тот факт, что на заседании *GAC* в Сингапуре 23 марта 2014 г. китайский представитель активно поддержал и приветствовал заявление *NTIA* и от лица КНР выразил готовность работать над выработкой предложений по осуществлению контрольных полномочий от США к «глобальному сообществу заинтересованных сторон».

Между тем в обоснованности опасений приходится всерьез усомниться. На том же заседании *GAC* в Сингапуре представитель американского правительства — помощник Госсекретаря США и глава *NTIA* Лоуренс Стриклинг прямым текстом заявил, что США не примут предложения, в основе которого будет контроль над координацией работы системы DNS со стороны какого-либо государства либо межправительственной организации. Также в его выступлении и в самом заявлении зафиксировано, что новый механизм должен быть основан на мультистейкхолдерном подходе. В этой связи важно понимать, что США имеют возможность выбирать и не имеют принципиальных ограничителей по сроку этого выбора.

Да, процесс передачи контрольных полномочий объективно назрел, и разоблачения Сноудена в 2013 г. выступили лишь его дополнительным катализатором. Бросив серьезную тень на США в вопросах управления интернетом, история со Сноуденом подтолкнула Министерство торговли США к форсированию процесса. Дальнейшее промедление означало бы нарастающую политизацию дискуссий вокруг *ICANN* на международных площадках в контексте ее зависимости от США, запятнавших свою репутацию глобальными программами электронной слежки. То есть один из главных мотивов действий американской администрации — отстыковать международные дебаты о собственных пререшениях в Сети от дискуссий вокруг *Корпорации Интернета*. Надо полагать, что такой подход в полной мере отвечает интересам самой *ICANN* — не зря ее президент Фади Шехадэ объявил о намерении вывести Корпорацию из-под американского контроля на площадке *Всемирного форума по управлению интернетом (IGF)* в октябре 2013 г., на пике международной шумихи вокруг Сноудена.

Однако если в ближайшее время предложения по созданию нового механизма контроля над осуществлением функций *IANA* не поступят либо будут категорически противоречить интересам Вашингтона, ничего страшного для США не случится. Контракт *NTIA* с *ICANN* истекает 30 сентября 2015 г., однако в его механизме заложены два опциона на продление — до 30 сентября 2017 г. и 2019 г. соответственно. Кроме того, никто не может взять у *NTIA* эти полномочия, пока агентство само их не отдаст. Процесс обратим, а его ход и результат зависят от качества и содержания поступающих предложений — это один из ключевых сигналов, который Министерство торговли США посылает заинтересованным сторонам.

Разумеется, никто при этом не ведет речь об исключении правительств из процесса формирования нового механизма, хотя президенту *ICANN* пришлось специально отметить это, подчеркнув, что без участия правительств вся инициатива неизбежно утрачивает свою легитимность. Гораздо более сложный вопрос заключается в том, как собственно должен быть сформирован и выглядеть оптимальный механизм, который и мог бы осуществлять контрольные полномочия над функциями по обслуживанию работы системы DNS. на конференции *ICANN* в Сингапуре консенсус свелся к отсутствию каких-либо готовых идей и решений. Зато завязана главная интрига года в сфере управления интернетом — кто сумеет выработать лучшее предложение и каким оно будет? Во-первых, неясно, требуется ли создание новой организационной сущности, просто из логики формальной необходимости юридического лица, которому *NTIA* мог бы вручить контрольные полномочия. В Сингапуре можно было услышать самые разные идеи на этот счет: от расширения мандата Всемир-



ного форума по управлению интернетом (который учрежден под эгидой ООН) или формирования новой неправительственной *квазимеждународной организации* наподобие ФИФА или Международного олимпийского комитета до передачи контрольных полномочий нейтральному государству типа Швейцарии.

Между тем представители самой *ICANN* в ходе конференции высказывались в духе того, что создание некоей новой *entity* необязательно будет оптимальным выбором и можно предложить решения в рамках уже существующей архитектуры интернет-сообщества. Тогда встает вопрос, как надежно отделить контролирующие инстанции от контролируемых, если и те и другие будут открытыми форматами на основе мультистейкхолдерного подхода, в работе которых могут участвовать практически все заинтересованные и компетентные эксперты. Как избежать конфликта интересов и коллизии компетенций?

В свете изложенных вопросов интересна официальная позиция России, которая в Сингапуре в основном свелась к молчаливому наблюдению за протекающими обсуждениями. Ситуация получается достаточно интересная: с одной стороны, изъятие у США особых полномочий по контролю над функционированием критической инфраструктурой Сети с 1998 г. было значимой задачей российской внешней политики. С другой стороны, прописанная в Основах государственной политики РФ в области международной информационной безопасности до 2020 г. цель сформулирована как «интернационализация управления информационно-телекоммуникационной сетью Интернет и увеличение в этом контексте роли Международного союза электросвязи», т.е. прежде всего укрепление роли межправительственного механизма контроля над корнями Сети. Прежде всего потому, что мультистейкхолдерный подход, основанный на отсутствии у государств права решающего голоса, пока не нашел полного понимания у российских государственных органов. В итоге заявление и инициатива *NTIA* выходят и не в пользу официальной российской позиции, и не против нее, а как-то вбок.

Какую позицию выработает Россия в итоге, вопрос вдвойне интересный по той причине, что выработать ее, вероятно, придется очень быстро.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение хотелось бы подчеркнуть достаточно банальную мысль, которая тем не менее зачастую недоучитывают в ходе крупных международных дискуссий. Функции по поддержанию и обеспечению работы системы DNS, как и другие функции *IANA* и большая часть компетенций *ICANN*, не требуют и не заслуживают политизации, будучи сугубо техническими и нейтральными по своей природе. Управление интернетом в том виде, в котором оно было определено в документах Тунисского этапа *Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО)* в 2005 г., отнюдь не ограничивается системой DNS и включает вопросы безопасности и защищенности в Сети, равно как и социальные, экономические и технические вопросы. Соответственно, выработка глобальных политик в сфере управления интернетом и их согласование целесообразно фокусировать на этих более широких социально-экономических и иных аспектах, на вопросах безопасности в Сети, не увязывая их только с вопросами обеспечения работы критической инфраструктуры DNS.

Правительство США при всей контрпродуктивности своих недавних действий в Сети, вскрытых разоблачениями Сноудена, в целом проводило разумную политику невмешательства в координацию работы системы DNS и в значительной степени подходило к своим контрольным функциям формально. Важно, чтобы технические процессы обеспечения работы Сети в результате грядущих изменений лишь укрепили свою нейтральную сущность и не превратились в объект политического торга или инструмент политических стратегий, будь они мультистейкхолдерными или межправительственными. Поэтому американским конгрессменам не следует пугать себя и весь мир узурпацией интернета китайско-российским авторитарным альянсом, а российским стейкхолдерам, включая государство, стоит тщательно поискать возможности и плюсы в озвученной правительством США инициативе. 