

Сущность и процессуальные аспекты мультистейкхолдер-подхода в управлении Интернетом

А.А. Щербович

кандидат юридических наук

преподаватель кафедры конституционного и административного права

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Адрес: 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20

E-mail: ashcherbovich@hse.ru

Аннотация

Система принятия решений в международных организациях по-прежнему весьма консервативна. Состав международных форумов, которые могут создавать значимые международные документы, не меняется на протяжении веков. Только дипломаты и представители международных организаций могут принимать юридически обязывающие решения на международном уровне. Форум по управлению Интернетом (Internet Governance Forum, IGF), созданный в 2006 году решением Всемирного саммита по информационному обществу, который является одним из наиболее авторитетных международных форумов по данному вопросу, не полностью использует свой потенциал для регулирования международных процессов управления Интернетом. Основой этого регулирования является мультистейкхолдер-подход, который состоит в множественности субъектов принятия решений, который включает в себя, в дополнение к традиционным категориям участников в лице государств и международных организаций, представителей гражданского общества, бизнеса, академического и технического сообществ, средств массовой информации и других заинтересованных сторон.

Данное исследование, как ожидается, может внести свой вклад в усовершенствование глобальных механизмов управления Интернетом, принимая во внимание интересы всех категорий участников, а также выработку правил процедуры принятия решений на основе мультистейкхолдер-подхода в управлении Интернетом, что позволило бы Форуму по управлению Интернетом принимать международные акты «мягкого права». Примером таких актов является проект Хартии прав и принципов в Интернете, разработанный Динамической коалицией IGF по правам человека и принципам в Интернете. Эта хартия – своего рода аналог Всеобщей декларации прав человека в отношении Интернета. Необходимость принятия документов по правам человека в Интернете определяет направление развития программ и политики глобального управления Интернетом и роли Форума по управлению Интернетом в этих процессах.

Ключевые слова: управление Интернетом, Форум по управлению Интернетом, мультистейкхолдеризм, права человека, Международная организация труда (МОТ), Организации Объединенных Наций.

Цитирование: Shcherbovich A.A. Multistakeholder approach and human rights in Internet Governance // Business Informatics. 2017. No. 1 (39). P. 7–13. DOI: 10.17323/1998-0663.2017.1.7.13.

Введение

Мультистейкхолдеризм является сравнительно новой идеей управления, но имеет корни в истории международных организаций. Это способ регулирования, разработанный для обеспечения надлежащего управления Интернетом на трех уровнях: наднациональном, национальном

и уровне саморегулирования. Форум по управлению Интернетом (Internet Governance Forum, IGF), который отметил свое 10-летие на 10-м Совещании в ноябре 2015 года в бразильском городе Жуан-Песоа, является важнейшей площадкой для экспертной дискуссии по различным вопросам, входящим в сферу управления Интернетом.

С одной стороны, существует проблема изменения и расширения мандата IGF на следующий срок в пять или десять лет. С другой, проблемой является отсутствие у Форума возможностей для принятия решений. Например, существует необходимость в системе международных документов по различным проблемам, в частности, в области обеспечения прав и свобод пользователей Интернета, а также конфликта юрисдикций и сомнительной проблемы «государственного суверенитета» в национальных сегментах Интернета или в Интернете в целом.

1. Мандат IGF и проблема его продления в 2015 году

Предыдущий пятилетний мандат IGF был один раз продлен после пятилетнего срока в 2010 году, в том виде, в котором он был сформулирован в Тунисской программе Всемирного саммита по информационному обществу (World Summit on the Information Society, WSIS). Мандат IGF изложен в пунктах 72–80 Тунисской программы для информационного общества (Тунисской программы):

«Мы обращаемся к Генеральному секретарю ООН с просьбой ко второму кварталу 2006 года провести в рамках открытого и всестороннего процесса собрание нового органа для ведения политического диалога с участием многих заинтересованных сторон под названием Форум по вопросам управления Интернетом (IGF). Мандат Форума предусматривает, среди прочего, следующее:

- ♦ обсуждение вопросов государственной политики, касающихся ключевых элементов управления использованием Интернета в целях содействия обеспечению жизнеспособности, эксплуатационной надежности, безопасности, стабильности и развития Интернета;

- ♦ содействие диалогу между органами, занимающимися различными перекрестными вопросами международной государственной политики в отношении Интернета, и обсуждение вопросов, не относящихся к компетенции какого-либо из существующих органов;

- ♦ взаимодействие с соответствующими межправительственными организациями и другими учреждениями по вопросам, относящимся к их компетенции;

- ♦ содействие обмену информацией и передовым опытом и с этой целью использование в полной мере опыта академических, научных и технических сообществ;

- ♦ предоставление консультаций всем заинтересованным сторонам с предложением путей и средств ускорения доступности Интернета и его приемлемости в ценовом отношении в странах развивающегося мира;

- ♦ определение возникающих вопросов, доведение их до сведения надлежащих органов и широкой общественности и, при необходимости, подготовка рекомендаций;

- ♦ содействие созданию потенциала в области управления использованием Интернета в развивающихся странах, в полной мере используя для этого местные источники знаний и опыта;

- ♦ оказание помощи в выработке решений по вопросам, возникающим в связи с надлежащим и ненадлежащим использованием Интернета, имеющим особое значение для повседневных пользователей;

- ♦ публикация материалов Форума» [1].

Генеральная Ассамблея ООН одобрила Тунисскую повестку дня в своей резолюции 60/252. Первоначальный мандат IGF был установлен на пять лет, с 2006 по 2010 годы. Признавая важность Форума в содействии устойчивости, надежности, безопасности, стабильности и развития Интернета, а также его роль в создании партнерства между различными заинтересованными сторонами, Генеральная Ассамблея Организации Объединенных Наций просила Генерального Секретаря изучить целесообразность продолжения Форума.

По истечении пятилетнего срока в 2010 году мандат Форума был продлен Генеральной Ассамблеей в резолюции 65/141 его еще на пять лет, с 2011 по 2015 годы, под патронажем Генерального секретаря.

После XX совещания Форума в ноябре 2015 года в г. Жуан-Песоа (Бразилия) мандат Форума был без изменений продлен на 10 лет. Как заявлено в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН 69/204 «Информация и коммуникационные технологии для развития», принятой 19 декабря 2014 года, Генеральная Ассамблея «приветствует с признательностью предложение Мексики провести следующее совещание Форума по управлению Интернетом в 2016 г. и рекомендует продление мандата Форума в 2015 году» [2].

Некоторые активисты гражданского общества заявляли не только о продлении, но и о расширении мандата IGF. Они справедливо указывают, что пятилетний срок является препятствием для долгосрочного планирования и инвестиций. Многие призывают к укреплению IGF, выдвигаются

некоторые инициативы по его развитию. Для удовлетворения потребностей в устойчивом финансировании в 2014 году была создана Ассоциация поддержки IGF. Целью этой некоммерческой организации является содействие устойчивому финансированию Форума.

2. Что такое мультистейкхолдеризм?

Мультистейкхолдеризм является главной особенностью Форума по управлению Интернетом. Мультистейкхолдер-подход обеспечивает широкое участие в процессе принятия решений в международной дипломатии различных групп субъектов, помимо правительств и международных межправительственных организаций, которые традиционно участвуют в принятии решений. С самого начала в многосторонней дипломатии только представители правительств могли принимать участие в важных международных встречах.

Автор книги «Введение в управление Интернетом» Й. Курбалия [3] представляет подход «изменяемой геометрии», который означает, что управление Интернетом требует участия различных заинтересованных сторон, которые различаются во многих отношениях.

К. Гурумурти [4] утверждает, что мультистейкхолдер-формат был создан в рамках WSIS в качестве инновации процедуры глобальных переговоров, не применяясь на других саммитах. Тунисская повестка дня ВВУИО предлагает «полное вовлечение» частного сектора, гражданского общества и международных организаций к управлению

Интернетом. Данный принцип также стал отражением растущей роли негосударственных субъектов в системе ООН.

Значительная роль негосударственных субъектов в управлении Интернетом также обусловлена влиянием новых технологий на научные и академические круги. Здесь также важна свобода от государственного контроля, которая является важнейшей предпосылкой инноваций в области инфокоммуникационных технологий. Роль частного сектора жизненно важна для стабильности и развития Интернета [4].

Дж. Кулеша [5] считает, что принцип мультистейкхолдеризма означает равное участие всех групп, вовлеченных в управление Интернетом: правительств (действующих от своего имени или представленных в рамках межправительственных организаций), гражданского общества (представляющего интересы пользователей) и бизнес-сектора (представляющего телекоммуникационный и другие сегменты рынка). Этот принцип придает управлению Интернетом уникальный характер в области международных отношений, непосредственно определяя соответствующее нормативно-правовое регулирование. Впервые не только национальные правительства должны находить компромисс между собой — они должны искать компромисс с «управляемыми» (гражданским обществом, частным сектором и т.д.), которые обычно играют второстепенную роль в вопросах управления. Поскольку Интернет является сетью равных, эффективная работа возможна только посредством общего консенсуса [5].

Традиционная модель управления



Мультистейкхолдеризм



Рис. 1. Сравнение «традиционной» модели управления и принципа мультистейкхолдеризма

На сегодняшний день существует три уровня регулирования Интернета: международный, национальный (государственный) и уровень саморегулирования. В силу специфики Интернета ни один из этих уровней не является самодостаточным или единственно возможным — все они в достаточно высокой степени взаимосвязаны (взаимозависимы).

Некоторые ученые подвергают сомнению потенциал таких стратегий управления. Они утверждают, что мультистейкхолдер-подход сталкивается с большим количеством неразрешимых задач, в том числе ввиду недостаточного участия субъектов, нехватки времени или конфликтов интересов, трудностей в достижении консенсуса по ключевым вопросам, дисбаланса между различными группами заинтересованных сторон, а также отсутствия социальной и политической легитимности. Однако даже критики приходят к выводу о том, что такой подход может быть использован как средство содействия диалогу и достижению консенсуса, а не для реализации политики и надзора.

В некоторых случаях мультистейкхолдер-подход зарекомендовал себя как более эффективная стратегия по сравнению с традиционными законодательными мерами, обеспечивая расширение стандартов корпоративного поведения, новые процедуры сертификации, новые средства мониторинга, а также повышенное общественное осознание действий и влияние корпораций. В совокупности все это изменяет ландшафт и раскрытие информации в области роли и ответственности частного сектора в глобальной экономике [6].

Дж. Малкольм, оценивая роль мультистейкхолдер-подхода на круглом столе «Права человека в Интернете: правовые основы и технологические последствия», организованном Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» в рамках на IGF–2012 в Баку, пришел к следующим выводам. По его мнению, необходимо сочетать сильные и слабые стороны всех заинтересованных сторон в многостороннем процессе разработки общих или руководящих принципов, которые правительства, частный сектор и гражданское общество могут принять в качестве основы для своей деятельности. Форум по управлению Интернетом может быть хорошим местом для начала разработки глобальной политики в области прав человека в Интернете, в частности, в тех областях, где иначе не может быть достигнут консенсус между участниками, например, неприкосновенность частной жизни и облачные услуги. Тем не менее,

мандат Форума не позволяет разработать и, главное, принять рекомендации по этим вопросам [7].

3. Процедурные вопросы и пример МОТ

Как правило, специализированные структуры ООН, такие как международные межправительственные организации, за редким исключением, имеют схожую структуру, состоящую, как минимум, из трех элементов — пленарного органа, Совета и секретариата. То же относится ко всем межправительственным конференциям, обладающим возможностями принятия решений.

В пленарный орган (Ассамблею, Генеральную конференцию и т.д.) входят делегаты всех стран — членов организации.

Исполнительные функции выполняет Совет — орган, более ограниченный по составу.

Существует также секретариат — орган, ответственный за текущее делопроизводство в организации, подготовку документов, а также выполняющий функции депозитария по заключенным договорам. Высшим исполнительным должностным лицом, как правило, является Генеральный секретарь, который возглавляет Секретариат.

В ряде учреждений также имеются вспомогательные органы, призванные обеспечивать их функции по ряду специальных вопросов. Состав этих органов не типичен и варьируется от учреждения к учреждению.

Порядок работы пленарных, исполнительных и вспомогательных органов определен правилами процедуры — внутренним документом, который может называться по-разному в зависимости от организации (правила процедуры, регламент, общие правила относительно конференций и т.д.). Такой документ обязателен только в отношении принявшего его органа.

В правилах процедуры, как правило, отражаются такие вопросы, как порядок проведения очередных и внеочередных сессий, утверждение повестки дня, проверка полномочий делегатов, права и обязанности делегатов, а также должностных лиц органа, обязательно включая общие и специальные права председателя, порядок ведения протоколов заседаний, официальные и рабочие языки, порядок проведения голосования и выборов, а также порядок участия не членов и наблюдателей и порядок внесения изменений и дополнений в правила процедуры.

Эта структура, органы и правила процедуры важны для возможности принятия решений в рамках конкретной международной организации или конференции. Следует отметить, что IGF имеет для этого почти все возможности. Форум имеет постоянный Секретариат, находящийся в Женеве, он имеет «Многостороннюю наблюдательную группу (MAG), выполняющую исполнительные функции для Форума. Сам Форум (его ежегодные совещания в разных странах мира) может выступать в качестве пленарного органа. На каждом совещании IGF проводятся пленарные сессии по различным вопросам повестки дня: правам человека, управлению критическими ресурсами Интернета и т.д.

Как следует из нынешнего мандата, IGF создан как совещательный орган, который не имеет возможности принятия решений. Тем не менее, в истории уже существует международный орган, являющийся мультистейкхолдерным и имеющий такую возможность. Это Международная организация труда (МОТ), созданная в 1919 году.

Международная конференция труда, или Генеральная конференция МОТ (далее – Конференция МОТ), являющаяся пленарным органом МОТ, в некоторых отношениях уникальна [8]. Заседая, по крайней мере, ежегодно, она включает в себя все государства – члены МОТ. Каждый член МОТ делегирует на Конференцию четырех представителей, из которых два должны быть представителями Правительства, а два других – делегатами, представляющими соответственно объединения работодателей (предпринимателей) и работников каждого из членов МОТ. Все делегаты утверждаются правительством, но два так называемых неправительственных делегата должны быть избраны по соглашению с профсоюзной организацией соответственно работодателей и работников, если такие организации существуют и являются наиболее представительными среди работодателей или работников, в зависимости от обстоятельств, в их странах. В этом проявляется «трехсторонний» характер МОТ (принцип трипартизма), в том числе и в ее Административном совете. Таким образом, несмотря на то что в числовом выражении обеспечивается преобладание «государственных интересов», введение неправительственных делегатов является революционным шагом. Расходы неправительственных делегатов несет бюджет самой МОТ. Каждый делегат имеет право голосовать индивидуально по всем вопросам. Автономия трех различных групп в рамках одного государства предполагает такие отношения в пределах националь-

ной делегации, когда правительственные делегаты, работодатели и работники являются независимыми друг от друга.

Конференция МОТ непосредственно решает, какие делегаты должны иметь право голосовать, то есть составляет «секцию голосования». Исключенные делегаты имеют право обратиться в специальную комиссию, состоящую из независимых членов, назначенных Административным советом. Комиссия может добавить в «секцию голосования» не более двух делегатов, и ее решение должно быть окончательным, не подлежащим обсуждению или обжалованию. Заметим, что эта процедура нацелена лишь на урегулирование проблемы состава комитетов и не претендует на решение вопроса о будущем трехсторонней системы в МОТ.

Основная проблема здесь – это проблема подтверждения полномочий неправительственных делегатов и вручение верительных грамот. Общие правила, применимые к этому вопросу, как ожидается, приведут к значительной административной экономии, как для государств, так и для Организации, посредством взаимосвязанных, но независимых рекомендаций в части модификации существующей системы вручения верительных грамот.

Уникальная трехсторонняя структура Международной конференции труда до сих пор вызывает проблемы, связанные с утверждением полномочий. Часто приходится обжаловать полномочия тех или иных неправительственных делегаций. На заседании 2004 года Международная конференция труда расширила мандат Комитета по проверке полномочий на временной основе, с целью обеспечения независимости и представительности делегаций [9]. Хотя текущий мандат Форума по управлению Интернетом не предполагает принятия решений, в случае расширения его мандата этот вопрос представляется актуальным.

Заключение

В заключение, мы должны подчеркнуть следующее.

Во-первых, мультистейкхолдер-подход отражает суть Интернета в качестве сети сетей. Три уровня управления Интернетом и их взаимосвязи демонстрируют наднациональную природу Интернета. Поэтому здесь необходима принципиально новая модель управления, отличная от традиционной, в которой все участники подчинены национальным правительствам, как показано на *рисунке 1*.

Во-вторых, пример Международной организации труда демонстрирует модель эффективного принятия решений международным органом под эгидой Организации Объединенных Наций, в состав которого входят не только правительственные делегаты. Эта же модель может быть применена к Форуму по управлению Интернетом в случае рас-

ширения его мандата. Форум имеет большинство атрибутов международной организации – секретариат, Мультистейкхолдерную совещательную группу (Multistakeholder Advisory Group, MAG) в качестве исполнительного органа, а также ежегодные совещания Форума в качестве квази-пленарного органа. ■

Литература

1. Tunis agenda for the information society. WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev. 1)-E (18 November 2005). World Summit on the Information Society, 2005.
2. Information and communications technologies for development. A/RES/69/204 (19 December 2014). United Nations, 2004.
3. Kurbalija J. An introduction to Internet Governance. DiploFoundation, 2014.
4. Gurumurthy G.K. Internet Governance and development agenda // Economic and Political Weekly. 2008. Vol. 43. No. 14. P. 19–23.
5. Kulesza J. International Internet law // Global Change, Peace & Security. 2012. Vol. 24. No. 3. P. 351–364.
6. Jerbi S. Assessing the roles of multi-stakeholder initiatives in advancing the business and human rights agenda // International Review of the Red Cross. 2012. Vol. 94. No. 887. P. 1027–1046.
7. MacIolm J. Human rights on the Internet: Legal frames and technological implications (statement on the workshop) // Human rights on the Internet: Legal frames and technological implications. Issue 2 / Ed. by S.V. Maltseva, M.M. Komarov, A.A. Shcherbovich. Moscow: HSE, 2013. P. 4–59.
8. Bowett D.W. The law of international institutions. 4th ed. London: Stevens & Sons, 1982.
9. Sabel R. Procedure at international conferences. A study of the rules of procedure at the UN and at inter-governmental conferences. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.