

ОБЗОР | REVIEW

Фрагментация Интернета в повестке Организации Объединенных Наций

А. Г. Игнатьев*

Центр глобальной ИТ-кооперации, Москва, Россия

andrey.ignatyev.g@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4256-0850

Аннотация

Статья отражает современные подходы к вопросам регулирования Интернета применительно к аспектам фрагментации. Освещены противоречивые, разнонаправленные тенденции: попытки сохранить и упрочить целостность и устойчивость Интернета на международном уровне и стремление государств к суверенизации и защите национальных сегментов сети. Представлены ретроспектива и дальнейшие направления дискуссии по вопросам фрагментации в Организации Объединенных Наций (далее — ООН). Сделан вывод о том, что сегодня вопросы фрагментации Интернета являются частью общего процесса социотехнической трансформации. Объектом регулирования становятся сложнейшие системы трансграничного масштаба. Ввиду этого необходимо выработать сбалансированную концепцию, которая обеспечит прогрессивное и безопасное развитие Интернета в условиях перехода к цифровому обществу. Управление Интернетом на глобальном уровне в интересах граждан (пользовательской аудитории) возможно только при осознании экзистенциальных рисков и создании справедливых международных механизмов, отвечающих реалиям современных социальных процессов и технологической революции. В условиях, когда реальные рычаги управления на уровне инфраструктуры и технологий все больше переходят под контроль транснациональных корпораций, выработка таких справедливых механизмов в рамках бюрократических процедур ООН усложняется. Все острее встают вопросы согласования позиций глобальных игроков. Есть основания полагать, что в ближайшие годы эти тенденции будут усиливаться.

Ключевые слова: фрагментация Интернета, управление Интернетом, международное регулирование информационно-коммуникационных технологий, суверенитет

Для цитирования: Игнатьев А. Г. Фрагментация Интернета в повестке Организации Объединенных Наций. *Журнал ВШЭ по международному праву / HSE University Journal of International Law*. 2025. Том 3. № 1. С. 98–114.

* Андрей Геннадьевич Игнатьев — руководитель аналитического направления.

Internet fragmentation on the United Nations' agenda

A. Ignatev*

Centre for Global IT Cooperation, Moscow, Russia

andrey.ignatyev.g@gmail.com

ORCID: 0000-0003-4256-0850

Abstract

The article reflects modern approaches to Internet regulation in relation to fragmentation aspects. It highlights the contradictory, multidirectional trends — attempts to preserve and strengthen the integrity and sustainability of the Internet at the international level and the states' efforts to sovereignise and protect national segments of the network. A retrospective and future directions of the fragmentation debate at the United Nations are presented. Based on the analysis, it is concluded that Internet fragmentation issues are part of the overall process of sociotechnical transformation. Complex systems on a transboundary scale are becoming the object of regulation. These circumstances require a balanced concept that will ensure the progressive and secure development of the Internet in the transition to a digital society. As the real levers of governance at the level of infrastructure and technology are increasingly under the control of transnational corporations, the development of fair mechanisms within the bureaucratic procedures of the UN is becoming more and more difficult. The issue of harmonising the positions of global players is becoming increasingly important. These trends are expected to grow in the coming years.

Key words: Internet fragmentation, Internet governance, international regulation of information and communication technologies, sovereignty

Citation: Ignatev A. G. Internet fragmentation on the United Nations' agenda. *HSE University Journal of International Law*. 2025. Vol. 3. No 1. P. 98–114.

* **Andrey G. Ignatev** — Head of Analytics.

Введение

Современный Интернет¹, во многом определяющий дальнейшее развитие цивилизации, становится полем идеологических, политических и экономических столкновений, зоной конфликта интересов глобальных игроков. В этой области необходима опора на правовые концепции и эффективные международные инструменты, которые будут отвечать вызовам современного человечества. Сегодня центральная роль управления глобальным Интернетом принадлежит ООН. Эти проблемы обсуждаются в рамках Форума по управлению Интернетом (Internet Governance Forum, далее — IGF)² и Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (далее — ВВУИО)³.

В настоящее время дискуссия о фрагментации Интернет-пространства находится в ООН на этапе изучения самого процесса фрагментации, его природы, характера и возможных последствий. Согласование позиций идет медленно, и пока нет определенных перспектив по принятию каких-либо практических действий на международном уровне.

За последние 17 лет 52 государства в той или иной форме блокировали или ограничивали деятельность глобальных социальных платформ. Просматривается тенденция региональной или национальной суверенизации Интернет-пространства. Власть технологических гигантов в Интернете привела к таким явлениям как деплатформизация, деплатформинг и деранкинг, а глобальный контроль технологических платформ за сбором и обработкой информации во всех уголках мира можно обозначить как проявление «колониализма данных» (Сытник и др., 2024, с. 21). Дезинформация, огромный оборот деструктивного и непроверенного контента, вмешательства в избирательные кампании и политическую жизнь государства — все это также усиливает процессы фрагментации в мировой сети.

Анализ дискуссии о проблемах фрагментации Интернета в ООН и соответствующих исследований показывает, что развитие техники и новых

¹ В Модельном законе «Об основах регулирования Интернета» Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств (Приложение к постановлению МПА СНГ от 16 мая 2011 года № 36-9) Интернет определен как «глобальная информационно-телекоммуникационная сеть, связывающая информационные системы и сети электросвязи различных стран посредством глобального адресного пространства, основанная на использовании комплексов интернет-протоколов (Internet Protocol, IP) и протокола передачи данных (Transmission Control Protocol, TCP) и предоставляющая возможность реализации различных форм коммуникации, в том числе размещения информации для неограниченного круга лиц». Определение Интернета представлено также в словаре ЮНЕСКО. URL: <https://uis.unesco.org/en/glossary-term/internet>.

² Internet Governance Forum — IGF. URL: <https://intgovforum.org/en>. См. также: https://intgovforum.org/en/filedepot_download/261/22254.

³ World Summit on the Information Society — WSIS. URL: <https://www.itu.int/net4/wsis/forum/2025/>.

возможностей информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ) сталкивается с новыми глобальными вызовами. При этом техническое развитие Интернет-коммуникаций опережает осознание общих социо-гуманитарных целей человечества.

С точки зрения права и юридической практики в отношении развития Интернета в целом и фрагментации в частности остро встает вопрос о защите фундаментальных прав человека, обеспечении справедливости и свободы личности. В глобальной сети сталкиваются различные национальные правовые модели, появление которых, в свою очередь, обусловлено различными ценностями народов, их религиозными и культурными традициями, укладами жизни и т. д.

Виртуальный мир без границ создает совершенно новые правовые прецеденты и коллизии. Расширение свободы в сети одновременно сопряжено с новыми формами правонарушений, манипуляций, злоупотреблений, с различными видами избыточного контроля и социального управления. Свобода легко превращается в несвободу, личный выбор — в зависимость, автономность — в добровольное (осознанное или неосознанное) подчинение или регламентацию, солидарность — в разобщенность и усиление противоречий между различными группами. Эволюционное и прогрессивное правовое регулирование сталкивается с необходимостью выхода за рамки чисто юридической науки, требует погружения в технологические аспекты, философию, антропологию, нейрофизиологию, психологию и другие сферы. Сегодняшние политические акторы, регуляторы и профильные надзорные институты проходят сложный этап преобразования и поиска действенных механизмов нормотворчества и правоприменения в условиях новых вызовов цифровизации.

Решение проблемы фрагментации Интернета наглядно показывает многоуровневый характер ее причин и последствий. Геополитические конфронтации пока не позволяют выработать сбалансированные решения на политическом, экономическом и социально-культурном уровнях. Дальнейшая формализация в рамках ООН международных правовых норм в сфере управления Интернетом, вероятно, будет протекать медленно ввиду сопряжения этого процесса с острым противостоянием и столкновением интересов различных игроков.

1. Развитие дискуссии и ее итоги

Впервые об угрозе фрагментации Интернета было заявлено на Берлинском Форуме ООН по управлению Интернетом в 2019 году. Эксперты отметили, что Интернет может ожидать децентрализация, а

управление глобальной сетью будет затрудняться ввиду слишком разных политических, экономических и технологических векторов развития государств и регионов мира. До сих пор существуют различные мнения о том, что включает в себя понятие «фрагментация Интернета». Этот термин часто звучит на международных встречах, однако участники понимают его неоднозначно. При обсуждении фрагментации используются и такие определения как «сплинтернет», «балканизация Интернета», а также децентрализация и поляризация. В большинстве случаев обсуждение фрагментации проходит в рамках разработки политик регулирования глобального информационного пространства, выработки руководящих принципов Интернета, обсуждения вопросов обеспечения доступа к сети и связности Интернета, проблем поляризации в информационной среде и модерации контента.

В 2021 году на основе инициативы многосторонней коалиции организаций гражданского общества, бизнеса и технического сообщества в рамках деятельности Форума по управлению Интернетом была создана Политическая сеть по фрагментации Интернета (Policy Network on Internet Fragmentation — PNIF). На данную сеть были возложены задачи повышения осведомленности о технических, политических, правовых и нормативных мерах и действиях, которые представляют риск для открытого, взаимосвязанного и взаимодополняемого Интернета. Многосторонняя консультативная группа (Multistakeholder Advisory Group — MAG) утвердила фрагментацию Интернета в качестве темы для межсессионного мероприятия Форума. Было решено разработать рамочный документ по проблематике фрагментации и постепенно дополнять его различными тематическими исследованиями, изучать причины и потенциальные последствия фрагментации, готовить рабочие рекомендации, предотвращающие данное явление. Двухлетний план работы PNIF включал создание систематической и всеобъемлющей основы — отдельного обзорного документа, в котором бы отражались общие подходы к фрагментации и ее воздействие на развитие глобальной сети.

Одной из ключевых проблем фрагментации является несовпадение позиций и интересов крупных транснациональных корпораций, государств и гражданского общества. Кроме того, к Интернету, в силу его природы, не всегда можно применить нормы и требования классического, традиционного или так называемого аналогового права. Специалисты высказывают мнение, что невозможно поставить под полный и всеобъемлющий контроль большие цифровые платформы, то есть технологических гигантов, которые разрабатывают и внедряют технические

инновации, постоянно совершенствуют функционал и сервисы, расширяют свою аудиторию, привлекая новых клиентов.

Подавляющая часть источников объясняет фрагментацию с точки зрения общей идеи о том, что Интернет может распасться на отдельные сегменты «киберпространства». А это, в свою очередь, поставит под угрозу его связность (Drake, Cerf, & Kleinwächter, 2016, p. 3).

Применительно к вычислительным системам связность сети (англ.: *network connectivity*) можно определить как минимальное число параллельных трактов между любой парой узлов. Связность сети характеризует устойчивость сети к повреждениям, то есть ее способность обеспечивать функционирование системы при отказе компонентов сети⁴. В более широком значении связность — это свойство сети, позволяющее разнородным устройствам взаимодействовать между собой.

К настоящему времени в документах ООН, как правило, указываются три основные формы фрагментации.

Во-первых, технологическая фрагментация, когда отдельные элементы базовой инфраструктуры препятствуют способности систем полностью взаимодействовать и обмениваться пакетами данных, что негативно сказывается на стабильном функционировании Интернета во всех конечных точках. Здесь уместно упомянуть об усиливающейся санкционной войне и ограничениях на поставку высокотехнологичного программного обеспечения и оборудования — фактор, который напрямую взаимосвязан с данным видом фрагментации.

Во-вторых, государственная фрагментация: политика и меры национальных правительств, ограничивающие или предотвращающие использование Интернета для создания, распространения или доступа к определенным информационным ресурсам или контенту.

В-третьих, коммерческая фрагментация: бизнес-практика, ограничивающая или предотвращающая использование Интернета для создания, распространения или доступа к определенным информационным ресурсам или контенту.

К числу спорных и неопределенных вопросов, которые формируют дискуссию вокруг фрагментации, можно отнести следующие:

– вопрос о возникновении фрагментации и ее возможных типах: эксперты спорят, насколько в целом уместно классифицировать сложную природу процессов, вызывающих фрагментацию;

⁴ Словарь терминов в коллекции «Вычислительные системы», Новосибирский государственный университет, Новосибирск.
URL: http://db4.sbras.ru/elbib/data/show_page.phtml?13+1177

– можно ли выделить преднамеренную фрагментацию как конечную и основную цель действий участников, или она всегда является следствием объективных процессов (в рамках данного пункта можно, соответственно, размышлять и об ответственности каких-либо акторов за нарушение Интернет-связности);

– вопрос о степени воздействия и измерении фрагментации, выделении релевантных параметров или свойств (как определить глубину, структуру и другие характеристики фрагментации; охватывает ли она большие сегменты или области деятельности в сети или же носит характер, применимый к ограниченному набору процессов, операций и участников);

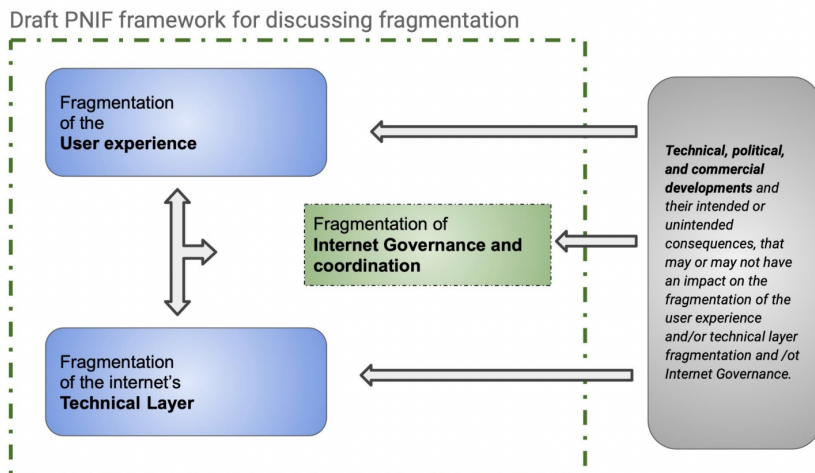
– вопрос о влиянии фрагментации на мировые и региональные процессы и общество в целом (применительно к конкретным случаям — можно ли выделять положительную, отрицательную или нейтральную фрагментацию).

В 2022 году на Форуме ООН по управлению Интернетом (IGF 2022) участниками PNIF при Многосторонней консультативной группе (MAG) был подготовлен рамочный подход к вопросам фрагментации⁵. В документе выделены три ключевых измерения фрагментации:

- фрагментация пользовательского опыта;
- фрагментация технического уровня Интернета;
- фрагментация управления и координации Интернета.

В рамках этого подхода обозначен тезис о том, что технические, политические и коммерческие изменения и их ожидаемые (предполагаемые) или непреднамеренные последствия могут оказывать или не оказывать влияние на фрагментацию. Предложенная PNIF схема (см. ниже) отражает потенциальные взаимосвязи и пересечения между измерениями.

⁵ Policy Network on Internet Fragmentation (PNIF), Draft framework & Discussion document. URL: https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/256/23770.



Источник: Отчет PNIF по итогам работы в 2022 г. для выработки подхода к вопросам фрагментации (проект рамочной структуры).
URL: https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/256/23770

На Форуме IGF 2023 в Токио возникла довольно любопытная ситуация, когда ранее признаваемая международными экспертами трехуровневая фрагментация Интернета (измерение контентной политики, технической взаимосвязанности и регулирования/управления) была представлена рядом спикеров в более ограниченном формате и сводилась главным образом к техническим вопросам (англ.: *fragmentation of the Internet's technical layer*). При этом контентную фрагментацию Интернета предлагалось рассматривать через призму «разного пользовательского опыта» (англ.: *different user experience*), а регуляторную — в рамках несовершенного механизма многостороннего взаимодействия сторон (англ.: *multi-stakeholder approach*). Попытки переосмысления феномена фрагментации еще более усложняют дискуссию, привнося новые довольно размытые определения и могут создать условия, когда при необходимости такие проблемы как дискриминация в сети или неравный доступ к информации могут интерпретироваться по-разному. В одних случаях и применительно к конкретной стране такие проблемы могут быть усилены и помещены в центр повестки международных встреч, в других — по сути, могут замалчиваться и тем самым выводиться на второй план.

В наши дни эксперты все чаще отмечают, что региональное регулирование может негативно влиять на связность и целостность сети,

ограничивая свободное распространение информации. Таким образом, налицо сложное противоречие. С одной стороны, очевидна необходимость усиливать регулирование для предотвращения угрозы терроризма, распространения наркотиков, продажи оружия, борьбы с разжиганием ненависти, сексуальной эксплуатацией, развращением детей и т. д. В мире все острее встает вопрос модерации деструктивного контента и обеспечения политического и экономического суверенитета государств. С другой стороны, тенденция к жесткому регулированию безусловно создает барьеры для единого глобального Интернета, как общедоступного и свободного инструмента коммуникации, экономической, технологической и политической интеграции.

В аналитическом обзоре Центра глобальной ИТ-кооперации «Актуальные тренды регулирования интернета. От открытого пространства безграничной свободы к региональной и страновой фрагментации» (Линдре, Игнатьев, 2023, с. 8) приводится подробный анализ исследований в рамках проблем регулирования современного Интернета. В частности, со ссылкой на европейский документ (EPRS, 2022, с. 1) приведен тезис о том, что единство и открытость Интернета находятся под сильным давлением политических, коммерческих и технологических изменений. Законодательные инициативы ЕС (акты «О цифровых услугах»⁶, «О цифровых рынках»⁷, «Об искусственном интеллекте»⁸ и Директива о сетевой и информационной безопасности «NIS 2»⁹) в определенных специфических аспектах регулирования могут помочь в решении общей проблемы фрагментации, но также могут и повлечь за собой ограничения и потенциально непредвиденные последствия. Кроме того, термин «фрагментация» может быть применим к «Интернету как к инфраструктуре», так и к «Интернету как к общественному пространству».

В документе обозначены четыре возможных стратегии (по сути, четыре сценария, по которым могут развиваться события):

- сохранить *status quo*;
- принять фрагментацию;
- противостоять фрагментации, то есть модели «расхождения/раскола»;
- представить дискуссию как вопрос о соблюдении основных прав человека.

Таким образом, в мире все отчетливее фиксируется стремление правительств взять под контроль все процессы внутри своих юрисдикций,

⁶ URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_2545.

⁷ URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1978.

⁸ URL: <https://artificialintelligenceact.eu/the-act/>.

⁹ URL: <https://www.nis-2-directive.com/>.

начиная с аспектов защиты данных и заканчивая проблемами обеспечения комплексной информационной безопасности. Необходимо отдельно отметить, что все большее значение приобретают задачи финансового и налогового регулирования. Интернет-сервисы приобретают новые функции. Это можно наблюдать на примере расширения возможностей мессенджеров, которые за счет технологий шифрования и блокчейна предлагают огромной по охвату аудитории услуги по продаже, покупке и хранению криптовалюты (например, в 2022 году в Telegram запущен бот @wallet)¹⁰. Вероятно, развитие технологий в этом направлении может не только создать условия для обслуживания криптокошельков, но и значительно активизировать финансовый рынок P2P, при этом владельцы таких приложений будут нацелены на распространение услуг «поверх границ». В результате, до предела обострится еще одно поле противостояния, которое можно связать с вопросом свободного обмена ценностями и активами.

В этих условиях самым простым (но, видимо, отнюдь не оптимальным) выходом для регуляторов будет введение запретительных мер. Это еще одно подтверждение тому, что технологии опережают сбалансированное регулирование, а проблема фрагментации в целом требует продуманного подхода, опирающегося на принципы управления сложной системой. В данном же случае, применительно к Интернету, анализируемый объект (глобальная сеть, в которую вовлечены миллиарды людей и интегрировано множество приложений) столь проблематичен, что вскрыть все взаимосвязи, интересы и возможности всех сторон представляется сверхсложной и весьма ответственной задачей. Проблемы такого уровня должны решаться на основе глубоких научных расчетов, оценки очевидных и потенциальных рисков, которые могут проявиться в долгосрочной перспективе. И даже при таком подходе найти компромисс и преодолеть жизненно важные разногласия участников будет непросто.

Проблема фрагментации тесно связана с общей поляризацией пользовательской аудитории. Сегодня на общество и отдельного человека все больше давит общая нездоровая атмосфера в информационном пространстве, которая похожа на «войну всех против всех»: политические, экономические, религиозные, межнациональные, расовые и другие проблемы зачастую тиражируются на различных платформах и разделяют людей по определенным социальным группам, по вероисповеданию,

¹⁰ Давыдов-Громадин, Д. (16 июля 2024) Как работает кошелек TON в Telegram и для чего он может понадобиться. *РБК*.
URL: <https://www.rbc.ru/crypto/news/66963e709a79478b1618f35d?from=copy>.

воззрениям и убеждениям. В условиях фрагментации такая разобщенность людей вызывает еще большую психоэмоциональную нагрузку и состояния стресса. Таким положением дел при желании легко воспользоваться, настроив аудиторию на определенные действия.

В этой связи можно вести речь о различных видах управляемой поляризации. Например, о создании условий для так называемых информационных каскадов — ситуаций, в которых большие группы людей на основе наблюдения за поведением других могут повторять их поступки и реакции, следовать их примеру, формировать тем самым новый лавинообразный «каскад». Поляризация зачастую приводит и к увеличению числа закрытых «эхо-камер», где люди изолированно от других, сторонних взглядов и мнений существуют только в своей политической или какой-либо другой коммуникационной среде, не пытаясь искать компромиссы, новые взаимодействия, расширять свои представления о мире, проявлять интерес к противоположным мнениям и суждениям.

Сегодня исследователи Интернета обращаются и к проблеме фрейминга в сети. Согласно подходу Р. М. Энтмана (Entman, 2004, с. 23–24), фрейминг рассматривается как феномен, близкий к манипуляции, предполагающий отбор или подчеркивание некоторых черт событий или вопросов повестки дня, с тем чтобы продвигать определенную интерпретацию, оценку и/или решение. Современные программные алгоритмы, влияющие на Интернет-коммуникацию внутри социальных платформ, способны форматировать поведение пользователей и влиять на взаимодействие людей. «Разные цифровые платформы и разные социальные сети могут быть рассмотрены как разные фреймы, создающие границы возможного, допустимого, желательного поведения» (Богомякова, Харманская, 2024, с. 172).

Регулирующее воздействие на процессы фрагментации — лишь часть общего процесса правового регулирования Интернета как некоего феномена в динамике, который не может рассматриваться в терминах и концептуальных подходах «доцифрового» общества. С точки зрения неклассической рациональности (Степин, 2009, с. 250) мы имеем дело с саморазвивающейся системой, поведение которой обусловлено множеством взаимодействий и функций. Их категориальность, целостность и противоречия еще предстоит осмыслить, особенно учитывая проникновение в Интернет-технологии алгоритмов искусственного интеллекта, которые мгновенно масштабируют в сети все эффекты, как позитивные, так и негативные. Сложность заключается еще и в постоянной эволюции системы, в непрекращающейся динамике и возникновении в Интернет-пространстве новых сущностных процессов, которые должны

рассматриваться на междисциплинарном уровне, в том числе с применением убедительных философско-методологических концепций. «Сложные саморазвивающиеся системы характеризуются открытостью, обменом веществом, энергией и информацией с внешней средой. В таких системах формируются особые информационные структуры, фиксирующие важные для целостности системы особенности ее взаимодействия со средой (“опыт” предшествующих взаимодействий). Эти структуры выступают в функции программ поведения системы» (Степин, 2003, с. 6). С этой точки зрения оценка воздействия «мировой паутины» и социогуманитарные последствия такого воздействия на человека и общество представляются еще довольно слабо изученными.

Применительно к вопросам управления Интернетом все более популярной становится дискуссия об этике как инструменте регулирования. Разработано множество деклараций и кодексов по развитию сети. В большинстве случаев такие документы носят декларативный характер и не подкреплены серьезными междисциплинарными исследованиями, экспериментальными измерениями, социальными замерами. Проблема не рассматривается на глубоком научно-теоретическом уровне. Отдельные тезисы и положения не всегда аргументированы с точки зрения теорий моральной философии, а используемый категориальный аппарат не всегда тщательно выверен и нередко усиливает терминологический хаос и методологическую бессистемность. Специалисты отмечают, что механизм разработки этических кодексов должен учитывать баланс интересов и роли действующих субъектов (Паршакова, Мурована, 2009, с. 53), опираться на теоретически обоснованные концепции и апробированные практики. При таких условиях инструменты этического регулирования могут стать полезным подспорьем для разработки законодательных норм.

На состоявшемся в июне 2024 года вебинаре PNIF, повестка которого была сфокусирована на вопросе об актуальности избежания фрагментации Интернета¹¹, каких-либо значимых подвижек в формировании исследовательской базы фрагментации не произошло, хотя в целом и отмечалось, что необходимо перейти к работе по поиску рекомендаций, способных помочь политикам в их практических действиях, показывать пути улучшения ситуации с фрагментацией.

По итогам вебинара были намечены следующие направления дальнейшей работы PNIF:

- собирать и предоставлять информацию о различных аспектах влияния фрагментации, например, о влиянии фрагментации сети,

¹¹ PNIF webinar 1 - Avoiding Internet Fragmentation, still a matter of concern in 2024? (19 June 2024). URL: https://www.intgovforum.org/en/filedepot_download/256/27909.

отключений или неравного доступа на права человека или об экономическом влиянии управления потоками данных; систематизировать существующие исследования и данные, иллюстрирующие влияние различных видов фрагментации на права человека, экономику, торговлю и т. д., указать, какие данные устарели и нуждаются в обновлении;

– помочь наладить структурированную дискуссию между правительствами о том, что означает фрагментация, какая политика непреднамеренно рискует привести к фрагментации и как ограничить или смягчить потенциальный ущерб (для поддержки такого диалога PNIF может провести работу по документированию действий правительств и их влияния на функциональность Интернета).

В январе 2025 года на официальном сайте ООН была опубликована итоговая редакция доклада PNIF по вопросам фрагментации¹², в которой подведены итоги состоявшихся ранее обсуждений, в том числе в ходе IGF 2024 в Эр-Рияде. Доклад представлен как основа для дальнейшего диалога с участием многих заинтересованных сторон.

2. Фрагментация на Форуме по управлению Интернетом 2024

В рамках Форума по управлению Интернетом (IGF 2024), который состоялся в Эр-Рияде (Саудовская Аравия) в декабре 2024 года, было проведено пленарное заседание «Как избежать фрагментации Интернета: понимание и вклад в функционирование сети политики обязательств Глобального цифрового договора»¹³. Участники обсудили Глобальный цифровой договор (Global Digital Compact — GDC)¹⁴, опираясь на рамки PNIF и вопросы «фрагментации координационных пространств». Дискуссия в основном была посвящена тому, что было сделано Политической сетью PNIF за последние годы. Представитель Секретариата IGF подчеркнул, что значительное время в PNIF ушло на определение рамок самого понятия «фрагментация». Отмечено, что экспертам удалось провести различие между фрагментацией пользовательского опыта, фрагментацией управления и координации Интернета и фрагментацией технического уровня. Однако эти элементы не являются фиксированными и полностью отделенными друг от друга, между ними существует взаимозависимость.

¹² Policy Network on Internet Fragmentation, Policy Network on Internet Fragmentation (PNIF), Output report (January 2025). URL: https://intgovforum.org/en/filedepot_download/256/28579.

¹³ IGF 2024, Plenary “Avoiding Internet Fragmentation: Understanding and Contributing to Operationlising the GDC commitment Policy Network on Internet”.

¹⁴ Summit of the future outcome documents, Pact for the Future, Global Digital Compact and Declaration on Future Generations (September 2024). URL: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf.

Прозвучало также, что в 2024 году в PNIF обсуждался вопрос о том, остается ли фрагментация сегодня предметом озабоченности, и какой вклад можно внести в дальнейшую дискуссию по этой проблеме. Было отмечено, что в 2024 году состоялся Саммит будущего и в принятом Глобальном цифровом договоре есть обязательство, которое взяли на себя государства-члены — «развивать международное сотрудничество между всеми заинтересованными сторонами для предотвращения, выявления и своевременного устранения рисков фрагментации Интернета». Представитель ICANN (Интернет-корпорация по присвоению имен и номеров) выразил мнение, что риск фрагментации Интернета на техническом уровне неуклонно возрастает в последние годы из-за геополитической напряженности. Эта тенденция отражается в региональных и национальных законодательных актах по защите данных, например, в концепциях суверенитета данных. В целом на пленарном заседании участники продолжали продвигать уже известный ранее тезис в поддержку модели управления Интернетом с участием многих заинтересованных сторон. Были упомянуты также другие общие задачи по противодействию фрагментации, такие как продвижение открытых стандартов, сотрудничество с организациями по стандартизации, организация тематических брифингов для понимания экономических последствий фрагментации, разработка механизмов мониторинга для отслеживания рисков фрагментации Интернета и эффективности глобальных и локальных мер.

Можно сделать вывод, что на Форуме не произошло какого-либо существенного развития диалога государств по фрагментации Интернета. С учетом итогов 2024 года можно предположить, что наиболее существенные и практические вопросы по фрагментации Интернета будут все больше внедряться в повестку Сектора стандартизации Международного союза электросвязи (МСЭ-Т)¹⁵, где международные эксперты формируют документы с техническими рекомендациями, а также технические доклады и практические руководства.

Заключение

В период с 2021-го по 2024 год созданная в ООН экспертная сеть по вопросам фрагментации (PNIF) смогла представить мировому сообществу лишь общие подходы к пониманию самого понятия «фрагментация сети Интернет» и определить исходные позиции для дальнейшей дискуссии по продвижению к решениям глобального значения. В определенной мере эта

¹⁵ The International Telecommunication Union Standardization Sector (ITU-T). URL: <https://www.itu.int/en/ITU-T/publications/Pages/default.aspx>.

работа будет способствовать согласованию мнений и отражению ситуации в обзоре ВВУИО+20¹⁶ в 2025 году.

Вместе с тем очевидно, что с точки зрения вопросов развития международной правовой системы Интернет становится той областью, где сталкиваются интересы национальных правительств, крупного капитала, разнообразных общественных объединений и других участников ИКТ-среды. Интернет в современных условиях оказывает огромное воздействие на экономические, технологические и социо-политические процессы во всем мире — это делает его полем острой конфронтации. Создание нового правового механизма регулирования будет сопряжено с преодолением довольно глубоких разногласий.

Фрагментация Интернета подвержена влиянию глобальных факторов. Их преодоление связано в том числе и с «глобальным расхождением в ценностях, которое порождает недоверие и тенденцию к изоляции» (Войниканис, 2024, с. 27). Попытки регулирования системы планетарного уровня предпринимаются без опоры на общую согласованную гуманитарную концепцию, что во многом обусловлено противоположными целями игроков, их потребностями, интересами и методами.

В вопросах регулирования Мировой паутины мир столкнулся с тем, что старые инструменты выработки правовых механизмов не работают в отношении совершенно новых технологических вызовов, сопряженных с глобальной социотехнической трансформацией, появлением новых центров силы и сменой «правил игры». При переходе в цифровое общество часть традиционных рычагов и инструментов ООН теряют свою эффективность и не могут обеспечить быструю политическую и правовую реакцию на возникающие проблемы. По сути, Интернет становится той экспериментальной матрицей, на которой будут разыгрываться сценарии глобального противостояния и борьбы за глобальное влияние.

Особую важность сегодня приобретает выработка национальных стратегий и концепций, которые могли бы обеспечить безопасность национального сегмента сети и увлечь в свою орбиту как можно больше государств-союзников, то есть обеспечить поддержку для продвижения наших взглядов и предложений на площадках системы ООН. Целесообразно укреплять влияние в различных экспертных группах технического и прикладного характера, усилив российский вклад в различные исследовательские проекты Международного союза

¹⁶ The World Summit on the Information Society (WSIS) — мероприятие высокого уровня ВВУИО+20 2025, пройдет с 7 по 11 июля 2025 года в Женеве, Швейцария. Его организатором выступит МСЭ, а соорганизаторами — МСЭ, ЮНЕСКО, ПРООН и ЮНКТАД. Проведению этого мероприятия будет способствовать совместное участие других подразделений ООН, наделенных мандатом по реализации направлений деятельности ВВУИО.

электросвязи, ЮНКТАД, других организаций, где формируются технические спецификации, стандарты и профильные исследования (Линдре, Игнатъев, 2023, с. 29).

Представляется важным предлагать мировому сообществу собственные альтернативные подходы к проектированию будущего и к созданию мировых проектов, где, безусловно, немаловажную роль будет играть глобальный Интернет, который уже к настоящему времени охватывает 68 % населения планеты¹⁷.

Список литературы / References

1. Богомякова, Е. С., Харманская, Э. Ю. (2024). Социальные сети как фреймы: анализ пользовательского опыта. *Журнал социологии и социальной антропологии*, 27(3), 168–195.
Bogomyakova, E. S., Harmanskaya, E. Y. (2024). Social networks as frames: analysing user experience. *Journal of Sociology and Social Anthropology*, 27(3), 168–195.
2. Войниканис, Е. А. (2024). Регулирование интернет-контента в контексте правовых и внеправовых глобальных тенденций. *Труды по интеллектуальной собственности (Works on Intellectual Property)*, 51(4), 27–36.
Voynikanis, E. A. (2024). Internet content regulation in the context of legal and extra-legal global trends, *Works on Intellectual Property*, 51(4), 27–36.
<https://doi.org/10.17323/tis.2024.23969>
3. Линдре, Ю. А., Игнатъев, А. Г. (2023). *Актуальные тренды регулирования интернета*. Центр глобальной ИТ-кооперации.
Lindre, Y. A., Ignatev, A. G. (2023). *Actual Trends in Internet Regulation*. Centre for Global IT Cooperation.
4. Паршакова, А. В., Мурована, Т. А. (2009). *Этика и права человека в информационном обществе: материалы Европейской региональной конференции*. Межрегиональный центр библиотечного сотрудничества.
Parshakova, A. V., Murovana, T. A. (2009). *Ethics and Human Rights in the Information Society: Proceedings of the European Regional Conference*. Interregional Centre for Library Cooperation.
5. Степин, В. С. (2009). Классика, неклассика, постнеклассика: критерии различения. В кн. Степин, В. С., Киященко, Л. П., Аршинов, В. И., Астафьева, О. Н., Бахтияров, О. Г., Бевзенко, Л. Д., Буданов, В. Г., Гутнер, Г. Б., Добронравова, И. С., Ершова-Бабенко, И. В., Кизима, В. В., Князева, Е. Н., Конев, В. А., Микешина, Л. А., Моисеев, В. И., Огурцов,

¹⁷ International Telecommunication Union. Measuring digital development. Facts and Figures 2024. URL: https://www.itu.int/hub/publication/D-IND-ICT_MDD-2024-4/.

- А. П., Пружинин, Б. И., Розов, М. А., Свирский, Я. И., Суходуб, Т. Д. *Постнеклассика: философия, наука, культура*. (с. 249–295). Издательский дом «Мир».
- Stepin, V. S. (2009). Classics, non-classics, postnon-classics: criteria of distinction. In Stepin, V. S., Kiyaschenko, L. P., Arshinov, V. I., Astaf'eva, O. N., Bakhtiyarov, O. G., Bevzenko, L. D., Budanov, V. G., Gutner, G. B., Dobronravova, I. S., Ershova-Babenko, I. V., Kizima, V. V., Knyazeva, E. N., Konev, V. A., Mikeshina, L. A., Moiseev, V. I., Ogurtsov, A. P., Pruzshinin, B. I., Rozov, M. A., Svirskiy, YA. I., Sukhodub, T. D. *Postnon-classics: philosophy, science, culture* (pp. 249–295). Mir Publishing House.
6. Степин, В. С. (2003). Саморазвивающиеся системы и постнеклассическая рациональность. *Вопросы философии*, (8), 5–17.
Stepin, V. S. (2003). Self-developing systems and postnon-classical rationality. *Voprosy filosofii (Problems of Philosophy)*, (8), 5–17.
7. Сытник, А. Н., Ладыгина-Глазунова, Н. И., Вострикова, С. В., Базлуцкая, М. М., Игнатьев, А. Г., Линдре, Ю. А., Емельяненко, Е. Г., Петрова, Е. В. (2024). *Альтернативные социальные платформы Мирового большинства*. Центр Инновационной Дипломатии БРИКС и ШОС, Колаборатория, Центр глобальной ИТ-кооперации.
Sytnik, A. N., Ladygina-Glazunova, N. I., Vostrikova, S. V., Bazlutskaya, M. M., Ignatev, A. G., Lindre, YU. A., Emelianenko, E. G., Petrova, E. V. (2024). *Alternative Social Platforms of the World Majority*. BRICS and SCO Centre for Innovative Diplomacy, Colaboratory, Centre for Global IT Cooperation.
8. Drake, W. J., Vinton, G. C., Kleinwächter, W. (2016). *Internet Fragmentation: An Overview*. Future of the Internet Initiative, White Paper.
9. Entman, R. M. (2004). *Projections of Power: Framing News, Public Opinion, and US Foreign Policy*. Univ. of Chicago Press.
<https://doi.10.7208/chicago/9780226210735.001.0001>
10. EPRS (European Parliamentary Research Service), Scientific Foresight Unit. (2022). *Panel for the Future of Science and Technology*.
<https://doi.10.2861/183513>