



Национальный исследовательский университет
Высшая школа экономики
Студентка магистерской программы Public Policy and Political Analysis
Стажер ПИР-Центра

Уфа 2015: скажет ли БРИКС свое слово в управлении Интернетом?

В преддверии саммита в Уфе перед странами БРИКС стоят важные задачи согласования позиций по экономическим, экологическим вопросам. Примечательно, что вопросы управления Интернетом, в широком смысле этого понятия, впервые будут вынесены на повестку дня, где им будет уделено значительное внимание. Следует отметить, что пока у объединения БРИКС отсутствует единый консолидированный взгляд на текущие события, относящиеся к глобальному управлению Интернетом. Отправной точкой для сотрудничества является Этеквинская декларация после саммита в Дурбане в 2013 году, где подчеркивается приверженность стран к исключительно мирному использованию и развитию Интернета, а также особой роли ООН в этом процессе. Однако подходы к более узким вопросам, таким как управление глобальной критической инфраструктурой Интернета, предотвращение кибершпионажа, и международная информационная безопасность, разнятся у каждой из стран-участниц объединения.

Более предметно, в повестку дня могут войти вопросы борьбы с цифровым неравенством, сотрудничества в сфере кибербезопасности и управления глобальной критической структурой Интернета. Также, внимание уделяется сотрудничеству IT-компаний по совместной разработке программного обеспечения. «Каждая страна должна сконцентрировать усилия на том сегменте разработки ПО, в котором она наиболее сильна. <...> Россия традиционно сильна и добилась определенных успехов в интернет-компаниях, разработке конкретных видов программных продуктов. Китайские партнеры сильны в развитии линейки

аппаратного обеспечения, Индия - в офшорном программировании, Бразилия - в свободном ПО».¹

Согласно классическому определению, зафиксированному рабочей группой по управлению интернетом в 2005 году (WGIG), «Управление Интернетом – это развитие и применение государствами, частным сектором и гражданским обществом, согласно их соответствующим ролям, общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, которые формируют эволюцию и использование Интернета».² Из этого определения следует, что управление включает в себя не только технические вопросы, но и любые вопросы, связанные с информационно-коммуникационной политикой, в том числе и информационная безопасность и кибершпионаж.

Управление глобальной критической инфраструктурой является более узким вопросом, и касается поддержания технических систем, ответственных за уникальные номера и адреса в Интернете, то есть система доменных имен DNS, и связанная с ней система распределения IP адресов. Также речь идет об обеспечении работоспособности тех протоколов, на которых построен интернет и связь глобальной сети и о вопросах присвоения и координации параметров таких протоколов.

Взгляды стран на вопросы управления Интернетом

¹ Никифоров: страны БРИКС готовят повестку в сфере информтехнологий. РИА Новости. 25 марта 2015 <http://ria.ru/world/20150325/1054461935.html>

² Report of the Working Group on Internet Governance // Working Group on Internet Governance, June 2005, <<http://www.pg.org/docs/PGREPORT.pdf>>



В сфере управления Интернетом **Россия** последовательно выступает за его скорейшую интернационализацию, подразумевая под этим передачу управления международному сообществу в лице ООН и его профильного подразделения - МСЭ, где государства могли бы иметь решающую роль в вопросах управления критической инфраструктурой. «Россия должна на площадке ООН предложить такую эволюцию отношений в интернете, чтобы государства вернули себе в сети свой суверенитет, а своим гражданам - юрисдикцию своих стран. Критические Интернет-ресурсы должны справедливо распределяться между странами, должны быть созданы условия для совместного управления ими на принципах межгосударственного доверия» - считает глава Минкомсвязи Николай Никифоров³. Однако стоит заметить, что если российские представители говорят об управлении Интернетом, то, как правило, их тезисы относятся к международной информационной безопасности, которая скорее подразумевает под собой регулирование потоков контента в Сети, а не глобальной критической инфраструктуры.

На протяжении десяти лет Россия последовательно продвигала концепцию мирного развития и использования ИКТ. В частности, обновленная версия многосторонней инициативы в рамках ШОС (от января 2015 года) –

³ Nikolay Nikiforov statement at ITU Plenipotentiary, Buzan, 20 October 2014, <http://www.itu.int/en/ Plenipotentiary/2014/statements/file/Pages/russian-federation.aspx> (последнее посещение - 02.07.15)

Международный кодекс поведения для обеспечения информационной безопасности – нацелена на предотвращение конфликтов в информационном пространстве. В документе закреплено обязательство государств не применять ИКТ в целях нарушения международного мира и безопасности, а также для вмешательства во внутренние дела других государств с целью подрыва их политической, экономической и социальной стабильности.⁴ Это частично перекликается с положениями в упомянутой Этеквинской декларации от 2013 года. Хотя в документе и прописана исключительная роль государства в обеспечении информационной безопасности, что идет вразрез с видением Бразилии и Индии этой проблемы, определенное переформулирование акцентов могло бы способствовать выработке единой позиции БРИКС по этому вопросу. Но в виду текущей политики России по отношению к управлению Рунетом, это вряд ли состоится в обозримом будущем.

Говоря обобщенно, российская сторона делает акцент на *особой (т.е. решающей)* роли государств в принятии ключевых решений в отношении инфраструктуры интернета как на национальном, так и на глобальном уровне: «Россия видит роль государства очень важной, потому что рассматривает Интернет не только как ключевой элемент различных отраслей экономики, но также это ключевая часть системы государственного управления – некая среда для выстраивания отношений между гражданами и государством. Поэтому эта тема важна именно для государства»⁵ - отмечает Юлия Еланская, заместитель директора Департамента международного сотрудничества Минкомсвязи. Это идет в противовес концепции глобализации управления Интернетом, где ключевые решения должны приниматься при *равном* участии всех заинтересованных сторон.

Взгляды **Китая** на управление Интернетом наиболее близки к российским – что и демонстрирует совместный документ с партнерами по ШОС о международных правилах поведения в информационном пространстве от 2011 года и его обновленная версия, о которой упоминалось ранее. Здесь опять важно особо подчеркнуть, что в правилах речь не идет о пересмотре принципов управления глобальной критической инфраструктурой Интернета, а только лишь о действиях государств в Сети.

Прошедшая в 2014 году Всемирная конференция по управлению Интернетом в Китае видится попыткой еще раз обозначить мировому сообществу (в лице приехавших не-китайских участников) ключевые пункты своей позиции, где «целью управления Интернетом в Китае является защита национальной безопасности и интересов китайских потребителей».⁶

⁴ Письмо постоянных представителей Казахстана, Китая, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Узбекистана при Организации Объединенных Наций от 9 января 2015 года на имя Генерального секретаря, <http://www.mid.ru/bdomp/ns-dmo.nsf/c85969b2329a429944257d5600225ebb/44257b100055f7e6c3257db4004192e4!OpenDocument> (последнее посещение – 02.07.15)

⁵ Еланская Юлия. Выступление на семинаре «Глобальное управление интернетом: основные проблемы и задачи в 2015 году», Москва, март 2015.

⁶ World Internet Conference opens in Wuzhen. CCTV. 20 November 2014. <http://english.cntv.cn/2014/11/20/ART11416462791028626.shtml> (последнее посещение 15.04.15)

В своем послании к открытию конференции Си Цзиньпин особо выделил важность взаимного уважения и доверия при построении многосторонней демократической и прозрачной модели международного управления Интернетом. Развитие Интернета привело к появлению новых вызовов национальной безопасности в каждой стране, поэтому необходимо стремиться к выстраиванию такой системы управления, где будет соблюдаться принципы взаимодействия с ненулевой суммой для всех участников.⁷

При всей этой риторике показательна история с несостоявшейся декларацией по итогам Конференции. Как сообщают источники, участникам в ночь перед закрытием мероприятия были разосланы проектные тексты заключительной декларации. Среди прочих пунктов в тексте значились положения об уважении Интернет-суверенитета стран, т.е. права государства на развитие, использование, управление Интернетом, очистку от противоправного контента и уменьшения технических возможностей, способных нарушить интернет-суверенитет других стран.⁸ Вопросы вызывал и пункт о консолидированных международных усилиях по борьбе с кибератаками и обеспечении кибербезопасности, так как именно Китай является источником большого количества кибератак. В итоге, на церемонии закрытия спикеры вообще не упомянули о декларации, что отразило провал попытки Китая заставить иностранных участников принять и признать китайскую позицию по управлению Интернетом.

Необходимо отметить, что Китай последовательно продвигает идею Интернет-суверенитета на различных международных площадках начиная от ВЭФ, и заканчивая NETmundial, чтобы «де юре получить международное признание китайской политики цензурирования Интернета, которое де факто происходит».⁹ Хотя речь здесь идет уже о вопросах регулирования контента, а не инфраструктуры, можно увидеть тенденцию смещения фокуса обсуждений именно на вопросы урегулирования потоков контента в Сети, а не на не менее важные проблемы в управлении глобальной инфраструктурой. Особенно привлекательным суверенистский дискурс стал после разоблачений Сноудена о тотальной слежке в Сети со стороны США, и недоверия к продвигаемой ими модели управления Интернетом. Всемирное признание китайской модели управления национальным сегментом как эффективное и правильное в условиях нарастающих киберугроз позволило бы Китаю, в конце – концов, избежать постоянной критики в свой адрес по поводу нарушения прав человека, в том числе в Интернете.

Бразильская позиция по управлению Интернетом претерпевала изменения с течением времени от интернет-суверенитета в 2012 году к собственной модели с участием всех заинтересованных сторон. Однако импульс активному включению

⁷ World Internet Conference opens in Wuzhen. CCTV. 20 November 2014.

<http://english.cntv.cn/2014/11/20/ARTI1416462791028626.shtml> (последнее посещение 02.07.15).

⁸ The Wuzhen Summit and Chinese Internet Sovereignty. Huffington Post. 8 December 2014.

http://www.huffingtonpost.com/franzstefan-gady/the-wuzhen-summit-and-chi_b_6287040.html

(последнее посещение 02.07.15)

⁹ China Delivers Midnight Internet Declaration — Offline. The Wall Street Journal. 21 November 2014.

<http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2014/11/21/china-delivers-midnight-internet-declaration-offline/>

(последнее посещение 02.07.15)

Бразилии в обсуждение проблем управления Интернетом был задан на Генассамблее ООН в 2013 году президентом Дилмой Русефф. Хотя первопричиной послужило именно раскрытие фактов кибершпионажа со стороны США, Бразилия на этой волне продолжила активно участвовать и в обсуждении вопросов управления глобальной инфраструктурой, установив тесное взаимодействие с ICANN. В частности, Глобальная конференция по управлению Интернетом (NetMundial), созванная по инициативе Бразилии и ICANN, как раз затрагивала вопросы передачи контрольных функций NTIA над IANA. Другой вопрос, что из-за значительных противоречий между заинтересованными сторонами, а также разнонаправленными инициативами среди стран, на конференции NetMundial так и не было выработано общего видения для передачи контролирующих полномочий. А ведь были надежды, что конференция поможет прояснить соответствующие роли для заинтересованных сторон в переходном процессе, или, по крайней мере, будет разработана для него дорожная карта.¹⁰ Итоговый документ конференции, посвященный дальнейшему развитию управления Интернетом, не встретил всеобщего одобрения. Россия отказалась принимать документ, дистанцировавшись от него прямо на мероприятии и сославшись на то, что он не был принят консенсусом, а также в нем не были учтены вводные данные, которые подавала российская сторона на этапе приема предложений.

Индия и ЮАР менее всего были активны в обсуждениях вопросов управления Интернетом на государственном уровне. Лишь несколько лет назад в этих странах стали появляться программные документы, касающиеся ИКТ и информационной безопасности. Тем не менее, они не спешат присоединяться к российским или китайским взглядам, стараясь упираться в своей риторике на развитие информационного общества, не скатываясь при этом в щекотливые вопросы обеспечения информационной безопасности и полномочий государств в этом процессе.

Так, **Индия** лишь после саммита БРИКС в Форталезе стала говорить на международном уровне о своем отношении к вопросам управления Интернетом, заявляя о возросшей роли кибербезопасности, что опять же, смещает фокус в несколько иную плоскость управления Интернетом. Индия заинтересована в обеспечении безопасности национальной инфраструктуры и защиты своего рынка ИТ-индустрии. Это с одной стороны сигнализирует о том, что Индия не вполне удовлетворена текущей моделью управления Интернетом, где крупные американские IT-гиганты имеют большой вес. На NetMundial индийские представители говорили о «киберюриспруденции» для институционализации защитных мер против злоупотребления использованием Интернетом и препятствованию свободному распространению информации.¹¹ Однако четкой

¹⁰ Musiani, F. NETmundial: only a landmark event if 'Digital Cold War' rhetoric abandoned. Internet Policy Review, March 2014, <http://policyreview.info/articles/analysis/netmundial-only-landmark-event-if-digital-cold-war-rhetoric-abandoned> (последнее посещение 02.07.15)

¹¹ Government of India's initial submission to Global Multistakeholder Meeting on the Future of Internet Governance, Sao Paulo, Brazil, April 23-24, 2014. <http://content.netmundial.br/contribution/government-of-india-s-initial-submission-to-global-multistakeholder-meeting-on-the-future-of-internet-governance-sao-paulo-brazil-april-23-24-2014/138> (последнее посещение 02.07.15)

позиции и предложений относительно управления критической инфраструктурой интернета Индия пока не обозначила, скрываясь за общими формулировками, что нынешняя система не способна реагировать на обеспокоенность некоторых стран. Кроме того, внутри страны также отсутствовало единое консолидированное мнение по поводу модели управления Интернетом. Так, выступая на 68-й сессии Генассамблеи ООН в 2011 году Индия призывала к созданию многостороннего Комитета Организации Объединенных Наций по вопросам политики интернета.¹² Однако профильное министерство представляло за последние годы разные взгляды на роль Всемирного Форума по управлению Интернетом (IGF) и МСЭ в управлении Интернетом. На встрече Рабочей группы по улучшению сотрудничества (WGEC) Индия обозначила приоритетный круг вопросов, который должен находиться под государственным контролем – вопросы кибербезопасности и защита детей в Сети.¹³ А на 9-ом IGF в Стабмуле индийский представитель министерства коммуникаций заявил, что необходимо равное участие всех заинтересованных сторон в управлении, поскольку здесь затрагиваются не только вопросы публичной политики и национальной безопасности, но и технические аспекты, которые невозможно решать только на государственном уровне.¹⁴

Однако на всемирной встрече ICANN в Буэнос-Айресе в июле 2015 года Индия обозначила свою позицию, заявив о приверженности к модели с участием всех заинтересованных сторон, необходимой для полноценного функционирования и развития Интернета, не отрицая впрочем при этом ответственность государства при обеспечении безопасности в Сети.¹⁵ Но с этим заявлением страна, судя по всему, выходит из разряда «колеблющихся» (swing states), хотя время покажет реальное воплощение этого решения. Само заявление окончательно разделило объединение БРИКС по вопросу о полномочиях заинтересованных сторон в управлении Интернетом, оставив Россию и Китай в одной стороне, а Индию и Бразилию в другой.

Наконец, **ЮАР** более склонна придерживаться позиции трансформации управления Интернетом под юрисдикцию ООН и связанных с ней организаций. В 2011 году это было четко выражено после встречи IBSA, где было предложено создать новый международный межправительственный орган в рамках ООН, которому следует «поручить разработку и установление международной государственной политики с целью обеспечения координации и согласованности междисциплинарных глобальных проблем интернета», а также «интегрировать и

¹² India's Statement Proposing UN Committee for Internet-Related Policy. 66th Session of the UN General Assembly. New York. October 26, 2011.

¹³ Questionnaire. Working Group to examine the mandate of WSIS regarding enhanced cooperation as contained in the Tunis Agenda (Working Group on Enhanced Cooperation (WGEC). UNCTAD. October 2013. http://unctad.org/Sections/un_cstd/docs/WGEC_IndiaMission.pdf (последнее посещение 15.04.15)

¹⁴ Remarks of Mr. Sharma, Secretary of the Ministry of Communication and IT of India at the Session Evolution of the Internet Governance Ecosystem. 9th IGF. Istanbul, Turkey, September. <http://www.intgovforum.org/cms/174-igf-2014/transcripts/1977-2014-09-04-ms-evolution-of-the-ig-main-room> (последнее посещение 15.04.15)

¹⁵ India's New 'Multistakeholder' Line Could Be a Gamechanger in Global Cyberpolitics. The Wire. <http://thewire.in/2015/06/22/indias-new-multistakeholder-line-could-be-a-gamechanger-in-global-cyberpolitics/> 22.06.2015

контролировать органы, ответственные за техническое и оперативное функционирование Интернета».¹⁶ Однако инициатива встретила шквал критики, которая касалась бюрократизации процесса управления, что противоречит сегодняшним принципам, на которых построена текущая модель.

Нельзя сказать, что у ЮАР на сегодняшний день сформировалась четкая позиция в отношении управления критической инфраструктурой Интернета, однако по косвенным заявлениям южноафриканских представителей можно судить о том, что предпочтение все же отдается межправительственным организациям, в том числе и МСЭ. Так, на Конференции в Пусане в 2014 году представитель от ЮАР отметил, что развитие и распространение информационно-коммуникационной сети во многом зависит от решений МСЭ, как органа ответственного за международную политику, технологическое развитие, сотрудничество и обмен опытом.¹⁷ Стремление к созданию межправительственной системы управления Интернетом оправдывается и национализированным рынком телекоммуникаций (или большой долей государственного участия в нем) и ведение политики в сфере ИКТ через правительственные институты (профильные министерства, имеющие тесные связи с МСЭ). Введение принципа «одного окна» вместо сложных механизмов с участием всех заинтересованных сторон может облегчить непростую задачу вовлечения в обсуждение вопросов, связанных с развитием и управлением Интернетом африканских стран. Государственный контроль также позволяет установить протекционистские меры для поддержки национальных операторов связи, учитывая, что в развивающихся странах интернет в основном мобильный, в виду пока еще не развитой необходимой инфраструктуры широкополосного доступа.

Чего стоит и не стоит ждать от Уфы?

Итак, из приведенного выше краткого анализа видно, что для стран-участниц БРИКС тема управления Интернетом стала одной из обсуждаемых на национальном уровне. Но в рамках объединения необходимо пройти еще долгий путь поиска и согласования общих вопросов и проблем, которые было бы целесообразно решать именно в формате БРИКС. Для каждой страны в фокусе находятся совершенно разные проблемы, которые комплексно принять относить к управлению Интернетом. Учитывая, что государства БРИКС образуют один из самых обширных и быстрорастущих сегментов глобальной сети, с 915 млн. интернет-пользователей (38% мировой аудитории)¹⁸, объединение имеет весомый потенциал для конструктивного диалога по управлению Интернетом и его глобальной критической инфраструктурой в частности.

¹⁶ Кибербезопасность и управление интернетом: Документы и материалы для российских регуляторов и экспертов / Отв. ред. М.Б. Касенова; сост. О.В. Демидов и М.Б. Касенова. – М.: Статут, 2013. – с. 35

¹⁷ Dr. Siyabonga Cwelle statement at ITU Plenipotentiary, Buzan, 20 October 2014, <http://www.itu.int/en/ Plenipotentiary/2014/statements/file/Pages/south-africa.aspx> (последнее посещение 02.07.15)

¹⁸ БРИКС в глобальном управлении Интернетом: Форталеза-2014 как новая точка отсчета? Электронный журнал ПИР-Центра "Пульс кибермира", №3 (10) Июнь-август 2014 г.

Грядущий саммит в Уфе, возможно, станет вехой в формировании общей позиции по вопросам управления Интернетом среди стран-участниц БРИКС. Однако существует вероятность, что его итогом станет размытый в формулировках документ, в виду некоторых различий в понятиях и терминах касательно глобальной критической инфраструктуры и информационной безопасности у каждой страны. Поскольку на согласование позиций по каждому отдельному аспекту управления Интернетом уйдет большое количество времени, «пакетный» метод может препятствовать выработке единой позиции. Может получиться лишь подтверждение общего подхода, закрепленного в Форталезской декларации. Учитывая, что для Бразилии и Индии идея суверенизация управления Интернетом не выглядит такой привлекательной как для России и Китая, то будет достаточно сложно за короткий промежуток времени выработать конкретные шаги в формате БРИКС по реформированию сложившейся системы управления Интернетом.

Несомненно, Россия предпринимает активные шаги в преддверии саммита для согласования позиций по этой повестке дня. Подтверждением тому служат недавние визиты делегации Минкомсвязи во главе с Николаем Никифоровым в Индию, Китай и Бразилию. Одним из основных российских предложений, помимо борьбы с цифровым неравенством, сотрудничества в сфере кибербезопасности и разработки программного обеспечения, является новый формат тесного взаимодействия на уровне профильных министерств стран БРИКС – проведение в октябре 2015 года министерской встречи в России. Необходимо заметить, что на сегодняшний день между странами отсутствуют прочные каналы взаимодействия по вопросам управления Интернетом, как на правительственном уровне, так и на экспертном. Это было подтверждено на недавнем региональном IGF в Москве в апреле 2015 года.¹⁹ Готовность поддержать такой формат министерской встречи уже выразили представители Индии, Китая и Бразилии.²⁰ Однако сам рабочий формат встречи будет вынесен на обсуждение лидеров стран БРИКС в ходе грядущего саммита.

Нельзя не отметить, что от объединения БРИКС ждут выработки совершенно новой модели глобального управления Интернетом и его критической инфраструктурой.²¹ Также БРИКС могли бы взять на себя роль разработки альтернативной глобальной критической инфраструктуры, но целесообразно ли это делать в нынешних условиях – открытый вопрос, ведь это приведет к фрагментации и нарушению целостности глобальной Сети.

В этом случае объединению следует сфокусироваться на более узких вопросах управления Интернетом, например, кибербезопасности, оставив попытки реформировать текущую систему управления глобальной критической инфраструктурой Интернета. Уже сейчас по итогам встречи ICANN53 в Буэнос-

¹⁹ Bottom Up and Upside Down. 6th Russian Internet Governance Forum. Moscow, April 2015. <http://rigf.ru/press/?p=video&vid=Vv8WlycSOVI> (последнее посещение 02.07.15)

²⁰ Глава Минсвязи РФ: Россия инициирует сотрудничество БРИКС в сфере IT-технологий. ТАСС. 18 апреля 2015. <http://tass.ru/ekonomika/1913086> (последнее посещение 02.07.15)

²¹ Statement to the BRICS Summit in Fortaleza, Brazil. Just Net Coalition. July 2014. <http://justnetcoalition.org/statement/statement-brics-summit-fortaleza-brazil-july-2014> (последнее посещение 02.07.15)

Айресе ясно, что организационный надзор за соблюдением процедур IANA, который сейчас находится у подразделения американского Министерства торговли NTIA, не будет передан международной межправительственной организации, что полностью устроило бы российскую сторону.

Одним из потенциальных и реальных проектов в рамках БРИКС видится не прокладка новых подводных оптоволоконных кабелей, и даже не построение альтернативной критической инфраструктуры и создание собственной системы уникальных идентификаторов в Сети, а совместные усилия по улучшению безопасности Сети от нарастающего потока киберугроз и кибершпионажа. Выработка новых криптографических стандартов, учитывая российский и индийский опыт, могла бы частично решить проблему кибершпионажа, что волнует Бразилию. А создание совместного CERT (команды оперативного реагирования на киберугрозы) также дополнило бы эти усилия. Основной проблемой здесь является финансирование этих проектов, поскольку они являются достаточно затратными.