

ВКМЭ-2012 В ДУБАЕ: РОССИЙСКИЕ УРОКИ В КОНТЕКСТЕ ПОДГОТОВКИ ВВУИО -2015

Разоблачения Эдварда Сноудена и бурное развитие российской повестки дня в сфере международной информационной безопасности несколько отодвинули на второй план проблематику глобального управления интернетом в том ключе, в котором она оказалась в центре международного внимания почти год назад, в декабре 2012 г. Тогда в Дубае прошла Всемирная конференция международной электросвязи (ВКМЭ-2012), собравшая почти государства мира на площадке МСЭ и уже позже охарактеризованная рядом экспертов как отсчетный рубеж холодной войны за управление интернетом. Сегодня, когда эмоциональные оценки уступают место взвешенному анализу событий в Дубае, полезно еще раз подвести черту под Конференцией МСЭ и понять, что Россия вынесла из нее и как дубайский опыт используется для формулирования российской позиции в рамках подготовки к Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества в 2015 г. (ВВУИО +10). Этим вопросам посвящен эксклюзивный аналитический комментарий Георгия Грицай, заместителя директора Департамента регулирования радиочастот и сетей связи в Минкомсвязи РФ, непосредственно участвовавшего в ВКМЭ-2012 и подготовке российской позиции по ключевым вопросам в дубайской повестке дня.

Грицай Георгий Анатольевич

**Заместитель директора
Департамент регулирования радиочастот и сетей связи
Министерство массовых коммуникаций и связи Российской Федерации**

В рамках короткого комментария хотелось бы еще раз кратко и тезисном виде осветить основные моменты, связанные с участием российской делегации в ВКМЭ-2012 в Дубае и обозначить основные выводы, а также дальнейшие планы внутренней работы Минкомсвязи РФ сейчас, когда дубайский саммит остался в прошлом и мы сосредотачиваемся уже на новой повестке дня, включая 2014 г.

1. Первый значимый вывод состоит в том, что в подобных МСЭ широкоформатных организациях, голос стран, мнения которых ранее обычно не учитывались, сегодня

становится слышен и важен. Более того, традиционные и достаточно примитивные методы манипулирования голосами стран-членов и принуждения их к голосованию более не работают. Собственно, в 2012-2013 гг. это было видно и по результатам работы и в рамках Регионального содружества в области связи (РСС), и в рамках работы западных государств, традиционно поддерживающих развивающиеся страны.

2. Второй вывод касается того, что наличие четкой политики принятия решений, её открытость и транспарентные, понятные средства осуществления такой политики – это обоюдоострый инструмент. В рамках именно такого механизма на ВКМЭ-2012 оказались четко видны и промахи российской стороны при подготовке и участии в Конференции, - но также и промахи делегаций США и европейских стран. Все эти проблемы вскрылись в последний день ВКМЭ – 13 декабря 2012 г., когда был нарушен принцип принятия решений консенсусом государств-членов на площадке МСЭ и проект обновленного Регламента международной электросвязи (РМЭ) был вынесен на экстренное голосование по инициативе иранской делегации.

3. Еще один урок ВКМЭ-2012 - в том, что при подготовке к любому масштабному мероприятию в области управления интернетом необходимо учитывать более широкий контекст, нежели тот, которым изначально оперировала российская делегация на саммите в Дубае. В частности, речь идет о необходимости учитывать те тренды и тенденции, инструменты и обязательства, которые принимались нами ранее в рамках других международных форматов - в том числе, решения по присоединению России к Всемирной Торговой Организации (ВТО) и работы по присоединению к Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

4. Связанный с этим вывод, который также надо учитывать при международной работе - в области интернета на самом деле не существует единого подхода, и мультистейкхолдерский подход, который пропагандируется и активно защищается странами Запада, не является единственно возможным. Для 89 стран, которые в итоге проголосовали за обновленный Регламент международной электросвязи, более актуален подход государственного административного регулирования, а не регулирования по методу *снизу вверх (bottom-up approach)* - и это суверенный выбор этих стран, с которым следует считаться.

5. Ключевая идея, с которой российская делегация прибыла в Дубай – это начало процесса по получению правовых гарантий равноправного участия государств в управлении интернетом – или, по крайней мере, гарантий учёта голоса РФ в вопросах глобального управления Сетью. На данный момент, с учетом того, что преследуемые российской делегацией цели не были достигнуты на площадке МСЭ в полной мере, можно констатировать, что таковые гарантии в ситуации *status quo* невозможны. Более того, они невозможны и в двустороннем формате, так как ни одно из государств по отдельности не управляет интернетом. Понятно, что США имеют определенный приоритет в этой области просто в силу того, что целый ряд неправительственных международных организаций, осуществляющих процесс

глобального управления Сетью, находится под юрисдикцией Вашингтона – и, кроме того, на территории США сконцентрированы основные технологические ресурсы, задействованные в этом процессе. Тем не менее, нужно подчеркнуть: Белый Дом напрямую не контролирует ни эти организации, ни эти ресурсы – и потому ожидать от США или любой западной страны прямого и единоличного контроля над управлением интернетом заведомо бессмысленно. Соответственно, достижение правовых гарантий в многостороннем формате тоже пока невозможно, так как консенсус между большим количеством государств труднодостижим – что и показала ВКМЭ в Дубае.

6. Отдельного анализа с точки зрения фактуры заслуживают распространенные сообщения о том, что ряд государств БРИКС, в том числе Индия и Бразилия, не поддержали инициативу обновления РМЭ и проголосовали отрицательно. Здесь кроются сразу две существенных неточности. Во-первых, Бразилия подписала обновленный РМЭ. Во-вторых, Индия не голосовала против, а зарезервировала время для обсуждения своей позиции на правительственном уровне – и потому не может считаться однозначным противником предложенных нововведений.

7. Возвращаясь к поддержке Россией модели многостороннего участия в принятии решений – с официальной точки зрения вопроса здесь нет: Россия участвовала в подготовке и подписании документа Встречи на высшем уровне по информационному обществу (ВВУИО), где эти принципы декларируются – и Россия их поддержала. Россия неоднократно выражала свою поддержку данной модели и в рамках других ключевых международных форматов – например, Довильской декларации *Большой восьмерки* от 2011 г. Россия признала этот правовой инструмент и обязалась ему следовать на площадке ОЭСР в части разработки своей национальной интернет-политики.

8. Отдельно в этой связи следует отметить случай с Советом Европы, который представляет собой достаточно сложную площадку, традиционно подверженную процессам дипломатического торга и услуг. По всей видимости, особенностями самой площадки объясняется игнорирование Декларации Комитета министров СЕ о принципах управления Интернетом от 21 сентября 2011 г., которое можно наблюдать практически от любой страны – например, США. По поводу конкретной реализации данного принципа в рамках российской модели следует подчеркнуть, что мы разделяем государство в целом и его государственный аппарат.

9. На уровне государственного аппарата решения принимаются и реализуются *сверху вниз (upside down)*, на уровне государства в целом работает модель *снизу вверх (bottom-up)*. Консолидированная позиция между российскими ведомствами пока в полной мере не обеспечена – здесь есть задел для работы, которая пока ведется с некоторым замедлением. В рамках координационных и совещательных органов Минкомсвязи и МИД РФ, насколько я понимаю, отечественные общественные неправительственные организации не участвуют, но в рамках экспертных рабочих групп в работе этих ведомств участвует значительное число представителей российского экспертного сообщества.

10. Все управление интернетом, особенно с технической точки зрения, зиждется на консенсусе между всеми заинтересованными сторонами – в этом заключается и сила Сети, и основные риски, связанные с ее функционированием. Поэтому не существует никаких гарантий от появления альтернативной системы работы корневых серверов DNS. Теоретически нет никаких правовых гарантий от нарушения консенсуса между ICANN и Организацией поддержки адресов (Address Supporting organization, ASO) либо The Number Resource Organisation (NRO) – то есть теми организациями, которые занимаются распределением адресных ресурсов в сети Интернет. Отсюда же следует еще один вывод: в отсутствие международно-правовых гарантий равноправного участия в управлении интернетом государства могут иметь лишь некие технические гарантии, которые могут быть получены путем более серьезной работы с НПО, которые участвуют в саморегулировании интернета. К числу таких организаций относятся IETF, ISOC, ENOG, RIPE NCC, а также ряд других подобных структур. Опять же, сила и слабость этих организаций заключаются в наличии открытых политик принятия решений и следовании этим политикам.

11. Интересный пример в этом смысле связан с Инженерным советом Интернета (*Internet Engineering Task Force, IETF*) и Советом по архитектуре Интернета (*Internet Architecture Board, IAB*) – конкретно, речь идет о декларации, согласно которой в сферу компетенции этих организаций не входит стандартизация в сфере фильтрации и блокирования интернета. Однако в то же время, учредительные документы этих организаций равным образом не предусматривают формальных оснований для отказа от рассмотрения этих планов. В частности, компанией *Huawei* и рядом других компаний сейчас прорабатываются проекты, связанные с техническими решениями в сфере фильтрации и блокирования контента в глобальной сети. Момент истины для такого рода организаций – следование принципам принятия решений и правильно организованная работа. Здесь основной вопрос состоит в том, будет ли доведена такая работа до конца и будут ли приняты такой организацией соответствующие документы.

12. Со стороны российских организаций также прилагаются усилия в этой области, в частности, с целью популяризации российских криптографических алгоритмов для различного применения - в том числе в рамках протокола DNSSEC. Также ведется работа над архитектурными принципами интернета, в частности, по протоколам глобальной адресации и маршрутизации в Сети и внедрения в них передовых механизмов защиты. В рамках этой работы Россия придерживается позиции, согласно которой в интернете на архитектурном уровне должны отсутствовать единые *точки контроля* и единые *точки отказа*, а также должен исповедоваться принцип децентрализации.

13. РФ в целом и Минкомсвязи РФ в частности, равно как и ряд поддерживаемых Министерством организаций, включая представителей интернет-отрасли, ведет работу с ICANN и другими организациями по согласованию и выработке политик в

сфере управления интернетом. Обсуждаются и готовятся предложения по проверке данных тех лиц и организаций, которые осуществляют регистрацию различных ресурсов, доменных имен и адресных диапазонов. Также готовятся предложения по принципам раскрытия таких данных для различных запрашивающих лиц, в том числе для правоохранительных органов, по принципам реагирования на запросы правоохранительных органов в части отзыва регистрации или направления, или блокирования соответствующих сайтов.

14. Отдельная тема – активно развиваемая ICANN программа новых доменных имен (nGTLDs), которая нарушила сложившийся баланс между принципами регистрации доменных имен в отношении страновых доменов (ccTLDs) и доменов общего назначения (gTLDs). Если ранее при создании новых доменов верхнего уровня выработка политики по регистрации предполагала согласования с национальными администрациями, то в рамках программы nGTLDs этот процесс отсутствует. Тем не менее, в рамках программы могут регистрироваться домены, содержащие географические названия-топонимы, а также названия единиц административно-территориального деления или другие названия, в контроле над которыми - в самом хорошем смысле – естественным образом заинтересовано государство.

15. Мы получили сообщение от западного сообщества о том, что его ключевые стейкхолдеры готовы работать по достаточно чувствительной тематике защиты от информации - однако исключительно в рамках специализированного формата. Например, речь может идти о защите детей от информации, приносящей вред их развитию и здоровью, и такая работа должна вестись в рамках ОБСЕ и ОЭСР. В то же время, антитеррористическая тематика, тематика информационного терроризма или кибертерроризма должна обсуждаться на площадке ОБСЕ, а также в *Большой восьмерке*; площадками для работы по вопросам защиты персональных данных выступают Совет Европы и ОЭСР. Также существуют аналогичные площадки по вопросам контрафактной продукции.

16. Необходима концентрация ведомственных усилий, в частности, привлечение Минэкономразвития и Министерства культуры РФ, выработка консолидированной позиции относительно представительства РФ на соответствующих международных площадках. Нужны определённые действия в рамках определения и уточнения неясностей в отношении развития интернета. Позиция Минкомсвязи здесь может быть сформулирована следующим образом: нам очевидно, что интернет является основным на данный момент проектором социально-экономического развития с инновационным уклоном, что российский сегмент интернет-экономики по данным на 2012 г. составляет от 4,5 до 5 с небольшим процентов ВВП, причём темпы роста в этом сегменте были и остаются гораздо выше, чем в иных секторах национальной экономики. Мы понимаем и потребности государства в сфере информационной безопасности, однако отдаем себе отчет в том, что, политические и технические решения в области информационной безопасности, как правило, могут быть неким тормозом для развития интернета. Такие решения создают дополнительную нагрузку на бизнес, на операторов, на поставщиков интернет-сервисов.

17. Исходя из этого, Минкомсвязи РФ объективно заинтересовано в поиске баланса между запросами государства и интересами бизнеса. Работая по направлению информационной безопасности, мы не хотим «разрушить» эту сбалансированную конструкцию. Есть некое «домашнее задание», которое должно быть выполнено РФ на внутригосударственном уровне для содействия глобальному развитию Сети – оно касается и сетевой инфраструктуры – повышения внутренней связанности сетей, возможно увеличение точек перехода границы. Важно проводить работу по переносу на российские площадки зарубежных поставщиков контента и сервисов, важно развивать национальных поставщиков контента и различных услуг, не менее существенная задача увеличивать долю международного транзита в российских сетях. Однако вопросы, связанные с обеспечением безопасности и дополнительной нагрузки на бизнес, в данном случае имеют особенно чувствительный характер.

На мой взгляд, работа по перечисленным выше направлениям – основной гарант устойчивости российского интернета, а также залог того, что голос России будет услышан на международной арене в вопросах управления интернетом, в том числе на ключевой площадке ВВУИО +10.

