Наталья БАНУЛЯК

Формирование многосторонней модели управления инфраструктурой Интернета

За почти пятидесятилетнюю историю развития Интернет превратился в глобальную инфраструктуру трансграничного информационного обмена. Технологические свойства Интернета, пройдя ряд модификаций, стали ключевым фактором формирования многосторонней (multistakeholder) модели управления Интернетом. Управление Интернетом представляет собой «разработку и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом, при выполнении ими своей соответствующей роли, общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, регулирующих эволюцию и применение Интернета».[1] Это определение было разработано Рабочей группой по управлению Интернетом при Генеральном секретаре ООН (Working Group on Internet Governance) и является в настоящее время общепризнанным.

Понимание того, что модель управления Интернетом должна быть именно многосторонней, было отражено в совместном заявлении глав государств «восьмерки» в Довиле в 2011 году. Как показывает практика развития Интернета, ни одно из предлагаемых решений или технических требований не может быть эффективно реализовано без взаимодействия всех заинтересованных сторон, принятия согласованных норм, правил и принципов регулирования.[2]

Если на начальном этапе развитие и функционирование Интернета не требовало государственного вмешательства, то в настоящее время ситуация существенно изменилась. В соответствии с Декларацией принципов, принятой на Женевском раунде Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества, «политические полномочия по связанным с Интернетом вопросам государственной политики являются суверенным правом государств. Государства имеют права и обязанности в отношении связанных с Интернетом вопросов государственной политики международного уровня».[3]

Среди участников процесса управления Интернетом роль и обязанности государств связаны прежде всего с:

– созданием и развитием инфраструктуры национального сектора информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), его обеспечением и стимулированием;

– разработкой правовых норм в тесном партнерстве с частным сектором и гражданским обществом;

– обеспечением наряду с другими заинтересованными сторонами свободного выражения, культурного разнообразия, а также доступа в Интернет и навыков его использования;

– поддержкой процесса многостороннего партнерства;

– борьбой с киберпреступностью;

– обеспечением информационной безопасности.

Роль и функции гражданского общества в управлении Интернетом включают расширение информированности общественности и создание потенциала (знания, подготовка кадров, обмен опытом); предоставление экспертов, специалистов по вопросам политики в области информационно-коммуникационных технологий; содействие в обеспечении соответствия политических и рыночных факторов потребностям всех членов общества; содействие реализации концепций информационного общест-

[1] Доклад рабочей группы по управлению Интернетом// http://www.un.org/ru/development/ict/wgig_report.pdf

[2] Формирование модели многостороннего управления интернетом// http://eurasialaw.ru

[3] Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. Декларация принципов. Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии. Женева,2003.// http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsis/doc/WSIS-DOC-0004!!PDF-R.pdf

Наталья Бануляк, кандидат политических наук, ученый консультант войсковой части № 1467. E-mail: natali5755@yandex.ru

Аннотация: На основе анализа степени влияния отдельных участников отмечена возрастающая роль национальных правительств в управлении инфраструктурой Интернета и определены области их взаимодействия с международными межправительственными, общественными коммерческими организациями и гражданским обществом. Определена роль международных координирующих организаций в установлении технических стандартов и норм, влияющих на функционирование и развитие Интернета. Сделан вывод о возрастании активности России в процессе многостороннего обсуждения данной проблемы и перспективности российских предложений по формированию основы эффективной модели управления Интернетом. Доказана необходимость для Российской Федерации разработки единой государственной сетевой политики, определены ее основные направления.

Ключевые слова: управление Интернетом, многосторонняя модель управления инфраструктурой Интернета, принципы регулирования Интернета, политическая коммуникация, информационно-коммуникационные технологии, международное сотрудничество государств, информационная безопасность, единая государственная сетевая политика.

ва, устойчивого развития, социальной справедливости и т.д.[4] Однако не всегда гражданское общество готово взаимодействовать в данном вопросе с государством. Так, например, на площадках различных международных форумов представителями гражданского общества нередко озвучиваются тезисы о недопустимости переноса правительствами своих регуляторных функций на Интернет. Роль правительств, на их взгляд, вполне могла бы ограничиться правами человека.

Такой подход представляется узким, поскольку обязанность обеспечивать права человека должна предполагать наделение правительств соответствующими правами. Государство рассматривает гражданское общество как важного партнера и союзника в вопросах выстраивания сбалансированной, безопасной и уважающей права человека экосистемы Интернета. За последние годы многие формы и методы такого сотрудничества апробированы и показали хорошие результаты.

В настоящее время, принимая во внимание обнародованные в 2013–2014 годах факты о методах работы разведывательных структур ряда зарубежных стран по массовому сбору и хранению персональных данных граждан, сложились благоприятные условия для усиления роли правительств в вопросе управления Интернетом. В частности, ситуация, возникшая в связи с «делом Сноудена», требует от органов государственной власти незамедлительной выработки мер, направленных на восстановление доверия к Интернету, основных принципов и стратегии по достижению сбалансированного и справедливого подхода к защите данных на международном и региональном уровнях.

На формирование модели управления Интернетом существенное влияние оказывает организация его использования: с одной стороны организационно-техническая и технологическая, с другой – коммуникационная. Интернет является не только достижением технического прогресса, но и интегрирует социальные, экономические, политические и другие ресурсы, формируя тем самым национальные и международные процессы регуляции и коммуникационные связи в международном глобальном масштабе. Если в первом случае в многосторонней модели управления Интернетом ведущая роль принадлежит гражданскому обществу, частному сектору, техническому и академическому сообществу, то во втором – государствам.

Очевидно, что сегодня мировому сообществу необходимо создание безопасной, открытой и эффективной модели управления инфраструктурой Интернета, основанной на согласованных на международном уровне принципах.

Одним из таких принципов, лежащих в основе построения и функционирования Интернета, является принцип сетевой нейтральности, представляющий собой регулирование провайдеров связи, запрещающий им дискриминацию какого-либо контента, приложений, сайтов, платформ и сервисов.[5] Сетевая нейтральность предполагает, что конечные пользователи должны иметь возможность использовать Интернет как открытую и нейтральную сеть, которая позволит им выбирать устройства доступа, управлять приложениями, получать доступ к контенту (в том числе онлайн) и иным услугам Интернета. Однако большинство телекоммуникационных операторов часто применяют для управления трафиком средства, которые могут быть направлены на блокирование, фильтрацию различных потоков данных, чтобы препятствовать доступу к определенным приложениям, услугам или контенту.

Поскольку саморегулирование не является достаточным механизмом, обеспечение сетевой нейтральности возможно только при вмешательстве регулятора для защиты пользовательских прав от коммерческих интересов операторов связи при координирующей роли правительств. Президент Бразилии Д. Русеф, выступая на церемонии открытия всемирного Форума по управлению Интернетом в апреле 2014 года в поддержку принципа сетевой нейтральности, отметила, что «обеспечение каждого гражданина равными правами доступа к Интернету можно сравнить с возможностью доступа к культурному наследию человечества».[6]

Обеспечение принципа конфиденциальности основывается на соблюдении баланса между необходимым уровнем наблюдения за пользователями и соблюдением прав человека. В частности, для обеспечения конфиденциальности необходимо опираться на взаимосвязь права-обязанности. Данный подход целесообразно распространять и на иные сферы управления Интернетом.

Возможные меры по обеспечению данного принципа могут включать в себя:

– проведение разъяснительной деятельности (каким образом, в каких целях и в каком объеме правительство может собирать (и анализировать) данные;

– повышение уровня информированности граждан и формирование в этой связи основных направлений государственной политики в области формирования культуры информационной безопасности личности, которые будут нацелены на создание условий для обеспечения защищенности личности от угроз различного характера при использовании сети Интернет.

Достижение данной цели возможно осуществить путем совершенствования деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, коммерческих, общественных, саморегулируемых и иных организаций по следующим основным направлениям:

– подготовка и распространение учебно-методических и просветительских материалов по вопросам безопасного использования сети Интернет;

– проведение образовательной, культурно-просвети-

---

[4] Формирование модели многостороннего управления интернетом// http://eurasialaw.ru

[5] Сетевая нейтральность – кому и зачем она нужна? // http://www.therunet.com

[6] Видеотрансляция выступления Д. Русеф// https://icann.adobeconnect.com/netmundial-ru

тельской и профилактической работы среди всех категорий пользователей Интернета;

– формирование системы информационно-консультативной, технологической и технической помощи по обнаружению, предупреждению и ликвидации последствий проявления угроз информационной безопасности личности;

– развитие нормативного правового регулирования отношений в области формирования культуры информационной безопасности личности, включая защиту от негативного воздействия на психологическое состояние и духовно-нравственные устои.

В настоящее время отдельные вопросы управления инфраструктурой Интернета разделены между следующими основными организациями: Общество Internet (Internet Society, ISOC), Агентство по выделению имен и уникальных параметров протоколов Internet (Internet Assigned Numbers Authority (IANA), Международная комиссия по стандартам Internet (Internet Engineering Task Force (IETF), проблемная группа Интернет (Internet Research Task Force (IRTF), Федеральная комиссия по сетям (Federal Networking Council (FNC).

Координацию всей деятельности по распределению доменных имен и IP-адресов осуществляет созданная в 1998 году при участии правительства США международная некоммерческая организация Internet Corporation for Assigned Names (ICANN) – Интернет-корпорация по присвоению имен и чисел. В 2013 году ICANN заявила о начале программы по глобализации своей организации, под которой понимается расширение присутствия ICANN на различных континентах, а не только в Европе и США, и взаимодействие с регионами на соответствующих национальных языках. При этом ICANN считает, что нет необходимости ни в изменении модели многостороннего управления, ни в создании других организаций, надо лишь предоставить существующим организациям необходимые права на решение требуемых вопросов.[7]

Среди межправительственных организаций значимую роль играет International Telecommunications Union (ITU) – Международный союз телекоммуникаций (Международный союз электросвязи – МСЭ), обладающий наибольшей легитимностью среди межправительственных организаций в данной сфере [Курбалийя, 2010, С.208]. На сегодняшний день МСЭ рассматривается в качестве одной из возможных площадок для создания новой единой межправительственной организации по техническому управлению Интернетом

В последнее время появились новые международные форматы взаимодействия по вопросам управления Интернетом. Так, результатом Всемирной встречи по вопросам информационного общества, проходившей под эгидой ООН в два этапа (в 2003 году в Женеве и в 2005 году в Тунисе), стало учреждение ежегодного Форума по вопросам управления Интернетом (ФУИ). Результаты прошедших в 2013–2014 годах в Индонезии и Бразилии Форумов показали, что ФУИ остается крупнейшей открытой многосторонней мировой площадкой по этой теме и не утрачивает своего значения. Тем не менее, ФУИ не является ответственным органом за выработку и принятие глобальной политики в области управления инфраструктурой Интернета, в сферу его компетенции не входит принятие конкретных документов.

ICANN также не имеет согласованного на международном уровне мандата для обеспечения своей деятельности, ее функции сводятся к управлению лишь критическими ресурсами Интернета. Кроме того, ICANN не является международной правительственной организацией с глобальной представленностью стран, что автоматически не позволяет соблюсти принцип равноправия государств к сфере управления инфраструктурой Интернета».[8]

Учитывая сложившееся положение, а также тот факт, что уровень координации между указанными организациями является достаточно низким, глава Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации Н. Никифоров на прошедшей в апреле 2014 года в Сан-Паулу (Бразилия) глобальной конференции по управлению инфраструктурой Интернета NETmundial-2014 обнародовал позицию России. По его мнению, в рамках ООН может быть создана отдельная международная структура, призванная разрабатывать и внедрять в национальные законодательства международно-правовые нормы и иные стандарты в области управления инфраструктурой Интернета, а также обеспечивать координацию и взаимосвязь профильных международных структур, институтов, организаций и иных форумов. Либо такими функциями может быть наделен МСЭ как профильная международная организация.

О возможности возложения дополнительной функциональности на МСЭ российской стороной было заявлено также на прошедшей в Белграде 7–8 ноября 2013 года отраслевой конференции министров стран Совета Европы по СМИ и информационному обществу. В ходе конференции участникам не удалось сформировать единое мнение по определению понятия «свобода Интернета», поскольку оно очень широко и включает в себя, в том числе, вопросы защиты персональных данных, сетевой нейтральности, защиты от киберпреступлений и соблюдения прав граждан. Российская сторона отметила, что определение понятийного аппарата в сфере ИКТ выходит за рамки ответственности Совета Европы и должно вестись специализированными международными организациями, подобными МСЭ.[9]

Возможность заявить об интересах России в области информационной сетевой безопасности на международ-

---

7 http://www.icann.org

8 Никифоров Н.:модель управления инфраструктурой интернета должна быть многосторонней// http://www.cnews.ru

9 Why a Council of Europe Conference of Ministers responsible for Media and Information Society?//http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/belgrade2013

ном уровне путем заключения официального договора появилась в связи с проведением в декабре 2012 года в Объединенных Арабских Эмиратах Всемирной конференции по международной электросвязи 2012 года World Conference on International Communications (WCIT). Россия подготовила ряд предложений для включения в разрабатываемый Регламент международной электросвязи (International Telecommunications Regulations, далее ITR).

Согласно новому Регламенту, изменения регуляторных функций сети Интернет вступят в силу с 2015 года. Распределение сетевых адресов и доменных имен останется в сфере деятельности США. Зато в части блокирования доступа к нежелательному контенту, фильтрации у стран появились новые полномочия. Государства понимают, что эти вопросы могут и должны решаться на национальном уровне. Но общие принципы теперь будут разрабатываться на наднациональном уровне ООН.

По мнению исполнительного директора Лиги безопасного интернета Д. Давыдова, для России «принятие нового Регламента – блестящая победа Российской Федерации на международной арене, в том числе дипломатическая. Фактически нам пришлось повести за собой всех, кто так или иначе был заинтересован в изменениях, но не мог себе позволить высказаться».[10]

В целом для продолжения работы по данной проблематике Российской Федерации целесообразно сосредоточить свои усилия на активном участии в формировании многосторонней модели управления Интернетом как открытого, транснационального ресурса и создании условий для продвижения на международной арене следующих российских инициатив:

– использовании площадок различных международных организаций для вынесения на предметное обсуждение на Генеральной Ассамблее ООН вопроса о необходимости обеспечения равных прав для различных государств в сети Интернет и создания под эгидой ООН реального механизма защиты информационного суверенитета государств в национальных сегментах Сети. Данный механизм призван обеспечить баланс между положениями о гарантировании соблюдения прав человека в информационном пространстве и о недопустимости использования информационно-коммуникационных технологий с целью вмешательства во внутренние дела государств, в ущерб государственному суверенитету, национальной безопасности, моральным принципам;

– интернационализации управления сетью Интернет, увеличения в этом контексте роли Международного союза электросвязи;

– создании отдельной международной структуры, призванной разрабатывать и внедрять в национальные законодательства международно-правовые нормы и иные стандарты в области управления инфраструктурой Интернета, а также обеспечивать координацию и взаимосвязь профильных международных структур, институтов, организаций и иных форумов.

Помимо международного сотрудничества, в России развивается и совершенствуется внутригосударственный механизм управления инфраструктурой Интернета. Так, с 2010 года при поддержке Министерства связи и массовых коммуникаций действует Российский форум по управлению Интернетом, целью которого является объединение всех профессиональных точек зрения и организация дискуссий для поиска консенсуса между государственными органами, профессиональным телекоммуникационным сообществом, бизнесом и гражданским обществом по вопросам дальнейшего развития Интернета в России.

На прошедшем в апреле 2014 года в Москве пятом Форуме (RIGF-2014) отмечалось, что Интернет в России сегодня составляет 8,5% национального ВВП. Общее число людей, занятых в интернет-зависимых отраслях, оценивается в 5 млн человек. При этом в 2013 году на IT-сферу пришлось более 80% всех заключенных в России инвестиционных сделок.[11] Таким, образом, интернет-экономика в России становится фактором, с которым необходимо считаться при планировании любой экономической и политической деятельности.

Кроме того, профессионалы в области IT-технологий подчеркивают, что хотя российские сервисы на внутреннем рынке достойно выдерживают конкуренцию с мировыми гигантами, в будущем отечественным Интернет-компаниям не обойтись без государственной поддержки.

Одним из важных шагов в области правового регулирования сети Интернет стало принятие Федерального закона Российской Федерации от 5 мая 2014 года №97-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам упорядочения обмена информацией с использованием информационно-телекоммуникационных сетей». Данный закон получил название «блогерского». Согласно ему, блогеры, интернет-публикации которых читают более трех тысяч пользователей, обязаны будут зарегистрироваться в Роскомнадзоре. Популярные блогеры, или как их окрестили в Сети, «блогеры-СМИ», получают закрепленное в законе право свободно искать и распространять информацию и в этом плане становятся субъектами взаимодействия, например, с государственными органами. Но область этого взаимодействия более узкая, чем у представителей СМИ. При этом законом определена персональная ответственность блогеров за содержание распространяемой информации.

Общие принципы развития Интернета, разрабатываемые на наднациональном уровне ООН, предполагают появление у стран новых полномочий по решению целого ряда вопросов регулирования Интернета на

[10] Война за рубильник// http://www.odnako.org

[11] Отчет о Форуме// http://rigf.ru/press

национальном уровне. В России этот процесс продвигается достаточно быстро и в него, помимо органов власти и управления, вовлечены также гражданское общество, отечественные и зарубежные бизнес-структуры.

В целях выработки и упорядочения общих правил действий различных субъектов и объектов – участников процесса управления Интернетом Российской Федерации необходимо разработать единую государственную сетевую политику (ЕГСП), предполагающую создание, постоянное развитие и совершенствование общенациональной системы защиты интересов государства и общества с использованием современных информационно-коммуникационных технологий. ЕГСП должна быть направлена на:

– развитие технической и технологической составляющей национальной информационно-коммуникационной среды (в первую очередь, разработка и создание базирующегося на национальных серверных платформах российского сегмента Интернета с аналогами популярных мировых сервисов);

– выработку мер по защите национального сегмента сети от различного рода внешних воздействий, направленных на подрыв политической стабильности в государстве, манипуляцию общественным сознанием в масштабах страны и изменение национальных ценностей;

– завоевание Россией лидирующих позиций в мировом информационном пространстве и продвижение позитивного имиджа России за рубежом.

Литература

Курбалийя Й. Управление Интернетом. М.: Координационный центр национального домена сети Интернет, 2010.

FORMATION OF A MULTILATERAL MODEL OF INTERNET INFRASTRUCTURE MANAGEMENT

Natalia Banulyak, PhD. (Political Sciences), academic advisor to military unit № 1467. E-mail: natali5755 @ yandex.ru

Summary: Based on the analysis of the degree of influence of individual participants (“governing stakeholders”) the article illustrates the increasing role of national governments in the management of internet infrastructure and identifies areas of their interaction with international intergovernmental and public business organizations and civil society. The role of international organizations in coordinating the establishment of technical standards and regulations affecting the operation and development of the internet is also considered herein. The author examines and considers the increase in the Russian participation in the multilateral discussion of the problems as well as the prospects of the Russian proposal to build the foundations of an effective model of internet governance. The article concludes with the necessity for the Russian Federation to develop a unified state network policy, and defines it as its main focus.

Keywords: internet governance, multilateral governance model infrastructure of the internet, the principles of internet governance, political communication, information and communication technologies, international cooperation of states, information security, unified state network policy.

References

Kurbaliyya J. Riadenie Internet [Internet governance] . M :. Koordinačné centrum pre TLD ŽP, 2010.



Касенова М.Б.
УПРАВЛЕНИЕ ИНТЕРНЕТОМ. Международно-правовой механизм.

- М.-СПб: Центр гуманитарных инициатив, 2012. 230 с.

Интернет является центральным звеном информационно-коммуникационных технологий, и в дискуссиях, связанных с Интернетом, вопрос о том, кто контролирует и управляет Интернетом, является ключевым. Трансграничный характер функционирования Интернета неизбежно соотносится, в частности, с постановкой вопроса формирования международно-правовой модели управления Интернетом. Автор обратился к анализу институционального механизма управления Интернетом в контексте формирования международно-правовой модели управления Интернетом. Книга будет интересна для научных работников, практикующих юристов, специалистов по информационным технологиям, может быть использована в качестве учебного материала для образовательных программ учебных заведений, она может также представлять интерес для широкого круга читателей, поскольку с Интернетом связан практически каждый современный человек.



Касенова М.Б., Якушев М.В.
УПРАВЛЕНИЕ ИНТЕРНЕТОМ. Документы и материалы.

- М.: Центр гуманитарных инициатив , 2013. 396 с.

Издание представляет собой первый в нашей стране опыт систематизации нормативных документов, относящийся к такой сравнительно новой сфере регулирования, как управление Интернетом. Книга будет интересна для научных работников, практикующих юристов, специалистов по информационным технологиям, может быть использована в качестве учебного материала для образовательных программ.