

Доклад «Эпоха цифровой взаимозависимости»: игра без правил или «эра милосердия»?

10 июня 2019 года Группа высокого уровня Генерального секретаря по цифровому сотрудничеству передала Генсеку ООН результат своей почти годовой работы – доклад «Эпоха цифровой взаимозависимости». Основная часть 47-страничного доклада состоит из введения, трех глав и рекомендаций. Более подробная информация об экспертах, принципах функционирования группы и некоторых аспектах, не вошедших целиком в доклад, содержится в шести приложениях.

Целью группы, образованной 12 июля 2018 года, было представить предложения по укреплению сотрудничества различных игроков – правительств, международных организаций, представителей частного сектора, гражданского общества, научного и технического сообщества и других значимых игроков (или «стейкхолдеров», как их любят переводить в современных публикациях). В нее вошли 20 видных представителей названных групп, причем при их назначении соблюдался принцип равенства по возрасту, полу, географическому региону и специализации. Во главе экспертной группы встали сопредседатель Фонда «Bill&Melinda Gates» Мелинда Гейтс (представительница США) и Председатель совета директоров китайской компании «Alibaba Group» Джек Ма.

Менее чем за год эксперты провели гигантскую работу по сбору и систематизации информации о цифровом сотрудничестве на современном этапе. В октябре Группа инициировала открытое обсуждение основных вопросов повестки дня и получила более сотни ответов: только на сайте представлено 108 онлайн-форм и 30 ответов, полученных в виде писем, – и это не считая рекомендаций, отправленных экспертам с пометкой «не для публикации». Объем материала оказался таким, что авторы, по их собственному признанию, смогли включить в текст доклада не все, а лишь наиболее значимые, способные оказать наибольшее влияние и требующие немедленного решения проблемы. Положения доклада были проиллюстрированы наиболее успешными примерами из практики отдельных стран.

Почему же авторы считают, что наступает эпоха взаимозависимости? Очевидно, что с развитием компьютерных технологий к всемирной Сети присоединяется все большее количество пользователей, и число трансграничных связей возрастает ежегодно. Однако для экспертов важна не столько «техническая» привязка миллиардов пользователей по всему миру друг к другу, а менее очевидная глубинная связь – то трансформирующее влияние, которое цифровые технологии оказывают на социально-экономическую, политическую и культурную сферы жизни. И, что еще более важно, дигитализация (потенциально, а в некоторых регионах и реально) углубляет уже существующее неравенство, в особенности из-за ограниченности доступа к ее возможностям уязвимых социальных групп: женщин, детей и молодежи, пожилых людей, жителей из сельской местности и т.д. Поэтому «красной нитью» доклада стала идея об инклюзивности как ведущем принципе развития цифрового сотрудничества: сотрудничать надо так, чтобы не оставить в стороне никого. С увеличением темпа и интенсивности трансформаций необходимы будут новые гибкие механизмы, с помощью которых можно будет направлять изменения в позитивное русло, способствовать реализации Целей

устойчивого развития ООН до 2030 года и минимизировать (порой непредвиденные) негативные последствия развития технологий.

Итак, под **цифровым сотрудничеством** в документе подразумевается совместная работа, позволяющая справиться с влиянием, оказываемым цифровыми технологиями на общество, этику, законодательно-правовую сферу и экономику. Она направлена на то, чтобы максимизировать выгоды и минимизировать вредные воздействия этого влияния.

Эксперты небезосновательно отмечают, что механизмы многостороннего сотрудничества, выработанные после II Мировой войны, сейчас проходят серьезные испытания на прочность, а их разрушение в наступающую цифровую эпоху только усугубит риски и усилит непредсказуемость международной среды. Поэтому авторы доклада выступают за дополнение принципа мультилатерализма принципом мультистейкхолдеризма – т.е., за привлечение к многостороннему взаимодействию как можно большего количества государственных и негосударственных участников (тому, как эффективно реализовать мультистейкхолдеризм, посвящена последняя глава доклада).

Эксперты призывают всех стейкхолдеров присоединиться к **Декларации о цифровой взаимозависимости**, где отмечается: мы всё ещё стоим на пороге новой цифровой эры, и риски, представляемые необдуманными поступками различных игроков, чрезвычайно велики. Но одному игроку, будь он из государственного или негосударственного сектора, не под силу справиться с развитием цифровых технологий самостоятельно, поскольку стремления и уязвимости всех участников взаимосвязаны и взаимозависимы. Чтобы сформировать общее цифровое будущее, необходимо работать над противоречиями совместно. Сторонники декларации провозглашают свое стремление реализовать то видение будущего, в котором цифровые технологии будут использоваться на благо социально-экономического развития и уменьшения неравенства, – и делать это, опираясь на общие ценности и находя новые способы сотрудничества.

Идея об опоре на общие ценности и этические нормы для регулирования поведения игроков в киберпространстве в последние годы получает все большее распространение. Авторы доклада предлагают список из **девяти пунктов: инклюзивность; уважение** (прав человека, человеческого достоинства, международного права, неприкосновенности частной жизни и др.); **человекоцентрированность** (максимизация пользы для человека, улучшение качества жизни – прежде всего через обеспечение доступа различных социальных групп к возможностям, которые открывают технологии в экономической, финансовой, социальной, образовательной сферах. Кроме того, упоминается необходимость сохранения ответственности человека за решения машин и его акторности (*human agency*) – при этом понятие «автономности человека» (*human autonomy*), упоминаемое, например, в «Руководящих принципах ЕС в сфере искусственного интеллекта», в докладе не встречается); **процветание человека** (продвижение ЦУР); **прозрачность** (открытый для всех заинтересованных сторон доступ к информации и операциям; минимизация барьеров для подключения новых участников к процессам сотрудничества); **сотрудничество** (сохранение открытых стандартов и операционной совместимости); **доступность; устойчивое развитие** (стремление к достижению низкоуглеродной и безотходной экономики); **гармония**. Особенно аккуратно сформулирована последняя ценность: под гармонией подразумевается использование

государственными и негосударственными акторами цифровых технологий, заслуживающее доверие других участников, партнеров и людей, и предполагающее отказ от эксплуатации или усугубления конфликтов и неравенства.

Звучит прекраснoдушно и идеалистично? Как выясняется впоследствии, авторы отнюдь не рассчитывают на то, что в мире сама собой неожиданно наступит цифровая «эра милосердия». Да, создание архитектуры сотрудничества в цифровой сфере предлагается начать с выработки общих целей и принципов деятельности – и сама идея не нова. Интересно другое: их определение рассматривается лишь как первый шаг. Сотрудничество, основанное на ценностях, по задумке авторов, играет значимую роль только в тех сферах, где возможности «жесткого» управления ограничены или могут иметь неоднозначные результаты. Эксперты предлагают всем игрокам операционализировать ценности – включать их в профессиональные этические кодексы, интегрировать в процесс производства, прибегать к самопроверкам и проверкам на соответствие со стороны третьих сторон и т.д.

Перед тем, как перейти к описанию собственных проектов, авторы доклада выделяют **шесть главных пробелов и недостатков** действующей системы цифрового сотрудничества.

Во-первых, большинство из существующих инициатив остаются на местном, национальном или региональном уровнях, или же сосредоточены на узком направлении. Только в последние годы вопросы дигитализации и цифровой экономики начали обсуждаться в таких значимых международных форматах, как G20. В докладе выделяются еще несколько глобальных форматов (это не только IGF, но и такие инициативы, как NetMundial, Global Commission on Internet Governance, Charter of Trust и др.), и их чаще всего критикуют за отсутствие осязаемых и значимых результатов.

Во-вторых, авторы считают технические и устанавливающие стандарты организации недостаточно инклюзивными, поскольку новым игрокам – особенно из малого и среднего бизнеса, а также представителям уязвимых групп населения – трудно присоединиться к процессу и полноценно в нем участвовать.

Третья проблема – пересечение функций различных форматов и сложность присоединения к существующей многопрофильной, но неэффективной системе.

Четвертый вопрос касается уже упомянутого трансформирующего воздействия: цифровые технологии проникают в смежные сферы, регулируемые другими организациями (особенно это касается стандартизации и вопросов защиты прав человека). Это требует взаимодействия с иными профильными структурами и организациями.

Пятый недостаток – отсутствие данных и другой вызывающей доверие информации, на основе которой можно было бы предпринимать политические меры. Из этого пункта вытекает предложение по созданию общих баз данных о политике в цифровой сфере, в которой были бы собраны не только данные, но и общая терминология и концепции, что позволило бы вести более предметные и обоснованные политические дискуссии.

Наконец, шестым «пробелом» существующей системы называют недостаток доверия (впрочем, эта проблема касается не только цифровой среды), а иногда и понимания различных точек зрения, между правительствами, гражданским обществом и частным сектором. Именно поэтому в современных цифровых инициативах слово «доверие» звучит все чаще.

Переходя к разговору о конкретных механизмах сотрудничества, авторы подчеркивают парадоксальную вещь: из-за постоянного развития технологий и вызываемых ими изменений ни один подход к цифровому сотрудничеству не способен полностью охватить весь спектр проблем – даже тех избранных, что подняты в докладе. Необходимо создать более целостную, гибкую систему, охватывающую различные направления деятельности и включающую широкий спектр игроков и способную переходить от риторики к действиям.

Выделяя **три возможных архитектуры цифрового сотрудничества**, эксперты не выбирают среди них фаворита. Напротив, они указывают, что сотрудничество будет принимать различные формы, лежащие меж двух крайностей – абсолютной зарегулированности и состояния *laissez-faire*. И каким бы ни получился итоговый вариант, он будет призван стимулировать политическую волю, обеспечивать активное и плодотворное участие всех игроков, предусматривать мониторинг развития и идентификацию новых тенденций, создание общего понимания и цели, предотвращение и разрешение конфликтов, продвижение консенсуса и отслеживание исполнения договоренностей.

В рекомендациях авторы доклада предлагают Генсеку ООН срочно запустить процесс консультаций по развитию новых механизмов цифрового сотрудничества. В качестве ближайшей цели предлагается принятие «Глобального обязательства цифрового сотрудничества» с прописанными в нем общими целями, принципами, пониманием и целями новой архитектуры. Его предлагается приурочить к 75-летию ООН (то есть, на весь процесс отводится около года).

Итак, перейдем непосредственно к трем вариантам цифрового сотрудничества: первый предполагает расширение IGF, второй – построение децентрализованной системы на основе существующих механизмов, а третий – создание нового «общего пространства» при координирующей роли ООН.

Формату **IGF+** предполагается придать легитимности с помощью открытия его для большего числа стейкхолдеров и институциональной привязки к ООН. Кроме того, планируется поработать над недостатками нынешнего IGF: обсуждать те сферы политики и нормы, которые непосредственно интересуют участников; создавать новые переговорные треки, где государственные и негосударственные акторы (особенно из малых и развивающихся стран) могли бы обсуждать специфические проблемы.

Руководящая роль отводится Консультативной группе (основой которой станет Многосторонняя консультативная группа), состоящей из представителей стейкхолдеров из разных секторов, назначаемых Генеральным Секретарем ООН на три года. Ее приоритетная задача – координирующая: подготовка ежегодных собраний и определение повестки дня, а также проблем, которые существующие форматы или не затрагивают, или

рассматривают по отдельности, не вступая в диалог друг с другом. Также предполагается создать группу экспертов, включающую представителей крупнейших многосторонних диалоговых форматов и инициатив (WebSummit, Telecom World и др.). Она призвана быть «акселератором сотрудничества», определяющим точки соприкосновения между существующими коалициями внутри IGF и проблемы, для решения которых необходимо сформировать новые коалиции, и помогающим достигать консенсуса при обсуждениях в форматах ООН.

Заполнению нормативных и политических пробелов призван служить т.н. «Политический инкубатор», а оказывать непосредственную помощь участникам по их запросу – Наблюдательный совет и Служба поддержки, под ответственностью которых также будет находиться сбор данных о политике в цифровой сфере. Финансировать работу IGF+ планируется через фонд IGF Trust Fund, взносы в который смогут внести все участники, а Секретариат IGF+ должен иметь связь с офисом Генерального Секретаря ООН.

Такой проект на современном этапе кажется наиболее реалистичным. Доработка и заполнение пробелов в уже существующей и функционирующей системе легче построения кардинально новой. Однако в этом случае возрастает и ответственность за налаживание ее деятельности.

Более экзотичным может показаться второй вариант – **Распределенная архитектура совместного управления (COGOV)**. На практике он предполагает выстраивание горизонтальной сети из уже существующих механизмов и заполнение пробелов в получившейся системе новыми механизмами. Авторы доклада основываются на подходах, заложенных в функционировании таких профессиональных форматов и организаций, как IEEE, W3C, ICANN и Региональные Интернет-регистратуры. Предлагается отделить друг от друга вопросы создания норм от их применения и (потенциально) контроля за их выполнением. Также подчеркивается, что вырабатываемые нормы и решения будут необязательными к исполнению, но могут использоваться в качестве основы для установления законодательных стандартов в отдельных государствах.

COGOV должна состоять из трех основных элементов: Сетей цифрового сотрудничества (СЦС), Платформы поддержки сетей и Сети Сетей (чем-то эта архитектура напоминает построение самого Интернета). По задумке, СЦС будут формироваться самими заинтересованными стейкхолдерами (иногда – одним или несколькими государствами или международными организациями) «снизу вверх» в соответствии с волнующими их вопросами и будут действовать на основе самоуправления и открытости в определенный период времени. Платформы поддержки должны будут на постоянной основе обеспечивать эффективность работы СЦС, не вмешиваясь в содержание их деятельности, и поддерживать их работу, обеспечивая необходимыми ресурсами, информацией о новых проблемах, и продвигая результаты работы СЦС. На долю Сети Сетей выпадает координирующая роль, обеспечивающая единство децентрализованной архитектуры COGOV (организация ежегодного форума и работа сети специалистов-координаторов, выносящей темы на обсуждение Форума и следящей за выполнением принятых рекомендаций). Принимаемые решения не будут обязательными,

однако правительства по своему желанию смогут использовать нормы и политические рекомендации в качестве законопроектов и создать механизмы контроля и надзора внутри страны.

Такой вариант «горизонтального» управления, пожалуй, слегка опережает свое время, хотя для многих негосударственных акторов именно он мог бы показаться более предпочтительным и демократичным. Что-то есть в нем от «сетевого мира», концепцию которого выдвинула в начале 2000-х гг. политолог А.-М. Слотер. Сразу же возникает ряд вопросов: насколько все стейкхолдеры, которым предстоит участвовать в такой сети, осознают роль, ответственность и практические последствия своих действий? Дотянет ли их уровень самоорганизации до предполагаемого? И, наконец, настолько ли автономны все потенциальные участники (вспомним, что открытость системы предполагает их максимально широкий круг) с учетом региональной и страновой специфики, чтобы выступать в качестве самостоятельных игроков в сложной разветвленной самоорганизующейся системе? К сожалению, механизм формирования архитектуры COGOV прописан недостаточно подробно. Если ее формирование должно идти «снизу вверх», то это по определению потребует много времени: если технические сообщества достаточно гармонично вписываются в такую структуру, то для государственных участников (например, различных ведомств) и представителей бизнеса (в особенности малого и среднего, а не крупных ТНК) вписаться в подобную систему будет объективно затруднительно. На этапе формирования такой системы потребуются более тщательная и жесткая координация, чем та, что отводится Сети сетей. Для естественного, эволюционного формирования такой архитектуры потребуются намного больше времени, чем отведенный для закладывания основ новой системы год.

Третий вариант – **создание «общего цифрового пространства»** уже упоминался в контексте развития искусственного интеллекта и увеличения количества данных. Предполагается, что он будет объединять большое количество переговорных треков. Каждый трек будет курировать ответственная организация (входящая в структуру ООН, являющаяся представителем бизнеса или научного сообщества) или многосторонний форум различных акторов. В рамках треков будут действовать рабочие группы, ориентированные на конкретные проекты и достижение результата. Координация треков может быть возложена на небольшой секретариат в составе ООН. Итоги деятельности будут подводиться на ежегодных собраниях, которые помогут не только аккумулировать все «мягкие» нормы и обязательные к выполнению правила, но и оценить эффективность их использования на различных форумах. Это поможет избежать «наложения» функций друг на друга и будет информировать акторов об уже происходящих дискуссиях. По замыслу экспертов, успешное сотрудничество на отдельных треках может положить начало сотрудничеству более широкому – например, созданию баз больших данных.

Финансирование вновь будет происходить с помощью добровольных пожертвований и членских взносов, однако последние предлагают (во имя открытости и доступности) отменить для малого бизнеса и представителей гражданского общества.

Авторы отмечают, что все три подхода объединяет способ финансирования (пожертвования и фонды), многосторонность, предотвращение бесконтрольного разрастания политических рекомендаций и норм путем консолидации обсуждения

конкретных тем в определенных треках и недопущения параллельного обсуждения на других платформах; контролирующая и координирующая роль ООН.

Кстати, вопрос финансирования работы крупных сетевых объединений через фонд требует дополнительной проработки: обязательность уплаты членских взносов и критерии освобождения от них; порядок оплаты работы сотрудников, обеспечивающих работу Секретариата (и любых постоянно действующих органов любого из вариантов архитектуры); средний размер пожертвования в фонд; связь пожертвования и права голоса или возможных привилегий (или отсутствие таковой) и, наконец, возможность повлиять на принятие решений с помощью отказа от уплаты взносов/пожертвований. Всё это требует регулирования, иначе инклюзивность и равноправие всех участников, ради которых архитектура выстраивалась, оказываются под вопросом.

Среди отличий авторы выделяют организацию деятельности трех систем: улучшение существующих структур в случае IGF+, акцент на самоорганизующиеся и самоуправляющиеся сети во втором случае и на совершенствование системы управления, исходя из практического опыта, в третьем случае.

К слову, ООН в новой системе цифрового сотрудничества, какой бы она в итоге ни стала, отводится отнюдь не роль «свадебного генерала». Уже сейчас многие агентства и специализированные организации ООН исследуют возможности использования цифровых технологий для достижения ЦУР. Здесь авторы вновь указывают на недостаток обмена информацией и дублирование действий друг друга среди структур ООН. В то же время, они с удовлетворением отмечают появление новых совместных инициатив в рамках системы ООН (EQUALS; UN Innovation Network), а также проектов, совместных с бизнесом (Tech Against Terrorism). Особенно высоко авторы доклада оценивают Стратегию Генерального Секретаря ООН в отношении новых технологий (сентябрь 2018 г.), где упоминается возможность создания поста Посланника Генерального секретаря по технологиям после окончания работы Группы высокого уровня, выпустившей доклад.

Жесткие практики при чтении доклада могли бы сделать замечание: в тексте слишком много абстракций и теоретизирования. В ответ на критику укажем: в разделе рекомендаций авторы доклада высказывают конкретные предложения по всем затронутым темам: создание инклюзивной цифровой экономики и цифрового общества; развитие человеческого потенциала; права человека и его участие в деятельности машин; доверие, безопасность и стабильность и, наконец, собственно глобальное цифровое сотрудничество.

Проникая в смежные сферы жизни, новые технологии потенциально затрагивают и здравоохранение, и образование, и сферу экономики и предпринимательства, и сельское хозяйство и устойчивое развитие в целом. Авторы призывают создать широкий альянс стейкхолдеров с участием ООН и платформу для обмена «общественными благами»: например, базами данных, которые будут собираться всеми участниками (естественно, при соблюдении тайны частной жизни и невозможности обратной персонализации дезагрегированных данных, в особенности чувствительных, – например, касающихся здоровья). Для этого всем стейкхолдерам необходимо будет выстроить новую гибкую систему сотрудничества.

Призывая к максимальной инклюзии и привлечению к благам цифровых технологий уязвимых групп населения, авторы доклада призывают авторитетные организации наподобие Всемирного банка заняться исследованием существующих препятствий, а также определить ряд показателей «цифровой инклюзивности», произвести измерения по всему миру и детализировать в ежегодных отчетах международных организаций, чтобы отталкиваться от них при создании стратегий и планов.

Кроме того, эксперты предлагают создать на региональном и глобальном уровне своеобразные цифровые «Службы поддержки», которые оказывали бы практическую помощь государствам и другим стейкхолдерам в осмыслении проблем, положительных и отрицательных сторон цифровых технологий, а также подсказывали пути развития потенциала в диджитал-сфере и смежных сферах. Руководящую роль на региональном уровне могли бы играть соответствующие организации, хорошо знакомые с местной спецификой и наиболее активными представителями групп стейкхолдеров.

Рекомендации в сфере прав человека наиболее предметны: прежде всего, Генеральному секретарю ООН советуют поручить сделать обзор применимости существующих соглашений в сфере прав человека к сфере новых технологий – причем сделать это с привлечением не только всех агентств ООН, но и путем публичного обсуждения. Следующая рекомендация содержит призыв к компаниям, управляющим социальными сетями, сотрудничать со всем кругом стейкхолдеров для того, чтобы полнее осознать потенциальные опасности и нарушения прав человека (и особенно детей) в сети. Третья рекомендация касается искусственного интеллекта и утверждает основные принципы: сохранение ответственности человека за использование автономных систем, соответствие этическим и техническим стандартам (которые также должны выработать заинтересованные стороны), прозрачность, недопущение предвзятости.

Для того, чтобы наладить доверие между игроками, эксперты предлагают разработать Глобальные обязательства по установлению доверия и сотрудничества в цифровой сфере, в которых предполагается зафиксировать общее видение, определить признаки стабильности в цифровом пространстве, нормы и способы их имплементации и выделить приоритетные направления действий. Доверие, указывают авторы, строится на общих стандартах, ценностях и лучших практиках, а стабильность предполагает мирное, безопасное, открытое и основанное на сотрудничестве цифровое пространство. Предполагается, что Глобальные обязательства будут связаны с нормами, предложенными Группой правительственных экспертов ООН в 2015 году.

Остается надеяться, что работа по построению новой архитектуры взаимодействия действительно начнется, и в ближайшие годы общение взаимодействие стейкхолдеров в цифровой сфере не перерастет в игру без правил. Но перерастет ли «эпоха взаимозависимости» в «эру милосердия»? Как говорил сам автор концепции – Михал Михалыч из сериала «Место встречи изменить нельзя»: «Милосердие – это доброта и мудрость». А мудрость приходит с опытом, и приобрести этот опыт на нынешнем этапе мировому сообществу вполне по силам. Может быть, в случае успеха совместной работы над общими принципами поведения в цифровой сфере когда-нибудь мировому сообществу и удастся достичь видения будущего, указанного в докладе.