

Перевод

Оригинальный текст см. на: http://www.cdt.org/dns/icann/20040713_cdt.pdf

Обзор подготовлен Центром Демократии и Технологии(Center for Democracy and Technology)

На бланке ЦДТ.

ICANN и управление Интернетом: возвращение к истокам. Июль–2004

Предисловие

Цель настоящего документа – рассмотреть деятельность Интернет Корпорацию по Присвоению Имен и Номеров (International Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)) и ее роль в управлении Интернетом. Вопрос стоит о том, что ICANN отклоняется от своей изначально задуманной модели как технически координирующего органа частного сектора, управляемого по восходящей линии, основанного на консенсусе. Если она не вернется к этой модели, то она, скорее всего, будет вытеснена или радикально изменена попытками увязать регулирование ключевых функций Интернет с более широкими интересами «Интернет управления». Такой результат может представлять серьезную угрозу абсолютно децентрализованным и демократическим характеристикам, которые стали ключевым признаком перспектив, связанных с Интернетом, по развитию свободы выражения, гражданского диалога, и экономических возможностей, по всему миру.

Успешность функционирования ICANN приобретает большую важность, учитывая повышенное внимание к Интернет управлению в связи с текущим Всемирным Саммитом по Информационному Обществу (ВСИО). ICANN естественно оказалась в центре дебатов по Интернет управлению из-за ее роли в управлении ключевыми активами Интернета, а также из-за того, что она превратилась в регулятивный орган с нисходящей системой управления, которая может стать прецедентом для увеличения централизации в управлении Интернетом. Тем не менее, эти вопросы управления Интернетом, хотя и очень важны, они гораздо шире, чем та роль технической координации, которую играет ICANN. Вовлечение ICANN в эти более широкие вопросы может угрожать ее основным координирующим функциям. И наоборот, видение, на котором основывалась ICANN при создании – частное, исходящее снизу вверх координирование определенных технических

функций Интернета – остается наилучшим средством руководства этими основными функциями, и в то же время сохранения демократичного и децентрализованного характера Интернета.

Как мы разъясняем здесь, у ICANN важная, но узкая и в основном техническая роль, связанная с распределением доменных имен и номеров в Интернете. Мы объясняем, почему ICANN не должна и не может рассматриваться как орган по осуществлению более широкого управления Интернетом. И мы даем конкретные примеры того, как ICANN должна продолжать свои реформы и эволюцию, если она хочет выжить и добиться своих целей. В конечном счете, такое реформирование необходимо, если ICANN собирается исправить свои позиции в глазах заинтересованных лиц, правительств, и Интернет сообщества.

1. Введение

Революционная структура Интернета – глобальной сети сетей, построенной на контролируемой частным образом инфраструктуре и технологии, отодвигающей контроль на задний план – привела к разнообразному и в основном децентрализованному управлению функционирования Интернета и поведения в он-лайн среде. Но недавно, различные проблемы привели к появлению призывов создать большую централизацию функций управления, или даже создать какой-то международный орган с общими функциями по регулированию Интернета. Эти дебаты по управлению, которые имели место на многих мероприятиях, достигли кульминации во время первой фазы Всемирного Саммита по Информационному Обществу (ВСИО), проходившей в прошлом году¹.

Многие из тех, кто призывал к международной централизации управления Интернетом, указывали на ICANN как на прецедент или обоснование. Некоторые предполагали, что ICANN была создана как репозиторий регулятивной власти; некоторые жаловались что ICANN остается под влиянием США, или не использует свою власть должным образом, или утратила свою легитимность и что, учитывая важность Интернета, функции ICANN должны быть переданы или пересмотрены какому-то международному межправительственному органу.

По мнению ЦДТ многие из этих аргументов некорректны или основаны на неадекватной информации. ICANN также отчасти виновата в этих

¹ Например, на ноябрьском подготовительном к ВСИО заседании 2002, генеральный секретарь МСЭ Йошио Уцуми резюмировал эти проблемы, когда он заявил что «киберпространство – это новая земля без границ и пока без правительства». Он сказал что «необходима новая база для глобального управления», чтобы справиться с проблемами киберпреступлений, безопасности, налогообложения, защиты интеллектуальной собственности, и частной жизни. См: http://www.itu.int/wsis/docs/rc/bucharest/speech_utsumi.doc.

неправильных толкованиях. У ICANN узкая роль, ограниченная в основном техническими вопросами, связанными с менеджментом системы доменных имен. Однако иногда ICANN переступает границы этой ограниченной миссии, или неверно трактует, либо сама она, либо ее сторонники, свою роль как широкого регулятора, имеющего право действовать от имени глобального Интернет сообщества.

Изменения в ICANN необходимы – но не путем превращения ее в межправительственный орган или расширения ее полномочий. Вместо этого ICANN должна фокусироваться на той модели, в виде которой она была создана, с тем, чтобы сохранить то видение децентрализованной регулируемой снизу координации. В данном документе мы подробно излагаем изначальные, узкие полномочия, предоставленные ICANN – организации основанной на координации, базирующейся на консенсусе и управляемой снизу. И мы призываем ICANN снова признать и вернуться к этой цели посредством Совета ICANN, менеджмента ICANN, а также ICANN сообщества.

В целом ICANN была основана на 3 принципах:

- она должна была иметь узкую миссию, сфокусированную на координации определенных функций в отношении доменных имен и адресации.
- она должна принимать документы в рамках этих узких полномочий посредством исходящего снизу консенсуса между заинтересованными сторонами.
- ее процедуры должны быть прозрачными, предсказуемыми, и открытыми для широкого глобального участия.

Эти принципы – тщательно разработанные, изложенные в «Белой книге», официальном акте, департамента торговли США, и одобренные на международном форуме по «Белой книге» – создали основу, которой могут воспользоваться Интернет сообщество и правительства. Но многие уверены, что ICANN отклоняется от этих принципов или способствует неправильному их толкованию, и конечно была поставлена под вопрос сама приверженность этим принципам. Некоторые предложения сделанные на ВСИО полностью дистанцируются от них. Для того чтобы вернуться к модели координации снизу, которая скорее всего и будет выигрышной, ICANN должна:

- Повторно подтвердить чрезвычайно ограниченную миссию ICANN, для осуществления которой она была создана;
- Сократить использование координационной роли ICANN как рычага для участия в политических вопросов в более широких сферах;
- При принятии решений поддерживать наличие консенсуса, что было ключевым моментом в изначальной концепции, по которой создавалась ICANN;

- провести повторную оценку и обеспечение контрактов с реестрами, обеспечивая как реалистичность, так и наличие ограниченного подхода к координации деятельности реестров;
- продолжать развитие взаимоприемлемых отношений с другими ключевыми организациями, которые руководят основными функциями: операторы корневых серверов, региональные реестры адресации, и сообщество страновых Доменных имен первого уровня;
- принять координационный подход, направленный на минимизацию влияния политики (такой как, например, распределение новых ценных групповых доменных имен первого уровня посредством объективных технических критериев вместо субъективных политических целей); и
- усилить деятельность по привлечению, при принятии решений в ICANN, разнообразных групп участников по всему миру.

Хотя ЦДТ признает реальные опасения многих участников нынешней дискуссии об управлении Интернетом, в том числе и ВСИО, мы давно уже выступаем против мнения, что Интернет должен подлежать регулированию сверху каким-либо глобальным правительственным институтом. Наоборот, Интернет развивался в основном из сотрудничества между частными организациями, и сегодня, лучше всего, если развитие онлайн правил сможет основываться именно на таком сотрудничестве и принятии решений на местах, поддерживаемом законодательством стран. Участники ВСИО должны признать децентрализованную природу Интернета и определяющую роль неправительственного управления для его роста. Тем не менее, возвращение ICANN к ее принципам является необходимым для обеспечения долгосрочной жизнеспособности такого подхода.

ЦДТ - это некоммерческая, неправительственная организация, работающая по развитию свободы выражения, охраны частной информации, открытого доступа и демократии в сфере Интернета и иных новых цифровых средств массовой информации. ЦДТ издавна выступал за то, что ICANN должна основываться на открытости, общественном представительстве и иных ценностях, присущих добросовестному управлению. Мы привнесли в эти вопросы широко признаваемую экспертизу по общественной политике, технологии и законодательству. ЦДТ был изначально известным поборником идеи глобального представительства и участия в ICANN. Мы убеждали ICANN избирать часть членов его Совета путем общедоступных для Интернет пользователей по всему миру выборов. ЦДТ активно призывал граждан мира участвовать в выборах в ICANN в 2000 году и открыл веб-страницу для предоставления информации и стимулирования участие. Впоследствии ЦДТ координировал Исследование ICANN по НПО и Науке (NAIS), разностороннюю группу общественных деятелей со всего мира, которые выпустили в августе 2001г большой отчет « ICANN,

легитимность, и голос общественности: заставить работать глобальное участие и представительство». (См. на сайте <http://www.naisproject.org/report/final/>)

Совсем недавно ЦДТ подчеркнул необходимость того, чтобы ICANN придерживалась своей узкой миссии. В нашем официальном обзоре, выпущенном в 2003г, предлагались конкретные критерии для оценки ICANN и рекомендации для улучшения положения с представительством и оперативностью реагирования в отношении публичных интересов. («Оценка ICANN: оценивая эксперимент с ICANN – стремиться к критериям гражданского общества», июль 2003, см.: <http://www.cdt.org/dns/icann/030731assessingicann.pdf>)

ЦДТ также является совместно с Интерньюс соучредителем проекта Глобальная Инициатива по Интернет Политике, который работает в развивающихся странах и странах с переходной экономикой. Целью его является внедрение правовой и регулятивной, базы, которая будет поддерживать рост открытого, доступного и контролируемого пользователями Интернета – Интернета, который может способствовать экономическому росту и развитию человеческих ресурсов. Сегодня ГИПИ поддерживает местных координаторов по политике в 15 странах (в том числе Индия, Вьетнам, Индонезия, Россия и Центральная Азия). В нескольких странах координаторы ГИПИ отлично поработали с местными правительствами и гражданским обществом по передаче страновых кодов Доменных имен первого уровня от оффшорных компаний к местным организациям, уполномоченным регулировать доменные имена в интересах местного Интернет сообщества. См.: <http://www.internetpolicy.net>.

ЦДТ часто критиковал ICANN и мы уверены, что ICANN необходимо реформирование. Однако, мы считаем что ICANN, будучи неправительственным органом, является наиболее подходящей организацией для осуществления функций управления системой доменных имен. Мы уверены, что работа ICANN будет настолько успешной, насколько она будет оставаться в рамках своей ограниченной миссии, и будет разрабатывать политику для доменных имен открыто и прозрачно в соответствии с договорными документами, на основании которых, она и наделена своими ограниченными полномочиями.

2. ВСИО и дебаты об «управлении Интернетом»

Дебаты в отношении управления, имевшие место на ВСИО, содержат серьезные, легитимные проблемы. Развивающиеся страны считают, что у них нет адекватного права голоса в развитии политической среды, управляющей информационно-коммуникационными технологиями (ИКТ). Никто не может отрицать, что выгоды от использования

Интернета неравномерно распределяется внутри стран и между развитыми и развивающимися странами мира. И никто не будет возражать, что онлайн правонарушения, варьирующиеся от мошенничества до нарушения авторского права, и от детской порнографии до спама, необходимо разрешать каким-либо ясным и эффективным способом. Но ничего из этого не относится к ICANN. Например, участники ВСИО, занимающиеся цифровым неравенством не должны фокусировать свои усилия на ICANN, а лучше бы на все еще сохраняющейся роли телекоммуникационных монополий и устаревших регулятивных барьерах ограничивающих доступность и развитие ИКТ в развивающихся странах и странах с переходной экономикой.

То же самое, поскольку соединение в Интернете происходит, минуя все государственные границы, то для отдельно взятого государства трудно применить свое собственное законодательство против правонарушителей, находящихся в отдалении. Это привело к ряду важных попыток улучшить гармонизацию законодательства и международное сотрудничество по применению тех законов, в отношении которых существуют общепринятые соглашения.

Но одно дело проводить работу по укреплению международного сотрудничества и совсем другое дело – призывать к созданию нового, централизованного межправительственного органа, который будет в праве «управлять Сетью».

Для участников дебатов по «Управлению Интернетом» важно акцентировать свое внимание на разнице между понятиями правительство и управление. Мы полагаем, что управление включает любую систему по разработке и применению правил, регулирующих поведение, и способствующую конструктивному социальному порядку. В «управлении Интернетом» присутствуют много разных органов. Это и частные корпорации, работающие на основе договорных отношений (такие как соглашения по обмену трафиком в пиринговой сети), правительства стран, неправительственные органы по стандартизации, такие как Рабочая Группа по решению Инженерных проблем в Интернете и Консорциум производителей программного обеспечения для Интернета, а также региональные и международные организации – от Всемирной Торговой Организации до Совета Европы и Организации по экономическому сотрудничеству в азиатско-тихоокеанском регионе (АПЕК). Учитывая уникальную природу Интернета, даже отдельные пользователи играют роль в создании ответственности в онлайн среде².

² См: «Управление Интернетом: документ для обсуждения», ("Internet Governance: A Discussion Document," George Sadowsky, Raul Zambrano, Pierre Dandjinou) (Март 2004) <http://www.Internetpolicy.net/governance/20040315paper.pdf>.

Фатальная ошибка предложений о создании полномочного международного органа по управлению Интернетом, заключается в том, что Интернет это не отдельно взятая вещь, а множество технологий, сетей, программ и пользователей, подпадающих под действие множества разных норм и регулятивных органов. Сложность этой системы в основном является следствием того, что Интернет взаимосвязан со многими аспектами коммерции и коммуникаций, многими ранее созданными государственными структурами.

Интернет состоит из огромного числа участников, большинство из которых являются просто конечными пунктами, которые связываются с находящимися поблизости местными лицами. В большой степени, гораздо большей, чем какая-либо иная инфраструктура, существовавшая до этого (т.е. электросети, авиа транспорт, телевидение), оборудование, используемое для работы Интернета, находится в собственности миллионов разных лиц, большая часть из которых частные лица, разбросанные по всем странам мира. Более того, Интернет был сознательно разработан так, чтобы функционировать на основе согласованных стандартов, разработанных, исходя из четкой цели перенести контроль и внедрение инноваций на периферию, и небольшой обязанности для центра заниматься распознаванием пакетов данных. Это не означает, что Интернет это зона анархии. Каждый участник остается субъектом национального права. Несмотря на отсутствие правительственного контроля из центра, Интернет разросся намного быстрее, чем какое-либо иное средство коммуникации, существовавшее ранее. Действительно, есть множество причин доказывающих, что отсутствие централизованных стражей, следящих за программами, услугами или содержанием в Интернете, является основным фактором до сих пор продолжающегося роста и успешности Интернета.

Тогда почему делегаты ВСИО считают, что возможно и необходимо создавать какой-то новый международный орган управления для Интернета? Объяснения сложны и разнообразны. Но в некоторой степени они могут основываться на вводящих в заблуждение представлениях, созданных самой ICANN. Поскольку созданием ICANN США стремились учредить некую организацию, которая была бы подотчетна всем участникам по всему миру, подпадающим под ее действия, то некоторые могут подумать что ICANN каким-то образом были делегированы полномочия управления или что ICANN представляет общее «управление в Интернете».

И хотя ICANN была создана по согласованию с правительством США, ей не были делегированы полномочия управления.

Как мы отмечали выше, существует различие между понятиями правительство и управление. ICANN занимается «управлением Интернетом» в ограниченной форме. Но она не делает это посредством осуществления полномочий правительства. Чтобы понять уникальную

структуру ICANN, необходим краткий экскурс о том, зачем и как создавалась ICANN.

3. Миссия ICANN – ограниченное координирование: история и предпосылки.

В этой главе мы рассмотрим задачи, для выполнения которых создавалась ICANN, как это выполнялось до создания ICANN, что послужило причиной создания ICANN, и какова мотивация такой уникальной структуры ICANN.

А. Задача – управление системой доменных имен.

Каждый компьютер выходящий в сеть Интернет имеет адрес, выраженный в числовой форме, например 206.112.85.10. этот адрес называется IP (Интернет протокол) адрес, и используется для маршрутизации пакетов данных, что позволяет пользоваться электронной почтой, отображать веб-страницы и доставлять другую информацию в желаемый пункт доставки. Некоторые из этих адресов прописаны постоянно, а некоторые – временно, но в любой момент времени любой компьютер, подключенный к Интернет, имеет уникальный IP адрес. Блоки IP адресов прописаны в региональном IP реестре (такие как RIPE в Европе и APNIC в азиатско-тихоокеанском регионе). Более крупные провайдеры Интернет услуг (ПИУ) и другие юридические лица обращаются в региональные IP регистры за блоками IP адресов. Эти получатели адресных блоков затем передают номера более мелким ПИУ и, в конечном счете, они попадают к конечному пользователю.

К середине 80х система была трансформирована таким образом, чтобы переводить числовые IP адреса в читаемые наименования, такие как cdt.org или itu.int . эта система называется Система доменных имен (СДИ) – это иерархическая система, которая подразделяется на доменные имена первого уровня (ДИПУ) и потом каждый ДИПУ подразделяется на домены второго уровня. Исторически сложилось так, что ДИПУ содержат родовые названия из 3 букв (ДИПУ-р), такие как com, org, net. ДИПУ также включают страновой код из 2 букв (ДИПУ-ск), такие .br (Бразилия), .nz (Новая Зеландия) или .ca (Канада). Совсем недавно были добавлены 7 новых ДИПУ-р, в том числе «открытые» ДИПУ-р такие как .info, .biz, .name, .pro, и «спонсируемые» ДИПУ-р такие как .museum, .aero, .coop (которые, как предполагается, должны выдаваться тем организациям, которые отвечают критериям, установленным спонсорами этого ДИПУ). Поскольку эта система иерархическая то cdt.org и cdt.br , например, домены второго уровня, которые принадлежат совершенно разным юридическим лицам.

С самого начала работы Интернета кто-то должен был вести учет IP адресов, чтобы гарантировать, что данный численный адрес принадлежит только одному компьютеру, подсоединенному к Интернету. С введением СДИ также возникла необходимость создать и вести список перехода от буквенного к числовому коду, чтобы переводить доменные имена, используемые человеком в численные IP адреса, используемые маршрутизаторами в Интернете. Компьютеры, которые ведут таблицы такого перевода для ДИПУ, называются головной сервер имен. Сначала их было 13, расположенных в разных странах по всему миру и ими управляли разные организации. Сервер, находящийся в США, который называется «корневой», ведет авторизованную корневую базу данных и ежедневно отправляет изменения другим корневым серверам. Без комплекса совместимых корневых и вспомогательных серверов имен для каждого ДИПУ, сообщения в Интернете, адресованные на читаемые человеком доменные имена, не могли бы быть отправлены указанным получателям.

Поскольку к моменту создания ICANN, СДИ уже развилась, теперь присвоение и координация доменных имен в генерированном пространстве производится двумя организациями (носящими до смешения похожие наименования): «Реестры» (Registries) ведет таблицу адресов имен-номеров для ДИПУ. Для каждого ДИПУ существует один реестр. «Регистраторы» (Registrars) предлагают доменные имена второго уровня конечным пользователям. В генерированном пространстве имен может существовать множество регистраторов для каждого ДИПУ, а регистраторы «аккредитованы» в ICANN. По сути, регистраторы выполняют посредническую функцию между реестрами и владельцами компьютеров, подключенных к Интернету, которые хотят получить доменные имена. ICANN требует, чтобы реестры относились ко всем своим регистраторам одинаково. В реальности это усиливает внутреннее размежевание между функциями реестра и регистратора, в случае если одна и та же организация хочет выступать в обеих ролях.

ДИПУск стремятся работать таким же образом, хотя их бизнес-модели очень сильно различаются. Некоторые ДИПУск опираются на ПИУ как на регистраторов; некоторые позволяют реестру также предоставлять и услуги регистратора. ICANN не следит за этими решениями, которые обычно являются внутренним делом страны. Предполагается, что со временем глобальное политическое регулирование по ДИПУск будет замещено идущим снизу процессом в рамках нового ccNSO созданного ICANN, и большое внимание обращается на установление взаимоприемлемых отношений между ДИПУск и ICANN. Конечно, страны озабочены своим национальным суверенитетом в отношении политики по ДИПУск, и в особенности распределением страновых ДИПУск.

В Системе доменных имен также содержится комплекс технических параметров и протоколов – общие соглашения относительно, например, того какой цели служит данное поле в пакете данных. Кто-то должен устанавливать эти значения и вести их реестр для разработчиков, чтобы они могли использовать их при разработке новых программ по передаче данных. Координация этой системы – это работа ICANN. Это очень важная, но достаточно узкая миссия.

Б. Предшественники ICANN.

Изначально необходимость в ICANN проистекала из ситуации, когда один человек, Джон Постел, ученый в области компьютерных технологий из Американского университета, взял на себя обязанность вести учет Интернет адресов. Это было в самом начале создания Интернета, когда его рассматривали как связь между правительством США и университетскими компьютерами, все они работали над исследованием, финансируемым правительством США. Хотя правительство США финансировало работы Постела, они не вели контроль за его техническими решениями – он работал по согласованию с сообществом научных Интернет-пользователей, ведя список выданных Интернет адресов. Док. Постел также опубликовал список технических параметров используемых разработчиками, чтобы обеспечить совместимость их программ, когда они разрабатывали приложения по передаче данных в Интернете.

В самом начале 90х, в большой степени благодаря экспансии коммерческой переписки онлайн, Интернет разрастался так быстро, что стало очевидно, что обязанности по отслеживанию имен и адресов должна взять на себя организация, а не один человек. Хотя правительство США платило Постелу зарплату из гранта, предоставленного его университету, США претендовали на право координировать технические аспекты Интернета, еще меньше на право использовать СДИ как рычаг для применения какой-то схемы управления Интернетом во всем остальном мире.

В 1992 году правительство США объявило конкурс на предоставление услуг регистрации доменных имен. В декабре 1992 года правительство США заключило контракт (так называемое Соглашение о совместной деятельности) с частной компанией, Нетуорк Солюшнс Инк. (НСИ) (Network Solutions Inc. (NSI)), о регистрации доменных имен и предоставлении других услуг. По этому Соглашению о совместной деятельности, НСИ регистрировал доменные имена общего характера (т.е. com., org., and net) и вел директорию связывания доменных имен с IP адресами серверов доменных имен. НСИ также вел авторизованную базу данных для доменных имен первого уровня, которую называют «корневой».

По мере того как Интернет продолжал разрастаться и стал более глобальным, Интернет сообщество начало возмущаться тем, что основные компоненты системы доменных имен реализовывались только в соответствии с соглашениями с правительством США, без более широкого участия Интернет сообщества. Правительство США с этим согласилось. После широкого консультационного процесса, в ходе которого были получены сотни комментариев со всего мира, правительство США приняло решение, что система доменных имен должна быть приватизирована, открыта для конкуренции, а также контролироваться организацией, в которой присутствовали бы представители от всех стран. В июне 1998 года официальным актом правительство США объявило о создании группы частного сектора по созданию стратегии для системы доменных имен на основе принципов стабильности, конкуренции, частного координирования по восходящей, а также представительства³. Под «координированием исходящим снизу» этот официальный акт подразумевал процесс, который должен «насколько это возможно отражать *управление по восходящей*, которое характеризует развитие Интернета на данном этапе»⁴ и будет координироваться *ответственными действиями частного сектора*.

В официальном акте (Белой Книге) подчеркивалось, что предложенный план «применит только к распределению доменных имен и адресов и не создает системы «управления» Интернетом». Руководящим принципом этого документа было следующее «*ни правительства стран, являющихся суверенами, ни международные организации, являющиеся представителями государств, не должны участвовать в распределении доменных имен и адресов*».

В официальном акте (Белой Книге) также подчеркивалось, что репрезентативность была важным приоритетом:

Интернет является глобальным средством и..... его технический менеджмент должен полностью отражать глобальное разнообразие Интернет пользователей. Мы признаем необходимость и полностью поддерживаем механизмы, которые гарантировали бы международное участие в управлении системой доменных имен. Самоустраняясь от руководства СДИ и стимулируя создание новой неправительственной организации по управлению Интернет именами и адресами, основной целью правительства США было обеспечить, чтобы увеличивающееся глобальное сообщество Интернет пользователей имело право голоса при принятии решений, влияющих на техническое руководство Интернетом.

³ http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6_5_98dns.htm.

⁴ *Ibid.* курсив добавлен.

Репрезентативность была сделана одним из ключевых принципов новой организации (вместе со стабильностью, конкуренцией и частной восходящей координацией):

Эта новая корпорация должна работать..... на благо всего Интернет сообщества в целом. Разработка честной, справедливой и широко признаваемой политики по руководству СДИ будет зависеть от вклада со стороны обширного и все увеличивающегося сообщества Интернет пользователей. Структура управления должна отражать функциональное и географическое разнообразие Интернета и его пользователей. Должны быть созданы механизмы, обеспечивающие международное участие в принятии решений.

В. Создание ICANN

Функции ICANN

В октябре 1998, Постел вместе с другими людьми учредили в соответствии с законодательством штата Калифорния ICANN как некоммерческую корпорацию. В ноябре того же года департамент торговли США заключил меморандум о взаимопонимании (MoU) с ICANN, которым признавалось, что обязанности по управлению системой доменных имен останутся в частном секторе⁵. В соответствии с планом, изложенном в официальном акте, в учредительных документах ICANN, и его MoU с правительством США оговаривается, что она будет выполнять 4 функции:

- (1) определять политику для и руководить распределением блоков IP номеров;
- (2) контролировать функционирование системы корневых серверов в Интернете (тринадцать зеркальных компьютеров во главе иерархии таблиц имен-адресов);
- (3) контролировать политику по установлению критериев для добавления новых доменных имен первого уровня к корневой системе;
- (4) координировать установление иных технических параметров в Интернете, которые необходимы для поддержания универсального соединения в Интернете⁶.

⁵ <http://www.icann.org/general/agreements.htm>.

⁶ См: устав ICANN, Статья 3: <http://www.icann.org/general/articles.htm>.

В уставе ICANN говорится:

Функцией ICANN (Интернет Корпорации по Распределению Имен и Адресов) является координировать, на общем уровне, глобальные Интернет системы уникальных идентификаторов, и в частности, обеспечивать стабильное и безопасное функционирование этой системы уникальных Интернет идентификаторов. В частности ICANN:

1. Координирует выделение и присвоение трех групп уникальных идентификаторов для Интернета, это
 - а. Доменные имена (образующие систему под названием СДИ);

Также в октябре 1998 правительство США и NSI внесли изменение в свое Соглашение о сотрудничестве, чтобы NSI могла создать систему регистров общего пользования, что позволит и другим организациям стать регистраторами, т.е. предоставлять доменные имена пользователям. NSI также согласилась признать ICANN и заключить с ней контракт. В 1999 после дальнейших переговоров и публичного обсуждения, NSI и ICANN подписали контракт, в соответствии с которым NSI будет продолжать вести реестры для .com .org .net и ICANN аккредитует NSI для исполнения ее функций регистратора.

Ключевое положение в контракте NSI и ICANN гласит, что NSI обязуется исполнять в будущем правила, которые ICANN может установить, только если они относятся к: «(1) вопросам, для которых обоснованно необходимо единообразное или скоординированное решение для того, чтобы облегчать функциональную совместимость, техническую надежность и\или стабильное функционирование Интернета или системы доменных имен, (2) документам по регистрации, которые обоснованно необходимы для исполнения Соглашений о Консенсусе, касающихся регистраторов, либо (3) разрешению споров, касающихся регистрации доменных имен (в отличие от использования таких доменных имен).»⁷ Также важно, как мы описываем ниже, что решения по этим вопросам должны были приниматься на основе консенсуса. Кроме того, решения должны были быть рекомендованы как минимум двумя третями голосов совета партнерской организации ICANN, занимающейся данным вопросом.⁸ Только в этом случае Совет директоров ICANN мог утвердить данное решение.

-
- б. Адреса Интернет протокола (IP) и номера автономной системы (АС);
 - в. Номера порт протоколов и параметров.
 - 2. Координирует функционирование и развитие системы корневых серверов имен.
 - 3. координирует разработку политики, обоснованно и надлежаще относящуюся к этим техническим функциям.

<http://www.icann.org/general/archive-bylaws/bylaws-13oct03.htm>. В соответствии с нормами корпоративного права, деятельность выходящая за рамки установленные в учредительном договоре и уставе, является незаконной.

⁷ 10 ноября, 1999 Соглашение ICANN-NSI о реестрах (ICANN-NSI Registry Agreement), См. 3(A)(ii)(b).
<http://www.icann.org/nsi/nsi-registry-agreement-04nov99.htm>.

⁸ Партнерские Организации были созданы для облегчения и координирования участия различных групп, чьи интересы затрагиваются. В период с 1999 до конца 2002, Партнерские Организации участвовали в реализации различных частей мандата ICANN: Партнерская Организация по Адресам, Партнерская Организация по Доменным именам, Партнерская Организация по Протоколам. В течение 1998-2002 почти вся энергия и полемика в контексте ICANN происходила в Партнерской Организации по Доменным именам (ПОДИ). В сферу деятельности ПОДИ были включены элементы установленные уставом ICANN: реестры общих имен, или ОДИПУ, регистраторы, группы по интеллектуальной собственности, бизнес, и реестры для скДИПУ. Также там есть и Совет по Именам, состоящий из делегатов от каждой из этих подразделений.

В 2001–2002гг ICANN заключила контракты еще с семью операторами реестров (для .info, .biz, .name, .pro, .aero, .museum, .coop). В каждом из этих договоров с реестрами содержатся ограничения функций и принцип согласованности решений, как впрочем и соглашения ICANN с регистраторами, аккредитованными продавать регистрацию имен в соответствующих областях доменных имен первого уровня.

Роль правительства США

Предполагалось, что MoB между правительством США и ICANN будет временным. Правительство США намеревалось, и до сих пор намеревается полностью самоустраниться от управления СДИ. США решили, что они могут продолжать «регулирование Интернета» (по крайней мере в отношении системы доменных имен) до тех пор, пока игроки частного сектора, подотчетные всем участникам сектора Интернета, не будут готовы предпринимать ответственные, совместно принятые, законные действия, которые обеспечат поддержание стабильного функционирования системы.

Поддерживая создание ICANN, правительство США решило опираться на ее решения в узкой сфере управления системой доменных имен, где ICANN имела возможность установить обязательные стандарты, не через создание законов, но через разработку политики, согласующейся с контрактами, заключенными между ICANN и реестрами и регистраторами доменных имен. Ни правительство США, ни какое другое правительство не наделяли ICANN никакими властными полномочиями.

ICANN – уникальная организация: это некоммерческая организация, зарегистрированная в Калифорнии, имеющая уставные и контрактные обязательства оставаться подотчетной в различных видах членам глобального Интернет сообщества. Но она не создавалась путем делегирования ей какой-либо регулятивной власти. Действующий MoB между правительством США и ICANN, наделяет США ограниченными властными полномочиями и правительство США вообще-то не полностью использует эти властные полномочия. Единственные властные полномочия, которые имеет ICANN – это составлять и применять правила на основании контрактов и иных соглашений, заключенных с частными сторонами. В следующей части мы более подробно рассмотрим эти и другие специальные ограничения властных полномочий ICANN, а также как эти ограничения реализованы на практике.

4. Ограничения для ICANN

Если бы правительственные участники ВСИО понимали те ограничения, которые существуют в отношении властных полномочий ICANN, они бы не захотели захватывать их. Два фактора могли ввести в заблуждение некоторых людей и заставить рассматривать ICANN как генерального регулятора Сети и потом требовать, чтобы эту роль выполняла некая группа представляющая некоторые государства. Первое, ICANN пока не достаточно разъяснила правительствам, что у нее нет действительной регулятивной власти, и как они могут участвовать в ее работе. Второе, понятно, что участники ВСИО в нетерпении найти решения по насущным проблемам – в том числе цифровое неравенство, международные судебные споры по защите интеллектуальной собственности, и контроль за правонарушениями в онлайн среде – которые нелегко решить посредством только местного регулирования. Трудно поверить, что нет кого-то, кто был бы «уполномочен и ответственен» за такую важную вещь как Интернет. Поэтому, слушая заявления ICANN о том, что она действует от имени глобального Интернет сообщества, и видя, что проблемы, беспокоящие многих членов сообщества остаются нерешенными, они делают вывод, что то что необходимо сделать это – сменить режим – либо радикально изменив миссию ICANN, либо передав функции ICANN какому-либо межправительственному органу. Однако, полномочия ICANN в действительности достаточно ограниченные и она не приспособлена для более широких функций. Более того, ЦДТ не согласен с тем, что следует или необходимо стремиться к межправительственной координации функций, которые выполняет ICANN.

А. Распространение действия ограничений

Единственной властью ICANN является координирование идентификаторов (доменных имен и номеров Интернет протоколов), что обеспечивает доступ в Интернет и позволяет участникам найти друг-друга. У ICANN нет полномочий приостанавливать выдачу доменного имени (или блока IP номеров) на основании того, что кто-то не выполнил какие-то определенные правила относительно того какой контент может быть выставлен на веб сайт или распространяться с помощью того или иного доменного имени⁹. Несмотря на все свои проблемы в этом отношении, ICANN не переступает положения своего устава. Соответственно, она не стремится использовать свою власть для создания регулятивного механизма по контенту.

В МоВ между правительством США и ICANN также содержится много ограничений для ICANN. Эти ограничения включают обязанность развивать конкуренцию¹⁰ и обязанность относиться ко всем сторонам

⁹ См: соглашение между IANA и правительством США на: <http://www.icann.org/general/iana-contract-17mar03.htm>.

¹⁰ Глава II.В МоВ гласит:

Стороны будут следовать следующим принципам: ...

беспристрастно¹¹. Наиболее важное – это требование, чтобы ICANN следовала очень ограниченной миссии. В главе 2,Б МоВ оговариваются «Цели» данного соглашения:

В Проекте СДИ, стороны будут совместно разрабатывать, развивать и тестировать механизмы, методы и процедуры по осуществлению следующих функций регулирования СДИ:

А. Установление правил для и руководство выделением блоков IP номеров;

Б. Контроль за функционированием авторизованной системы корневых серверов;

В. Контроль политики по установлению обстоятельств, при которых новые доменные имена первого уровня должны быть добавлены к корневой системе;

Г. Координирование создания других технических параметров в Интернете, которые необходимы для поддержания возможности универсального соединения в Интернете;

Д. Иные действия, необходимые для координирования специфицированных функций управления СДИ, в соответствии с договоренностью между Сторонами.

Аналогично, контракты между ICANN и реестрами и регистраторами ОДИПУ содержат положение, которое прямо ограничивает полномочия ICANN строго определенными пунктами (все из которых тесно связаны с функционированием системы доменных имен)¹².

2. В настоящем Соглашении предусматривается управление СДИ такими методами, которые позволят рыночным механизмам поддерживать конкуренцию и потребительский выбор при техническом управлении СДИ. Такая конкуренция снизит цены, будет развивать инновации, а также расширит для пользователей возможности выбора и увеличит их удовлетворенность.

¹¹ Глава V.A.2 МоВ предусматривает:

2. стороны согласились что техническое регулирование частным сектором СДИ не будет пристрастным в применении стандартов, правил, процедур или практики, либо выделять какую-либо сторону предвзятым отношением, если это не продиктовано достаточной и обоснованной причиной, и обеспечит достаточные возможности апелляции для членов Интернет сообщества, которым нанесен ущерб.

В разделе V. Г МоВ предусматривается:

2. ни одна из Сторон не должна действовать необоснованно либо произвольно, причиняя тем самым вред определенным лицам или организациям либо определенным категориям лиц или организаций.

3. обе Стороны должны действовать обоснованно и не произвольно...

¹² например, Глава 3 Соглашения о реестре 2001 .com говоритсья:

А. в течение срока действия настоящего Соглашения:

(i) Оператор Реестра соглашается что он будет производить регистрацию в Реестре ДИПУ в соответствии с настоящим Соглашением;

(ii) Оператор Реестра, при ведении регистрации, будет соблюдать все Правила Консенсуса если они:

(а) утверждены ICANN в соответствии с Главой 4 ниже,

(б) относятся к одному или более из следующих пунктов : (1) вопросы для которых единообразное и координированное решение обоснованно необходимо для обеспечения мжсоединения, технической надежности и\или стабильной работы Интернета либо СДИ, (2) правила реестра обоснованно необходимы для реализации Правил Консенсуса в отношении регистраторов, либо (3) разрешение споров в отношении регистрации доменных имен (в отличие от использования этих доменных имен), и

Ограничения полномочий ICANN могут быть проиллюстрированы и тем как реестры страновых ДИПУ (скДИПУ) разрабатывают свои собственные правила, подходя к этому так, чтобы удовлетворять нужды местных игроков (например, в развивающихся странах). Новые правила могут быть применены к реестрам скДИПУ только если они получили очень широкую поддержку. В соответствии со структурой ICANN, страна, которую не устраивают правила ICANN, может обратиться к группе ПОскДИ, которая решит применять ли согласованные правила к скДИПУ¹³. Отчасти из-за того, что скДИПУ непосредственно влияют на ключевые аспекты государственного суверенитета, при создании ICANN не предполагалось, что она будет напрямую контролировать политику по скДИПУ. К тому же, ICANN не может использовать механизм, связанный с созданием новых ДИПУ, для применения новых существенных требований к скДИПУ. Также ограничения полномочий ICANN отражены в том, что она не вправе применять правила к реестрам региональных IP адресов.

В одной области ICANN расширила свою регулятивную роль, что более подробно описано ниже. Это касается утверждения новых общих ДИПУ (оДИПУ). Предполагается, что ICANN должна заключить контракты с новыми реестрами и регистраторами оДИПУ до того как их утвердят. Ведя переговоры с новыми реестрами и регистраторами оДИПУ, ICANN настаивает на том, чтобы в контракт было внесено положение о том, что ICANN будет утверждать бизнес модель реестра и любые изменения в функционировании реестра. Хотя многие поддерживают строгое исполнение ключевых договорных положений непосредственно связанных с миссией ICANN координировать и стабилизировать, все же остаются сомнения относительно пределов и прецедентов, которые имели место в работе ICANN до настоящего времени.

Полномочия ICANN по выделению и перераспределению страновых ДИПУ (скДИПУ) также заключены в тиски правил и ограничений. Возвращаясь назад к первым дням существования Интернета, Джон Постел выбирал человека, организацию или корпорацию для управления национальными скДИПУ. В зависимости от того, где имелись необходимые технические навыки, это мог быть и государственный орган, и частная компания и факультет университета. Иногда менеджер физически находился вне страны скДИПУ, которое он регулировал. Признавая заинтересованность государств в том, чтобы обеспечить, использование скДИПУ в интересах местного Интернет сообщества, в ICANN используется прозрачный процесс передачи скДИПУ, согласующийся с интересами данного государства¹⁴. ICANN

(в) необоснованно не ограничивает конкуренцию .
<http://www.icann.org/tlds/agreements/verisign/registry-agmt-com-25may01.htm>.

¹³ See <http://www.icann.org/general/bylaws.htm#IX>.

¹⁴ В Политике по Координированию Интернета №1 содержится положение о администрировании выделения скДИПУ. <http://www.icann.org/icp/icp-1.htm>. Другие

никогда не отклонял пожелания правительства какой-либо страны в отношении выделения скДИПУ.

Б. процесс принятия решений по восходящей, основанный на консенсусе

Другим большим ограничением деятельности ICANN является механизм принятия решений основанный на консенсусе. Базовое соглашение, которое послужило началом ICANN, было разработано в результате проведения серьезных переговоров, приведших к соглашению между реестрами общих доменов первого уровня (оДИПУ) (сначала с NSI, основным реестром для .com, .org, .net), чтобы удовлетворять только правилам, которые отражают действительный консенсус между заинтересованными сторонами. Если представители реестра выразили согласие с этим базовым принципом консенсуса, будущие согласованные документы, выработанные форумом ICANN могут оказаться обязывающими для этого реестра и могут распространяться дальше (и использоваться против) регистраторов и их клиентов, тех кто зарегистрировал для себя доменные имена.

Структура политики консенсуса, предусмотренная в контрактах ICANN с реестрами и регистраторами оДИПУ требует, чтобы действительное согласие было продемонстрировано документальными свидетельствами до того, как принято то или иное правило. Например, в соглашении реестра .com предусмотрено, что «Оператор реестра при ведении реестра должен соблюдать все Правила Консенсуса». Это соглашение дает определение «Правил Консенсуса»:

«Правила Консенсуса» – такие правила, которые приняты на основании консенсуса между заинтересованными лицами в Интернете, представленными в процессе ICANN, как это продемонстрировано (1) при принятии правил в Совете директоров ICANN, (2) в рекомендации, о том что правило должно быть утверждено по крайней мере двумя третями голосов в совете Партнерской Организации ICANN, которой делегирован данный вопрос, и (3) письменном отчете и сопутствующих материалах (которые должны включать все существенные материалы, представленные в Партнерскую Организацию, относящиеся к данному предложению) в которых (i) документально зафиксирована степень согласия и несогласия в группах, чьи интересы затрагиваются, (ii) документально зафиксирована процедура, использованная для достижения адекватного представления мнений групп, интересы которых вероятнее всего будут затронуты, и (iii) документально зафиксирована суть и

степень обоснованной поддержки и оппозиции в отношении данного предлагаемого правила¹⁵.

Далее в контракте предусматривается, что в случае если реестр оспаривает наличие такого консенсуса, он должен обратиться за пересмотром данного вопроса в Независимую Комиссию по Пересмотру, созданную в соответствии с уставом ICANN. Если, после решения принятого Независимой Комиссией по Пересмотру, реестр все же оспаривает наличие такого консенсуса, предполагается, что он должен иметь возможность обратиться за следующим пересмотром в соответствии с процедурами по разрешению споров, установленными контрактом.

Базовое соглашение, к которому присоединяется каждый реестр, заключается в том, что он не будет неразумно или из своих узковедомственных побуждений сопротивляться применению правил, которые отражают действительный консенсус среди Интернет сообщества (и особенно среди тех, кто обязан его исполнять, либо чьи интересы особо затрагиваются данной нормой). Соответственно, ясно что ни контрактом, ни иным источником, ICANN не предоставляются генеральные властные полномочия применять без наличия консенсуса правила, которые ее Совет мог бы утвердить либо ее сотрудники могли бы применить. При отсутствии согласованного правила об обратном, реестр или регистратор вправе модифицировать свой бизнес и вести его так как он считает необходимым. Таким образом, ICANN создавалась как организация со строго ограниченной институциональной властью.

В. Практические ограничения

В заключение, необходимо отметить, что даже если ICANN пыталась преступить границы своих регулятивных полномочий, и даже если ее партнеры были бы готовы поддержать это, участники Интернета могли бы сами эффективно противостоять притязаниям ICANN на более широкие регулятивные полномочия. Наиболее крупные ПИУ могли бы собственными силами очень быстро создать новую авторизованную корневую систему и источник размещения блоков IP адресов. У ICANN нет выключателя, при помощи которого она могла бы отключить всех тех, кто, уже находясь в Сети, сопротивляется исполнению ее правил. И хотя создание и переход к какой-либо новой корневой зоне – крайне нежелательный сценарий, это все же является полезным напоминанием о тех фундаментальных ограничениях, которые являются неотъемлемой частью миссии ICANN.

Тем не менее, и хотя она прямо не использовала такой экстремальный способ, ICANN все же грозит расширить рамки своей узкой миссии. В заключительной части мы изложим способы, используя которые ICANN

¹⁵ <http://www.icann.org/nsi/nsi-registry-agreement-04nov99.htm>

переступает границы своей установленной роли, а также призываем вернуться к более ограниченной сфере полномочий для ICANN.

5. ICANN вышла за пределы изначальных положений, установленных при ее создании

К сожалению ICANN не всегда придерживается рамок изначальной установленной для нее сферы полномочий. Как сказано выше, мы считаем, что это привело к появлению некоего неверного понимания, которое и отражается в предложениях, выдвинутых на ВСИО.

В частности, мы все еще озабочены тем, что ICANN ненадлежащим образом использовала «контроль» за созданием новых общих Доменов первого уровня (оДИПУ) с тем, чтобы заставить реестры и регистраторов оДИПУ согласиться на доскональный контроль за их работой. Поскольку добавление новых ДИПУ рассматривалось как единственный источник эффективных рекомендаций, ICANN потребовала от тех, кто захотел создать новые ДИПУ подписать контракты, в которых содержаться детально доработанные условия. Хотя суть этих соглашений можно было бы вместить в каком-либо относительно простом контрактном документе, но контракты ICANN с реестрами содержат сотни страниц и в них прописаны почти все малейшие аспекты работы реестра.

Даже если сегодняшний Совет ICANN дезавуирует свое стремление к слишком сильному регулированию, последние версии контрактов, предлагаемые сотрудниками ICANN, могут трактоваться каким-нибудь слишком рьяным сотрудником, сегодня или в будущем, так что он будет требовать, чтобы вторая сторона получала непосредственное разрешение от ICANN на любое изменение почти по всем аспектам своей работы¹⁶. Такие чрезмерно детализированные контракты создают плохой прецедент – и создают потенциально опасное, неверное впечатление в мире – что ICANN использует более широкие властные полномочия, чем предполагают многие даже внутри ICANN.

Условия контракта были использованы, чтобы обусловить для ICANN возможность пересматривать бизнес модели реестров и поставить ICANN в положение оценщика отношений между оператором реестра ДИПУ и клиентами, которым он предоставляет услуги – в результате необоснованно затормаживается внедрение новых услуг реестра, ограничивается конкуренция, и это приводит к тому, что ICANN вмешивается в сферы далеко за пределами своих полномочий. В более узких вопросах, когда подразумевается стабильность Интернета, вмешательство ICANN оправдано – но общее правило должно быть

¹⁶ See <http://www.icann.org/gnso/issue-reports/registry-svcs-report-19nov03.htm>.

таково, что ICANN не должна выступать судьей по вопросам ведения бизнеса операторов реестров.

Соразмерно степени, в которой спускаемое сверху применение договорных обязательств к ДИПУ, заменило исходящий с низов консенсусный подход, на котором была основана ICANN, ICANN отклонилась от ключевых принципов, которые лежали в основе ее создания. Не была создана процедура Независимой Комиссии по Пересмотру, к которой реестры и другие могли бы обращаться, в случае если ICANN переступает границы своих полномочий, а ICANN указала, что она *никогда не собиралась этого делать*.

Кроме того, ICANN опрометчиво предприняла шаги, которые препятствуют активному участию общественных организаций, индивидуальных зарегистрированных лиц, и гражданского общества в процессе создания правил ICANN. После неожиданного упразднения первоначальной структуры, по которой половина совета ICANN избиралась по принципу представительства Интернет сообщества в полном объеме, ICANN так и не разработала адекватный альтернативный механизм для широкого участия и представительства в процессе принятия решений – тем самым направляя отрицательный посыл институтам гражданского общества. Одним из лучших способов стимулировать такое участие и гарантировать прозрачный процесс принятия решений будет возродить базовый принцип образуемого по восходящей консенсуса, который будет гарантией эффективной роли обоснованного участия. Если рациональные возражения должны обязательно быть выслушаны и восприняты, тогда было бы очень полезно тем, кто представляет мнения зарегистрированных лиц, принимать участие в мероприятиях. Если обязательно требуется продемонстрировать, что правила поддерживаются консенсусом среди заинтересованных сторон, для приобретения ими обязательственной силы, тогда значительная группа зарегистрированных лиц, которые обоснованно возражают против них, должна иметь возможность оспаривать ошибочные решения или действия Совета Директоров, Совета по именам, либо какого-либо сотрудника.

6. ICANN необходимо вернуться к истокам.

ICANN необходимо сфокусировать свою активность на выполнении своих узких, но чрезвычайно важных задач, на должном уровне и с соблюдением принципов исходящего с низов самоуправления. В отношении вопросов по оДИПУ, огромным преимуществом принципа консенсуса в основе контрактов ICANN с реестрами является то, что он позволяет ICANN вводить глобальные обязывающие правила только в том случае, когда почти все кто вынужден будет подчиняться им, согласны принять их. Этот базовый принцип оставляет процесс принятия решений, касающихся Интернета, децентрализованным и сохраняет разнообразие, а также способствует конкуренции между разными

альтернативными подходами. Он позволяет странам продолжать осуществлять соответствующий контроль над теми, кто находится под их юрисдикцией. И он создает стимул для тех, кто координирует ключевые инфраструктуры Интернета, сообща прийти к конструктивному обсуждению – без страха того, что какое-то безответственное большинство или искусственно мобилизованная группа может получить «большинство голосов» и ввести какое-либо правило, что в действительности не будет отражать согласия глобального сообщества, чьи интересы затрагиваются.

Сегодня ICANN столкнулся с кардинальной проблемой. Если она претендует на роль глобального регулятора Интернета, тогда у многих возникает вопрос, где и как она получила такие полномочия, почему она не использует их более эффективно, и почему этими полномочиями не должны вместо нее обладать более традиционные государственные игроки. Для разрешения этого кризиса связанного с легитимностью, ICANN должна вернуться к истокам и признать что –

- a. ее миссия ограничена техническими функциями координации присвоения имен и номеров для Интернета и несколькими относящимися к ним политическими вопросами.
- b. Ее единственная реальная и легитимная власть основывается на *добровольных* контрактах и других взаимоприемлемых отношениях и соглашениях.
- c. Процесс принятия решений в ней должен быть прозрачным, предсказуемым и открытым для широкого глобального участия заинтересованных сторон, в том числе пользователей. ICANN должна придерживаться принципов прозрачности и предсказуемости, например, объявляя о предложениях заранее и единообразно следуя процедурам принятия правил, которые она устанавливает.
- d. Свои будущие правила она сможет сделать обязательными, только если они поддерживаются исходящим с низов консенсусом среди заинтересованных сторон.

ICANN не является (и не была при создании) только «техническим» органом. С самого начала в контрактах ICANN рассматривались вопросы, тесно связанные с функционированием системы доменных имен, но также содержались и четко определенные политические вопросы, проистекающие из вышеназванных – такие как разрешение споров связанных с торговыми марками и доменными именами, или требования о данных регистрирующегося лица в базе данных клиентов, которые влияют на защиту частной информации. Но все понимали, что эти нетехнические вопросы находятся в рамках базового режима, основанного на политике консенсуса, а роль ICANN всегда была узкой и целенаправленной.

Принцип политики консенсуса основывается на практике Специальной Группы по Проектированию Интернет и других ведущих стандартизирующих органов, не утверждать технические стандарты пока предложенный вариант не будет опубликован, обсужден широкой аудиторией и комментарии по предложению будут свидетельствовать, что любые существенные замечания были урегулированы к удовлетворению тех, кто эти замечания высказывал.

Деятельность ICANN была успешна, пока она оставалась в рамках существа вопросов, по которым контракты предусматривают создание правил на основе консенсуса. В ICANN уже существует ряд правил, разработанных на основе консенсуса. Это доказало осуществимость разработки общепризнанного соглашения даже по таким щепетильным вопросам как процедуры по передаче регистрации между регистраторами. Если консенсус не может быть достигнут, хаос и беспорядок не может являться альтернативой этому. Наоборот, отсутствие консенсуса по какому-либо общему правилу в некоторых областях просто-напросто означает, что все игроки сектора, находящиеся под юрисдикцией своих местных законов, могут свободно разработать свои собственные правила и конкурировать друг с другом, предлагая альтернативные варианты. Однако, то где ICANN потерпела поражение – это тот факт что она не полностью использовал и реализовал этот подход восходящей с низов политики.

ICANN не является регулятором Интернета или даже всех пользователей системы доменных имен. Вместо этого она является форумом, созданным на договорной основе, для координации узкого комплекса технических систем, чрезвычайно важных для функционирования Интернета. ICANN рискует отойти слишком далеко от очень узкой сферы регулятивных вопросов, которые как решили учредители, должны находиться под юрисдикцией ICANN. Для начала, пора отбросить использование рычага воздействия ICANN на новых заявителей на ДИПУ, поскольку это привело к созданию комплекса новых условий в контрактах, которые дают сотрудникам ICANN право препятствовать инновациям (иногда по указанию уже существующих на рынке игроков, которые боятся дополнительной конкуренции). Невозможно удалить все нетехнические политические и регулятивные вопросы из миссии ICANN. Но есть способ для ICANN отрегулировать свой подход, с тем, чтобы вернуть организацию в русло тех вопросов, которые она может компетентно решать.

7. Заключение

ICANN во многом добилась успеха. ICANN обеспечивает основанный на консенсусе, негосударственный менеджмент технических вопросов, чрезвычайно важных для глобального Интернета. С высокой степенью надежности, доменные имена правильно переводятся в IP адреса, IP адреса надлежащим образом предоставляются операторам сети, и были

созданы стабильные механизмы аккредитации регистраторов. Эффективно и недорого выдаются доменные имена. Были введены 7 новых общих доменных имен первого уровня, что создало дальнейшую конкуренцию. Несколько страновых Доменных имен первого уровня были переданы, при поддержке правительств стран, местным юридическим лицам ответственным перед местным Интернет сообществом. Эти успехи показывают, что ICANN может работать лучше, чем кто-либо еще, до тех пор пока она придерживается узкой миссии, проводит прозрачный, предсказуемый и собирательный процесс принятия решений, и вводит обязывающие правила только на основе консенсуса.

Однако, есть серьезные вопросы по поводу миссии ICANN, репрезентативности и процедур. Эти проблемы необходимо разрешить. Мы уверены, что основная идея ICANN осталась правильной – что лучше всего заниматься вопросами, связанными с менеджментом системы доменных имен, неправительственной, некоммерческой организации на основе восходящей инициативы. Правительства должны вспомнить, что фундаментальный характер Интернета и его успешность до сего дня, основываются на децентрализованном процессе принятия решений частным сектором.

ЦДТ призывает ICANN вернуться к истокам продолжая эволюцию и реформируя себя по направлениям, которые, скорее всего, приведут к успеху:

- ICANN следует подтвердить и вернуть себя в чрезвычайно ограниченную миссию, для выполнения которой она и была создана. Она должна прямо отозвать свои притязания на обладание какой-либо управленческой властью, подтвердить свои ограниченные полномочия в уставе и учредительном договоре, и хотя некоторые регулятивные вопросы будут неразрывно связаны с ролью ICANN по техническому координированию, ей следует как можно больше минимизировать регулятивную деятельность.
- ICANN следует придерживаться изначального плана, посредством создания глобальных обязательных правил только посредством консенсуса – то есть, утверждать правила только когда почти все, кто подпадает под действие этих правил, согласны что такое глобальное право необходимо, и поддерживают его.
- ICANN следует пересмотреть свои контракты и вернуться к использованию относительно простых форм контрактов, в которых содержаться только необходимые элементы, при наличии единообразного понимания их.
- ICANN следует воздержаться от использования своей технической роли в качестве инструмента для более широкого участия в создании регулирования. Например, ICANN следует избегать использовать *де-факто* контроль за утверждением новых одИПУ, чтобы применять неоправданные регулятивные правила к участникам. Следует действовать так, чтобы правила по одИПУ

основывались на исходящем с низов процессе консенсуса, описанном и требуемом ее уставом.

- ICANN следует придерживаться принципов прозрачности и предсказуемости, объявляя о предложенных вариантах заранее и строго следуя процедурам принятия правил, которые она установила.
- ICANN следует продолжать развивать взаимоприемлемые отношения с другими ключевыми организациями, которые руководят важнейшими функциями, в том числе операторами корневых серверов, региональными реестрами адресации, и сообществом скДИПУ,
- ICANN следует придерживаться принципов дополняемости – т.е. оставление решения на усмотрение местным органам – как корпоративным, так и государственным – если нет консенсуса о том, что необходимо применение глобальных правил.
- ICANN следует увеличить активность, чтобы вовлечь разнообразных участников со всего мира в свою координационную деятельность и процессы принятия решений, отражая мировое разнообразие пользователей Интернета.
- ICANN является уникальным и развивающимся институтом. За последние годы, мы уверены, многие изменения в подходе ICANN к своей миссии и ее процедуры пошли в неверном направлении. Тем не менее, мы продолжаем верить, что частный сектор, модель координирования исходящая снизу, на которой базируется ICANN, остается наилучшим подходом для менеджмента системы доменных имен. И ВСИО и ICANN необходимо позволить Интернету продолжать свое развитие, как и раньше на основе глобальной кооперации и исходящего снизу, децентрализованного процесса принятия решений. Это политическая база для наиболее верной поддержки роста Интернета как двигателя свободы, экономического роста и человеческого развития, особенно для развивающихся стран.

За дополнительной информацией обращайтесь:

Джерри Берман (Jerry Berman, President)
Алан Дэвидсон (Alan Davidson, Associate Director)
Майкл Стеффен (Michael Steffen, Policy Analyst)
1634 I Street NW, Suite 1100
Washington, DC 20006
202.637.9800

Перевод

Оригинальный текст см. на: http://www.cdt.org/dns/icann/20040713_cdt.pdf