

Комиссия по стратегии: роль ICANN в экосистеме управления Интернетом¹ (со списком ошибок, v.20142302)

Содержание

- [1. Преамбула](#)
- [2. Все и всё в Интернете](#)
- [3. Значение термина «управление»](#)
- [4. Перспективы управления Интернетом](#)
- [5. Составление карты экосистемы управления Интернетом](#)
- [6. Принципы ICANN в этой экосистеме](#)
- [7. Перспективный план глобализации ICANN](#)
- [8. Выводы](#)
 - [ПРИЛОЖЕНИЕ А. История ICANN и Министерства торговли США \(МТ\)](#)
 - [ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Возможно, один-единственный «конституционный момент» никогда не наступит](#)
 - [ПРИЛОЖЕНИЕ В. Список иллюстраций и текстовых врезок](#)

¹ Авторы: председатель комиссии Винтон Г. Серф (Vinton G. Cerf), vgcerf@gmail.com; члены комиссии: Адьел Акплоган (Adiel Akplogan), Дебби Монахан (Debbie Monahan), Майкл Барретт (Michael Barrett), Элис Мунья (Alice Munyua), Хартмут Глейзер (Hartmut Glaser), П. Дж. Нараянан (P.J. Narayanan), Эрик Хьюзер (Erik Huizer), Хаген Хултц (Hagen Hultzsich), Алехандро Писанти (Alejandro Pisanty), Янис Карклинс (Janis Karklins), Карлтон Сэмюэлс (Carlton Samuels), Исмаил Серагельдин (Ismail Serageldin), Луис Магеллан (Luis Magalhães), Пиндар Вонг (Pindar Wong). См. объявление ICANN о составе комиссий по стратегии, опубликованное по адресу <http://goo.gl/zyCYbW>. Докладчики, составители: Грейс Абухамад (Grace Abuhamad), Бертран де ла Шапель (Bertrand de La Chapelle), Джеймс Коул (James Cole), Элис Янсен (Alice Jansen), Карла Лафевр (Carla LaFever), Патрик С. Райан (Patrick S. Ryan), Тереза Свайнхарт (Theresa Swinehart). Рекомендуемая ссылка: Винтон Г. Серф (председатель) с соавторами, «Роль ICANN в экосистеме управления Интернетом», отчет комиссии по стратегии ICANN, 20 февраля 2014 г. Настоящий документ содержит мнения членов комиссии и не отражает какой-либо официальной позиции ICANN. С членами комиссии и составителями настоящего документа можно связаться через общедоступный список рассылки по адресу ioepanel@icann.org.

Комиссия по стратегии: роль ICANN в экосистеме управления Интернетом (Сводное резюме)

Комиссия по стратегии изучила роль ICANN в экосистеме организаций Интернета и, в частности, проанализировала взятые обязательства, связи и структуры, определяющие сферу ответственности ICANN в современной экосистеме управления Интернетом. Комиссия стремилась найти такие пути сохранения и повышения роли ICANN в эволюционирующей экосистеме, которые позволяют культивировать интеллектуальное лидерство там, где ICANN может принести пользу сложной системе интересов Интернета. Комиссия провела свое первое совещание в ноябре 2013 года на 48-й конференции ICANN в Буэнос-Айресе и сформулировала свои рекомендации после серии очных заседаний, нескольких совместных видеоконференций, телефонных переговоров и совместной работы через Интернет. Комиссия собрала предложения мирового сообщества ICANN, проведя два открытых интернет-семинара и предоставив общественности возможность направлять свои отзывы по электронной почте и путем участия в опросе. Сводная информация об основных выводах и рекомендациях комиссии приведена ниже.

Историческая справка

За период, прошедший с момента изобретения в 1973 году и ввода в эксплуатацию в 1983 году, Интернет стал обширной и все более доступной глобальной информационной и коммуникационной инфраструктурой. Многообразие и количество организаций и индивидуальных пользователей; поставщиков оборудования; услуг; приложений; и компонентов управления Интернетом отражает его исключительное расширение в миллион раз за период своей работы. Правительственные учреждения США, начиная с Министерства обороны США, в течение 40 лет целенаправленно перекладывали обязанности управления на учреждения, относящиеся к частному сектору экономики. Последний оставшийся компонент проявляет себя через взаимоотношения Национального управления США по телекоммуникациям и информации (NTIA) с корпорациями ICANN и Verisign, которые разделяют обязанность создания и распространения корневой зоны системы доменных имен (DNS). ICANN передала полномочия управления доменными именами верхнего уровня многим частным и некоторым государственным организациям.

ICANN также несет ответственность за распределение номерных ресурсов адресного пространства интернет-протокола (IP) и за администрирование нескольких реестров параметров и их значений, связанных с совокупностью протоколов Интернета. Относящиеся к частному сектору Совет по архитектуре Интернета (IAB) и Инженерная проектная группа Интернета (IETF), которые входят в состав Общества Интернета (ISOC), отвечают за развитие основных стандартов интернет-протокола, в то время как Консорциум всемирной паутины (W3C) занимается протоколами и стандартами всемирной паутины.

Стоящая перед нами трудная задача заключается в определении для ICANN пути развития, позволяющего обеспечить такое участие всех заинтересованных сторон, которое являлось бы отражением всемирного распространения Интернета. Ожидается, что Интернет будет обслуживать к 2030 году 90–95% мирового населения. Продолжается развитие и рост многообразия сфер применения Интернета. Как и почти любая другая значимая инфраструктура, Интернет уязвим и подвержен злоупотреблениям со стороны небольшой части его пользователей. Это сочетание масштаба, многообразия, географического охвата и смеси конструктивных областей применения и причиняющих вред злоупотреблений ставит невероятно сложную управленческую задачу. Транснациональный по своей сути характер сети или сетей, составляющих Интернет, увеличивает глубину и многообразие вопросов управления.

Модели экосистемы

В создании, разработке, управлении и развитии приложений и услуг Интернета или в определении функционально совместимых стандартов, нацеленных на его развитие и использование, участвует широкий спектр частных лиц и учреждений, в том числе государственные учреждения всех уровней. Эти мириады действующих лиц имеют разнообразные программы действий, интересы, мотивы и стимулы, не всегда совпадающие. Наблюдается огромное многообразие продуктов и услуг, которые взаимодействуют друг с другом и опираются на Интернет и всемирную паутину, обеспечивающие возможность их использования.

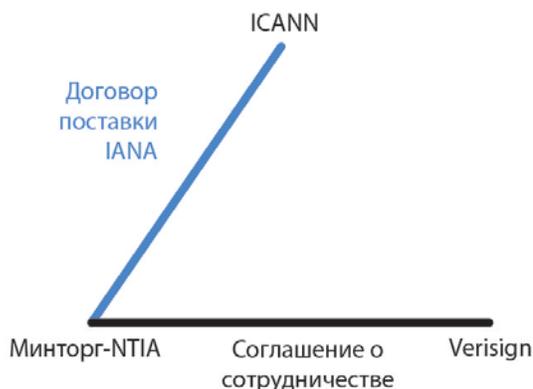


Рис. 1. Описание процесса управления корневой зоной через выполнение функций IANA

Комиссия разработала несколько наглядных моделей экосистемы Интернета для помощи в осмыслении характера существующих сегодня взаимоотношений. Во-первых, комиссия обратила внимание на уникальные взаимоотношения между ICANN, Министерством торговли США (МТ) через его Национальное управление по телекоммуникациям и информации (NTIA) и Verisign (Рис. 1).

Разделение функциональности Интернета на уровни и сортировка ключевой деятельности учреждений по различным секторам помогли комиссии проанализировать состав сторон, заинтересованных в управлении Интернетом, и характер их побудительных мотивов и обязанностей. Хотя такие модели никогда не бывают полными или точными, они помогают систематизировать основные задачи многих организаций, населяющих экосистему Интернета, в том числе тех,

которые разделяют ответственность за управление. Две иллюстрации ниже демонстрируют альтернативные способы анализа экосистемы, отображая различные функциональные уровни, на которых работают ее участники.

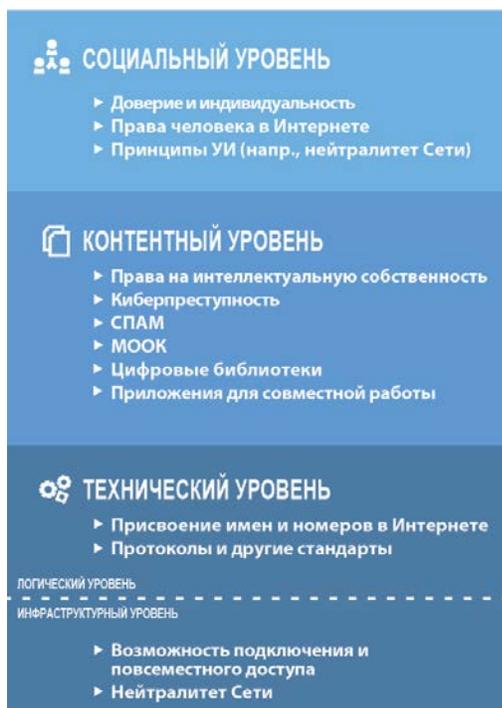


Рис. 3. Многоуровневая модель Интернета — вопросы для обсуждения



Рис. 2. Луковичная концепция

Модели управления

По мере роста масштаба и важности Интернета, многие заинтересованные стороны проявляют все больший интерес к изменению используемой системы управления Интернетом. Некоторые высказываются в пользу того, чтобы основную роль взяла на себя международная, многосторонняя структура, такая как Международный союз электросвязи (МСЭ). Другие отстаивают такую структуру управления, которая охватывает государственные и негосударственные интересы. **Комиссия пришла к выводу, что модель многостороннего сотрудничества безусловно является предпочтительной и должна быть доработана и усилена.** Чтобы определить содержание понятия «управление», комиссия заимствовала следующее определение управления Интернетом, сформулированное в рамках Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО):

Управление Интернетом — это разработка и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом, в соответствии со своими функциями, общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, определяющих эволюцию и использование Интернета.

Ответственная руководящая роль в экосистеме управления Интернетом

Комиссия потратила много времени на обсуждение роли различных участников экосистемы Интернета как «ответственных руководителей». В экосистеме Интернета множество игроков, некоторые из них преследуют научно-исследовательские интересы, некоторые сосредоточены на экономических задачах, некоторые имеют политические и социальные цели, некоторые заботятся главным образом о нуждах индивидуальных пользователей или об их защите.² Поскольку Интернет приобретает все более повсеместный характер, у всех участников есть общая заинтересованность в надежном функционировании совокупной инфраструктуры и общее стремление к отсутствию злоупотреблений. Однако ни один из этих участников не имеет возможности собственными силами решить все эти проблемы, скорее у них есть совместный интерес в плане выполнения своих обязанностей. Ответственное руководство означает большую заботу о качественном управлении, использовании и развитии совместно используемого ресурса, чем о личных выгодах. Неизбежная, трансграничная зависимость всех действующих лиц создает *общую и сложную ответственность за разумное руководство* совместно используемой инфраструктурой Интернета.

Перспективы управления Интернетом

Комиссия изучила точки зрения нескольких заинтересованных сторон экосистемы управления и отметила конкретные опасения, которые есть у этих заинтересованных сторон в отношении функций Агентства по распределению номеров Интернета (IANA). Техническое сообщество провело конференцию, чтобы четко заявить о своей позиции в рамках «Сделанного в Монтевидео заявления» от 7 октября 2013 г.³ В число рекомендаций, сформулированных техническим сообществом, входит

- Составители заявления указали на необходимость постоянных усилий по решению проблем управления Интернетом и приняли согласованное решение активизировать деятельность в масштабе сообщества, направленную на развитие многостороннего международного сотрудничества в Интернете.
- Они призвали к ускорению глобализации ICANN и функций IANA с целью создания среды, в которой все заинтересованные стороны, в том числе все правительства, участвуют на равной основе.

Комиссия также обсудила неудовлетворенность некоторых правительств существующей сейчас схемой, которая охватывает множество политических мнений. Призывы к изменению звучат широко и они слышны из всех областей политического спектра. Ниже мы приводим несколько примеров, а дополнительные сведения содержатся в основном тексте отчета:

² Примерами являются обеспечение правопорядка, конфиденциальности, безопасности, целостности данных и защиты от ущерба.

³ Сделанное в Монтевидео заявление относительно будущего сотрудничества в Интернете от 7 октября 2013 г., *доступное по адресу* <http://goo.gl/dwGcuG>

- **Европа.** В докладе по вопросам Интернета и международной политики одно европейское официальное лицо сформулировало позицию Европы следующим образом: «Как ЕС может справиться с этой трудностью? . . . Нам необходимы твердая приверженность государств-членов совместной работе над этой проблемой и продолжение сотрудничества с Соединенными Штатами. Нам также следует привлечь к работе страны, придерживающиеся такого же мнения, такие как Бразилия и Индия».⁴ 12 февраля 2014 г. Европейская Комиссия опубликовала меморандум, призывающий к дальнейшей работе над «определением путей глобализации функций IANA с одновременной защитой постоянной стабильности и безопасности системы доменных имен».⁵
- **Индия.** Газета *Hindu* сообщила о служебном документе, который был подготовлен секретариатом индийского Совета национальной безопасности в декабре 2013 г., следующее: «Интернет контролировало правительство США, и важнейшие рычаги управления находились главным образом в руках агентств безопасности этой страны... Простое размещение корневых серверов в Индии не позволит достичь никакой цели, если нам не дадут возможность управлять этими серверами».⁶

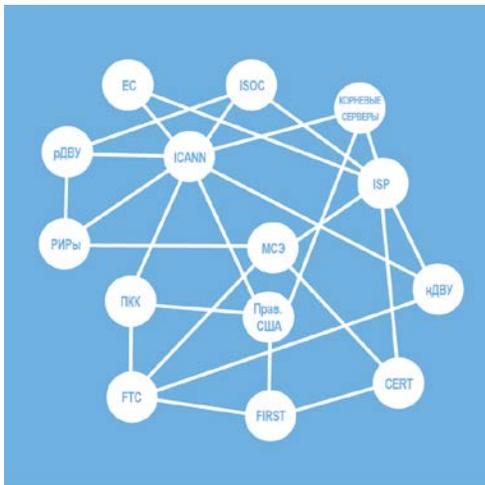


Рис. 5. Сеть взаимоотношений

- **Россия.** Российские политики всех уровней постоянно призывают перейти к использованию внутригосударственного механизма выделения имен и адресов.

⁴ Эрин Бэггот (Erin Baggot) (докладчик), «Интернет и международная политика: значение для Соединенных Штатов и Европы», 16 июня 2013 г. стр. 30, *доступно по адресу* <http://goo.gl/OSI6t5>

⁵ Информационное письмо Комиссии Европейскому Парламенту, Совету, Европейскому социально-экономическому комитету и Комитету регионов по вопросам политики и управления Интернетом, COM(2014) 72/4, 12 февраля 2014 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/RDEPu1>. В ответ на это правительство США направило оперативное подтверждение, заявив, что оно «давно поощряет дальнейшую глобализацию ICANN». Заявление помощника министра Стриклинга (Strickling) относительно заявления Европейской Комиссии по вопросам управления Интернетом, 12 февраля 2014 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/OaeW4G>.

⁶ Сандип Джоши (Sandeep Joshi), «Индия должна вывести Интернет из под контроля США» *Hindu* 7 декабря 2013 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/zGPofR>

⁷ Заявление Ее Превосходительства Дилмы Русеф во время церемонии открытия общеполитической дискуссии на 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 24 сентября 2013 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/1NWf7f>.

Составление карты экосистемы управления Интернетом

В самом общем смысле, управление Интернетом характеризуется **сетью взаимоотношений** между учреждениями, которые в соответствии со своей ролью влияют на эксплуатацию и использование Интернета на всех уровнях его функционирования. Эти взаимоотношения отражают и признают обязанности, роли и зависимости, существующие среди различных учреждений и организаций. Совокупность гибко сопряженных взаимозависимостей на основе сотрудничества является особенностью данной системы, и уважительное отношение к ним было и остается основополагающей характерной чертой управления Интернетом. Рис. 5 иллюстрирует это в общих чертах.

ICANN сама входит в состав этой сети взаимоотношений, и на Рис. 6 и 7 мы иллюстрируем некоторые из таких связей. ICANN осуществляет тесную *координацию* действий с другими организациями, играющими непосредственную роль в управлении этими техническими компонентами архитектуры Интернета. Более того, со многими международными или мировыми организациями, проявляющими интерес или выполняющими обязанности в части других аспектов управления, у ICANN построены взаимоотношения на базе совместного *участия*.

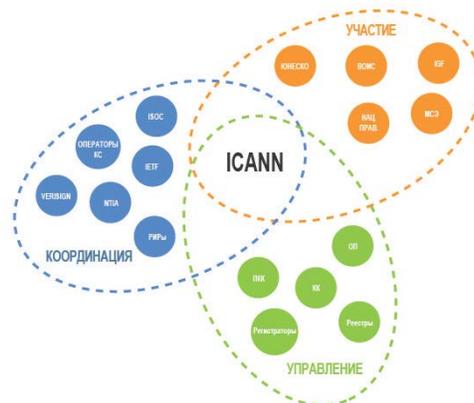


Рис. 6. Расширяющаяся сеть взаимоотношений ICANN

Сопоставление взаимоотношений ICANN в рамках многоуровневой модели

Какое место ICANN занимает в многоуровневой модели Интернета? В экосистеме управления Интернетом на базе многостороннего сотрудничества ни одна отдельно взятая организация, заинтересованная сторона или влиятельное лицо не играет уникальной роли в управлении, а вместо этого участвует как представитель своей соответствующей постоянной группы или в соответствии со своими конкретными обязанностями. На Рис. 7 мы проиллюстрировали, каким образом часть этих организаций вписывается в многоуровневую модель Интернета. Обратите внимание, что наша иллюстрация не является всеобъемлющим представлением, она предназначена для того, чтобы охарактеризовать некоторые организации, а также некоторые взаимодействия, но при этом существует еще множество других.⁸ Основное внимание, что основное

⁸ Можно привести следующие примеры взаимоотношений ICANN с другими организациями в экосистеме: наблюдатели в составе ПКК (МСЭ, ВТО, ОЭСР, ЮНЕСКО и ВОИС); IETF работает вместе с ICANN над службой реестра параметров протокола в составе функций IANA; МСЭ, W3C, и IAB дают рекомендации Правлению ICANN через Группу технического взаимодействия (ГТВ); ВОИС — поставщик Единой политики разрешения споров по доменным именам (UDRP) для новых рДВУ; ЮНЕСКО работает вместе с ICANN над интернационализированными доменными именами (ИДИ) в рамках программы ввода новых рДВУ; ICANN опирается на ISO при выделении нДВУ; ICANN является членом ВЭФ. ICANN не поддерживает особых взаимоотношений с Советом ООН по правам человека; WPEC; WBU; GNI; IEEE. Обратите внимание, что мы приводим в качестве

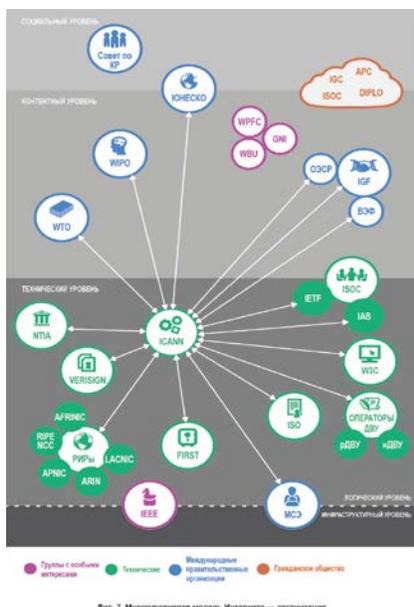


Рис. 7. Многоуровневая модель Интернета — организации

внимание на этой конкретной иллюстрации уделяется ICANN, хотя существуют аналогичные иллюстрации для многих различных участников экосистемы.

Если бы возникла необходимость охарактеризовать экосистему Интернета всего одним словом, то пришлось бы использовать слово *многообразие*. Система населена отдельными людьми, маленькими и большими официальными и неофициальными группами, организациями и учреждениями, представляющими частный сектор экономики, научные круги, гражданское общество и органы государственной власти, а также межправительственными и неправительственными организациями всего мира.

Принципы ICANN в этой экосистеме

Вероятно, никогда не наступит и, возможно, никогда и не должен наступить «конституционный момент» для Интернета или для ICANN. Эта комиссия вносит свой вклад в разработку принципов, предлагая использовать их совокупность в контексте модели «5R» (по первым буквам на английском языке). Это следующие принципы: (1) Взаимность, (2) Уважение, (3) Устойчивость, (4) Обоснованность и (5) Реализм.

1. **Взаимность:** не наносить ущерба и не угрожать нанесением ущерба. Принцип взаимности поможет добиться того, чтобы поведение и действия участников в отношении других лиц точно соответствовали тому, что они сами ожидают от других участников экосистемы по отношению к себе.
2. **Уважение:** чтить свободу выбора и многообразие. Есть известное высказывание Дэвида Кларка (David Clark) (бывшего главного архитектора Интернета в рамках проекта после 1982 года), прозвучавшее в 1992 году: «Мы не признаем королей, президентов и процедуру голосования». Отсутствие официальных иерархий и титулов подразумевает настоятельную необходимость всеобъемлющего подхода, кооперации и сотрудничества. Мы считаем, что для ICANN это означает необходимость создания стимулов для сотрудничества всех заинтересованных сторон, включая организации поддержки, консультативные комитеты, правление и персонал. Расширение участия одной группы не должно происходить за счет ослабления другой.
3. **Устойчивость:** проявлять консервативность при отправке и либеральность при приеме. Интернет и его механизмы управления очень сложны. Там, где это возможно, ICANN должна заимствовать принципы, которые доказали свою работоспособность в IETF в этом отношении, и

примера те правительственные организации, в состав которых входит несколько правительств, хотя ICANN также поддерживает прямые взаимоотношения с отдельными агентствами, такими как NTIA, или с отдельными компаниями, такими как Verisign.

адаптировать их к своей ситуации. В частности, «принцип Постела» предполагает, что участники экосистемы должны «проявлять консервативность при отправке и либеральность при приеме».⁹ В контексте IETF этот принцип обрел известность как «принцип устойчивости».¹⁰ Именно этот подход используется при рассмотрении взаимодействия между пользователями, различными составляющими технического сообщества и при решении внутренних проблем. В стремлении к цикличности, подтверждению и упрощению ICANN, занимаясь выработкой политики, также может учитывать принцип устойчивости и избегать директивных распоряжений.

4. **Обоснованность:** избегать непредсказуемых или волюнтаристских решений. Легитимность любой системы управления зависит от степени доверия участников к процессу, решениям и результатам. В редких случаях можно добиться единогласной поддержки какого-либо действия, отличительной чертой заслуживающей доверия системы является возможность здравомыслящих людей иметь различные точки зрения. По мнению комиссии, для того чтобы обоснованность имела первоочередное значение, заинтересованные стороны должны верить в прозрачность, подотчетность, subsidiarity и беспристрастность ICANN.
5. **Реализм:** правильность теорий должна неуклонно исследоваться и проверяться на практике. Модель управления Интернетом разрабатывалась с использованием эвристического подхода (то есть основанных на опыте методик решения проблем, обучения и исследования) и должна продолжать свое развитие по такому же пути в будущем. Распределенный характер реализации Интернета и информационного обмена между многочисленными органами, вносящими свой вклад в функционирование Интернета, демонстрирует работоспособность гибкой модели, основанной на совместной работе, даже при понимании того, что будут допускаться ошибки. Механизмы и организации, участвующие в управлении Интернетом, должны внедрить структуру, механизмы действий, формулирования, принятия и пересмотра решений и защиты прав, которые соответствуют функции данного механизма или организации. Форму определяет функция.

⁹ Предложенная пионером Интернета Джоном Постелом (Jon Postel), эта концепция имеет различные названия: «принцип Постела», «закон Постела» или «принцип устойчивости». Дополнительные сведения см. в §2 основного отчета; см. также Пол Хоффман (Paul Hoffman) «Дао IETF: путеводитель по Инженерной проектной группе Интернета для новичков» IETF, 2 ноября 2012 г., доступно по адресу <http://www.ietf.org/tao.html>.

¹⁰ «Принцип устойчивости», Википедия, 8 ноября 2013 г., доступно по адресу http://en.wikipedia.org/wiki/Robustness_principle.

План развития

После анализа описанных выше областей комиссия сформулировала следующие рекомендации относительно плана развития ICANN:

1. **Глобализация, но не интернационализация.** Страны, разумеется, являются заинтересованными сторонами, однако структура ICANN и объединенных или связанных с ней организаций становится и должна становиться все более глобальной или региональной по своему охвату. Это еще одно напоминание нам о том, что форму определяет функция.
2. **Консолидация и повышение простоты управления корневой зоной.** Комиссия считает вопросы, относящиеся к защите системы корневой зоны и договору на выполнение функций IANA, такими вопросами, для решения которых должен применяться целостный подход. Принципы прозрачности и подотчетности должны обуславливать высокую степень открытости данного процесса.
3. **Система подтверждения обязательств (документирование текущих событий).** Среди наиболее важных концепций, которые обсуждала комиссия, было использование двустороннего, и возможно многостороннего подтверждения взаимных обязательств с целью документирования взаимоотношений и обязательств участников экосистемы управления Интернетом. Итоговая система документально оформленных взаимоотношений создаст гибкую, устойчивую и аргументированную структуру, которая может развиваться с течением времени и не иметь центральной точки нестабильного управления. В настоящее время есть множество способов совместной работы заинтересованных сторон, хотя только немногочисленные обязательства и рабочие практики зафиксированы в письменном виде.
4. **Создание ряда документов «Подтверждение обязательств» ICANN** Комиссия рекомендует ICANN разработать специализированные тексты документов «Подтверждение обязательств» (АОС), относящихся к обязанностям ICANN. Они позволят документально зафиксировать двусторонние или многосторонние обязательства ICANN и ее негосударственных партнеров по экосистеме (например, организаций I*), желающих участвовать в работе. Что касается взаимоотношений ICANN с правительствами, рекомендуется составить отдельный и общий для всех стран текст Подтверждения, чтобы обеспечить соблюдение принципа равенства. Возможно, ПКК способен помочь в составлении текста такого общего документа.
5. **Глобализация процесса подотчетности в рамках системы взаимоотношений.** Мы исходим из идеи создания комиссий по подотчетности, чей состав и процедуры будут согласовываться сторонами, подписавшими АОС. Назначение таких комиссий будет заключаться в защите прав подписавшей АОС стороны, которая решит, что другая сторона не выполняет своих обязательств и должна быть привлечена к ответственности, а все остальные механизмы разрешения проблем, косвенно или явно относящиеся к АОС, не обеспечили удовлетворения претензий.

Вывод

Комиссия убеждена в том, что ICANN играет критически важную, но ограниченную роль в экосистеме Интернета, тесно связанную с ее обязанностью заниматься управлением корневой зоной DNS и операциями делегирования имен реестрам доменов верхнего уровня, распределением адресного пространства Интернета на верхнем уровне главным образом региональным интернет-реестрам, а через них — поставщикам услуг Интернета (ISP), и поддержкой реестров параметров в соответствии с рекомендациями, которые даны IANA по итогам работы IETF.

ICANN обязана добиться прогресса в документировании взаимных обязательств и взаимоотношений с другими организациями экосистемы Интернета; усовершенствовать свою внутреннюю практику работы в стремлении достичь высочайшего качества деятельности; а также обеспечить при выполнении своих обязанностей соблюдение интересов мировой общественности. Комиссия подчеркивает, что настоящий отчет не подразумевает необходимости какого-либо расширения роли ICANN за рамки той сферы ответственности, которая для нее уже определена. Взаимные АОС могут быть гибкими и адаптируемыми к технологиям, времени и потребностям.

Комиссия считает, что действия, перечисленные в перспективном плане (раздел 7) настоящего отчета, представляют собой конкретные шаги в направлении реализации принципов, изложенных в разделе 6. Мы признаем развивающийся характер задач ICANN и надеемся, что настоящий отчет будет способствовать возможности ICANN выполнять свои обязательства и следовать стратегической концепции, созданной в 1998 году.

* * * *

СПИСОК ОШИБОК В СВОДНОМ РЕЗЮМЕ

В предыдущей редакции было сказано, что ICANN выделяет адресное пространство поставщикам услуг Интернета. Правильнее сказать, что она выделяет адресное пространство региональным интернет-реестрам, которые, в свою очередь, выделяют его поставщикам услуг Интернета.

В предыдущей редакции подразумевалось, что реестрами параметров управляет IANA в составе ICANN по поручению IETF и IAB. Только IETF дает IANA руководящие указания относительно реестров параметров.

[Ниже приводится полный текст отчета]

Комиссия по стратегии: роль ICANN в экосистеме управления Интернетом¹¹ (полный текст отчета)¹²

1. Преамбула

Согласно поручению Корпорации Интернета по распределению имен и адресов (ICANN), эта комиссия проанализирует взятые обязательства, связи и структуры, определяющие сферу ответственности ICANN в современной экосистеме управления Интернетом. Комиссия будет стремиться найти такие пути сохранения и повышения роли ICANN в эволюционирующей экосистеме, которые позволяют культивировать интеллектуальное лидерство там, где ICANN может принести пользу сложной системе интересов Интернета. Задача комиссии была описана ICANN следующим образом:¹³

- координация анализа предположений, связей и систем, лежащих в основе обязанностей ICANN в текущей экосистеме Интернета;
- поиск способов сохранения и совершенствования руководящей роли ICANN в развивающейся экосистеме;
- выдвижение новаторских идей в отношении возможных путей обслуживания корпорацией ICANN сложной совокупности постоянных групп Интернета;

¹¹ Авторы: председатель комиссии Винтон Г. Серф (Vinton G. Cerf), vgcerf@gmail.com; члены комиссии: Адьел Акплоган (Adiel Akplogan), Дебби Монахан (Debbie Monahan), Майкл Барретт (Michael Barrett), Элис Мунья (Alice Munya), Хартмут Глейзер (Hartmut Glaser), П. Дж. Нараянан (P.J. Narayanan), Эрик Хьюзер (Erik Huizer), Хаген Хултц (Hagen Hultzsich), Алехандро Писанти (Alejandro Pisanti), Янис Карклинс (Janis Karklins), Карлтон Сэмюэлс (Carlton Samuels), Исмаил Серагельдин (Ismail Serageldin), Луис Магеллан (Luis Magalhães), Пиндар Вонг (Pindar Wong). См. объявление ICANN о составе комиссий по стратегии, опубликованное по адресу <http://goo.gl/zyCYbW>. Докладчики, составители: Грейс Абухамад (Grace Abuhamad), Бертран де ла Шапель (Bertrand de La Chapelle), Джеймс Коул (James Cole), Элис Янсен (Alice Jansen), Карла Лафевр (Carla LaFever), Патрик С. Райан (Patrick S. Ryan), Тереза Свайнхарт (Theresa Swinehart). Рекомендуемая ссылка: Винтон Г. Серф (председатель) с соавторами, «Роль ICANN в экосистеме управления Интернетом», отчет комиссии по стратегии ICANN, 20 февраля 2014 г. Настоящий документ содержит мнения членов комиссии и не отражает какой-либо официальной позиции ICANN. С членами комиссии и составителями настоящего документа можно связаться через общедоступный список рассылки по адресу ioepanel@icann.org.

¹² См. сноску 1, *выше*, чтобы ознакомиться с примечаниями авторов. Рекомендуемая ссылка: Винтон Г. Серф (председатель) с соавторами, «Роль ICANN в экосистеме управления Интернетом», отчет комиссии по стратегии ICANN, февраль 2014 г. Настоящий документ содержит мнения членов комиссии и не отражает какой-либо официальной позиции ICANN.

¹³ «На 47-й конференции ICANN в Дурбане объявлено о создании комиссий по стратегии» ICANN, 15 июля 2013 г., *доступно по адресу* <http://www.icann.org/en/news/announcements/announcement-15jul13-en.htm>

- предоставление совокупности руководящих принципов для обеспечения успешного развития переходной модели многостороннего сотрудничества ICANN во взаимодействии с национальными и международными органами;
- предложение стратегического плана развития и глобализации роли ICANN в экосистеме управления Интернетом, по согласованию с игроками мирового масштаба;
- предложение концепции реализации роли ICANN, ее целей и ключевых этапов в рамках глобального управления Интернетом, в сотрудничестве со многими другими игроками мирового масштаба и заинтересованными сторонами ICANN.

Комиссия по стратегии изучила роль ICANN в экосистеме организаций Интернета и, в частности, проанализировала взятые обязательства, связи и структуры, определяющие сферу ответственности ICANN в современной экосистеме управления Интернетом. Комиссия стремилась найти такие пути сохранения и повышения роли ICANN в эволюционирующей экосистеме, которые позволяют культивировать интеллектуальное лидерство там, где ICANN может принести пользу сложной системе интересов Интернета.

Комиссия провела свое первое совещание в ноябре 2013 года на 48-й конференции ICANN в Буэнос-Айресе и сформулировала свои рекомендации после нескольких совместных видеоконференций, телефонных переговоров и совместной работы через Интернет. Члены комиссии вместе с составителями и персоналом принимали участие в подготовке настоящего отчета путем использования размещенного в Интернете в общем доступе документа в рамках которого у участников была постоянная возможность предлагать текст, комментарии, информировать друг друга об альтернативных точках зрения и вести дискуссию. Кроме того, комиссия собрала предложения мирового сообщества ICANN, проведя два открытых интернет-семинара,¹⁴ и предоставив общественности возможность направлять свои отзывы по электронной почте через список рассылки, который был открыт для сообщений с сентября 2013 г. по февраль 2014 г.,¹⁵ а также путем участия в опросе.¹⁶ По мнению комиссии, в настоящем отчете представлена точка зрения, приблизительно соответствующая единому мнению, хотя есть вероятность того, что не все наблюдения пользуются единогласной поддержкой. Ниже комиссия излагает свои выводы.

¹⁴ Архив интернет-семинаров комиссии по стратегии *доступен по адресу* <http://goo.gl/uYh5Kr>.

¹⁵ Архив электронной почты комиссии по стратегии, *доступно по адресу* <http://mm.icann.org/pipermail/ioepanel/>.

¹⁶ Опрос был проведен через Survey Monkey и содержал несколько вопросов к сообществу. Эти вопросы входят в комплект презентации интернет-семинара, *доступный по адресу* <http://goo.gl/LrwU0o>

2. Все и всё в Интернете

Интернет возник в результате длительной серии экспериментов и разработок благодаря совместной работе органов государственной власти, научных организаций, а впоследствии — гражданского общества и частного сектора. Его корни в качестве проекта (в том числе) Министерства обороны США теперь забыты, и Интернет стал мировой платформой цифровой связи и информационного обмена, которая продолжает развиваться, расти и расширять свои границы, проработав к 2014 году уже более 30 лет.¹⁷

Важно признать, что Интернет отличается от всех известных сетей, которые были до него. Он *всегда функционирует* и подключенные к нему устройства *всегда на связи*. Это двунаправленная система, в отличие от широкоэвещательных сетей, таких как традиционное кабельное и эфирное телевидение или радио. В отличие от системы телефонной связи, любое устройство готово отправлять трафик нескольким приемникам или принимать трафик из нескольких источников одновременно. Неудивительно, что он привел к разработке уникальной совокупности методов управления, исходящих из практической необходимости и адаптированных к его истории и технологии.

а) Глобализация Интернета

Интернет повсеместно распространился во многих частях мира, и в настоящее время к нему подключено 2,7 миллиарда людей, что составляет около 40% мирового населения.¹⁸ Согласно недавно проведенному исследованию,¹⁹ следующие 5 миллиардов пользователей будут выходцами из Азии и Африки:

¹⁷ Задуманный в 1973 году, Интернет возник на основе более раннего изучения технологии пакетной передачи данных, и разработчикам потребовалось десять лет, прежде чем он был введен в эксплуатацию в начале 1983 года. Полезная историческая справка: «Краткая история Интернета», *Общество Интернета*, 2014 г., доступно по адресу <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>

¹⁸ *Тот же источник.*

¹⁹ Дэвид Рид (David Reed), Дженифер Харун (Jennifer Haroon) и Патрик Райан (Patrick Ryan), «Технологии и политики подключения следующих 5 миллиардов» *Berkeley Technology Law Journal*, выпуск 29, 2014 г., (ожидается), доступно по адресу <http://ssrn.com/abstract=2378684> [далее: Рид с соавторами, «Следующие 5 миллиардов»]

	Проникновение Интернета сегодня	Целевое проникновение для 5 млрд	Новые пользователи Интернета для достижения цели к 2030 г.	% от общего роста	Ожидаемый ежегодный рост
Азия	32%	90%	3,1 млрд	62%	7,3%
Африка	16%	90%	1,3 млрд	26%	13,9%
Северная и Южная Америка	61%	95%	0,5 млрд	10%	3,9%
Европа	75%	95%	0,1 млрд	2%	1%

Как видно из вышеприведенной таблицы, большая часть следующих 5 миллиардов пользователей Интернета будет не из тех же развитых регионов, как и раньше, и доступ к Интернету они будут получать другими способами. Как охарактеризовал в 2005 году Винтон Серф, «Интернет на самом деле представляет собой грандиозное сотрудничество сотен тысяч сетевых операторов».²⁰ Сложная схема этого сотрудничества сохраняется и охватывает поставщиков волоконно-оптического и проводного доступа, операторов спутниковой и мобильной связи, наряду с почти двумя миллиардами веб-сайтов и почти 1 триллионом отдельно индексированных страниц.²¹ Рост использования смартфонов приводит к небывалому ранее расширению доступа, а 4 миллиарда (большинство) из следующих 5 миллиардов пользователей («длинный хвост») изменят среду, в которой мы рассматриваем и определяем рамки проблем управления Интернетом. основополагающим принципом Интернета сегодня является и должно остаться его использование в качестве открытой для всех коммуникационной платформы. Мир совсем недавно начал обращать внимание на это направление технологического развития.²²

Мы будем обсуждать экосистему подробнее в разделе 4 ниже. Однако сейчас стоит отметить, что политическая среда Интернета так же динамична, как и сама технология. Для наглядности — помимо предложенных корпорацией ICANN комиссий, сделано несколько показательных объявлений, к которым интернет-сообщество проявило огромный интерес. Хотя это всего лишь немногие из

²⁰ Винтон Г. Серф (Vinton G. Cerf), «Управление Интернетом — проект 1.3» ICANN, 28 октября 2004 г., доступно по адресу <http://www.icann.org/en/news/presentations/cerf-internet-publication-28oct04-en.pdf> [далее: Серф, «Управление Интернетом»]

²¹ См. Джесси Элперт (Jesse Alpert) и Ниссан Хаджадж (Nissan Hajaj), «Мы знали, что паутина была большой...» официальный блог Google, 25 июля 2008 г., доступно по адресу <http://googleblog.blogspot.com/2008/07/we-knew-web-was-big.html> (где упоминается об 1 триллионе страниц); также см. «Размер всемирной паутины», доступно по адресу <http://www.worldwidewebsite.com/> (где упоминается о 1,82 миллиарда веб-сайтов).

²² Джон Маркофф (John Markoff), «Анализ направления развития Интернета» *New York Times*, 30 декабря 2013 г., доступно по адресу <http://www.nytimes.com/2013/12/31/science/viewing-where-the-internet-goes.html?pagewanted=1>

имеющихся инициатив, они демонстрируют, насколько быстро меняется среда: первой является международная многосторонняя встреча, посвященная будущим механизмам управления Интернетом, также известная как «Net Mundial», которая должна стать событием мировой значимости для многостороннего сотрудничества и состоится в апреле этого года в Бразилии;²³ вторая — это создание /1net, инициативы сообщества специалистов по технической инфраструктуре, возникшей как следствие заявления в Монтевидео,²⁴ и третья — это объявление о создании всемирной комиссии по управлению Интернетом, которую возглавили Королевский институт международных отношений (Чатем-Хаус) и Центр инноваций в области международного управления (CIGI).²⁵ Эти многообразные инициативы очень отличаются друг от друга в плане возможностей, задач, широты охвата и участия. Например, любой может присоединиться к живому обсуждению, которое ведется через список рассылки /1net, в то время как комиссия является закрытой группой приглашенных экспертов. Хотя степень охвата и виды будущей деятельности в рамках этих инициатив могут отличаться, все они опираются на общий принцип, определяющий Интернет: выработка коллективного подхода к обязанностям и руководству. Легитимность результатов какой-то конкретной инициативы будет определяться степенью доверия к ее участникам. Повышенный интерес такого большого количества групп к определению процессов формирования будущего Интернета и желание участвовать в диалоге являются положительными изменениями.

Когда в 1998 году была сформирована ICANN, доступ к Интернету считался необыкновенным явлением, требовавшим проводного подключения, и в мире было всего около 147 миллионов пользователей Интернета, что составляет всего 6% от 2,7 миллиардов пользователей в 2014 году.²⁶ Что касается Африки, в отчете Всемирного банка сообщалось, что по приблизительной оценке в каждой из 21 африканских стран в 1999 году было всего около 1 000 пользователей, и отмечалось, что Интернет был «почти ничего не значащей средой».²⁷ Не только внедрение и использование Интернета находилось на начальной стадии развития, но и системы институтов многостороннего сотрудничества. Например, Общество Интернета (ISOC) было сформировано только за шесть лет до этого (в 1992 году), а Форум управления Интернетом (IGF) был создан только семь лет спустя (в 2005 году). Как упоминалось выше, в 2013 году и в начале 2014 года уже было объявлено о ряде новых событий и инициатив. Благодаря этим инициативам, скорее всего экосистема управления Интернетом станет через

²³ Международная многосторонняя встреча, посвященная будущим механизмам управления Интернетом, *доступно по адресу* <http://netmundial.br/> или <http://netmundial.org/>

²⁴ /1net, *доступно по адресу* www.1net.org

²⁵ «Начало работы всемирной комиссии CIGI и Чатем-Хауса по управлению Интернетом под председательством шведского политика Карла Бильдта (Carl Bildt)», Чатем-Хаус, 22 января 2014 г., *доступно по адресу* <http://www.chathamhouse.org/media/news/view/196835>

²⁶ «Статистика роста Интернета», веб-сайт «Все об исследованиях рынков», февраль 2014 г., *доступно по адресу* <http://www.allaboutmarketresearch.com/internet.htm>

²⁷ Чарльз Кенни (Charles Kenney), «Расширение доступа к Интернету бедных слоев населения сельских районов Африки» журнал «Информационные технологии для развития», выпуск 9, 2000, 25-31, *доступно по адресу* <http://itd.ist.unomaha.edu/Archives/28.pdf>

десять лет богаче, чем сейчас: вероятно, более многообразной, более развитой и более взаимосвязанной, чем когда-либо ранее. Хотя сейчас невозможно предсказать, как будет выглядеть эта экосистема, следует надеяться, что она будет развиваться по пути охвата множества новых голосов тех, кто подключается к Интернету, особенно из развивающихся стран — и, по мере появления в Интернете новых пользователей, они все больше будут участвовать в обсуждении тех аспектов управления, которые затрагивают их интересы при его использовании. Кроме того, не только люди подключаются к Интернету: устройства и приложения («Интернет вещей») согласно оценкам сегодня представляют собой рынок, объем которого равен 4,8 триллиона долларов США, и по прогнозу этот объем вырастет до 8,9 триллиона долларов США к 2020 году.²⁸

По мере роста Интернета и добавления все большего количества пользователей и устройств растет многообразие областей применения этой технологии. Полезность Интернета настолько расширилась, что многие люди и организации, не являющиеся прямыми пользователями, все равно попали под его влияние или косвенно зависят от использования и надежного функционирования Интернета. Хотя сам по себе Интернет является всего лишь инструментом с впечатляющей полезностью, при реалистичной оценке влияния Интернета к сожалению также необходимо принять во внимание широкий спектр злоупотреблений со стороны небольшой части пользователей, которая имеет злые намерения²⁹ и использует открытую глобальную инфраструктуру в своих интересах, создавая риск, несмотря на все средства. Сюда также следует добавить организованную преступность и вредоносную национальную политику. Многообразная смесь конструктивной и разрушительной деятельности создает чрезвычайно сложный комплекс и усложняет задачу управления многими нюансами и измерениями.

б) Институциональное многообразие

Еще больше усложняет задачу управления Интернетом то, что в создании, разработке, управлении и развитии приложений и услуг Интернета или в определении функционально совместимых стандартов, нацеленных на его развитие и использование, участвует широкий спектр частных лиц и учреждений, в том числе государственные учреждения всех уровней. Эти мириады действующих лиц имеют разнообразные программы действий, интересы, мотивы и стимулы, не всегда совпадающие. Наблюдается огромное многообразие продуктов и услуг, которые взаимодействуют друг с другом и опираются на Интернет и всемирную паутину, обеспечивающие возможность их использования.³⁰

²⁸ Ларри Дигнан (Larry Dignan), «Интернет вещей: рынок объемом 8,9 трлн долларов США в 2010 году, 212 миллиардов подключенных вещей» *ZD Net*, 3 октября 2013 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/PE8DS8>

²⁹ Обширное количество примеров криминальных злоупотреблений можно найти в документе «Доклад об интернет-преступности», Центр приема жалоб на мошенничество в Интернете (IC3), 2012 г., *доступно по адресу* http://www.ic3.gov/media/annualreport/2012_IC3Report.pdf

³⁰ Всемирная паутина — это приложение, которое использует Интернет для подключения и транспортировки данных. См. «Краткая история Интернета», *Общество Интернета*, 2014 г.,

Если что и характеризует Интернет, так это серьезнейшее внимание к открытым стандартам и функциональной совместимости всех его компонентов через все границы. То, что так много разнообразных систем, структур и производителей оборудования и программного обеспечения могут сосуществовать и взаимодействовать в рабочей среде Интернета, является следствием его концепции проектирования. По этой причине Рик Уитт (Rick Whitt) утверждает, что «законодатели должны понимать и, где это целесообразно, считаться со средой и процессами, присущими функциональной структуре Интернета».³¹ Благодаря удобным протоколам на основе открытых стандартов, разработанным путем достижения приблизительного согласия, и многоуровневому подходу к архитектуре, любой может создавать элементы инфраструктуры Интернета и/или приложения, обоснованно рассчитывая на глобальную функциональную совместимость. Кроме того, Интернет является принципиально транснациональным по своему характеру, что приводит к его трансграничной протяженности, влияющей на любые усилия по управлению.

в) Моделирование Интернета и его экосистемы



Рис. 2. Луковичная концепция

доступно по адресу <http://www.internetsociety.org/internet/what-internet/history-internet/brief-history-internet>

³¹ Ричард С. Уитт (Richard S. Whitt), «Уважение к протоколу: формирование трехмерной концепции государственной политики для эпохи Интернета», журнал «Cardozo Arts & Entertainment Law», 12 июля 2013 г., доступно по адресу <http://ssrn.com/abstract=2031186>.

Специалисты в течение некоторого времени любили описывать техническую архитектуру Интернета в виде многоуровневой модели, которая разделяет и характеризует различные функции Интернета и его приложений.³² Хотя можно по-разному смотреть на эти уровни, как показано на Рис. 2, в их основе лежат технические стандарты, определяющие функционирование Интернета. Указанные стандарты формируют строительные блоки для *инфраструктурного уровня* — магистралей, позволяющей передавать трафик и тесно связанной с *логическим уровнем*, использующим стандарты передачи пакетов данных, включая набор протоколов TCP/IP и управление DNS. В совокупности *инфраструктурный уровень* и *логический уровень* формируют *технический уровень*. Двоичные разряды (биты), протекающие через Интернет, направляются по инфраструктурному уровню с помощью логического уровня, и «гибкое сопряжение» между этими двумя областями продолжает развиваться.

Большинство специалистов согласно с тем, что на вершине или рядом с вершиной многоуровневой модели находится *контентный уровень*, где технические операции имеют меньшее значение, но остальные политики, такие как защита прав на интеллектуальную собственность или контроль информационного наполнения (контента), имеют с ним наиболее прямую связь. Поскольку вопросы доверия, подлинности, свободы самовыражения и прав человека находятся в центре внимания политики Интернета и информационной политики, мы поддерживаем добавление *социального уровня*. Этот уровень определяет и создает слой соответствующих организаций, у которых могут быть полномочия управления методами работы, непрерывной оценкой и решением возникающих политических вопросов. На социальном уровне используются такие методы работы, которые определяют первостепенные права и принципы, связанные с «социальным поведением» в Интернете.³³ Наше описание «луковичной модели» на Рис. 2 следует понимать как упрощение, с учетом того, что именно «социальный» и «контентный» уровни имеют некоторые динамические характеристики, которые не настолько строго распределены по уровням, как это показано в данной модели. Рис. 3 и 4 иллюстрируют размах и многообразие потенциальных проблем управления, которые могут возникать в зависимости от функционального уровня.

³² Йочай Бенклер (Yochai Benkler), «От потребителей к пользователям: смещение более глубоких структур регулирования в сторону жизнеспособных общих ресурсов и доступа пользователей», Фед. Комм. L.J., выпуск 52, 561, 2000, доступно по адресу <http://www.yale.edu/lawweb/jbalkin/telecom/benklerfromconsumerstousers.pdf>

³³ Винтон Г. Серф (Vinton G. Cerf), Патрик Райан (Patrick Ryan), Макс Сенгес (Max Senges), «Мы несем коллективную ответственность за управление Интернетом», публикация ожидается в I/S: Журнал по вопросам права и политики информационного сообщества, 10 ISJLP, 2014 г., доступно по адресу <http://ssrn.com/abstract=2309772> [далее: Серф, «Коллективная ответственность»]

Приведенный ниже Рис. 3 иллюстрирует характер, функциональность и примерный круг проблем для каждого уровня более традиционной модели.



Figure 3: Layered Model of the Internet — Issues

И наконец, еще одним представлением экосистемы Интернета является ее сегментирование по функциям, как показано на Рис. 4 ниже. Хотя на этом рисунке не перечислены и не могут быть перечислены все заинтересованные стороны, он иллюстрирует многообразие их интересов и основные сферы ответственности. Эти организации являются участниками многообразной системы взаимоотношений, которую мы обсуждаем в разделе 5. ICANN — одна из многих организаций в экосистеме, разработавших глоссарий для лиц, не знакомых с длинным списком аббревиатур и акронимов, которые связаны с разнообразными организациями Интернета.³⁴

³⁴ См. Глоссарий ICANN, доступно по адресу <http://www.icann.org/en/about/learning/glossary>

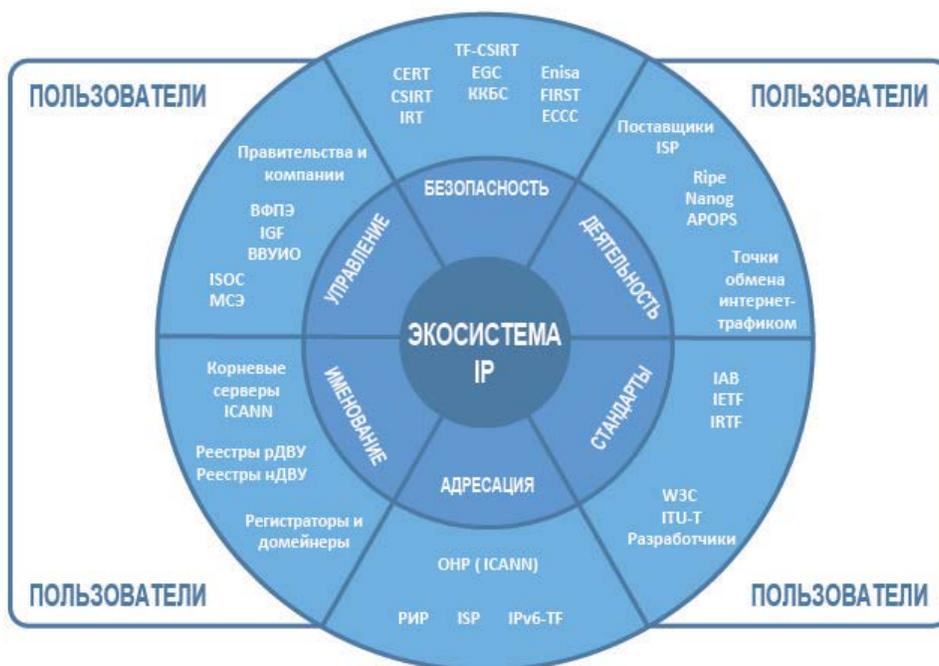


Рис. 4. Функциональное представление экосистемы Интернета

И наконец, имеется потенциально бесконечное количество способов графического представления разнообразных учреждений и групп, занимающихся разработкой стандартов, и организаций, которые их курируют. Предложения в настоящем отчете содержат несколько таких представлений, однако их нельзя назвать ни всеобъемлющими, ни авторитетными в данном смысле, и комиссия подчеркивает справедливость замечания профессора Джорджа Бокса (George Box) о том, что «в принципе, все модели неправильные, но некоторые из них полезны».³⁵ Теперь мы перейдем к обсуждению смысла понятия «управление» в рамках описанной нами к настоящему моменту экосистемы.

3. Значение термина «управление»

Управление — теоретически обширная тема и ее рассмотрение применительно к Интернету не очень сильно сужает рамки. Ведутся и будут вестись споры относительно того, что означает управление: Каковы уместные рамки? На кого оказывается влияние? Какие правила применяются? Как обеспечить их соблюдение? Кто устанавливает правила, и почему их можно считать

³⁵ Джордж Е. П. Бокс (George E. P. Box) и Норман Р. Дрейпер (Norman R. Draper), «Эмпирическое построение моделей и поверхностей отклика», Wiley Books, 1987 г. стр. 424. Список организаций, показанных на рис. 4, заимствован из ранее использованной диаграммы Общества Интернета, но при этом часть организаций отсутствует: например, на рис. 4 нет самой ICANN, потому что ICANN не является органом (учитывая ее руководящую роль), и нет МСЭ, несмотря на работу МСЭ в различных областях экосистемы.

легитимными? Как разрешаются споры в отношении правил и их нарушения? Как учитывается транснациональный характер Интернета и его использования?

Управление определяет, что *разрешено, запрещено, необходимо и/или допустимо* в определенном контексте в плане практических методов. Для полного определения управления пришлось бы описать не только частных лиц и организации (в том числе учреждения) и их регулируемое поведение, но также кем и какими средствами оно осуществляется. Также пришлось бы включить в это описание некоторое разъяснение относительно средств, посредством которых создаются, меняются и утверждаются правила, а также способов обеспечения их соблюдения.

Комиссия приняла решение использовать рабочее определение управления Интернетом, которое было предложено в 2005 году на закрытии Всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) в тексте Тунисской программы действий:

Управление Интернетом — это разработка и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом, в соответствии со своими функциями, общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, определяющих эволюцию и использование Интернета.³⁶

Это определение, которое признали больше 180 правительств, прояснило многие важные вопросы, указав, что управление Интернетом помимо прочего: требует участия всех разнообразных видов заинтересованных сторон, даже несмотря на сохранение существенной двусмысленности из-за использования формулировки «в соответствии со своими функциями»; охватывает как разработку, так и реализацию политики («разработка и применение»), которая может предусматривать или не предусматривать использование специальных учреждений; систематизируется на основе создания различных систем управления; и охватывает не только Интернет как систему (его «эволюцию»), но и поведение его пользователей («использование Интернета»). Комиссия признала возможность того, что в будущем потребуется пересмотреть данную формулировку с учетом меняющихся условий.

Как было показано выше, существуют различные организации, дающие возможность частным лицам, компаниям, корпорациям, научным учреждениям, органам государственной власти и другим заинтересованным сторонам подключиться к экосистеме управления. Хотя эта сложная экосистема предоставляет широкие возможности для быстрого роста и развития данной технологии, никогда не существовало механизма решения вопросов управления Интернетом по принципу «единого окна» и для любой группы заинтересованных сторон правильное определение того, где она может оказать влияние в важных для себя областях, может быть сопряжено с трудностями.

³⁶ «Отчет рабочей группы по вопросам управления Интернетом», ВВУИО, июнь 2005 г., доступно по адресу <http://www.wgig.org/docs/WGIGREPORT.pdf>

а) Управление и Правительство

Управление не следует путать с *правительством*. Как управление, так и правительство устанавливает «режимы»³⁷ деятельности или работы, однако совершенно разными способами. Будучи важными и влиятельными в области нормотворчества, правительства входят в число нескольких возможных способов управления. Правительства наделены большими полномочиями в отношении того, что разрешено в национальных обществах, и действуют как проводники интересов граждан. На практике, правительства часто напрямую распоряжаются природными богатствами и национальными ресурсами, такими как финансируемые налогоплательщиками дороги и автомагистрали. В контексте Интернета, правительства предоставляют нормативную базу, занимаются охраной правопорядка и стараются действовать на благо своих граждан. Иногда правительства выступают в качестве соинвесторов в инфраструктуру, как в случае Австралии, Новой Зеландии и все большего числа стран Латинской Америки.³⁸ Органы государственной власти обычно разделены на национальный, региональный и местный уровни. Могут существовать многонациональные региональные структуры, как в случае Европейского Союза (ЕС). Организация Объединенных Наций (ООН) и системы двусторонних и многосторонних международных соглашений являются примерами межправительственного управления.

б) Примеры систем управления

Системы норм могут устанавливаться не только органами государственной власти, но и другими субъектами для ограничения и определения практических методов, разрешенных в некотором контексте. Кроме того, группы участников могут формировать неправительственные организации для управления своей совместной деятельностью. Этот вид координации характерен не только для Интернета. Как описано в текстовой врезке 1 ниже, системы управления существуют также для социальной и другой нетехнической деятельности.

³⁷ Комиссия использует понятие «режимы» для совокупности норм, правил и передовых практических методов, и иногда может подразумевать выполнение управленческих, административных или координационных функций.

³⁸ См. Бенуа Фельтен (Benoit Felten), «Модель подключения развивающихся стран», *Diffraction Analysis*, 21 октября 2013 г., доступно по адресу <http://ssrn.com/abstract=2343233>.

Управление в других секторах

В 1899 году Королевский и древний гольф клуб Святого Андрея Шотландии созвал собрание для встречи с ассоциацией гольфа Соединенных Штатов Америки для того, чтобы выработать единый набор правил игры. В соглашении было записано, что "единообразие правил сохраняется только по взаимной договоренности не менять их в одностороннем порядке". При возникновении вопросов об изменениях . . . [стороны из Шотландии и США] проводят консультации друг с другом и с управляющими организациями в других странах и делают все возможное для сохранения единообразия".

В контексте частной собственности то, что разрешается в жилых районах обычно до определенной степени регулируется частной Ассоциацией домовладельцев (т.е. через соглашения), в которых среди прочего записаны правила о внешнем виде домов и садов района, при чем эти соглашения часто отличаются от местных правил зонирования и планировки.

И аналогично, технические правила функционирования интернета и Всемирной сети определены соответствующими сторонами, в частности, Инженерной проектной группой интернета (IETF) и Международным консорциумом всемирной сети Интернет (W3C).

Окружающая среда также подпадает под действие различных договоренностей для обеспечения ее управления. Кроме местных, других субнациональных и национальных механизмов, также существуют или находятся на стадии подготовки двусторонние, многосторонние и глобальные соглашения для конкретных аспектов управления окружающей средой. Межправительственная комиссия по изменению климата -- одна из наиболее релевантных для настоящего исследования. Хотя деятельность комиссии ограничивается принятием решений правительствами, в нее органично вошли такие стороны как промышленная сфера, организации гражданского сообщества, а также эксперты предметной области. На более местных уровнях официальность межгосударственных процессов уступает совместному управлению общими ресурсами, предшествующему официальным механизмам на многие столетия.

В некоторых системах управления затрагиваемые стороны одинаковы по своему характеру. Граждане страны обычно рассматриваются как единая совокупность лиц, чьи разрешенные действия регулируются законами этой страны. Однако в Интернете сильно различающиеся участники сведены вместе для создания, эксплуатации и использования сети или сетей Интернета и функционально совместимых устройств, которые он соединяет друг с другом. Эти участники имеют разную структуру, масштаб и интересы: от корпораций и правительств до частных лиц и учреждений. Попытки систематизации бесчисленного множества разнородных сторон, заинтересованных в тех или иных аспектах Интернета, приводит к результатам в диапазоне от чрезмерно упрощенных до невероятно детализированных. Реальность такова, что каждое юридическое или физическое лицо сегодня заинтересованно в надлежащем функционировании Интернета и в инновациях, являющихся двигателем его развития.

Еще один пример из частного сектора поможет проиллюстрировать эту трудную задачу. Компания, которая предлагает доступ к Интернету, может подпадать под

действие широкого спектра правил управления. Как юридическое лицо, она обязана соблюдать национальные или региональные законы, предусматривающие определенные правила лицензирования и ведения деятельности, регистрации и отчетности, а источником этих норм могут быть национальный орган регулирования, орган исполнительной власти или казначейство. Через правила, которые могут быть официальными (например, установленными национальным органом регулирования) или неофициальными (например, установленными Комиссией по технологиям Интернета (IETF), Институтом инженеров по электротехнике и электронике (IEEE) или Международным союзом электросвязи (МСЭ)), компании будет предложено выполнять технические требования в интересах обеспечения функциональной совместимости с телефонной сетью и с другими поставщиками, чтобы подключать соответствующие устройства пользователей. Кроме того, как и в случае разработки и внедрения любой технологии, деятельность компании может подпадать под действие норм Министерства по вопросам окружающей среды, относящихся к защите окружающей среды, и Министерства труда в рамках управления кадровыми ресурсами. И наконец, помимо правил, вводимых национальными органами регулирования, деятельность компании может подпадать под действие норм регулирования электросвязи, в зависимости от конкретного характера ее предложений, и, возможно, компании придется соблюдать принципы защиты конфиденциальности, установленные органами защиты данных. Если она также предлагает приложения (например, услуги электронной почты, облачные вычисления, программное обеспечение как сервис, мобильные приложения и т. д.), деятельность компании может подпадать под действие дополнительных требований, касающихся неприкосновенности частной жизни пользователей, выполнения предписаний правоохранительных органов в отношении защиты авторских прав и прав на товарные знаки, а в некоторых случаях Министерство иностранных дел вводит правила экспорта определенных видов информации.

Также есть и другие примеры в контексте научных организаций и гражданского общества, которые полезно привести, чтобы проиллюстрировать управление в других областях. Что касается научных организаций, существуют аналогичные группы, которые создаются для обмена информацией и выполнения задач по саморегулированию на определенном уровне. Например, в инженерной сфере Аккредитационный инженерно-технологический совет (АБЕТ) осуществляет аккредитацию более 3 100 программ более чем в 24 странах.³⁹ Аналогичным образом, для создания программ научных исследований и разработок в области образования и соответствующих стандартов Ассоциация по развитию университетских бизнес-школ (AACSB) определяет мировые стандарты аккредитации, дает учебно-методические рекомендации и осуществляет проверку качества высших учебных заведений, принимающих решение соблюдать установленный стандарт. Во многих странах мира, вовлеченных в систему коммерческого образования, есть университеты, сотрудничающие с AACSB, чтобы быть уверенными в том, что их исследования и разработки в области

³⁹ АБЕТ, доступно по адресу <http://www.abet.org/about-abet/>

образования имеют мировую значимость.⁴⁰ Хотя интересы и работа гражданского общества отличаются крайним многообразием, начиная с 1951 года в рамках инициативы «One World Trust» ведется работа по созданию добровольных принципов коллективного взаимодействия для эффективного взаимодействия участников гражданского общества по всему миру.⁴¹

Обязанности *правительства* принимать участие в данной деятельности часто могут быть возложены на соответствующие министерства или агентства, однако это не настолько очевидно в общем контексте *управления*. Многие отличные друг от друга организации могут быть вовлечены в применение и обеспечение соблюдения гипотетических норм управления, и даже возможна ситуация, когда будут возникать противоречия и конфликты между правилами, введенными отдельными участниками системы управления.⁴² Процессы создания и применения правил управления также могут меняться в зависимости от режима. В случае управления Интернетом важно иметь рабочие процессы, позволяющие обнаружить конфликты, напряженность и разногласия среди заинтересованных сторон, решаемых задач и используемых моделей, и находить механизмы их постепенного устранения.

в) Ответственное руководство как основной регулятор

Комиссия потратила много времени на обсуждение роли различных участников экосистемы Интернета как «ответственных руководителей». В экосистеме Интернета множество игроков, некоторые из них преследуют научно-исследовательские интересы, некоторые сосредоточены на экономических задачах, некоторые имеют политические и социальные цели, некоторые заботятся главным образом о нуждах индивидуальных пользователей или об их защите.⁴³ Поскольку Интернет приобретает все более повсеместный характер, у всех участников есть общая заинтересованность в надежном функционировании совокупной инфраструктуры и общее стремление к отсутствию злоупотреблений. Однако ни один из этих участников не имеет возможности собственными силами решить все эти проблемы, скорее у них есть интерес в плане выполнения своих обязанностей по решению тех вопросов, где у них есть руководящая роль. Более того, среди участников наблюдаются неизбежные трансграничные взаимозависимости: действие одного из них может оказать влияние на остальных. Поэтому у них есть *совместная или комплексная обязанность* организации управления этой общей инфраструктурой.⁴⁴ Справедливо описать эту совокупность понятием «грандиозное сотрудничество».⁴⁵

Наше обсуждение экосистемы управления породило три термина для описания

⁴⁰ AACSB, доступно по адресу <http://goo.gl/JsTRFH>

⁴¹ Инициатива «One World Trust», доступно по адресу <http://www.oneworldtrust.org/>

⁴² Однако следует сказать, что в правительствах тоже можно найти параллелизм и противоречия.

⁴³ Примерами являются обеспечение правопорядка, конфиденциальности, безопасности, целостности данных и защиты от ущерба.

⁴⁴ Серф, «Коллективная ответственность», упоминается *выше*

⁴⁵ Серф, «Управление Интернетом», упоминается *выше*

характера ролей, выполняемых различными участниками: руководство, координация и вклад путем осознанного участия. Каждая из них описана ниже:

i) Ответственное руководство

«Ответственное руководство» — это разновидность управления. Как понятие, возникшее в природоохранной сфере и в теории коллективной деятельности, оно описывает управление общими ресурсами или пространствами с получением оптимальной выгоды всеми заинтересованными лицами через совместно используемые совокупности правил.⁴⁶ Сюда можно отнести предоставление конкретным субъектам права разрабатывать эти правила и, возможно, обеспечивать их соблюдение. В области управления Интернетом этот термин применяется к выполнению каждой структурой своих обязанностей по защите конкретных интересов общественности, например: к разработке стандартов IETF или Международным консорциумом всемирной паутины (W3C) или к управлению IP-адресами, осуществляемому Организацией номерных ресурсов (ОНР) через Региональные интернет-реестры (РИР).

Ответственное руководство означает большую заботу о качественном управлении, использовании и развитии совместно используемого ресурса, чем о личных выгодах. Во многих отношениях это аналогично попечительской роли по защите ресурса, такого как пространство доменных имен, признанию и обеспечению участия широкого круга заинтересованных сторон. Оно охватывает определение принципов и цели управления, развития и защиты такого пространства, с одновременным предотвращением ущерба или деятельности, которая может стать причиной постоянной неустойчивости. Необходимо гарантировать, чтобы принимаемые решения относительно того, что приемлемо или неприемлемо для ICANN, учитывали эти принципы. Другими словами, для ответственного руководства необходим очень широкий и гибкий взгляд на окружающий мир: иногда это может означать, что ICANN придется поставить на первое место интересы экосистемы и отойти в сторону, в то время как в других ситуациях ICANN, возможно, придется активно заполнять бреши или пустоты в экосистеме, но сохраняя достаточную скромность, чтобы отступить после того, как другие заинтересованные стороны заполнят эту пустоту.

Используемая нами концепция ответственного руководства во многом заимствована из теории управления ресурсами, находящимися в общем владении. Интернет давно перестал быть таким ресурсом, если учесть появление новых рынков, прав собственности и других характерных особенностей. Однако комиссия сочла необходимым подчеркнуть, что большая часть, если не вся система управления Интернетом обязана исповедовать этот принцип, как одну из возможностей обратить внимание, что игры типа «выигрыш-проигрыш» или «проигрыш-проигрыш» являются субоптимальными, и для здоровья Интернета в целом необходима такая мировоззренческая концепция, которая стоит выше

⁴⁶ См. в частности работу Элинор Остром (Elinor Ostrom), лауреата Нобелевской премии по экономике 2009 года

конкретных интересов отдельных игроков.

Ощущение ответственного руководства и понимания окружающей среды определять действия всех организаций, участвующих в управлении Интернетом. Обратите внимание, что ответственное руководство не подразумевает и не нуждается в расширении области определения. В связи с этим рекомендация, которую дал Айра Магазинер (Ira Magaziner)⁴⁷ генеральному директору и Правлению ICANN в 2011 году, является полезной. Магазинер сказал следующее: «руководители ICANN должны избегать попыток создания империи. Я считаю, что вам лучше всего заниматься выполнением своих обязанностей, сосредоточить внимание на этом, но не питать имперских амбиций, потому что, чем крупнее империя, тем более крупной целью она становится».⁴⁸

По этим причинам использование сдержек и противовесов, подотчетность и прозрачность являются не просто отдельными принципами, но также призваны гарантировать верность участников принципу ответственного руководства и, в более широком смысле, обеспечить, чтобы руководящие принципы всех видов имели под собой почву и не зависали в пустом пространстве. На самом деле, мы наблюдаем, что идея ответственного руководства возникла за десятилетия до современного обсуждения системы управления Интернетом, хоть и в более простые времена Джона Постела,⁴⁹ и позволила Интернету развиваться до нынешнего состояния. Мы убеждены, что взвешенное руководство по-прежнему будет высоко цениться мировым интернет-сообществом в процессе развития самого обсуждения вопросов управления Интернетом, и что идея ответственного руководства должна быть основополагающей во всех рассуждениях ICANN.

ii) Координация, координация и еще раз координация

Любая распределенная институциональная система нуждается в координации, позволяющей устранить возможное дублирование полномочий, облегчить совместные действия и не допустить того, чтобы какая-то обязанность «провалилась в щель» между структурами. Устав и миссия ICANN кладут этот принцип в самую основу некоторых фундаментальных задач координации.⁵⁰ «Координационная» роль ICANN четко изложена в разделе 1, статьи 1,

⁴⁷ Айра Магазинер работал старшим политическим консультантом в администрации президента США Клинтона и координировал создание ICANN. Это соответствовало общей инициативе Клинтона-Гора по расширению доступа частного сектора экономики к Интернету.

⁴⁸ Выступление Айры Магазинера на церемонии открытия конференции ICANN, 24 марта 2011 г., *доступно по адресу* <http://svsf40.icann.org/meetings/siliconvalley2011/transcript-welcome-14mar11-en.txt>

⁴⁹ Джон Постел был специалистом по информатике, внесшим большой вклад в разработку многих технологий, формирующих Интернет. Он был редактором серии стандартов «Запрос комментариев», создал (и вручную управлял) IANA из Института информационных наук при Университете Южной Калифорнии. Он заслужил повсеместное доверие благодаря своей честности и знаниям. Зал славы Интернета, *доступно по адресу* <http://internethalloffame.org/inductees/jon-postel>

⁵⁰ Устав Корпорации Интернета по распределению имен и адресов, *доступно по адресу* <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws#1>

следующим образом определяя обязанности ICANN:

- **Координировать** назначение и передачу следующих трех типов уникальных идентификаторов Интернета;
- **Координировать** работу и развитие системы корневых серверов имен DNS;
- **Координировать** разработку политики, имеющей непосредственное отношение к этим техническим функциям.

В среде управления Интернетом координация особенно важна на «логическом уровне», который описан в разделе 2(г) и на Рис. 3, среди так называемого сообщества I*. ⁵¹ Как ни странно, наиболее эффективной оказалась такая координация, которая *не является* координацией по принципу часового механизма, предполагающей наличие строгих, жестких или механистических связей между отдельными частями и центральным двигателем координации, а использует гибкое и свободное сопряжение компонентов. Такая координация будет подробнее описана в разделе 6.

iii) Вклад через осознанное участие

Помимо двух описанных выше областей, каждый процесс или организация выигрывает от взаимодействия, вклада и участия в деятельности других организаций, которые занимаются решением иных вопросов, но принимают решения, способные повлиять на них, или обладают ценным опытом. В сфере управления Интернетом это в особенности применимо к взаимодействию между информированными участниками и организациями, работающими на разных уровнях, поскольку разделение между ними не очень строгое и в определенной мере подвижное и проницаемое: например, технические решения имеют политические последствия, и наоборот.

г) Характеристики и ценности многостороннего подхода к управлению

Какими характеристиками обладает открытый процесс коллективной разработки политики? Этим вопросом занимается комиссия по стратегии инновационного развития модели многостороннего сотрудничества под председательством Бет Новек (Beth Noveck).⁵² Однако комиссия решила, что для читателей, которые могут быть не знакомы с процессами создания стандартов в IETF или с моделями разработки программного обеспечения с открытым исходным кодом, было бы

⁵¹ Участниками сообщества I* являются ICANN, IAB, IETF, ISOC, W3C и 5 РИР (AFRINIC, APNIC, ARIN, LACNIC, RIPE NCC).

⁵² См. веб-страницу Комиссии по стратегии инновационного развития модели многостороннего сотрудничества ICANN, *доступно по адресу* <http://goo.gl/o8oN90>, перед которой поставлена задача предложить «новые модели широкого, всеобъемлющего сотрудничества, разработки политики на основе консенсуса и организационных структур для поддержки таких усовершенствованных функций; и разработать процедуры, инструменты и платформы, позволяющие глобальному сообществу ICANN участвовать в этих новых формах совместного принятия решений».

полезно кратко изложить концепцию открытости и гибкого сопряжения, воспользовавшись для этого очерком программиста Эрика Рэймонда (Eric Raymond) «Собор и базар», написанным в 1997 году. В статье Рэймонда рассматривались различные подходы к методам разработки программного обеспечения.⁵³ Эта статья использовалась на многих учебных форумах для знакомства с «открытыми» и «закрытыми» процессами, и в этом описании представлена хорошая концептуальная модель процессов различного вида, стимулирующих инновации в Интернете.

Рэймонд описал используемую для разработки программного обеспечения «модель собора», когда доступ к программному коду ограничен четко определенной и иерархически структурированной группой разработчиков программного обеспечения. Он противопоставил модели собора «модель базара», когда код открыто распространяется через Интернет, доступен общественности и все могут его комментировать. В качестве примера он приводит операционную систему Linux и описывает ее философию.

До появления дешевого Интернета существовало несколько географически компактных сообществ, культура которых поощряла «обезличенное» программирование Вайнберга (Weinberg), и разработчик мог без труда привлечь множество опытных советчиков и коллег. Лаборатории Белла, Лаборатории информатики и искусственного интеллекта Массачусетского технологического института, Калифорнийский университет в Беркли — стали родным домом легендарных инноваций, и все еще весьма сильны. . . . Linux стал первым проектом, в рамках которого были предприняты сознательные и успешные усилия по использованию всего мира в качестве пула талантливых разработчиков. Я не считаю случайным совпадением то, что срок вынашивания Linux совпал с рождением Всемирной паутины, и то, что операционная система Linux вышла из младенческого возраста в то же период 1993–1994 годы, когда мы стали свидетелями взлета отрасли поставщиков услуг Интернета и взрывного интереса широкой публики к Интернету.⁵⁴

По мнению Рэймонда, метод «базара» является аналогом философии развития Интернета в сравнении с более старыми отраслями электросвязи. По существу, метод «базара» для написания программ не отличается от модели работы Википедии: система открыта, доступна и допускает комментарии любых лиц, у которых есть свое мнение.⁵⁵ Основным утверждением Рэймонда является следующее: «при достаточном количестве глаз, все ошибки выплывают на поверхность». По сути, это означает, что широкое распространение и обсуждение кода позволяет создать лучшие продукты.⁵⁶

⁵³ Эрик С. Рэймонд (Eric S. Raymond), «Собор и базар», ред. 3.0, *CatB.org*, 11 сентября 2000 г., доступно по адресу <http://www.catb.org/~esr/writings/cathedral-bazaar/cathedral-bazaar/>.

⁵⁴ *Тот же источник*, стр. 18

⁵⁵ См. «Фанатик бесплатных знаний» *The Economist*, 5 июня 2008 г., доступно по адресу <http://www.economist.com/node/1148406>.

⁵⁶ *Тот же источник*, стр. 8

Эквивалентом базара среди организаций, устанавливающих стандарты, является IETF — открытая среда разработки стандартов добровольцами в отсутствие какой-либо официальной корпоративной «принадлежности», когда инженеры разрабатывают основные функции, позволяющие передавать пакеты в Интернете. Все разработки IETF находятся в свободном доступе, а все процедуры IETF полностью публикуются в Интернете.⁵⁷ Если что-либо на веб-сайте IETF и создает слегка тягостное впечатление, так это только ощущение того, что доступно слишком много информации. В частности, все публикации доступны для чтения в любом формате, и любой специалист, где бы он ни находился, может принять участие в рабочем процессе IETF. Согласно описанию Харальда Алвестранда (Harald Alvestrand), IETF опирается на полностью открытый процесс, а это означает следующее:

любое заинтересованное лицо может принять участие в работе, узнать о том, какие решения принимаются, и высказаться по данному вопросу. В состав этого принципа входит наше обязательство открыто публиковать документацию, списки рассылки РГ [рабочих групп], списки лиц, присутствовавших на совещаниях, и протоколы совещаний в Интернете.⁵⁸

Если проводить аналогии в масштабе всего пространства разработки открытых стандартов, то IETF является истинной меритократией: Если члены сообщества IETF примут решение о том, что идеи инженера имеют ценность, эти идеи принимаются и включаются в совокупность стандартов Интернета. С другой стороны, устаревшие или непродуктивные идеи чахнут и отторгаются. Согласно знаменитому высказыванию Дэвида Кларка (David Clark) из Массачусетского технологического института (бывшего главного архитектора Интернета в рамках проекта после 1982 года): «Мы не признаем королей, президентов и процедуру голосования. Мы верим в примерное согласие и исполнимый код».⁵⁹ Хотя характеристики хороших практических методов при реализации открытых и закрытых процессов прорабатываются в рамках отдельных проектов, комиссия желает подчеркнуть, что отдает предпочтение философии и практике открытости, которая применяется в IETF. Открытое участие, независимо от конкретного интереса, точек зрения или образования, обеспечивает гибкость взаимодействия всех сторон, которые стремятся к сотрудничеству, а также прозрачность в отношении нежелания сотрудничать. Легитимность IETF определяется желанием сообществ признавать эту организацию путем участия в ее деятельности или признавать результаты ее работы путем внедрения или использования разработанных открытых стандартов.

4. Перспективы управления Интернетом

⁵⁷ Харальд Алвестранд (Harald Alvestrand), «Заявление о миссии IETF», IETF RFC 3935, доступно по адресу <http://www.ietf.org/rfc/rfc3935.txt>.

⁵⁸ Тот же источник.

⁵⁹ «Дао IETF: путеводитель по Инженерной проектной группе Интернета для новичков», веб-сайт IETF, доступно по адресу <http://www.ietf.org/tao.html>.

Исторически, функции Агентства по распределению номеров Интернета (IANA) включали координацию параметров протокола, управление корневой зоной DNS, выделение номерных ресурсов (то есть адресов интернет-протокола и номеров автономных систем),⁶⁰ а также обслуживание доменов .ARPA и .INT.⁶¹ В 1998 году, в своем Заявлении о политическом курсе («Белой книге») правительство США обязалось передать управление функциями IANA организации, представляющей частный сектор экономики, которая будет функционировать на основе демократического процесса достижения консенсуса.⁶² Основной целью, ставшей причиной политического курса правительства США на приватизацию системы доменных имен (DNS), было стремление содействовать «всемирному участию в управлении именами и адресами Интернета».⁶³ Правительство США заявило о своей убежденности в том, что «ни национальные правительства, действующие от имени суверенных государств, ни межправительственные организации, являющиеся представителями правительств, не должны участвовать в управлении именами и адресами Интернета».⁶⁴

Входящее в состав правительства США Национальное управление по телекоммуникациям и информации (NTIA), подразделение Министерства торговли США (MT), признало ICANN как организацию из частного сектора экономики, на которую возложена обязанность управления этими функциями, и заключила первый договор на выполнение функций IANA с ICANN. Ожидалось, что ICANN будет выполнять функции IANA и что краткосрочный контракт с NTIA, который был заключен на переходный период, будет использоваться только для обеспечения безопасности и стабильности этой жизненно важной части Интернета. В Приложении А содержатся дополнительные сведения об истории взаимоотношений между ICANN и NTIA. Как только ICANN была окончательно сформирована, NTIA приступило к передаче управления этими функциями частному сектору экономики. NTIA установило относительно короткий переходный период, заявив о своем «желании завершить указанный переход до 2000 года. При условии, что новая корпорация станет общепризнанной и стабильной в оперативном отношении, 30 сентября 2000 г. является и остается крайней датой».⁶⁵

⁶⁰ Как разъясняет документ RFC 7020, «Агентство по распределению номеров Интернета (IANA) является функцией, а не организацией. Для системы реестров номерных ресурсов Интернета функция IANA обеспечивает на верхнем уровне управление иерархией выделения IP-адресов и номеров АС». См. «RFC 7020: система реестров номерных ресурсов Интернета» IETF, RFC 7020, август 2013 г., *доступно по адресу* <http://tools.ietf.org/html/rfc7020>

⁶¹ Договор на выполнение функций IANA находится в открытом доступе на веб-сайте NTIA. Договор на выполнение функций IANA, веб-сайт NTIA, *доступно по адресу* <http://www.ntia.doc.gov/page/iana-functions-purchase-order>

⁶² Управление именами и адресами Интернета, Заявление о политическом курсе ICANN, 10 июня 1998 г., *доступно по адресу* <http://www.icann.org/en/about/agreements/white-paper> [далее: Белая книга]

⁶³ *Тот же источник.* «Правительство США обязуется осуществить переход, который позволит частному сектору экономики взять на себя руководящую роль в управлении DNS».

⁶⁴ *Тот же источник.*

⁶⁵ *Тот же источник.* Что касается необходимости в переходном периоде перед полной передачей функций IANA, правительство США заявило, что «было бы безответственно отзывать право управления у существующего руководства, не приняв мер по обеспечению стабильности

Взаимоотношения ICANN с NTIA развивались одновременно с глобализацией Интернета. 30 сентября 2009 года ICANN и NTIA подписали документ «Подтверждение обязательств» (АОС),⁶⁶ уменьшающий исключительное участие NTIA в деятельности ICANN и углубляющий официальные требования к подотчетности ICANN мировому интернет-сообществу. В параграфе 4 АОС NTIA подтверждает «свою приверженность модели технической координации DNS, объединяющей различные заинтересованные стороны, с преобладанием частного сектора, формирование политик в которой начинается на самом низком уровне, действующей в интересах пользователей Интернета по всему миру». По наблюдению Мауаки Чанго (Mawaki Chango), предыдущая схема взаимоотношений «между ICANN и МТ была заменена так называемым Подтверждением обязательств, которое снимало ответственность за контроль деятельности ICANN с правительства США и перекладывало ее на мировые процедуры проверки».⁶⁷ В формулировке АОС это выглядело следующим образом: «гибкий механизм координации на частном уровне, результаты которого отражают интересы общественности, лучше всего способен соответствовать меняющимся требованиям Интернета и его пользователей».⁶⁸ Передача представляет собой пример эволюции ответственного руководства.

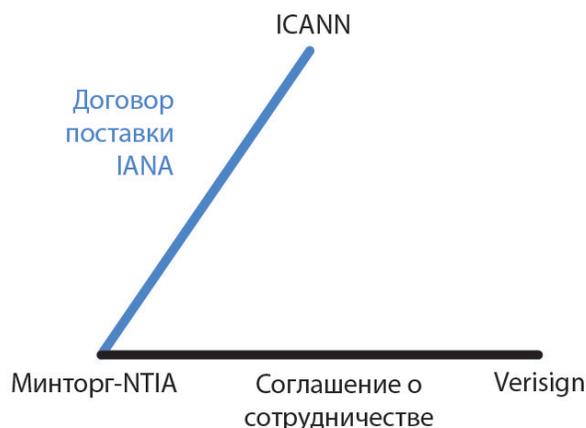


Рис 1. Описание процесса управления корневой зоной через выполнение функций IANA

Интернета при переходе под управление частного сектора экономики».

⁶⁶ Подтверждение обязательств Министерства торговли США и Корпорации Интернета по распределению адресов и номеров, 30 сентября 2009 г., *доступно по адресу* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/affirmation_of_commitments_2009.pdf [далее: документ «Подтверждение обязательств»].

⁶⁷ Мауаки Чанго (Mawaki Chango), «Подотчетность системы глобального управления в частном секторе: ICANN и гражданское общество», опубликовано в сборнике под ред. Яна Аарта Шолте (Jan Aart Scholte), «Развитие мировой демократии?: гражданское общество и ответственное мировое управление», издательство Кембриджского Университета, 2011 г., стр. 270-71.

⁶⁸ Документ «Подтверждение обязательств», упоминается *выше*, стр. 4.

На Рис. 1 представлен обзор процесса управления корневой зоной путем выполнения функций IANA. Действующие соглашения MT-NTIA (Администратор) с ICANN (Оператор функций IANA) и Verisign (Специалист по обслуживанию корневой зоны) описывают процесс управления корневой зоной следующим образом:⁶⁹

1. Оператор ДВУ направляет Оператору функций IANA запрос на изменение.
2. Оператор функций IANA обрабатывает этот запрос.
3. Оператор функций IANA направляет запрос на проверку/утверждение Администратору.
4. Администратор отправляет Специалист по обслуживанию корневой зоны результаты проверки/утверждения для внесения изменения.
5. Специалист по обслуживанию корневой зоны исправляет и создает новый файл корневой зоны.
6. Специалист по обслуживанию корневой зоны распространяет новый файл корневой зоны среди 13 операторов корневых серверов.

NTIA имеет отдельные соглашения с ICANN и Verisign, Inc. Все три организации ежедневно взаимодействуют друг с другом для выполнения своих обязанностей. Корпорация ICANN — Оператор функций IANA, а это означает, что она также выполняет договор с NTIA на бесплатное материально-техническое обеспечение в рамках функций IANA. NTIA также заключило соглашение о сотрудничестве с Verisign, Inc., Специалистом по обслуживанию корневой зон, связанный с выполнением этой компанией своих функций: Verisign изменяет, публикует и распространяет файл корневой зоны. Между ICANN и Verisign также заключены соглашения по процедурным вопросам, связанные с выполнением функций IANA.

а) Мнения /1net об управлении корневой зоной

Тема управления корневой зоной недавно поднималась в списке рассылки /1net, и эта дискуссия привела к вынесению на обсуждение аргументированного набора задач, описывающих проблемы управления корневой зоной.⁷⁰ Ниже представлены эти проблемы в соответствии с предложением Джорджа Садовски (George Sadowsky) и с учетом поправок, внесенных в ходе обсуждения с сообществом:⁷¹

⁶⁹ «Замечание по вопросам о реализации DNSSEC на уровне корневой зоны», Министерство торговли США, Федеральный реестр, том 73, № 197 (октябрь 2008 г.), доступно по адресу http://www.ntia.doc.gov/legacy/frnotices/2008/FR_DNSSEC_081009.pdf

⁷⁰ Целью /1net, как она сформулирована на веб-сайте www.1net.org заключается в следующем: «создание всеобъемлющей и открытой площадки для обсуждения вопросов управления Интернетом всеми заинтересованными сторонами (частными лицами, органами государственной власти, гражданским обществом, техническими специалистами и т.д.) и передача результатов этого обсуждения для включения в повестку дня авторитетных и развивающихся органов управления Интернетом. Крайне важно, чтобы голоса всех участников были слышны и учитывались на должном уровне, помогая формировать будущую модель управления Интернетом».

⁷¹ Заимствовано из замечаний Джорджа Садовски в разделе «Определение 1, редакция 5» списка рассылки 1net с учетом комментариев многочисленных членов сообщества, 21 января 2014 г., доступно по адресу <http://goo.gl/mgfRbh>.

Вклад /1net

Тема управления корневой зоной начала рассматриваться на листе рассылки /1net недавно, в результате чего был составлен убедительный перечень проблем для описания вопросов, связанных с корневой зоной. Ниже приведен перечень проблем Джорджа Садовски (George Sadowsky) с поправками, внесенными по результатам обсуждения с сообществом.

- i) Роль IANA в утверждении изменений корневой зоны
Одна из функций Администрации адресного пространства Интернет (IANA) – утверждение изменений файла корневой зоны интернета. Члены отдела, занимающегося выполнением IANA-функций – сотрудники ICANN, Интернет-корпорации по присвоению имен и номеров (ICANN).
- ii) Взаимодействие между правительством США и ICANN
У ICANN заключен беззатратный контракт с правительством США на выполнение IANA-функции. Правительство США дает разрешение на изменение корневой зоны и проверяет выполнение ICANN правил, зафиксированных в публичной форме, до направления изменений на реализацию.
- iii) Требование о размещении подрядчика по выполнению IANA-функций на территории США
Всегда существовало требование о том, что подрядная организация, выполняющая IANA-функцию, должна быть американской организацией, что значит, что выполнение IANA-функции подпадает под действие законодательства и решений юстиции США.
- iv) Возражения против участия правительства США
Продолжают высказываться возражения против участия правительства США в этом процессе. По ряду причин, включая эксклюзивность и вопросы доверия. Также продолжают высказываться возражения против переноса этой функции в руки нескольких международных организаций.

б) Техническое сообщество

Техническое сообщество недавно провело конференцию, чтобы четко заявить о своей позиции в рамках «Сделанного в Монтевидео заявления» от 7 октября 2013 г. На этой конференции ICANN встретила с участниками технического сообщества, и они призвали к «ускорению глобализации ICANN и функций IANA с целью создания среды, в которой все заинтересованные стороны, в том числе все правительства, участвуют на равной основе».⁷² Делая это заявление, полный текст которого приведен на текстовой врезке 3 ниже, техническое сообщество присоединилось к заявлениям многих правительств относительно будущего функций IANA.

⁷² Сделанное в Монтевидео заявление относительно будущего сотрудничества в Интернете от 7 октября 2013 г., *доступное по адресу* <http://goo.gl/dwGcuG>

Text Box 3. Заявление Монтевидео о будущем сотрудничества в сфере интернета

(7 октября 2013 года)

Уругвай — Руководители организаций, отвечающих за глобальную координацию технической инфраструктуры интернета, провели встречу в Монтевидео (Уругвай) с целью рассмотреть актуальные вопросы, связанные с будущим интернета.

Интернет и Всемирная паутина внесли значительный вклад в социальное и экономическое развитие во всем мире. Их создание и управление ими всегда осуществлялось в интересах общественности при помощи уникальных механизмов для обеспечения многостороннего глобального сотрудничества в сфере интернета, что было неотделимой составляющей их успеха. Руководители организаций обсудили очевидную потребность в постоянном и существенном укреплении и развитии выработанных механизмов, что позволит реагировать на проблемы, с которыми сталкиваются стороны в интернете.

Поэтому:

- Руководители организаций подчеркнули важность эксплуатации интернета, осуществляемой последовательным образом на глобальном уровне, и предостерегли против фрагментации интернета на национальном уровне. Они выразили серьезную обеспокоенность подрывом доверия пользователей интернета во всем мире в свете появившейся недавно информации о повсеместном наблюдении и надзоре.
- Руководители организаций определили потребность в постоянной работе над сложностями, возникающими в отношении управления интернетом, и согласились активизировать работу в рамках всего сообщества для обеспечения развития глобального сотрудничества в сфере интернета с участием многих сторон.
- Руководители организаций призвали к ускорению глобализации функций ICANN и IANA в направлении создания условий, обеспечивающих равноправное участие всех сторон, включая все правительства.
- Руководители организаций также призвали к сохранению приоритетности работы по переходу к использованию протокола IPv6. В частности, контент-провайдеры должны предоставлять контент, поддерживающий протоколы IPv4 и IPv6, с тем чтобы обеспечить его полную доступность в глобальном интернете.

в) Мнения правительств

Нельзя отрицать того, что у правительств некоторых стран мира вызывает недовольство уникальная роль, которую правительство США играет в системе управления корневыми зонами DNS, описанная в предыдущем разделе и на Рис. 1. Хотя правительства используют Интернет, они представляют собой всего лишь один класс среди множества заинтересованных сторон, заинтересованных в Интернете. Осмысление этих мнений правительств стало критически важным, выверяющим уровень компонентом работы комиссии, поскольку по мнению комиссии, если эти страны по-прежнему будут выражать аналогичное

недовольство, и оно не будет устранено, это может привести к *раздроблению* Интернета на потенциально не соединенные друг с другом и функционально несовместимые части.⁷³

Следующие примеры иллюстрируют неудовлетворенность некоторых правительств существующей сейчас схемой, которая охватывает множество политических мнений. Призывы к изменению звучат широко и они слышны из всех областей политического спектра. Сначала мы рассмотрим Бразилию, Россию, Индию, Китай и Южную Африку (BRICS), затем Европу, а затем развивающийся мир Интернета:

i) BRICS

В 2011 году Индия, Бразилия и Южная Африка объединили свои усилия, чтобы выдвинуть предложение о создании нового агентства ООН, которое взяло бы на себя большую часть текущих функций управления ICANN в интересах «интеграции и надзора за органами, отвечающими за техническое и операционное функционирование Интернета, включая разработку мировых стандартов».⁷⁴ Хотя данное предложение не получило развития за последние несколько лет, представители этих стран продолжают выступать в прессе и на других форумах с заявлениями о своей неудовлетворенности текущим положением дел.

Бразилия. Хотя Бразилия открыто поощряет внедрение всеобъемлющей модели многостороннего сотрудничества, она также призывает к усилению роли правительств в решении вопросов управления. Например, президент Дилма Русеф (Dilma Rousseff) в своей речи на церемонии открытия 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН заявила, что «Организация Объединенных Наций должна играть ведущую роль в регулировании поведения государств в области этих технологий».⁷⁵ Заявление президента Русеф почти сразу поддержали более 50 международных организаций гражданского общества и многочисленные специалисты в области права и технологий, а также пользователи.⁷⁶ Хотя заявление президента Русеф в основном относится к надзору, ее позиция также соответствует другим заявлениям бразильских официальных лиц относительно возможности их правительства влиять на решение вопросов управления Интернетом, например, публичным заявлениям Бразилии на Всемирном форуме по политике в области электросвязи и ИКТ в 2013 г., в которых с сожалением говорится о том, что «до настоящего момента правительства играют всего лишь

⁷³ Некоторые называют возможным результат «Splinternet» («Сплинтернет»).

⁷⁴ Милтон Мюллер (Milton Muller), «Призыв Индии, Бразилии и Южной Африки создать «новый мировой орган» для управления Интернетом», *блог IGP*, 27 сентября 2011 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/UqJdHV>.

⁷⁵ Заявление Ее Превосходительства Дилмы Русеф во время церемонии открытия общеполитической дискуссии на 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 24 сентября 2013 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/1NWf7f>.

⁷⁶ Письмо международных организаций гражданского общества президенту Дилме Русеф в поддержку ее заявления на 68-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, 26 сентября 2013 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/ans6JT>.

ограниченную консультативную роль в международной системе управления Интернетом и не участвуют в процессе принятия реальных решений».⁷⁷

Россия. Россия последовательно, настойчиво и открыто заявляет о необходимости передачи обязанности выделения имен и номеров в руки государственного механизма. Российский президент Владимир Путин превосходно подготовил для этого почву, призвав к «установлению международного контроля над Интернетом с использованием контрольных и надзорных возможностей Международного союза электросвязи».⁷⁸ Эта идея легла в основу предложения, которое Россия сделала в 2012 году на Всемирной конференции по международной электросвязи (ВКМЭ) вместе с несколькими другими странами.⁷⁹ Хотя это предложение не было принято в Дубае, как отмечалось, скорее всего предложения подобного рода будут выдвигаться и впредь.⁸⁰ В декабре 2013 г. российский министр иностранных дел сказал: «мы не можем понять, почему радиочастоты распределяет Международный союз электросвязи, а доменные имена мирового Интернета выдает зарегистрированная в Калифорнии корпорация ICANN, контролируемая Министерством торговли США».⁸¹

Индия. В декабре 2013 г. газета *Hindu* сообщила о служебном документе, который был подготовлен секретариатом индийского Совета национальной безопасности, в котором содержался призыв к усилению роли Индии в системе управления корневой зоной, и проблема была сформулирована следующим образом: «Интернет контролировало правительство США, и важнейшие рычаги управления находились главным образом в руках агентств безопасности этой страны... Простое размещение корневых серверов в Индии не позволит достичь никакой цели, если нам не дадут возможность управлять этими серверами».⁸²

Китай. Китайское вместе с Россией подписалось под предложением об изменении системы выделения адресов Интернета.⁸³ Опубликованная в 2012 году статья обобщает то, что часто называют китайской точкой зрения. В этой статье сначала

⁷⁷ Даниэль Квальканти (Daniel Cvalcanti), «Активизация роли правительств в управлении Интернетом», *блог МСЭ*, 5 июня 2013 г., доступно по адресу <http://goo.gl/ECT2vG>.

⁷⁸ Лео Келион (Leo Kelion), «США сопротивляется передаче управления Интернетом в руки учреждения ООН», *BBC News*, 2 августа 2012 г., доступно по адресу <http://www.bbc.co.uk/news/technology-19106420>.

⁷⁹ Документ DT-X — предложение России, ОАЭ, Китая, Саудовской Аравии, Алжира, Судана и Египта, 5 декабря 2012 г., §3A.2, доступно по адресу <http://files.wcitleaks.org/public/Merged%20UAE%20081212.pdf>. Это положение также встречается в других документах. См. Документ 47-E — предложение Алжира, Саудовской Аравии, Бахрейна, Китая, ОАЭ, России, Ирака и Судана, §3A.2, 11 декабря 2012 г., доступно по адресу <http://files.wcitleaks.org/public/S12-WCIT12-C-0047!!MSW-E.pdf>

⁸⁰ См. Серф с соавторами, «Коллективная ответственность», упоминается *выше*, стр. 12-13.

⁸¹ «Москва поддерживает идею международного регулирования Интернета», *Голос России*, 5 декабря 2013 г., доступно по адресу <http://goo.gl/qQUJnq>

⁸² Сандип Джоши (Sandeep Joshi), «Индия должна вывести Интернет из под контроля США» *Hindu* 7 декабря 2013 г., доступно по адресу <http://goo.gl/zGPofR>

⁸³ См. Документ DT-X, упоминается *выше*.

утверждается, что МТ заявляет о своем желании «на неопределенный срок сохранить надзор над 13 корневыми серверами Интернета», затем в статье говорится о том, что США не стремится к глобализации и о том, что «этот отказ является отражением гегемонистского менталитета и двойных стандартов [США]».⁸⁴

Южная Африка. Хотя Южная Африка не заявляла о своей позиции в течение нескольких последних лет, ранее она являлась одним из лидеров «Предложения IBSA» — коалиции Индии, Бразилии и Южной Африки. Стороны IBSA продвигали свое предложение в период приблизительно с 2009 по 2011 годы и рекомендовали принципы создания «нового мирового органа», который будет «включен в систему ООН».⁸⁵ Широко обсуждавшееся на IGF в Найроби в 2011 году, это предложение основано на совместном заявлении относительно ICANN, которое коалиция IBSA сделала в ООН:

Хотя наблюдается позитивная тенденция повышения прозрачности и подотчетности деятельности Корпорация Интернета по распределению имен и адресов (ICANN), ее правовой статус остается проблематичным. Тот факт, что только одна страна, вместо международного сообщества государств, является поставщиком и гарантом управления именами и номерными ресурсами Интернета во всех странах, противоречит установленным ООН принципам и общепризнанным нормам многосторонних отношений.

ii) Европа

Одна из крупнейших групп политических союзников правительства США находится в Европе. Хотя точки зрения США и Европы на глобализацию ICANN все больше сближаются, это недавнее явление. В докладе по вопросам Интернета и международной политики Ларс-Эрик Форсберг (Lars-Erik Forsberg), заместитель руководителя международного отдела Европейской Комиссии, сказал, что «ICANN все еще представляет собой шоу для избранных», и позиция Европы в отношении функций IANA совпадает с позицией Бразилии и Индии: «Как ЕС может справиться с этой трудностью? . . . Нам необходимы твердая приверженность государств-членов совместной работе над этой проблемой и продолжение сотрудничества с Соединенными Штатами. Нам также следует привлечь к работе страны, придерживающиеся такого же мнения, такие как Бразилия и Индия».⁸⁶

12 февраля 2014 г. Европейская Комиссия опубликовала меморандум и пресс-релиз, посвященные глобализации ICANN и управлению Интернетом в целом. В этом пресс-релизе, озаглавленном «Комиссия стремится стать посредником на будущих глобальных переговорах по вопросам управления Интернетом», вице-президент Неели Кроес (Neelie Kroes) сказал, что «Европа должна внести вклад в

⁸⁴ «США должны передать миру контроль над Интернетом», газета «Жэньминь Жибао», 18 августа 2012 г., доступно по адресу <http://english.peopledaily.com.cn/90777/7915248.html>

⁸⁵ Многосторонняя встреча IBSA по вопросам управления Интернетом, рекомендации, 1-2 сентября 2011 г., доступно по адресу <http://goo.gl/W5qpt>

⁸⁶ Эрин Бэггот (Erin Baggot) (докладчик), «Интернет и международная политика: значение для Соединенных Штатов и Европы», 16 июня 2013 г. стр. 30, доступно по адресу <http://goo.gl/OSI6t5>

заслуживающие доверия дальнейшие шаги в направлении глобального управления Интернетом. Европа должна играть значительную роль в определении того, как будет выглядеть сеть будущего».⁸⁷

Этот документ Европейской Комиссии призывал к дальнейшей работе над «определением путей глобализации функций IANA с одновременной защитой постоянной стабильности и безопасности системы доменных имен».⁸⁸ В ответ, правительство США высказало свое мнение в рамках оперативного подтверждения:

Правительство США приветствует твердую и неуклонную приверженность Европейской Комиссии модели управления Интернетом, основанной на многостороннем сотрудничестве. Мы будем работать с Комиссией и другими заинтересованными сторонами Интернета над тем, чтобы сделать управление на основе многостороннего сотрудничества более всеобъемлющим, особенно в плане поддержки участия развивающихся стран. Мы давно поощряем дальнейшую глобализацию ICANN, что нашло отражение в работе над улучшением подотчетности и прозрачности ICANN для всех наций и заинтересованных сторон, которую мы вели в течение последних пяти лет.⁸⁹

Объявление Европейской Комиссии, явившееся результатом консультаций с заинтересованными сторонами, открытых в октябре 2013 г.⁹⁰ Эти консультации привели к реакции со стороны правительств, ассоциаций и частного сектора.⁹¹ Комиссия обобщила избранные примеры реакции в приведенной ниже таблице. Хотя приведенные ниже цитаты принадлежат участникам из частного сектора, мы отмечаем, что существенная доля капитала во многих из них принадлежит европейским правительствам, и это указывает на более широкое государственное влияние на эти точки зрения, чем в случае исключительно частного капитала.

Организация/ Правительство	Заявление по вопросу надзора за выполнением функций IANA
Nominet (реестр .UK)	«Мы не приветствовали бы межправительственный надзор за выполнением функции IANA: мы считаем, что это приведет к политизации процесса, который должен оставаться исключительно национальным вопросом. Любая дальнейшая интернационализация IANA должна осуществляться путем развития прямой подотчетности».

⁸⁷ Пресс-релиз Европейской Комиссии, «Комиссия стремится стать посредником на будущих глобальных переговорах по вопросам управления Интернетом», 12 февраля 2014 г., доступно по адресу http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-142_en.htm

⁸⁸ *Тот же источник.*

⁸⁹ Заявление помощника министра Стриклинга (Strickling) относительно заявления Европейской Комиссии по вопросам управления Интернетом, 12 февраля 2014 г., доступно по адресу <http://goo.gl/OaeW4G>.

⁹⁰ Неели Крус (Neelie Kroes), «Управление Интернетом: я хочу знать ваше мнение!», блог ЕК по «Цифровой повестке дня», 9 октября 2013 г., доступно по адресу <http://goo.gl/PnJwkd>.

⁹¹ «Европа и Интернет в глобальном контексте», Европейская Комиссия, ноябрь 2013 г., доступно по адресу <http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/content/europe-internet-global-context>

Организация/ Правительство	Заявление по вопросу надзора за выполнением функций IANA
Orange <i>(27% капитала принадлежит правительству Франции)</i>	«Хотя документ AoC [...] является принципиальным шагом в направлении независимости ICANN, находившейся ранее под управлением правительства США, эксплуатационная часть миссии ICANN, которая называется функцией IANA [...] по-прежнему регулируется договором с Министерством торговли правительства США. Это неудовлетворительная ситуация, и необходима истинная интернационализация структуры, в том числе эксплуатационной миссии».
Telecom Italia (TI)	«TI поддерживает усилия нового президента ICANN Фади Шехадэ (Fadi Chehade) по превращению ICANN в действительно международную организацию путем уменьшения той роли, которую США играли в заключении договора IANA на выделение адресного пространства и управление корневой зоной DNS».
Европейская ассоциация операторов телекоммуникационных сетей (ETNO)	«Необходимо, чтобы в центре дебатов между всеми уместными заинтересованными сторонами был вопрос о том, должны ли функции IANA по-прежнему оставаться предметом договора на материально-техническое обеспечение с правительством США».
Дания	«Мы считаем, что новая концепция для ICANN и IANA обязательно должна обсуждаться в рамках открытого процесса с участием заинтересованных сторон мирового масштаба».
Deutsche Telekom <i>(32% капитала принадлежит правительству Германии)</i>	«Односторонние национальные исключительные права, как в случае функций IANA, которые все еще подпадают под действие договора на материально-техническое обеспечение с правительством США, несовместимы с тем, что сегодня является многосторонним вопросом».

В многочисленных откликах на консультации Европейской Комиссии выражалась поддержка использования модели многостороннего сотрудничества для управления Интернетом и сделанного в Монтевидео заявления (см. текстовую врезку 3), особенно в части призыва к глобализации IANA. Комиссия отмечает, что, хотя авторы многих откликов выступали за глобализацию IANA, у них различные идеи относительно того, как следует заменить существующий процесс.

iii) Страны, находящиеся на ранних этапах внедрения

В тех странах, где Интернет все еще находится на ранних этапах внедрения, и где инвестиции частного сектора — новое явление, у участников местного интернет-сообщества и представителей их правительств возникли трудности при попытках войти в курс дела и полноценно участвовать в процессе многостороннего сотрудничества ICANN, IETF, W3C, РИР и других организаций, занимающихся разработкой стандартов и политики. В данном случае сложность взаимоотношений между различными гибко сопряженными учреждениям создает препятствия для таких новых приверженцев Интернета, которые оказываются в изоляции, когда их политические приоритеты не находят отклика среди неотложных политических вопросов сегодняшнего дня.

В этих странах заинтересованные стороны из частного сектора экономики и гражданского общества пока не могут играть такую же роль, какую играют аналогичные участники в странах, где инфраструктура и философия многостороннего сотрудничества более развиты. Эта нехватка возможностей замещается большим участием правительств, а ограниченность ресурсов этих стран становится причиной стремления к карьерному росту в государственном секторе. Кроме того, хотя у начинающих участников технического сообщества из развивающихся стран есть возможность обучения путем участия в мероприятиях IETF, исторически сложилось так, что IETF не ведет прямую информационно-разъяснительную работу на развивающихся рынках. Анализ ее будущих планов демонстрирует, что большая часть конференций будет проведена в высокоиндустриализованных местах. Мы отмечаем наличие у APNIC усиленной программы информационно-разъяснительной деятельности,⁹² и Азиатско-тихоокеанская региональная конференция Интернета по эксплуатационным технологиям (APRICOT) схожим образом участвует в эффективной разъяснительной работе. Эти виды деятельности можно дополнительно подкрепить и расширить за счет добавочных ресурсов.⁹³ Все управляющие национальными доменами верхнего уровня (ндВУ)⁹⁴ и РИР (AFRINIC, APNIC, ARIN, LACNIC и RIPE) играют важную роль для заинтересованных сторон в своих регионах.

Работа IETF, РИР и других лиц обнаруживает прогресс, однако есть и другое объяснение причин недостаточного участия в управлении Интернетом стран, находящихся на ранних этапах внедрения Интернета. Во многих случаях, для таких представителей гораздо привычнее и традиционнее оправдать свое присутствие и участие в рамках организаций, действующих под эгидой ООН, чем в составе организаций частного сектора, которые составляют большую часть аппарата технического управления Интернетом. МСЭ — специализированное учреждение ООН, создавшее «Департамент наращивания кадрового потенциала», который ведет активную информационно-разъяснительную работу в развивающихся странах.⁹⁵ МСЭ инвестировал средства в создание нескольких «Центров передового опыта», где вместе с различными официальными властями на регулярной основе занимается реализацией программы обучения и информационно-разъяснительной работы в регионе.⁹⁶ Сначала МСЭ открыл Центры передового опыта в Дакаре и Найроби в 2007 году: эти Центры даже стали

⁹² См. APNIC, Деятельность сообщества, *доступно по адресу* <https://www.apnic.net/community/support>

⁹³ См. веб-сайт APRICOT, *доступно по адресу* <https://www.apricot.net/about.html>

⁹⁴ Одним из примеров сотрудничества между нДВУ и РИР для удовлетворения конкретных потребностей развивающихся рынков является АУИТИС — проект наращивания потенциала, предназначенный специально для Гаити. Данная программа информационно-разъяснительной работы была совместно реализована нДВУ Гаити, LACNIC и несколькими спонсорами и благотворительными организациями. См. Ayitic, *доступно по адресу* <http://www.ayitic.net/en/about.html>

⁹⁵ МСЭ, Программа наращивания кадрового потенциала, *доступно по адресу* <http://www.itu.int/ITU-D/hcb/>

⁹⁶ МСЭ, Информация о создании центров передового опыта в Африке, *доступно по адресу* <http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/coe-afr.aspx>

прибыльными — доход от обучения достиг 2,7 млн долларов США в 2007 г.⁹⁷ Кроме того, МСЭ дополняет систему множеством «Учебных центров Интернета», включая 7 академий в странах арабского мира, 21 академию в азиатско-тихоокеанском регионе, 17 академий в Африке и 9 академий в Латинской Америке.⁹⁸ Более того, МСЭ предлагает стипендии для финансирования поездок в Женеву или поездок на конференции, проводимые по всему миру, и заранее одобрил участие в этой программе представителей из 64 стран.⁹⁹ Таким образом, множество предложений (и на самом деле, образовательная и сетевая надстройка) доступна экспертам из развивающихся стран, которые действуют в рамках ООН.

Так что можно понять, почему участники из стран, находящихся на ранних этапах внедрения Интернета, садятся за стол переговоров с естественной предрасположенностью рассматривать Интернет в контексте электросвязи и многосторонних договоров. Именно в этом ключе официальные лица регулярно обучаются и осваивают техническую политику, и это также является привлекательным путем в плане карьеры. По этой причине, обучение, информационно-разъяснительная работа, инвестиции частного сектора и инициативы по наращиванию потенциала крайне важны для устранения дефицита участия представителей этих стран в многостороннем сотрудничестве. Сектор электросвязи добился относительного успеха в развитии высокопоставленных политиков, предлагая обучение по специализированным программам и школы электросвязи. Эти программы часто существуют как государственно-частные партнерства. Хотя в настоящее время есть несколько инициатив, реализация которых осуществляется через такие организации, как Diplo Foundation, Институт электросвязи США (USTTI), ISOC и ICANN, они уже программ МСЭ, а проходящие такое обучение частные лица имеют относительно неоднородный уровень институционального влияния в своих соответствующих странах. Возможно, причиной этого является то, что многие проходят такое обучение в силу личной заинтересованности, а не в рамках институциональной или государственной стратегии. Кроме того, многие из текущих инициатив связаны с международными поездками, что дополнительно ограничивает возможности наращивания потенциала путем информационно-разъяснительной работы: приобщение большего количества людей на местном уровне — истинный смысл *информационно-разъяснительной работы*. Комиссия считает устранение дефицита обучения и возможностей важной целью на пути улучшения процессов многостороннего сотрудничества при управлении Интернетом.

⁹⁷ *Тот же источник.*

⁹⁸ МСЭ, Учебные центры Интернета, *доступно по адресу* [http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/ITUInternetTrainingCentres\(ITC\).aspx](http://www.itu.int/en/ITU-D/Capacity-Building/Pages/ITUInternetTrainingCentres(ITC).aspx)

⁹⁹ «Страны, имеющие право участвовать в программе предоставления грантов и снижения сборов», МСЭ, *доступно по адресу* <http://www.itu.int/en/ITU-T/membership/Pages/fellowships-reduced-fees.aspx>

5. Составление карты экосистемы управления Интернетом

В самом общем смысле, управление Интернетом характеризуется **сетью взаимоотношений** между учреждениями, которые в соответствии со своей ролью влияют на эксплуатацию и использование Интернета на всех уровнях его функционирования. Эти взаимоотношения отражают и признают обязанности, роли и зависимости, существующие среди различных учреждений и организаций. Именно сочетание такого сотрудничества и гибких сопряжений в среде позволило Интернету развиваться, расширяться и поддерживать все более многообразную совокупность областей применения. Наличие взаимозависимостей является особенностью данной системы, и уважительное отношение к ним было и остается основополагающей характерной чертой управления Интернетом. Рис. 5 иллюстрирует это в общих чертах. Читателям *не* следует стремиться к доскональному изучению этого рисунка, потому что он просто демонстрирует богатство и многообразие сотрудничающих друг с другом учреждений. В реальном мире Интернета некоторые из изображенных на рисунке связей (то есть взаимоотношений) документально оформлены, а некоторые являются мене официальными. В этом пространстве намного больше организаций, чем можно отобразить на одной диаграмме.

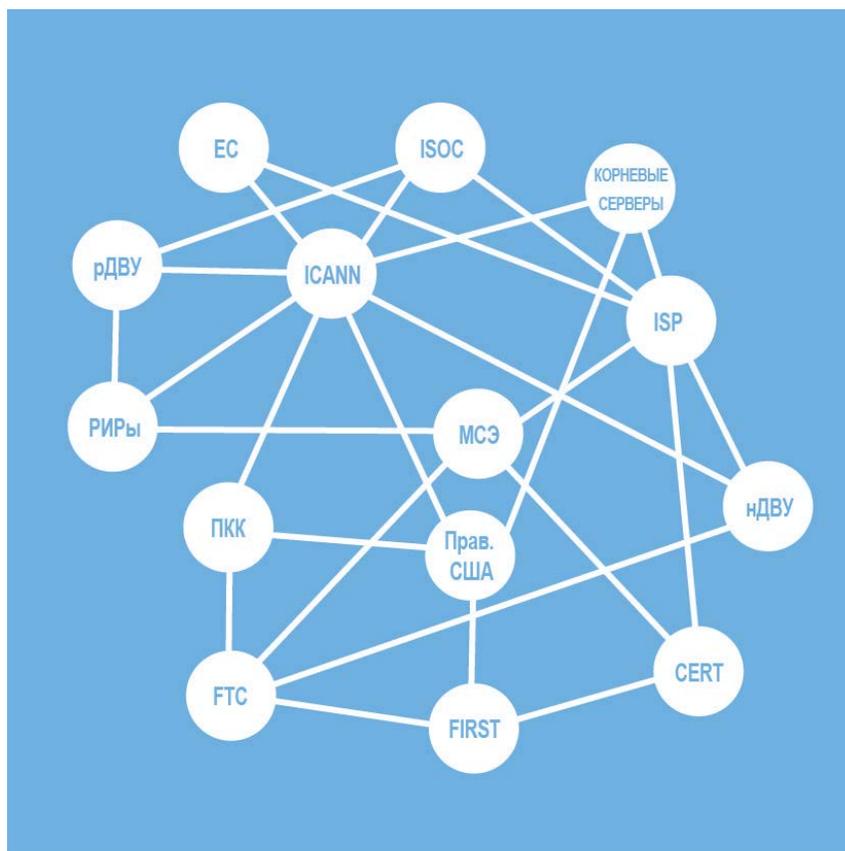


Рис. 5. Сеть взаимоотношений

Каким образом ICANN участвует в этой системе? На Рис. 6 мы иллюстрируем характер ее взаимоотношений. В самой ICANN есть тесно связанные компоненты, существующие в виде организаций поддержки и консультативных комитетов, в том числе Правительственный консультативный комитет (ПКК), которые участвуют в выполнении корпорацией ICANN своей *руководящей* роли управления идентификаторами Интернета и параметрами протокола. Для выполнения своих обязанностей ICANN осуществляет тесную *координацию* действий с другими организациями, играющими непосредственную роль в управлении этими техническими компонентами архитектуры Интернета. В более общем смысле, со многими международными или мировыми организациями, проявляющими интерес или выполняющими обязанности в части других аспектов управления, у ICANN построены взаимоотношения на базе совместного *участия*. Кроме того, как описано в других разделах настоящего документа, организациям и механизмам управления Интернетом присущи собственные взлеты и падения. Возникают какие-то проблемы, затем они занимают видное положение, по крайней мере частично решаются, а затем постепенно исчезают либо по причине найденного решения, либо из-за того, что на передний план выходят новые проблемы. Экосистема стремительно меняется с течением времени.

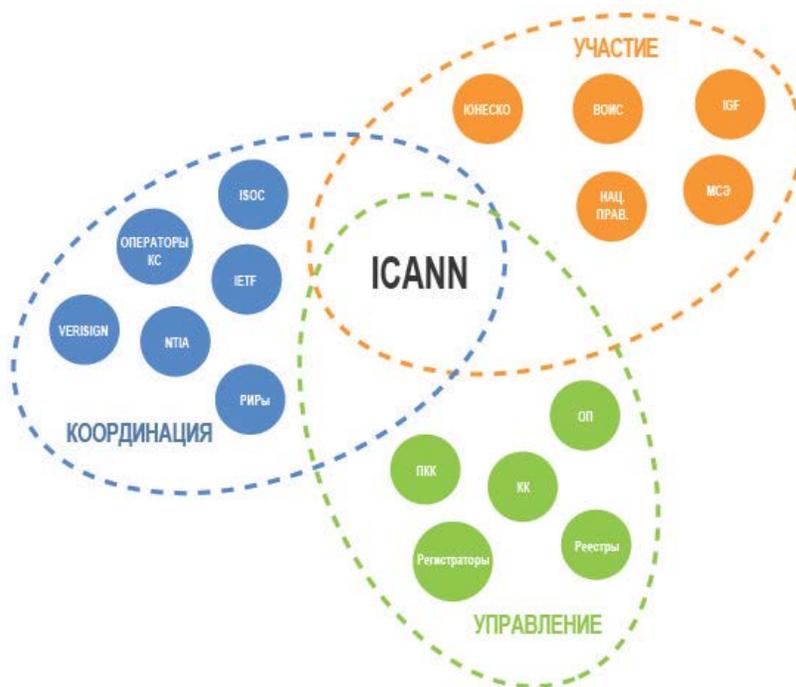


Рис. 6. Расширяющаяся сеть взаимоотношений ICANN

б) Сопоставление взаимоотношений ICANN в рамках многоуровневой модели

Как участники экосистемы Интернета соотносятся с многоуровневой моделью? В современной экосистеме управления Интернетом на базе многостороннего сотрудничества ни одна отдельно взятая организация, заинтересованная сторона или влиятельное лицо не играет уникальной роли в управлении (кроме исторического исключения в виде правительства США). Вместо этого каждая заинтересованная сторона участвует как представитель своей соответствующей постоянной группы или в соответствии со своими конкретными обязанностями, либо через местные площадки для выработки политики и норм, либо через участие в деятельности органов, ориентированных государственную власть, например МСЭ. Правительства, безусловно, сохраняют исключительно важную роль в управлении Интернетом, поскольку в конечном итоге они определяют правила в интересах общественности и круг полномочий правоохранительных органов, антимонопольных органов, органов защиты потребителей, органов защиты данных, а также других правительственных и межправительственных учреждений. Важно помнить о том, что правительства также являются участниками многих других форумов помимо МСЭ: например, у них есть особое место для выражения своих точек зрения в ICANN — ПКК, и они регулярно организуют обсуждение вопросов экономической политики в Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

На Рис. 7 мы проиллюстрировали, каким образом некоторые из этих организаций формируют часть многоуровневой модели Интернета. Обратите внимание, что наша иллюстрация не является всеобъемлющим представлением, она предназначена для того, чтобы охарактеризовать некоторые организации, а также некоторые взаимодействия, но при этом существует еще множество других.¹⁰⁰ Основное внимание, что основное внимание на этой конкретной иллюстрации уделяется ICANN, хотя существуют аналогичные иллюстрации для многих различных участников экосистемы.

¹⁰⁰ Можно привести следующие примеры взаимоотношений ICANN с другими организациями в экосистеме: NTIA, наблюдатели в составе ПКК (МСЭ, ВТО, ОЭСР, ЮНЕСКО и ВОИС); IETF работает вместе с ICANN над службой реестра параметров протокола в составе функций IANA; МСЭ, W3C, и IAB дают рекомендации Правлению ICANN через Группу технического взаимодействия (ГТВ); ВОИС — поставщик Единой политики разрешения споров по доменным именам (UDRP) для новых рДВУ; ЮНЕСКО работает вместе с ICANN над интернационализированными доменными именами (ИДИ) в рамках программы ввода новых рДВУ; ICANN опирается на ISO при выделении нДВУ; ICANN является членом ВЭФ. ICANN не поддерживает особых взаимоотношений с Советом ООН по правам человека; WPEC; WBU; GNI; IEEE. Обратите внимание, что мы приводим в качестве примера те правительственные организации, в состав которых входит несколько правительств, хотя ICANN также поддерживает прямые взаимоотношения с отдельными агентствами, такими как NTIA, или с отдельными компаниями, такими как Verisign.

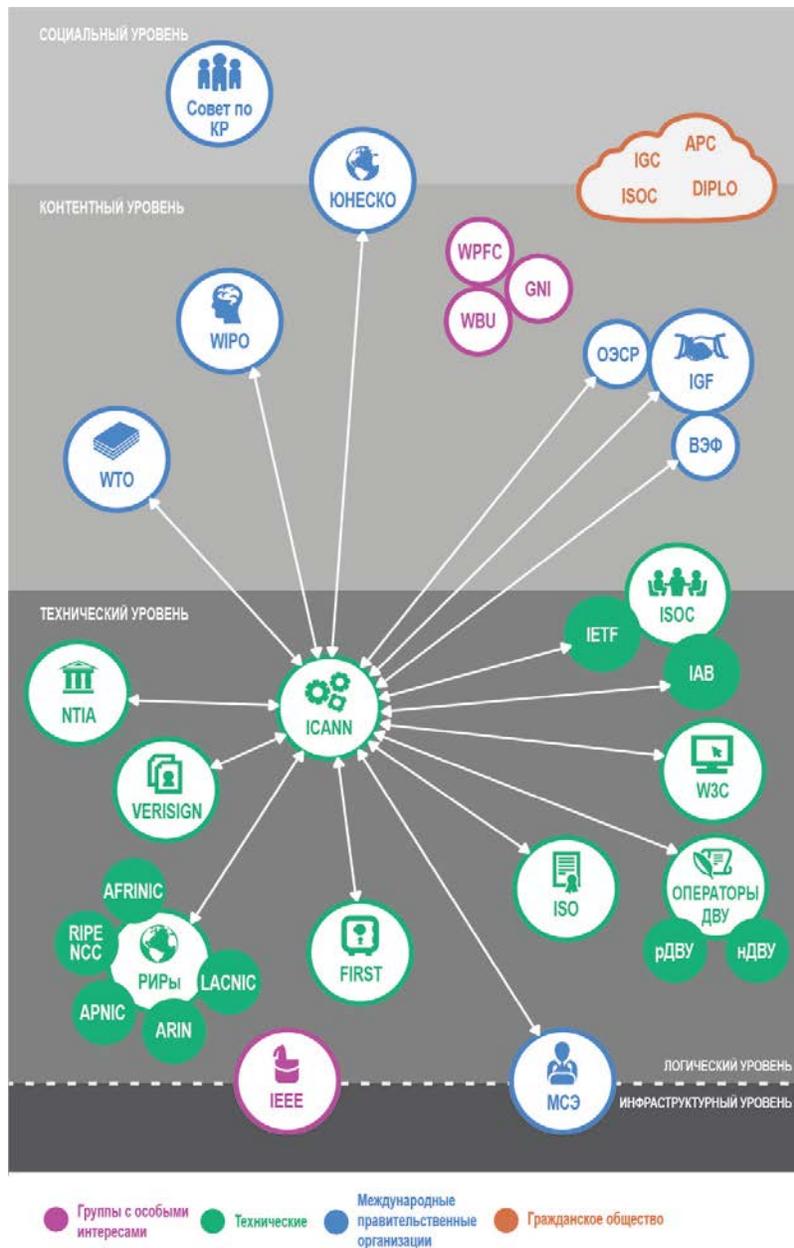


Рис. 7. Многоуровневая модель Интернета — организации

В этом контексте, структуры и механизмы управления Интернетом появлялись во все большем количестве и, главным образом, в силу необходимости, для решения тех или иных проблем. Фраза комиссии «форму определяет функция» получила резонанс, потому что многие из учреждений, связанных с Интернетом, возникли по необходимости (см. раздел 2). ARPANET, предшественник Интернета,¹⁰¹ способствовал созданию Сетевой рабочей группы (NWG) с целью координации

¹⁰¹ Организатор — Агентство по перспективным проектам Министерства обороны США (DARPA); реализация проекта началась в 1968 г. как эксперимент по совместному использованию вычислительных ресурсов.

распределенной разработки протоколов для реализации и использования сети. Исторически сложившаяся атмосфера сотрудничества и эффективность этой группы в свою очередь внесли вклад в формирование Международной сетевой рабочей группы (INWG), Архитектурного совета Интернета (IAB), IETF, Исследовательской группы Интернета (IRTF), ISOC и РИР, помимо множества других органов, связанных с Интернетом в настоящее время.

Крайне важно обратить внимание еще и на то, что взаимоотношения в системе управления сильно и широко меняются в зависимости от рассматриваемого вопроса или проблемы. Рабочая группа по вопросам управления Интернетом (WGIG) выявила около 40 проблем управления Интернетом, а недавно Лаура ДеНардис (Laura DeNardis) составила список множества сложных задач координации, возникающих при управлении Интернетом.¹⁰² В решении нескольких таких задач, изображенные на рисунке организации играют центральные роли и должны тесно координировать свои действия; для решения других задач они мало подходят, если подходят вообще. Например, ICANN играет центральную роль в координации DNS; существенную роль в некоторых аспектах кибербезопасности, касающихся DNS, но не оказывающих на нее прямого влияния; и незначительную, если не нулевую, роль в обеспечении непосредственного доступа к Интернету, согласно собственному четко ограниченному кругу полномочий ICANN.

Действительно, в Интернете сложилась постоянная совокупность сложных задач, и для решения этих задач¹⁰³ возникали как официальные, так и неофициальные учреждения и взаимоотношения (часть которых уже исчезла).¹⁰⁴ Комиссия ожидает сохранения этой тенденции по мере глобализации Интернета. В соответствии с этой традицией была создана и ICANN, чтобы выполнять особую функцию координации систем уникальных идентификаторов Интернета после открытия Интернета для коммерческой деятельности в середине 1990-х годов. Корпорация ICANN, наряду со многими другими учреждениями, тесно связана с Интернетом, возникла в результате многосторонних дискуссий и инициатив, обусловленных ростом и признанием Интернета и его технологии, и, в особенности, его использованием в частном секторе и физическими лицами. Последним прекрасным примером появления учреждения вследствие

¹⁰² Лаура ДеНардис (Laura DeNardis), «Мировая война за управление Интернетом» *Издательство Йельского университета*, 2014 г., стр. 45.

¹⁰³ См. Эндрю Л. Рассел (Andrew L. Russell), «Примерное согласие и исполнимый код» и война стандартов Интернет-OSI» *Анналы компьютерной истории IEEE*, 2006 г., доступно по адресу <http://doi.ieeecomputersociety.org/10.1109/MAHC.2006.42>; и Эндрю Л. Рассел (Andrew L. Russell) «OSI: Интернет, которого не было», *IEEE Spectrum* (30 июля 2013 г.), доступно по адресу <http://spectrum.ieee.org/computing/networks/osi-the-internet-that-wasnt>

¹⁰⁴ Например, Центр межсетевого обмена коммерческой информацией (CIX) в 1995 году был центром коммерческого мира Интернета, но прекратил свою деятельность в 2001 году. Сеть национального научного фонда США (NSFNET) прекратила работу в 1995 году. Проект ARPANET был закрыт в 1990 г. Совет по контролю за конфигурацией Интернета (ICCB) стал Координационным советом Интернета, а затем Архитектурным советом Интернета (IAB). Большая часть поддерживаемых Государственным научным фондом США (NSF) сетей промежуточного уровня давно прекратила существование или была приобретена более крупными поставщиками услуг Интернета.

необходимости является Форум управления Интернетом (IGF), который был создан в результате широких дискуссий на ВВУИО и в рабочей группе WGIG, чтобы обеспечить возможность продолжения многостороннего диалога по различным проблемам общественной политики, связанным с Интернетом и, в частности, с его использованием и ненадлежащим использованием.

Если бы возникла необходимость охарактеризовать экосистему Интернета всего одним словом, то пришлось бы использовать слово *многообразие*. Система населена отдельными людьми, маленькими и большими официальными и неофициальными группами, организациями и учреждениями, представляющими частный сектор экономики, научные круги, гражданское общество и органы государственной власти, а также межправительственными и неправительственными организациями всего мира. Как изображено на Рис. 8, этот массив участников и учреждений способствует возникновению противоречий, но также и возможностей. Эти участники извлекают выгоду из подключения к мировому Интернету и создают контур положительной обратной связи, сетевой эффект, для подключения других, что делает сеть еще популярнее. В данном случае, как отмечается в RFC 1958, «возможность подключения — сама себе награда» и является движущей силой внедрения открытых стандартов, которые одновременно стимулируют функциональную совместимость и конкуренцию.¹⁰⁵ Такое многообразие интересов, не все из которых можно согласовать друг с другом, и которые также могут меняться с течением времени — иметь растущие потребности и желания, которые создают характерную «напряженность и разногласия», связанные с успешными «инновациями без разрешения». Любая разновидность жизнеспособного режима управления Интернетом должна учитывать многообразие субъектов в экосистеме и интересы, обуславливающие мотивы их действий.

Кроме того, у участников экосистемы Интернета могут быть пересекающиеся интересы и полномочия, как и в любой другой сложной экосистеме. Быстрый поток и движение технологий и политик может создавать *динамическое трение* между участниками, возникающее в результате реального или кажущегося взаимного наложения. Между участниками также может возникать *статическое напряжение*, если их проблемы не находят четкого решения или обнаруживаются диаметрально противоположные точки зрения. Это трение и напряжение следует считать позитивными факторами, поскольку они являются двигателем дальнейших инноваций. Работоспособный режим управления не должен стремиться к устранению всей этой «борьбы»,¹⁰⁶ а вместо этого он должен быть конструктивным посредником, позволяющим выявить проблемы, а затем, путем конкретных дальнейших действий, помочь разделить эту проблему на пригодные для проработки части и разрешить их. Другими словами: качественная инженерная работа.

¹⁰⁵ Брайан Карпенер (Brian Carpenter), «Архитектурные принципы Интернета», *IETF RFC 1958*, июнь 1996 г., доступно по адресу <http://www.ietf.org/rfc/rfc1958.txt>

¹⁰⁶ Дэвид Д. Кларк (David D. Clark) с соавторами, «Борьба в киберпространстве: определение ближайшего будущего Интернета», журнал «*IEEE/ACM Transactions on Networking*», выпуск 13, № 3, июнь 2005 г., доступно по адресу <http://groups.csail.mit.edu/ana/Publications/PubPDFs/Tussle%20in%20Cyberspace%20Defining%20Tomorrow%20Internet%202005%27s%20Internet.pdf>

Хорошо функционирующий форум способен собрать вместе участников, имеющих разные интересы, способствовать дискуссиям между ними, а затем уменьшить отрицательные последствия конфликтов. Комиссия сочла полезной визуализацию некоторых противоречий между участниками в виде треугольной диаграммы, изображенной на Рис. 8 ниже.



Рис. 8. Противоречия между участниками экосистемы

Поэтому важным аспектом экосистемы Интернета является способ распределения полномочий и ответственности за управление Интернетом среди многочисленных действующих лиц и структур, а также понимание их роли в пределах своей сложной сети интересов. Распределение ответственности между учреждениями в экосистеме обеспечивает устойчивость системы управления Интернетом, по той же причине, по какой сам Интернет устойчив благодаря своей распределенной архитектуре. Управление экосистемой — трудная задача, поэтому ее участники обязаны строго придерживаться модели руководства на основе принципов. Мы обратимся к некоторым из этих принципов в следующем разделе.

6. Принципы ICANN в этой экосистеме

Вероятно, никогда не наступит и, возможно, никогда и не должен наступить «конституционный момент» для Интернета или для ICANN. В Приложении Б ниже мы описали некоторые из усилий, которые предпринимались за последние 15 лет, включая ряд принципов, предложенных в контексте текущей работы Комиссий по стратегии ICANN. Комиссия считает определение руководящих принципов развития ICANN в составе экосистемы Интернета одной из наиболее важных своих задач. Чтобы достичь этой цели, комиссия всесторонне проанализировала ошеломляющее количество многообразных совокупностей принципов, предлагавшихся в последние годы для ICANN, для механизма управления Интернетом в целом, а также для его подмножеств, таких как свободы или права человека в Интернете. Мы также тщательно изучили принципы и ценности, указанные в учредительных документах и в уставе ICANN.

На основании данного исследования мы определили совокупность предлагаемых принципов, которые будут применяться в целом к организациям и механизмам, участвующим в управлении Интернетом, и форму, в которой они будут применяться конкретно к ICANN.

В следующих параграфах мы формулируем и описываем эти принципы. В некоторых случаях, когда есть существенная дополнительная дифференциация при применении принципа с учетом специфики ICANN, это указано в явном виде. Комиссия предлагает использовать совокупность принципов в контексте модели «5R». Это: (а) Взаимность, (б) Уважение, (в) Устойчивость, (г) Обоснованность и (д) Реализм. Каждая из них описана ниже.

а) Взаимность: не наносить ущерба и не угрожать нанесением ущерба

Интернет и его механизмы управления характеризуются не нисходящей иерархической моделью, а системой сложных взаимоотношений между различными заинтересованными сторонами. Экосистема постоянно находится в движении, и ее участники всегда должны помнить о задаче неуклонного повышения стабильности, безопасности и отказоустойчивости Интернета. И они должны это делать, учитывая чужие интересы и ожидая взаимности со стороны других участников. На Рис. 5 мы представили «сеть взаимоотношений», существующую в экосистеме Интернета. Этот рисунок является только иллюстрацией; он не охватывает всех действующих лиц экосистемы Интернета. Однако все организации, участвующие в управлении Интернетом, должны быть сосредоточены на решении задачи повышения стабильности, безопасности и отказоустойчивости Интернета путем упреждающих, обоснованных действий, не допуская нанесения ущерба упущений. Они могут использовать различные подходы, но принцип **взаимности** поможет добиться того, чтобы поведение и действия участников в отношении других лиц точно соответствовали тому, что они сами ожидают от других участников экосистемы по отношению к себе.¹⁰⁷

¹⁰⁷ См. Запрос комментариев о выполнении функций Агентства по распределению номеров

б) Уважение: чтить свободу выбора и многообразии

Как уже было описано выше, сложная паутина взаимоотношений в экосистеме требует уважительного отношения всех ее участников друг к другу в процессе взаимодействия. Есть известное высказывание Дэвида Кларка, прозвучавшее в 1992 году: «Мы не признаем королей, президентов и процедуру голосования». Отсутствие официальных иерархий и титулов подразумевает настоятельную необходимость всеобъемлющего подхода, кооперации и сотрудничества.

Всеобъемлющий подход. Все организации, принимающие участие в управлении Интернетом, обязаны применять всеобъемлющий подход в максимально возможной степени, если это не противоречит их миссии. Всеохватность — это возможность вовлечь в процесс разработки политики (ПРП) затрагиваемых участников из всех географических регионов, представляющих все профессии, все области коммерции и производства, все возрастные группы, все этнические группы, мужчин и женщин, лиц с ограниченными возможностями¹⁰⁸ и т. д. Всеобъемлющий подход и многообразие необходимо поддерживать на основе справедливости и прозрачности, избегая притворства, намеренного обмана и введения в заблуждение.¹⁰⁹

Кооперация и сотрудничество. Организации, принимающие участие в управлении Интернетом, должны руководствоваться в своей деятельности принципом, согласно которому стремление к сотрудничеству перевешивает стремление к конкуренции друг с другом. По сути дела, они обязаны стимулировать кооперацию и сотрудничество, содействуя при этом созданию среды, поощряющей конкуренцию идей, технологий и экономических моделей ради успешного выживания. Заинтересованные стороны должны находиться в равных конкурентных условиях и сотрудничать в интересах сохранения здоровья экосистемы и расширения общего рынка. Сотрудничество в данном случае имеет жесткую границу, не допускающую олигополий, тайных сговоров и других рыночных методов, мешающих свободной конкуренции.

Интернета (IANA), Национальное управление по телекоммуникациям и информации, регистрационная запись № 110207099–1099–01, доступно по адресу <http://goo.gl/dGbByp>. В этом RFC коллективная ответственность описана следующим образом: «Учитывая важность Интернета как глобальной среды, поддерживающей экономическое развитие и инновации, неуклонное сохранение безопасности и стабильности DNS Интернета остается для NTIA первоочередной задачей. Это коллективная ответственность возлагается на все заинтересованные стороны в интернет-сообществе».

¹⁰⁸ Добавлено в соответствии с текстом доклада Европейской Комиссии (стр.6): «В данном контексте, также должны учитываться потребности лиц с ограниченными возможностями»,
доступно по адресу
http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/dae/document.cfm?doc_id=4453.

¹⁰⁹ Одним из примеров этого, широко распространенным во многих областях, является концепция «астротурфинга». Это практика найма группы сторонних лиц для поддержки какого-либо мнения, создающая ложное впечатление деятельности рядовых членов общества, инициативы снизу.

Мы считаем, что для ICANN это означает необходимость создания стимулов для сотрудничества всех заинтересованных сторон, включая организации поддержки, консультативные комитеты, правление и персонал. Расширение участия одной группы не должно происходить за счет ослабления другой.

в) Устойчивость: проявлять консервативность при отправке и либеральность при приеме

Интернет и его механизмы управления очень сложны. Там, где это возможно, ICANN должна заимствовать принципы, которые доказали свою работоспособность в IETF в этом отношении, и адаптировать их к своей ситуации. В частности, «принцип Постела» предполагает, что участники экосистемы должны «проявлять консервативность при отправке и либеральность при приеме».¹¹⁰ В контексте IETF этот принцип обрел известность как «принцип устойчивости».¹¹¹ Именно этот подход используется при рассмотрении взаимодействия между пользователями, различными составляющими технического сообщества и при решении внутренних проблем. Комиссия понимает устойчивость как способность системы продолжать работу в условиях широкого изменения преобладающих условий, и рекомендует проверить это определение на всех механизмах и организациях, вовлеченных в управление Интернетом.

Мы пришли к выводу, что ICANN удастся непрерывно развиваться в условиях широкого изменения количества участников, уровней обмена между заинтересованными сторонами (включая правительства), готовности к ведению споров, судебных разбирательств, увеличения количества реестров ДВУ, операций повторного делегирования и многих других переменных, определяемых внешними факторами. Комиссия рекомендует прогнозировать эти будущие изменения, чтобы успешно пройти испытания при форсированном режиме, а также рекомендует ICANN стремиться использовать для взаимодействия с другими лицами методы, повышающие устойчивость.

Как отмечалось выше, принцип устойчивости, сформулированный Джоном Постелом в 1981 году, выдержал проверку временем, несмотря на серьезную критику его ограничений.¹¹² ICANN должна придерживаться самых высоких стандартов, при этом проявляя максимальную лояльность к несоблюдению этих

¹¹⁰ Предложенная пионером Интернета Джоном Постелом (Jon Postel), эта концепция имеет различные названия: «принцип Постела», «закон Постела» или «принцип устойчивости». См. §2, Пол Хоффман (Paul Hoffman) «Дао IETF: путеводитель по Инженерной проектной группе Интернета для новичков» *IETF*, 2 ноября 2012 г., доступно по адресу <http://www.ietf.org/tao.html> [далее: «Дао IETF»].

¹¹¹ «Принцип устойчивости», Википедия, 8 ноября 2013 г., доступно по адресу http://en.wikipedia.org/wiki/Robustness_principle.

¹¹² Обратите внимание, что Принцип Постела не идеален для всех областей применения, и как указал Стив Крокер, этот принцип не следует применять во многих областях, имеющих отношение к безопасности. Однако комиссия считает, что это действенный принцип в контексте взаимодействия людей в экосистеме. Чтобы ознакомиться еще с одним мнением, см. Эрик Оллман (Eric Allman), «Пересмотренный принцип устойчивости», *ACM Queue*, 22 июня 2011 г., доступно по адресу <http://queue.acm.org/detail.cfm?id=1999945>

стандартов другими. В стремлении к доработке, проверке и упрощению ICANN, занимаясь выработкой политики, также может учитывать принцип устойчивости и избегать директивных распоряжений. Составляющие принципа устойчивости можно дополнительно рассмотреть через призму технической рациональности, концепции «гибкого сопряжения», способности к развитию, простоты и масштабирования; все это кратко рассмотрено ниже.

Техническая рациональность. Все аспекты управления Интернетом должны твердо базироваться на технической рациональности Интернета, основных принципах и стандартах его проектирования, с учетом их развития и эксплуатационных аспектов масштабируемости, эффективности и БСО (безопасности, стабильности и отказоустойчивости). Интернет — среда, полностью созданная человеком, чьи свойства не могут просто приниматься как должное. Ответственное руководство и управление Интернетом определяет его развитие; поэтому их следует считать разновидностью инженерной работы, которую необходимо обязательно выполнять с такой же степенью тщательности и с учетом тех же ограничений, а руководство следует осуществлять согласно тем же принципам, что и для любого другого инженерного проекта Интернета.

Гибкое сопряжение. Понятие «гибкое сопряжение» означает, что взаимодействие между компонентами экосистемы управления Интернетом основано на знании релевантной информации, исходящей от различных компонентов, а также на прогнозировании их влияния, но не на строгих правилах координации, за исключением тех случаев, когда без этого нельзя обойтись. Путем гибкого сопряжения взаимоотношений, можно с большей степенью вероятности добиться устойчивости, потому что участники в этом случае не связаны искусственными ограничениями. Гибкое сопряжение учитывает сложность среды и предоставляет лучшие средства для реагирования на сложные ситуации и для адаптации к изменениям, по сравнению с неустойчивой, негибкой и строго регламентированной конструкцией. Организации и механизмы, используемые для управления Интернетом, должны применять этот принцип ради обеспечения гибкости, прочности и устойчивости. На Рис. 7 приводится ряд примеров гибкого сопряжения, которые демонстрируют взаимоотношения ICANN со множеством других участников экосистемы. Обратите внимание, что в основе многих этих взаимоотношений нет никакого строгого договорного обязательства, и вместо этого они основаны на меморандумах о взаимопонимании и практике сотрудничества.

Способность к развитию и совершенствованию бизнеса. Все механизмы управления Интернетом должны быть готовы к развитию самого Интернета и развитию предметной области, которую они регулируют, а механизм и соответствующие собственные возможности соответствующих организаций должны обеспечивать адаптацию и своевременное развитие. Это даже может означать, что ICANN придется подготовиться к возможности того, что ее функция и бизнес-модель впоследствии когда-то окажутся ненужными. Развитие не является синонимом выполнения миссии; напротив, его следует рассматривать в контексте систематических усилий по формированию культуры оперативного и

организационного *совершенствования бизнеса*, позволяющей ICANN и связанным с ней постоянным группам приспособиться к изменению условий и требований в экосистеме Интернета.¹¹³ Основное внимание должно быть сосредоточено на долгосрочной стабильности и ответственности за выполнение функций IANA на основе успешных и авторитетных критериев совершенствования бизнеса. ICANN должна быть готова к возможности того, что она сама — а также остальные организации в экосистеме — будет разделена на составные части, создаст новые организации или наоборот осуществит полное или частичное слияние, или будет расформирована и исчезнет. В известном смысле, определенные аспекты деятельности ICANN могут постоянно находиться в состоянии «бета-тестирования» и никогда не получить окончательной формы, отражая характер самого Интернета.¹¹⁴

Простота. Управление Интернетом связано с управлением сложной системой, и уже в силу этого само становится сложным. Источником дополнительной сложности является множество проблемных областей, которые охвачены управлением, и соответствующие многочисленным и взаимодействующим критериям управления. Насколько это возможно, степени механизмы управления Интернетом должны стремиться к минимальному дополнительному усложнению этой системы. При этом ICANN не должна мириться со сложностью, а должна неуклонно и заблаговременно дорабатывать, проверять и упрощать свои собственные процессы — в особенности, как механизм стимулирования участия других лиц, не входящих в экосистему. Ничто не должно считаться непреложным, и организация должна стремиться к доработке и проверке своего собственного развития. По мере усложнения системы, организация должна постоянно искать более простые решения, при условии их соответствия всем остальным принципам. ICANN должна постоянно стремиться к устранению искусственно созданных препятствий для участия и взаимодействия в сообществе. Некоторые важнейшие действия в данном направлении должны охватывать работу по минимизации количества аббревиатур, определяющих различные функции, и по повышению удобства поиска и доступа сторонних лиц к архивам ICANN (и 40 000 документов, хранителем которых является корпорация).

Масштабирование. Впечатляющая масштабируемость Интернета основана и находит свое отражение в масштабируемости многих ее компонентов, которую необходимо сохранять и расширять. Коэффициенты масштабируемости каждого аспекта управления Интернетом необходимо определять заранее в максимальной

¹¹³ Существует много путей выполнения задачи по совершенствованию бизнеса через применение различных передовых методов, которые следует изучить. См. «Совершенствование бизнеса», *Википедия*, 16 января 2014 г., *доступно по адресу* http://en.wikipedia.org/wiki/Business_excellence

¹¹⁴ Тим О'Рейли (Tim O'Reilly), «Что такое Веб 2.0», *O'Reilly.com*, 30 сентября 2005 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/ognr>. Автор описывает постоянное бета-тестирование следующим образом: «Поговорка для открытого исходного кода «публикуй как можно раньше и как можно чаще» фактически трансформировалась в еще более радикальную форму «постоянная бета-версия», в рамках которой продукт разрабатывается в открытой среде, а новые характеристики появляются стремительно: ежемесячно, еженедельно или даже ежедневно».

степени. К ним относится количество затрагиваемых связанных точек.¹¹⁵ Альтернативные механизмы для замены первоначальных планов необходимо создавать заблаговременно, с учетом всех характеристик качественного управления Интернетом (например, для перехода от ручной обработки к автоматической). ICANN обязана контролировать и корректировать свои внутренние процедуры и структуры для масштабирования с учетом коэффициентов масштабирования, таких как количество новых рДВУ, размещенных в корневой зоне, количество споров, включая судебные процессы, несоблюдение обязательств, реорганизация постоянных групп (как дробление, так и перегруппировка), атаки на DNS, в отражение которых ICANN может внести свой вклад, количество сотрудников, количество офисов и т. д. Масштабирование также должно осуществляться в разрезе заинтересованных сторон, географических границ и культурных ценностей.

г) Обоснованность: избегать непредсказуемых или волюнтаристских решений

Легитимность любой системы управления зависит от степени доверия участников к процессу, решениям и результатам. В редких случаях можно добиться единогласной поддержки какого-либо действия, отличительной чертой заслуживающей доверия системы является возможность здравомыслящих людей иметь различные точки зрения. По мнению комиссии, для того чтобы обоснованность имела первоочередное значение, заинтересованные стороны должны верить в прозрачность, подотчетность, субсидиарность и беспристрастность ICANN. Каждая из них описана ниже.

Прозрачность. Для управления Интернетом необходима прозрачность просто ради самого этого принципа, как универсального, и ради тех функций, которые он позволяет выполнить, например оценить соблюдение остальных принципов или выяснить соразмерно прозрачности, что Интернет где-то стал гендерно-ориентированным. Механизмы и организации системы управления Интернетом должны соблюдать этот принцип. ICANN обязана продолжать развитие и адаптировать свои механизмы к прозрачности, а также требовать повышения прозрачности от физических лиц и организаций, которые определяют ее решения. Прозрачность и эффективность иногда могут конфликтовать друг с другом, поскольку прозрачность часто интерпретируется как требование о предоставлении обширной документации *заранее и по факту*. Точка равновесия, которая не ухудшает эффективность, является динамично меняющейся целью, к которой необходимо стремиться.

¹¹⁵ Примерами являются: индивидуальные пользователи, компьютеры, устройства, «вещи» (как в случае «Интернета вещей»), стороны, находящиеся в состоянии спора, пропускная способность, уровни и т. п.

Подотчетность. Все организации и механизмы, участвующие в управлении Интернетом, должны быть подотчетны заинтересованным сторонам на регулярной основе. Многообразие проблемных областей и механизмов управления Интернетом вынуждают использовать широкий спектр механизмов обеспечения подотчетности. Механизмы подотчетности должны быть достаточно сильными, для того чтобы сделать обязательным изменение в организации. Подотчетность, помимо прочего, подразумевает возможность представить обоснование принятых решений, особенно затрагиваемым сторонам. Хотя мы отмечаем, что подотчетность не означает наличия нескольких уровней защиты прав до такой степени, когда каждое решение может стать предметом многочисленных апелляций. Однако она означает, что любая группа в ICANN, принимающая решение, должна иметь четкую процедуру защиты прав. Кроме того, чтобы добиться прозрачности, о пересмотренных, ставших предметом апелляции или приостановленных решениях следует сообщать с использованием открытой совокупности показателей.

Подотчетность и прозрачность, безусловно, должны пониматься как обоюдоострый механизм, то есть обязывающий соблюдать эти принципы тех лиц, которые требуют их соблюдения. Аналогичным образом, возможность оказывать влияние на политику в рамках организации или механизма управления Интернетом должна быть пропорциональна неуклонности соблюдения поддерживаемых принципов или обязательств сторонами в отношении результатов такого изменения. Это усиливает и реализует принцип взаимности, рекомендованный выше.

Субсидиарность. Все решения по управлению Интернетом должны приниматься надлежащим органом: тем, где соответствующие заинтересованные стороны ведут переговоры на равноправной основе, имеющим отношение к проблеме, для устранения которой принимается это решение, являющимся сбалансированным и способным дать максимальный эффект. В этом плане субсидиарность представляет собой организационный принцип децентрализации — когда вопрос должен решаться на самом малом, низком или удаленном от центра уровне, где его можно эффективно решить. В управлении Интернетом субсидиарность тесно связана с многоуровневой архитектурой Интернета, которая уже обсуждалась ранее. В максимально возможной степени решения должны быть привязаны к единственному уровню, или, по крайней мере, к смежным уровням. Решения ICANN имеют отношение к централизованной координации системы DNS, системы выделения IP-адресов и хранилища параметров протокола IETF. В целях субсидиарности, «политика» в ICANN означает устранение или сокращение возможного произвола (или такового ощущения) или дискреционной власти в процессе работы с DNS. Механизмы управления и обеспечения исполнения должны действовать как можно ближе к тому уровню (уровням), где возникают проблемы, требующие управления. В частности, в случае проблем у пользователя их решения следует искать как можно ближе к пользователю.

Беспристрастность. Организации, принимающие участие в управлении Интернетом, должны вести свою деятельность и принимать решения с соблюдением справедливости по отношению ко всем сторонам, принимающим участие в принятии решений и деятельности, а также по отношению к другим организациям. В максимально возможной степени они обязаны работать с соблюдением принципа взаимности; организация, предлагающая другой организации принять участие своих процессах, или открытая для других участников на равноправной основе, должна иметь право на такой же прием в другой организации. С другой стороны, неоднократный отказ сотрудничать, отсутствие беспристрастности или взаимности не должны поощряться. ICANN должна работать беспристрастно — как указано в разделе 2.8 ее устава,¹¹⁶ «беспристрастно и объективно принимая честные и справедливые решения путем применения документально зафиксированных принципов политики» — и стремиться к сотрудничеству и открытости в других органах ответственного управления Интернетом. Если в сотрудничестве будет отказано, ICANN должна иметь право скорректировать условия взаимоотношений с такими сторонами.

д) Реализм: неуклонное тестирование теорий на практике

Модель управления Интернетом разрабатывалась с использованием эвристического подхода (то есть основанных на опыте методик решения проблем, обучения и исследования) и должна продолжать свое развитие по такому же пути в будущем. История демонстрирует, что не существует четкого пути создания единственного, универсального механизма для любой отрасли, и управление Интернетом не является исключением. Даже если бы существовала возможность создать единственный механизм управления Интернетом, не вполне очевидна необходимость этого. Распределенный характер реализации Интернета и информационного обмена между многочисленными органами, вносящими свой вклад в функционирование Интернета, демонстрирует работоспособность гибкой модели, основанной на совместной работе, даже при понимании того, что будут допускаться ошибки. Такова природа «бета-версии» системы, которая постоянно развивается, улучшается и представляет собой «исполнимый код». Это означает, что глобальное управление на основе многостороннего сотрудничества не всегда должно приводить к правилу или решению, до тех пор пока имеется четкий эвристический процесс, позволяющий сформулировать вывод. На проработку определенных тем, возможно, придется потратить некоторое время, или же темы могут быть настолько широко согласованы, что необходимость конкретики важна, но вторична. Внутренние управленческие решения ICANN должны приниматься в соответствии с документально оформленными процедурами; сюда же относятся и изменения упомянутых процедур.

¹¹⁶ «Беспристрастное и объективное принятие честных и справедливых решений путем применения документально зафиксированных принципов политики». См. статью 1, раздел 2.8, Устав Корпорации Интернета по распределению имен и адресов, *доступно по адресу* <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws>

Форму определяет функция. Механизмы и организации, участвующие в управлении Интернетом, должны быть ориентированы на содействие функционированию и развитию Интернета как функционально совместимой «сети из сетей» на основе IP-протокола или его будущего преемника, «основанной на принципе полного участия всех заинтересованных сторон», в соответствии с Тунисской программой действий.¹¹⁷ Организационная структура, механизмы действий, формулирования, принятия и пересмотра решений и защиты прав должны соответствовать функции данного механизма или организации. ICANN была создана для выполнения своей миссии и, в составе группы организаций, связанных с управлением Интернетом, имеет форму, которая определяется этой функцией. Дальнейшие изменения должны происходить с соблюдением данного принципа.

Эффективность. Механизмы и организации системы управления Интернетом должны быть эффективными в плане выполнения своей объявленной миссии. Они должны быть способны принимать решения и эффективно вводить их в действие, с достаточной степенью предусмотрительности избегать побочных явлений, которые можно спрогнозировать самостоятельно или при помощи других лиц, и иметь возможность отмены решений, которые привели к мягким нежелательным или негативным последствиям, *то есть* без нанесения непоправимого ущерба. Комиссия считает, что одной из вещей, которые ICANN может сделать для сохранения своей эффективности, является взаимодействие с экосистемой управления в тех областях, где это уместно, проявляя уважительное отношение к проблематике, интересующей других лиц. Другими словами, следует придерживаться своей миссии и избегать распыления ресурсов. Для получения дополнительных сведений о мнении комиссии относительно того, какое место ICANN занимает в экосистеме, см. раздел 4.

Уроки истории. История управления Интернетом коротка (само это понятие еще остается предметом споров), хотя и насыщена событиями. Несмотря на относительно короткое время существования управления Интернетом как дисциплины, существуют важные родственные темы, история которых имеет отношение к управлению Интернетом в плане уроков, позволяющих понять, что следует и чего не следует делать. К этим темам относятся широкие области сетевой экономики, международных отношений, доктрина жизненно важной инфраструктуры, политика в отношении интеллектуальной собственности и исследование общих ресурсов. К этой истории необходимо обязательно обращаться, чтобы избежать повторения известных ошибок. В данном контексте участники экосистемы управления Интернетом также должны двигаться вперед и использовать инновационные подходы, где это необходимо. В Приложении А мы описали историю взаимодействия ICANN и правительства США в области управления. Эта историческая справка демонстрирует тенденцию к глобализации.

¹¹⁷ Тунисская программа действий, упоминается *выше*

7. Перспективный план глобализации ICANN

Роль корпорации ICANN как лица, руководящего выполнением конкретных функций, означает, что она не может и не должна решать все проблемы Интернета. Как и в случае всех учреждений в экосистеме управления, крайне важно, чтобы ICANN понимала свою роль, свое место в многоуровневой модели, и стремилась оптимизировать свою эффективность на этом месте. Аналогично любой организации, ICANN имеет ряд интересов, непосредственно связанных с ее работой, наряду с другими лицами, которые находятся на разных местах в пределах ее круга интересов.

а) Глобализация, но не интернационализация

ICANN выполняет обязанность администрирования важнейших компонентов и реестров транснационального Интернета. Хотя по происхождению эта организация связана с правительством США, основные корни разработки, реализации и функционирования Интернета находятся в научных кругах и в частном секторе экономики. Его архитектура и использование в целом по своему характеру являются вненациональными, и это отражается в учреждениях мирового масштаба, но не всегда с международной (то есть межгосударственной) моделью управления. Страны, разумеется, являются заинтересованными сторонами, однако структура ICANN и объединенных или связанных с ней организаций становится и должна становиться все более глобальной или региональной по своему охвату. Это еще одно напоминание нам о том, что форму определяет функция.

б) Консолидация и повышение простоты управления корневой зоной DNS

Глобализация критически важных ресурсов Интернета продолжается, и ICANN должна сделать один из важнейших следующих шагов: обеспечить стабильность корневой зоны DNS. Также стало очевидно, что текущая структура договора на выполнение функций IANA с эксклюзивным участием NTIA, перестала соответствовать глобальной модели управления на основе многостороннего сотрудничества, которую одобряют комиссия и правительство США.¹¹⁸ Комиссия считает вопросы, относящиеся к защите системы корневой зоны и договору на выполнение функций IANA, такими вопросами, для решения которых должен применяться целостный подход. Принципы прозрачности и подотчетности должны обуславливать высокую степень открытости данного процесса.

Многостороннее сообщество также прорабатывает эти вопросы. Хотя группа /1net еще не сформулировала конкретную совокупность рекомендаций, по состоянию на 31 января 2014 года, участники /1net пришли к выводу, что в прошлом «предлагался ряд потенциальных решений; однако не удалось достичь консенсуса относительно

¹¹⁸ Белая книга NTIA, упоминается *выше*, прим. 17 и далее

широкой пригодности какой-либо из них».¹¹⁹ Обсуждения в /1net также привели к определению нескольких «критериев», которые могут использоваться для оценки приемлемых решений. Были описаны следующие критерии:

1. Поддержка единственной объединенной корневой зоны
2. Целостность, стабильность, непрерывность и надежность администрирования корневой зоны
3. Защита корневой зоны от политических или других лишних помех
4. Широкое доверие со стороны пользователей Интернета к администрированию данной функции
5. Согласие в отношении механизма подотчетности для этой функции, который широко признается как отвечающий интересам мировой общественности¹²⁰

Комиссия сочла приведенные выше формулировки имеющими глубокий смысл и соответствующими вопросам, поднятым во время двух консультаций с общественностью, которые комиссия провела в процессе подготовки настоящего отчета. Хотя для разработки плана консолидации, вероятно, потребуется некоторое время, ICANN может утвердить и опубликовать критерии, которые она будет использовать при оценке разработанного плана консолидации и упрощения управления корневой зоной.

в) Система документов «Подтверждение обязательств»

Среди наиболее важных концепций, которые обсуждала комиссия, было использование двустороннего, и возможно многостороннего подтверждения взаимных обязательств с целью документирования взаимоотношений и обязательств участников экосистемы управления Интернетом (см. раздел 5, Рис. 5). Это предложение обсуждалось на IGF в Найроби в 2011 г.¹²¹ Данные подтверждения скрепляют и документируют достигнутое взаимопонимание и признание ролей и обязанностей. Основопологающим для любых подобных подтверждений должно быть обязательство использовать ответственное руководство в качестве руководящего принципа всех соглашений.

Итоговая система документально оформленных взаимоотношений создаст гибкую, устойчивую и аргументированную структуру, которая может развиваться с течением времени и не иметь центральной точки нестабильного управления. Эта структура позволяет организациям экосистемы создать и оформить вариации парных обязательств без необходимости одновременно достигать поголовного согласия всех сторон экосистемы на внесение изменений. Такая форма

¹¹⁹ Список рассылки /1net, упоминается *выше*.

¹²⁰ Список рассылки /1net, упоминается *выше*.

¹²¹ См. Билл Дрейк (Bill Drake) (координатор), «Организационный выбор отдела СМИ в условиях изменения среды управления глобальным Интернетом и инноваций», семинар IGF, проведенный Институтом изучения СМИ Цюрихского университета, 29 сентября 2011 г., *доступно по адресу* <http://www.friendsoftheigf.org/transcript/81>. На семинаре Джон Каррэн (John Curran) говорит следующее: «И, как я полагаю, можно сказать, что я понял тот факт, что [Подтверждение обязательств] это открытая модель. Она доступна людям, и я уверен, что и другие могут заключить аналогичное соглашение, что такая возможность есть».

соглашения также способна создать средства обеспечения подотчетности сторон, взявших на себя обязательства.

Оформление АОС с неправительственными партнерами по экосистеме

Крайне важно, чтобы ICANN, организации I*, операторы корневых серверов, операторы ДВУ (особенно операторы нДВУ) и другие лица документально оформляли взаимные обязательства и уважительно относились к ролям других партнеров в экосистеме управления Интернетом.

В целом, комиссия рекомендует ICANN разработать специализированные тексты АОС, которые должны использоваться для установления двусторонних или многосторонних, документально оформленных взаимоотношений между партнерами в ICANN и экосистеме, которые хотят быть ее участниками.¹²²

Есть документы, которые могут служить, по крайней мере, концептуальной основой таких двусторонних подтверждений. Следующие документы IETF, известные как Запросы комментариев (RFC)¹²³ являются фундаментом, на котором можно создавать предлагаемые подтверждения обязательств: RFC 2860 и его частичный преемник RFC 7020;¹²⁴ Меморандум о взаимопонимании между РИР и ICANN; создание Организации номерных ресурсов через взаимные соглашения РИР и операторов нДВУ; а также АОС ICANN/NTIA.

Документ АОС, регулирующий взаимоотношения ICANN с правительствами

Что касается взаимоотношений ICANN с правительствами, рекомендуется составить общий для всех стран текст Подтверждения, чтобы обеспечить соблюдение принципа равенства. Возможно, ПКК способен помочь в составлении текста такого общего документа.

Комиссия отмечает, что с 1997 года в Конгрессе США 31 раз проводились слушания по вопросам DNS и ICANN, и при таком большом интересе со стороны парламентариев нет никакого законодательства, содержащего требование о каком-либо исключительном праве управления или надзора со стороны правительства США.¹²⁵ На момент подписания АОС правительство сформулировало обоснование следующим образом:

¹²² Обратите внимание, что комиссия называет эти документы АОС, однако они не обязательно должны быть именно АОС и могут представлять собой аналогичное обязательство.

¹²³ См. IETF, «Запрос комментариев», доступно по адресу <https://www.ietf.org/rfc.html>.

¹²⁴ «Меморандум о взаимопонимании в отношении технической работы Агентства по распределению номеров Интернета» IETF RFC 2860, июнь 2000 г., доступно по адресу <http://tools.ietf.org/search/rfc2860> и «Система реестра номерных ресурсов Интернета» IETF RFC 7020, август 2013 г., доступно по адресу <http://tools.ietf.org/html/rfc7020>.

¹²⁵ Леонард Крюгер (Leonard Kruger), «Управление Интернетом и система доменных имен: вопросы для Конгресса», Научно-исследовательская служба конгресса США, 13 ноября 2013 г. стр. 19, доступно по адресу <https://www.fas.org/sqp/crs/misc/R42351.pdf>.

NTIA и ICANN совместно подписали документ [АОС], который дополняет переход технического управления DNS в рамки модели многостороннего сотрудничества с ведущей ролью частного сектора. [АОС] обеспечивает подотчетность и прозрачность принятия решений в ICANN с целью защиты интересов пользователей мирового Интернета. [АОС] также создает механизм для сохранения безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS Интернета, а также способствует конкуренции, доверию со стороны потребителей и потребительскому выбору.¹²⁶

г) Глобализация процесса подотчетности в рамках системы взаимоотношений

В разделе 5 комиссия рекомендовала ICANN по-прежнему считать себя в развивающейся экосистеме Интернета частью сети взаимоотношений. Аналогичным образом, комиссия рекомендует предоставить всем заинтересованным сторонам более широкие возможности подключения к этой сети взаимоотношений через механизмы, подобные взаимным АОС. Вопрос обеспечения подотчетности в этой системе взаимоотношений является сложным, и у каждой из сторон АОС могут быть различные предпочтения в плане подотчетности.

Мы исходим из идеи создания *комиссий по подотчетности*, чей состав и процедуры будут согласовываться сторонами, подписавшими АОС. Назначение таких комиссий будет заключаться в защите прав подписавшей АОС стороны, которая решит, что другая сторона не выполняет своих обязательств и должна быть привлечена к ответственности, а все остальные механизмы разрешения проблем, косвенно или явно относящиеся к АОС, не обеспечили удовлетворения претензий. Одной из трудностей, с которыми может столкнуться комиссия по подотчетности, является естественная асимметрия полномочий правительств и ICANN (и асимметрия полномочий правительств по сравнению с большинством остальных заинтересованных сторон). По этой причине аспекты внедрения комиссий по подотчетности можно изучить более глубоко, например, чтобы оценить возможность придания их решениям обязывающего характера на международном уровне, аналогично тому, как решения арбитражных органов имеют законную силу в мировом масштабе благодаря Нью-Йоркской Конвенции 1958 года.¹²⁷ По мере документального оформления сети подтверждения обязательств, возникает еще одна проблема сторонних бенефициаров, которые могут не являться сторонами ни одного конкретного официального документа. Анализ таких интересов потребует выполнения аналогичным образом в контексте будущих исследований.

¹²⁶ Пресс-релиз, «Министерство торговли США, NTIA: NTIA и ICANN создают долгосрочную концепцию технической координации системы доменных имен и адресации Интернета», 30 сентября 2009 г., *доступно по адресу* <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2009/commerces-ntia-and-icann-establish-long-lasting-framework-technical-coordination-0>.

¹²⁷ Конвенция о признании и приведении в исполнение иностранных арбитражных решений, Конференция ООН по международному коммерческому арбитражу, 1958 г., также известная как «Нью-Йоркская Конвенция 1958 года» *доступно по адресу* <http://goo.gl/hS3IQ6>.

Понятие комиссии по подотчетности не следует толковать превратно как обязательное создание *особого органа*. В качестве нее может выступать авторитетный арбитражный орган, согласованная правовая юрисдикция и система судопроизводства, существующий механизм защиты прав, доступный сторонам АОС, или это может быть на самом деле орган, созданный вследствие оформления АОС. Важно подчеркнуть, что эта формулировка допускает гибкий подход, эксперименты и выбор системы обеспечения подотчетности. Комиссия пришла к выводу, что договора о правовой помощи (MLAT) в настоящее время являются основным механизмом разрешения вопросов юрисдикционного характера. Есть много вопросов, связанных с управлением Интернетом, которые не вписываются в рамки MLAT, хотя эта область заслуживает дополнительного изучения.¹²⁸

В случае предлагаемого общего АОС между ICANN и правительствами мы считаем, что общий выбор будет предпочтительнее и можно опереться на орган или органы, опыт которых в области международного арбитража является общепризнанным. Этот выбор также может позволить решить важную задачу — удостовериться, что действия ICANN соответствуют интересам общественности. Обязанные стоять на страже общественных интересов, правительства могут обратиться в международный арбитражный орган для снятия озабоченности в отношении решений ICANN и интересов общественности, помня о том, что рамки ответственности ICANN ограничены описательной формулировкой АОС.

Согласно текущему АОС, подписанному вместе с правительством США, ICANN взяла на себя обязательства обеспечения «подотчетности, прозрачности и удовлетворения интересов пользователей Интернета по всему миру»,¹²⁹ чтобы гарантировать «[с]охранение безопасности, стабильности и отказоустойчивости»¹³⁰ и решать вопросы «[п]оддержания конкуренции, доверия потребителей и возможностей выбора на рынке».¹³¹ Комиссия рекомендует ICANN выполнить дополнительный анализ вариантов обеспечения подотчетности.

8. Выводы

Комиссия убеждена в том, что ICANN играет критически важную, но ограниченную роль в экосистеме Интернета, тесно связанную с ее обязанностью заниматься управлением корневой зоной DNS и операциями делегирования имен реестрам доменов верхнего уровня, распределением адресного пространства Интернета на верхнем уровне главным образом региональным интернет-реестрам (РИР), а через них — поставщикам услуг Интернета (ISP), и поддержкой реестров параметров в соответствии с рекомендациями, которые даны IANA по итогам работы IETF.

¹²⁸ См. Белую книгу 2013 г. «Интернет и проект определения юрисдикции», *доступно по адресу* <http://www.internetjurisdiction.net/2013-white-paper/>

¹²⁹ Документ «Подтверждение обязательств», упоминается *выше*, §9.1.

¹³⁰ *Тот же источник*, §9.2.

¹³¹ *Тот же источник*, 9.3

ICANN обязана добиться прогресса в документировании взаимных обязательств и взаимоотношений с другими организациями экосистемы Интернета; усовершенствовать свою внутреннюю практику работы в стремлении достичь высочайшего качества деятельности; а также обеспечить при выполнении своих обязанностей соблюдение интересов мировой общественности.

Комиссия считает, что действия, перечисленные в перспективном плане (раздел 7) настоящего отчета, представляют собой конкретные шаги в направлении реализации принципов, изложенных в разделе 6. Мы признаем развивающийся характер задач ICANN и надеемся, что настоящий отчет будет способствовать возможности ICANN выполнять свои обязательства и следовать стратегической концепции, созданной в 1998 году.

ОШИБКИ

В предыдущей редакции было сказано, что ICANN выделяет адресное пространство поставщикам услуг Интернета. Правильнее сказать, что она выделяет адресное пространство региональным интернет-реестрам, которые, в свою очередь, выделяют его поставщикам услуг Интернета.

В предыдущей редакции подразумевалось, что реестрами параметров управляет IANA в составе ICANN по поручению IETF и IAB. Только IETF дает IANA руководящие указания относительно реестров параметров.

ПРИЛОЖЕНИЕ А. История ICANN и Министерства торговли США (МТ)

Развитие ICANN и ее взаимоотношений с МТ

Правительство США играло существенную роль в управлении DNS с самых первых дней существования Интернета. Оно стало *де-факто* первым регулятором DNS, главным образом, вследствие инвестиций и инновационного развития технологий коммутации пакетов и оплаты расходов, связанных с управлением DNS через государственные контракты.¹³² Управление DNS по большей части являлось *ситуативным* процессом, который осуществляли добровольцы, Национальный научный фонд США (NSF) и государственные подрядчики.¹³³ Управление IANA осуществлялось силами Института информационных наук при Университете Южной Калифорнии (USC) по договору с Министерством обороны США.¹³⁴ IANA отвечало за координацию назначения IP-адресов путем выделения блоков числовых адресов региональным IP-реестрам.¹³⁵ IANA также отвечало за выделение ресурсов и обслуживание реестра уникальных протокольных назначений (*например*, номеров протоколов, номеров портов, номеров автономных систем и идентификаторов объектов базы данных управления).¹³⁶ Другой государственный подрядчик из частного сектора, Network Solutions, Inc. (NSI), заключил соглашение о сотрудничестве с NSF для управления системой регистрации имен пользователями Интернета и обслуживания доменов .com, .org и .net.¹³⁷ Компания NSI, по согласованию с IANA, также отвечала за управление корневой системой.¹³⁸

В середине 1990-х годов использование Интернета росло экспоненциально, управление DNS стало более сложным, а деловые круги и иностранные правительства оказывали давление на правительство США, стремясь к росту конкуренции и приватизации контроля над DNS.¹³⁹ 1 июля 1997 года в рамках опубликованного администрацией президента США Клинтона документа «Основы глобальной электронной коммерции», президент поручил министру торговли осуществить приватизацию, повысить конкуренцию и содействовать международному участию в DNS.¹⁴⁰ В связи с этим, в июне 1997 года Национальное управление по телекоммуникациям и информации (NTIA) —

¹³² Счетная палата правительства США, OGC-00-33R, «Министерство торговли: отношения с Корпорацией Интернета по распределению имен и адресов» (2000 г.), стр. 35, *доступно по адресу* <http://www.gao.gov/new.items/og00033r.pdf> [далее: «Доклад Счетной Палаты»].

¹³³ «ICANN: дебаты вокруг управления Интернетом», издание «*Duke Law & Technology Review*», вып. № 2, 2001 г., стр. 5.

¹³⁴ «Доклад Счетной Палаты», стр. 17-18.

¹³⁵ *Тот же источник*, стр. 3.

¹³⁶ *Тот же источник*, стр. 5-6.

¹³⁷ «ICANN: дебаты вокруг управления Интернетом», прим. 2 *выше*, стр. 5.

¹³⁸ *Тот же источник*.

¹³⁹ *Тот же источник*, стр. 6.

¹⁴⁰ «Управление именами и адресами Интернета», 63 Федеральный реестр, 31, 741, 10 июня 1998 г., *доступно по адресу* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf

агентство Министерства торговли (DOC) опубликовало Запрос комментариев (RFC) относительно «текущей и будущей системы регистрации доменных имен Интернета».¹⁴¹ Отмечая центральную роль, которую правительство США сыграло в «первоначальной разработке, развертывании и эксплуатации систем регистрации доменных имен», документ RFC сообщает, что «основным двигателем расширения Интернета является частный сектор экономики. Управление Интернетом осуществляется на основе консенсуса, а не путем государственного регулирования. Многие убеждены, что децентрализованная структура Интернета является по крайней мере одной из причин его быстрого развития».¹⁴²

После RFC управление NTIA опубликовало в январе 1998 г. «Зеленую книгу», стремясь получить комментарии относительно предложения о приватизации управления DNS и «способствовать отказу [правительства] от управления DNS».¹⁴³ По мнению NTIA,

Зеленая книга предлагала выполнить определенные действия по приватизации управления именами и адресами Интернета таким образом, который позволяет создать здоровую конкуренцию и способствует участию мирового сообщества в управлении Интернетом. Зеленая книга содержала множество вопросов для обсуждения, относящихся к управлению DNS, в том числе создание силами частного сектора экономики новой некоммерческой корпорации («новой корпорации»), которой руководит функционально представительное Правление мирового масштаба.¹⁴⁴

NTIA получило больше 430 комментариев к RFC¹⁴⁵ и 650 комментариев к Зеленой книге.¹⁴⁶ Под влиянием полученных отзывов общественности NTIA опубликовало в июне 1998 года Заявление о политическом курсе — «Белую книгу», в которой предлагала интернет-сообществу сформировать частную некоммерческую

¹⁴¹ Запрос комментариев относительно регистрации и администрирования доменных имен Интернета, 62 Федеральный реестр, 35,896, 2 июля 1998 г., *доступно по адресу* <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/dn5notic.pdf>

¹⁴² *Тот же источник.*

¹⁴³ «Улучшение технического управления именами и адресами Интернета», Федеральный реестр 63, 8826, 20 февраля 1998 г.

¹⁴⁴ См. «Управление именами и адресами Интернета», 63 Федеральный реестр, 31, 741, 43, 10 июня 1998 г., *доступно по адресу* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/6_5_98dns.pdf

¹⁴⁵ *Тот же источник*, 31, 742

¹⁴⁶ Регистрация и администрирование доменных имен Интернета — Сводка комментариев, регистрационная запись № 97061337-7137-01, 18 августа 1997 г., *доступно по адресу* <http://www.ntia.doc.gov/other-%20publication/1997/registration-and-administration-internet-domain-names-summary-comments-docket>. Созданный IANA Международный специальный комитет, Общество Интернета и другие группы вошли в число тех групп частного сектора экономики, которые направили свои предложения. Было предложено, чтобы новым реестром управлял некоммерческий международный консорциум конкурирующих регистраторов из Швейцарии. *Также см.* текст Меморандума о взаимопонимании в пространстве родовых доменных имен верхнего уровня системы доменных имен Интернета, 28 февраля 1997 г., *доступно по адресу* <http://www.itu.int/net-itu/gtld-mou/gTLD-MoU.htm>

корпорацию для управления DNS и функцией IANA.¹⁴⁷ Публикация Белой книги в Федеральном реестре США определяла несколько установленных законодательством источников, подтверждающих полномочия NTIA по созданию такой организации для управления DNS. Во-первых, там цитировалась правовая часть Раздела 15, наделяющая МТ полномочиями «поддерживать, стимулировать и развивать иностранную и внутреннюю торговлю».¹⁴⁸ Там также упоминалось несколько разделов Закона о предоставлении полномочий в сфере электросвязи от 1992 г., который наделял NTIA полномочиями «обеспечивать координацию деятельности исполнительной власти в сфере электросвязи и помогать в выработке политики и стандартов ведения такой деятельности», «разработать и опубликовать положения политики в сфере электросвязи, относящиеся к экономическому и техническому прогрессу государства и к регулированию отрасли электросвязи», и «проводить исследования и давать рекомендации, касающиеся последствий сближения компьютерных технологий и технологий связи».¹⁴⁹

25 ноября 1998 г. МТ подписало Меморандум о взаимопонимании («MOU») с ICANN, в котором корпорация ICANN официально признавалась частной некоммерческой организацией, указанной в Белой книге. MOU также учреждал совместный проект («Совместный проект DNS»), в рамках которого ICANN и МТ выражали согласие спроектировать, разработать, и протестировать механизмы, методы и процедуры, которые следует ввести в качестве мер, необходимых для передачи правительством США обязанностей технического управления корпорации ICANN.¹⁵⁰ Стороны несколько раз вносили изменения в MOU (который впоследствии стал называться Соглашением о совместном проекте (JPA)), чтобы уточнить рамки Совместного проекта DNS и продлить срок действия соглашения.¹⁵¹

В 2009 году ICANN и NTIA подписали документ «Подтверждение обязательств» (AOC),¹⁵² который заменил MOU/JPA как всеобъемлющий документ, отражающий взаимоотношения между правительством США и ICANN.¹⁵³ В документе AOC МТ подтвердил свою приверженность «модели технической координации DNS, объединяющей различные заинтересованные стороны, с преобладанием частного сектора, формирование политик в которой начинается на самом низком уровне,

¹⁴⁷ См. Белую книгу NTIA, упоминается выше.

¹⁴⁸ Свод законов США 15, стр. 1512.

¹⁴⁹ Свод законов США 47 902(b)(2)(H)-(I), (M).

¹⁵⁰ Меморандум о взаимопонимании между Министерством торговли США и Корпорацией Интернета по распределению адресов и номеров, 25 ноября 1998 г., *доступно по адресу* <http://www.ntia.doc.gov/page/1998/memorandum-understanding-between-us-department-commerce-and-internet-corporation-assigned->

¹⁵¹ См. Соглашения МТ/ICANN: Меморандум о взаимопонимании с ICANN/Соглашение о совместном проекте, *доступно по адресу* <http://www.ntia.doc.gov/page/docicann-agreements>. MOU, переименованный в 2006 году в Соглашение о совместном проекте, был заменен в 2009 году на документ «Подтверждение обязательств». См. ниже.

¹⁵² Документ «Подтверждение обязательств», упоминается *выше*

¹⁵³ См. А. Майкл Фрумкин (A. Michael Froomkin), «Почти свобода: анализ документа «Подтверждение обязательств» ICANN», журнал «*Telecomm. & High Tech. L.*», выпуск 9, 2001 г., стр. 187, 198, 203, 206-07.

действующей в интересах пользователей Интернета по всему миру»,¹⁵⁴ а ICANN взяла на себя обязательства наряду с прочим:

сохранять приверженность прозрачным и подотчетным механизмам формирования бюджета, разработке политики на основании фактов, дискуссиям между различными сообществами и динамичным консультационным процедурам, в рамках которых предоставляются подробные описания оснований для принятия решений, включая влияние комментариев на процесс разработки политики [;] . . . предоставлять подробные и взвешенные объяснения принимаемым решениям, их обоснования, а также источники данных и информации, на которые полагалась ICANN[;] . . . оставаться некоммерческой корпорацией со штаб-квартирой в Соединенных Штатах Америки и представительствами по всему миру, отвечающей нуждам всемирного сообщества; . . . вести деятельность в качестве организации, объединяющей различные заинтересованные стороны, с преобладанием частного сектора и приветствующей участие общественности, на благо которой ICANN призвана действовать при любых обстоятельствах[;] . . . [и] поддерживать и улучшать надежные механизмы учета предложений общественности, обеспечения подотчетности и прозрачности для отражения общественных интересов в ходе принятия решений и подотчетности всем заинтересованным сторонам. . . .¹⁵⁵

ICANN также взяла обязательства по «сохранению безопасности, стабильности и отказоустойчивости» DNS,¹⁵⁶ а также по «содействию конкуренции, доверию со стороны потребителей и потребительскому выбору».¹⁵⁷

Помимо документа АОС (и его предшественника MOU/JPA), МТ и ICANN заключили на безальтернативной основе описанный выше договор на выполнение корпорацией ICANN технических функций IANA («Договор IANA»). Впервые стороны заключили Договор IANA в феврале 2000 г.,¹⁵⁸ а затем несколько раз продлевали срок его действия.¹⁵⁹ Заключению последнего договора предшествовали Письменный запрос, Дополнительный письменный запрос и официальный конкурс.¹⁶⁰ Срок действия продленного Договора IANA истекает в

¹⁵⁴ Документ «Подтверждение обязательств», упоминается *выше*, стр. 4.

¹⁵⁵ Фрумкин, упоминается *выше*, стр. 200. Автор цитирует документ «Подтверждение обязательств», упоминается *выше*

¹⁵⁶ Документ «Подтверждение обязательств», упоминается *выше*, стр. 9,2.

¹⁵⁷ *Тот же источник.* раздел 9.3

¹⁵⁸ Договор на выполнение функций IANA, 9 февраля 2000 г., *доступно по адресу* <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianacontract.pdf> .

¹⁵⁹ См. Договор на выполнение функций IANA, 21 марта 2001 г., *доступно по адресу* <http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sb1335-01-w-0650.pdf>; также см. Договор на выполнение функций IANA, 13 марта 2003 г., *доступно по адресу* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianaorder_03142003.pdf; также см. Договор на выполнение функций IANA, 11 августа 2006 г., *доступно по адресу* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/ianacontract_081406.pdf.

¹⁶⁰ Запрос комментариев о выполнении функций Агентства по распределению номеров Интернета (IANA), Национальное управление по телекоммуникациям и информации, регистрационная запись № 110207099–1099–01, *доступно по адресу* <http://goo.gl/dGbByr>.

сентябре 2015 г.¹⁶¹ МТ имеет право в одностороннем порядке продлить действие этого договора до сентября 2017 года, а затем еще раз — до сентября 2019 года.

Тенденции отказа правительства от выполнения функции IANA

В 1998 году в Белой книге была изложена «политика правительства США в отношении приватизации управления именами и адресами Интернета таким образом, который позволяет создать здоровую конкуренцию и способствует участию мирового сообщества в управлении Интернетом», и было указано, что МТ желает продолжить приватизацию управления DNS.¹⁶² Несмотря на амбициозные заявления в Белой книге, МТ не смогло отказаться от участия в выполнении функций IANA, частично из-за того, что условия в экосистеме Интернета ограничивают возможности подобного отказа. Вместо этого, МТ по-прежнему выбирает ICANN в качестве подрядчика для заключения договора на материально-техническое обеспечение с целью управления IANA, а последний запрос комментариев через NTIA перед заключением текущего договора не отражает четкого стремления к дальнейшей приватизации.¹⁶³ МТ в последнее время не делало никаких заявлений относительно своего намерения полностью отказаться от своей официальной функции в рамках Договора IANA. Со своей стороны, NTIA провело открытое совещание в 2006 году¹⁶⁴ и запросило комментарии относительно передачи управления DNS частному сектору,¹⁶⁵ а продолжает повторять о своей приверженности многостороннему подходу при принятии решений о положениях каждого последующего договора IANA,¹⁶⁶ в частности в области безопасности.¹⁶⁷

¹⁶¹ См. Договор на выполнение функций IANA (2 июля 2012 г.), раздел F.1, *доступно по адресу* http://www.ntia.doc.gov/files/ntia/publications/sf_26_pg_1-2-final_award_and_sacs.pdf.

¹⁶² См. Белую книгу, упоминается *выше*. Белая книга была опубликована «чтобы способствовать отказу [правительства] от управления DNS»).

¹⁶³ См. Запрос комментариев о функционировании Агентства по распределению номеров Интернета (IANA), 76 Федеральный реестр 10,569, 25 февраля 2011 г., В документе RFC сказано: «Учитывая [приближающееся истечение срока действия] этого договора, NTIA желает получить комментарии общественности для повышения качества выполнения функций IANA при оформлении и заключении нового договора на выполнение функций IANA». *доступно по адресу* <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2011-02-25/pdf2011-4240.pdf>.

¹⁶⁴ Министерство торговли США, NTIA: NTIA МТ США намерено провести открытое совещание по вопросам передачи DNS Интернета частному сектору, пресс-релиз, 25 июля 2006 г., *доступно по адресу* http://www.ntic.gov/legacy/ntiahome/press/2006/dnstransition_072506.htm.

¹⁶⁵ Продолжение передачи технической координации и управления доменной и адресной системами Интернета, 71 Федеральный реестр 30,388, 25 мая 2006 г., *доступно по адресу* <http://www.ntia.doc.gov/legacy/ntiahome/domainname/dnstransition.html>.

¹⁶⁶ См. Запрос комментариев, упоминается *выше*, в разделе 10570 документа RFC сказано: «NTIA признает, что Оператор функций IANA [то есть ICANN] при выполнении своих обязанностей нуждается в тесных и конструктивных рабочих взаимоотношениях».

¹⁶⁷ *Тот же источник*. Объяснение имеет следующий вид: «Учитывая важность Интернета как глобальной среды, поддерживающей экономическое развитие и инновации, неуклонное сохранение безопасности и стабильности DNS Интернета остается для NTIA первоочередной задачей. Это коллективная ответственность возлагается на все заинтересованные стороны в интернет-сообществе».

Документ АОС, подписанный NTIA и ICANN в сентябре 2009 г., можно считать наиболее существенным шагом в направлении отказа правительства от этих функций.¹⁶⁸ Как минимум, АОС является знаменательным документом, учитывая то, как его охарактеризовали стороны в момент подписания:

NTIA и ICANN совместно подписали документ [АОС], который дополняет переход технического управления DNS в рамки модели многостороннего сотрудничества с ведущей ролью частного сектора. [АОС] обеспечивает подотчетность и прозрачность принятия решений в ICANN с целью защиты интересов пользователей мирового Интернета. [АОС] также создает механизм для сохранения безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS Интернета, а также способствует конкуренции, доверию со стороны потребителей и потребительскому выбору.¹⁶⁹

Документ АОС не заменяет Договор IANA. Вместо этого, два документа существуют одновременно — хотя документ АОС был подписан в 2009 году, Договор IANA был снова продлен в 2012 году. В силу этого, действующий договор на материально-техническое обеспечение между правительством США и ICANN остается в силе, несмотря на выраженное сторонами намерение, чтобы документ АОС регулировал аспекты технического управления DNS.¹⁷⁰

¹⁶⁸ Документ «Подтверждение обязательств», упоминается *выше*

¹⁶⁹ «Министерство торговли США, NTIA: NTIA и ICANN создают долгосрочную концепцию технической координации системы доменных имен и адресации Интернета», пресс-релиз, 30 сентября 2009 г., *доступно по адресу* <http://www.ntia.doc.gov/press-release/2009/commerces-ntia-and-icann-establish-long-lasting-framework-technical-coordination-0>.

¹⁷⁰ Фрумкин, упоминается *выше*, стр. 206-07.

ПРИЛОЖЕНИЕ Б. Возможно, один-единственный «конституционный момент» никогда не наступит

При разработке предлагаемых комиссией принципов была создана подгруппа для широкого анализа принципов управления Интернетом, и эта подгруппа предлагает ознакомиться с ее дополнительными выводами в отношении призывов к «конституционному моменту» для Интернета. Широко известно, что многие процессы, запущенные на Всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) и на Форуме управления Интернетом (IGF), а также в связи с этими мероприятиями, стали причиной неоднократных попыток законодательного закрепления норм управления Интернетом, главным образом в мировом масштабе. До настоящего времени ни одна подобная попытка не получила повсеместного признания. Однако 2014 год может стать годом, когда сообщество достигнет прогресса в сближении точек зрения, даже если удастся добиться всего лишь гибкого сопряжения. В связи с этим комиссия задает вопрос: каким образом разрабатываются принципы в среде управления Интернетом и наступит ли когда-нибудь один-единственный «конституционный момент»? Должно ли интернет-сообщество стремиться к такому моменту?

Говоря коротко, выводом комиссии по этому вопросу является и да и нет. Да, интернет-сообщество должно продолжать выработку принципов и в максимальной степени добиваться повсеместного распространения этих принципов в экосистеме управления. И нет, сообщество не должно считать, что кульминацией его усилий станет одно-единственное *конституционное* событие, и не должно ждать наступления какого-то конкретного *момента*. Прогресс в экосистеме управления Интернетом нужно определять не одним-единственным конституционным моментом, а более незначительными примерами внедрения участниками в экосистему конкретных принципов. Пока комиссия довольствуется «нормальным управлением».¹⁷¹ Как описано ниже, процесс формирования, тестирования и использования рабочих принципов должен быть постоянным и неуклонно совершенствуемым. К этому выводу нам помогло прийти изучение конституционной практики, внесения изменений и переработки.

¹⁷¹ Стюарт Патрик (Stewart Patrick), «Неуправляемый мир: аргументы в пользу нормального глобального управления», веб-сайт *Foreign Affairs*, январь/февраль 2014 г., *доступно по адресу* <http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world>. Автор приводит следующие разъяснения:

¹⁷¹ Десять лет тому назад, ученый Гарвардского Университета Мерили Гриндл (Merilee Grindle) обрушила на Всемирный банк град упреков в связи с его длинным списком внутренних реформ, нацеленных на хорошее управление [...]. Она умоляла международных инвесторов отложить свои длинные контрольные списки, подготовленные с благими намерениями, в сторону и вместо этого сосредоточить свое внимание на «нормальном управлении». Вместо попыток решить все проблемы разом, она предлагала агентствам по оказанию помощи в первую очередь добиться прогресса в определении минимальных требований к организационной структуре. Этот совет снизить ожидания и начать с необходимого и возможного еще в большей степени применим в международной сфере, учитывая все препятствия, стоящие на пути реформы организационной структуры.

а) Принципы и конституции

Процесс выдвижения принципов Интернета и достижения консенсуса представляет собой один из наиболее сложных видов деятельности в области управления Интернетом — он еще не позволил добиться консенсуса и, возможно, никогда не позволит. Это не означает тщетности данных усилий; наоборот, обсуждение принципов представляет огромную важность для любого процесса коллективного управления. Однако из-за философского характера принципов многовариантная деятельность по разработке глобальных принципов все еще продолжается и маловероятно, что она скоро успешно завершится. Возможно, она никогда не завершится. Действительно, если проанализировать идею разработки принципов в случае конституций, можно заметить, что их доработка и переработка идет все время. Как и в физическом мире, возможно, в виртуальном мире — в Интернете — тоже могут существовать многочисленные совокупности принципов и постоянный, всегда развивающийся свод основных законов?

Во многих случаях сообщество Интернета проводит аналогию в отношении необходимости установить принципы и призывает к определенному «конституционному моменту». Дэвид Пост (David Post) сделал в 1998 году относительно громкое заявление.¹⁷² Десять лет спустя, Сьюзан Кроуфорд (Susan Crawford) объявила, что «[э]тот 2008 год является для ICANN конституционным моментом».¹⁷³ На IGF в Найроби Совет Европы провел семинар, на котором также рассматривал необходимость конституционального момента.¹⁷⁴ И теперь, в 2014 году, комиссии по стратегии ICANN анализируют принципы, и было объявлено, что это — один из важнейших вопросов повестки дня бразильской международной многосторонней встрече, посвященной будущим механизмам управления Интернетом. Фактически, кодекс этических норм и принципы всегда были характерной особенностью эволюции Интернета.

Многие очень крупные страны так и не доработали свои конституции (например, Соединенное Королевство и Израиль), и ежегодно во всем мире 5-6 конституций полностью переписываются заново. Другие страны, такие как Франция, по видимому, постоянно меняют конституцию. Сотрудники Чикагского университета Томас Гинсберг (Thomas Ginsburg), Захария Элкинс (Zachary Elkins) и Джеймс Мелтон (James Melton) заявили, что конституции — «хрупкие механизмы» Они привели в пример следующую шутку: «постоянный читатель заходит в библиотеку и просит дать ему французскую конституцию, а библиотекарь отвечает, что они не

¹⁷² Дэвид Дж. Пост (David G. Post), «Конституционный момент в киберпространстве», издание «*The American Lawyer*», ноябрь 1998 г., доступно по адресу <http://www.temple.edu/lawschool/dpost/DNSGovernance.htm>

¹⁷³ Сьюзан Кроуфорд (Susan Crawford), «Конституционный момент ICANN», издание «*Publius*», 20 мая 2008 г., доступно по адресу http://publius.cc/icanns_constitutional_moment.

¹⁷⁴ Совет Европы, «Права человека на первом месте — «конституционный момент» для управления Интернетом?» Доклад на семинаре IGF 144, 27 сентября 2011 г., доступно по адресу <http://goo.gl/yQj08A>

хранят периодические издания». ¹⁷⁵ После изучения мира конституций, Гинсберг с соавторами пришел к выводу, что средний срок жизни конституций, начиная с 1789 года, составляет 17 лет. Фактически, в некоторых регионах этот срок еще короче. «Текущие результаты нашего анализа позволяют утверждать, что средний срок жизни в Латинской Америке (являющейся источником почти трети всех конституций) и в Африке составляет 12,4 и 10,2 года, соответственно, при этом 15% конституций в этих регионах исчезает в течение первого года своего существования». ¹⁷⁶

Если разработка принципов Интернета в чем-то похожа на составление конституции, то волшебный «момент», когда конституция написана, может никогда не наступить. И наоборот, принципы могут постоянно находиться в стадии разработки и никогда не получить единодушного одобрения, однако при этом все-таки быть работоспособными (этап «бета-тестирования» принципов). Или же, конституционный момент фактически уже был на ВВУИО в 2005 году. Не исключено, что невзирая на многочисленные призывы к одному-единственному конституционному моменту, разработка конституции Интернета не прекращается в течение десятилетий (и началась задолго до конструирования Интернета) и может продолжаться еще в течение десятков последующих лет. Специалист в области конституционного права Лоуренс Трайб (Lawrence Tribe) отмечает, что конституция должна разрабатываться таким образом, чтобы «защищать людей, а не место». ¹⁷⁷ Таким образом, сам процесс разработки принципов может иметь такую же (или большую) ценность, как и наступление того времени, когда положения вписаны в единственный, согласованный со всеми документ.

Признание отсутствия постоянных конституций и изменчивого характера Интернета — «постоянной бета-версии», соответствовало бы одной из рекомендаций комиссии в разделе 6 основной части отчета, касающейся *способности к развитию и совершенствованию бизнеса*. Введение руководящих принципов подразумевает признание ценности гибко сопряженных схем, в которых неоднозначность и неофициальность могут оказаться желательными качествами, даже если такая неофициальность способна создать дискомфорт. В любом случае, реальность такова, что конституции и содержащиеся в них принципы часто переписываются заново, меняются, обсуждаются и иногда даже не принимаются во внимание. Так, территория государства Бутан была населена еще 4 000 лет тому назад, однако это государство написало свою первую конституцию только в 2008 году. ¹⁷⁸ В Соединенных Штатах было сделано

¹⁷⁵ Томас Гинсберг (Thomas Ginsburg), Захария Элкинс (Zachary Elkins) и Джеймс Мелтон (James Melton), «Срок жизни написанных конституций», издание «*The Record Online*», весна 2009 г., *доступно по адресу* <http://www.law.uchicago.edu/alumni/magazine/lifespan>

¹⁷⁶ Тот же источник.

¹⁷⁷ Лоуренс Г. Трайб (Lawrence H. Tribe), «Конституция в киберпространстве», *материалы конференции «Conference on Computers, Freedom & Privacy»*, март 1991 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/Gnlsw3>.

¹⁷⁸ Нейл Фрейзер (Neil Fraser), Анима Бхаттачарья (Anima Bhattacharya) и Бималенду Бхаттачарья (Bimalendu Bhattacharya), «География Гималайского королевства: Бутан», издательство «Concept Publishing», 2001 г. *См. также* «Комбинируйте по своему вкусу: Страны

11 539 попыток внести поправки в конституцию, и только 27 из них оказались удачными.¹⁷⁹ Разоблачения Сноудена также позволили миру узнать, что Соединенное Королевство не дает конституционной гарантии свободы печати.¹⁸⁰

б) Тенденции в разработке принципов

Предложенные комиссией принципы во многом являются компиляцией других принципов, сформулированных специалистами, изучавшими деятельность по выработке принципов в области управления. К некоторым важнейшим источникам относятся следующие: исследование Джонгхьюна Баака (Jeonghyun Baak) и Каролины Россини (Carolina Rossini);¹⁸¹ сравнительная таблица, созданная Вольфгангом Кляйнвехтером (Wolfgang Kleinwächter);¹⁸² и принципы, рекомендованные следующими организациями: ОЭСР,¹⁸³ Internet NZ,¹⁸⁴ и CGI Brazil¹⁸⁵ (последние две организации предлагают принципы только для национального применения). Недавно к работе подключилось несколько компаний из частного сектора (AOL, Facebook, Google, LinkedIn, Microsoft, Twitter и Yahoo!), которые предложили пять принципов,¹⁸⁶ а во время окончательной доработки настоящего отчета комиссией по стратегии под председательством Бет Новек (Beth Noveck) была предложена еще одна совокупность принципов.¹⁸⁷

В ходе этого анализа дорогу прокладывали независимые эксперты. Работу Баака/Россини и Кляйнвехтера следует отметить особо, поскольку они охватили в рамках своего анализа почти все предложенные принципы. Это избавляет нас от необходимости приводить конкретные яркие примеры, и позволяет выполнившим данную работу исследователям продолжить свой анализ.

часто меняют конституции. Для этого есть приложение.», журнал «*The Economist*», 9 ноября 2013 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/expV6Z>

¹⁷⁹ Сенат США, «Предложения по внесению изменений в конституцию», *доступно по адресу* <http://goo.gl/oYi9vv>.

¹⁸⁰ Редколлегия NYT, «Свобода печати в Британии находится под угрозой», газета «*New York Times*», 14 ноября 2013 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/DyuaAB>.

¹⁸¹ Джонгхьюн Баак (Jeonghyun Baak) и Каролина Россини (Carolina Rossini), «Сравнение проблематики основных деклараций о свободе Интернета», лето 2013 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/PNcnkV>

¹⁸² Вольфганг Кляйнвехтер (Wolfgang Kleinwächter), «Прогнозы в области управления Интернетом на 2014 год: хорошие новости, плохие новости, никаких новостей?» *CircleID*, 31 декабря 2013, *доступно по адресу* http://www.circleid.com/posts/20131231_internet_governance_outlook_2014_good_news_bad_news_no_news/

¹⁸³ Рекомендация Совета по принципам выработки политики Интернета, ОЭСР, 31 декабря 2011 г., *доступно по адресу* <http://goo.gl/2dUJhG> [далее: Принципы ОЭСР]

¹⁸⁴ «Принципы», *InternetNZ*, *доступно по адресу* <https://internetnz.net.nz/principles>

¹⁸⁵ «Принципы управления и использования Интернета, резолюция», CGI.br RES/2009/003/P, *доступно по адресу* <http://www.cgi.br/regulamentacao/pdf/resolucao-2009-003-pt-en-es.pdf>

¹⁸⁶ См. веб-сайт «Реформа системы государственного надзора», *доступно по адресу* <http://www.reformgovernmentsurveillance.com/>

¹⁸⁷ «Поиски ICANN в 21-м веке: концептуальный проект», *The GovLab*, 31 января 2014 г., *доступно по адресу* <http://thegovlab.org/the-quest-for-a-21st-century-icann-a-blueprint/> [далее: Концептуальный проект GovLab]

Хотя работа независимых исследователей по анализу тенденций и выдвиганию согласованных положений является полезной, существует по крайней мере три заметных исключения, которые мы сделали в указанных выше наблюдениях. Первым является ОЭСР, потому что рекомендации этой организации представляют собой единодушное мнение более чем 30 стран (хотя мы отмечаем, что мнение ОЭСР не отражает ситуации в развивающихся странах).¹⁸⁸ Вторым исключением являются рекомендации организации CGI Brazil, которые мы включили, поскольку они прошли испытание временем, применяются в этой стране и, скорее всего, станут предметом обсуждения всего через несколько месяцев. Кроме того, некоторые принципы, предложенные CGI Brazil, были перенесены в проект закона «Marco Civil», который обсуждается в законодательных органах этой страны. Третьим исключением является вступление в дискуссию частного сектора, представившего в декабре 2013 года совместное предложение Google, AOL, Apple, Facebook, LinkedIn, Microsoft, Twitter и Yahoo.¹⁸⁹

Работа Баака/Россини и Кляйнвехтера демонстрирует чрезвычайную трудность извлечения единого набора принципов из надмножества всех изученных ими предложений. Также такое множество невозможно выразить в виде общего всеобъемлющего представления принципов управления Интернетом, по которым достигнуто всеобъемлющее соглашение. Существуют большие противоречия, различия в приоритетах и лингвистических предпочтениях. Хотя таксономия Баака/Россини (например, «деревья проблем») демонстрирует некоторую согласованность основных проблем, она также демонстрирует необходимость серьезной дополнительной работы, прежде чем удастся сделать следующий шаг и предложить совокупность принципов на основе этих источников, которые получат всеобщее признание. Усилия по согласованию этих предложений (если это вообще удастся сделать) потребуют дополнительного времени. Ниже комиссия анализирует тенденции в разработке принципов, которые важны в разрезе нашей совокупности критериев, изложенных в настоящем отчете:

i) Баак/Россини

В этом проекте обобщается в общей сложности 18 деклараций, в том числе 7 из гражданского общества, 4 из коммерческих организаций, 4 из правительственных коалиций и 3 из международных организаций. Баак/Россини используют для систематизации этих принципов несколько «семейств проблем» и «дерево проблем». Авторы были «удивлены и озабочены тем, насколько случайными являются эти семейства проблем» и отметили, что различные заинтересованные стороны имеют весьма твердое мнение о необходимости выбора слов, таких как «открытость», «свобода самовыражения» и тому подобное.

¹⁸⁸ Принципы ОЭСР, упоминается *выше*.

¹⁸⁹ Ассоциация Интернета, «Реформа системы государственного надзора», *доступно по адресу* <http://reformgovernmentsurveillance.com/>

ii) Вольфганг Кляйнвехтер

Работа Вольфганга Кляйнвехтера содержит результаты еще одного независимого анализа совокупности различных предложений. В своей недавно опубликованной статье Кляйнвехтер пишет следующее: «экспресс-анализ демонстрирует, что более 80 процентов принципов в этих документах являются одинаковыми». ¹⁹⁰ Хотя мы указали на чрезвычайную сложность извлечения единого набора принципов, вывод Кляйнвехтера заслуживает дополнительного изучения.

iii) ОЭСР

ОЭСР представила рекомендацию Совета относительно принципов определения политики Интернета в 2011 году. ¹⁹¹ Эти принципы представляют собой согласованное мнение 34 стран-участниц. Конечно, в предложение ОЭСР бросается в глаза отсутствие представителей развивающихся стран мира.

iv) CGI Brazil

Принципы, утвержденные CGI Brazil, являются полезным справочным материалом, поскольку они сформулированы многосторонним сообществом и регулярно используются всеми заинтересованными сторонами в Бразилии для формирования политики Интернета. Эти принципы провозглашены и поддерживаются CGI.BR как для выполнения основной эксплуатационной функции этой организации — управления нДБУ .BR, так и для выполнения роли CGI.BR по выработке рекомендаций по вопросам политики Интернета в этой стране. ¹⁹²

v) InternetNZ

Принципы, используемые InternetNZ, разделены на два подмножества, одно из которых предназначено для политики, а второе — для среды домена верхнего уровня (ДБУ). Оба подмножества формируют короткие списки, изложенные ниже. ¹⁹³

Принципы для политики

1. Интернет должен быть открытым и устойчивым к захвату.
2. Рынки Интернета должны быть конкурентными.
3. Управление Интернетом должно определяться открытыми процессами многостороннего сотрудничества.
4. Законы и политики должны работать вместе с архитектурой Интернета, а не против нее.
5. В сети должны соблюдаться права человека.
6. Интернет должен быть доступным и охватывать всех без исключения.
7. Технологии быстро меняются, поэтому законы и политики должны быть сосредоточены на деятельности.
8. Интернет — важная для нации инфраструктура, поэтому он должен быть защищен.

¹⁹⁰ Кляйнвехтер, упоминается *выше*.

¹⁹¹ Принципы ОЭСР, упоминается *выше*.

¹⁹² Принципы CGI, упоминается *выше*.

¹⁹³ Принципы InternetNZ, упоминается *выше*.

Принципы для доменов верхнего уровня

1. Рынки доменных имен должны быть конкурентными.
2. Возможности выбора для владельцев регистраций должны сохраняться и расширяться.
3. При регистрации доменов должен использоваться принцип обслуживания в порядке очереди.
4. Стороны, участвующие в регистрации доменов, должны находиться в равных условиях.
5. Данные о владельцах регистраций должны быть общедоступными.
6. Деятельность реестров и регистраторов в ДВУ должна быть разделена.
7. Политика ДВУ должна определяться открытыми процессами многостороннего сотрудничества.

В обоих случаях можно увидеть, что есть зерна, которые могут трансформироваться в руководящие принципы ICANN в целом — как внутри организации, так и при выполнении работы в экосистеме — однако, хотя эти принципы являются удовлетворительными для национального уровня, они недостаточны для ICANN.

vi) Коалиция прав и принципов в Интернете

Коалиция прав и принципов в Интернете (Коалиция IRP) — «динамичная коалиция», выражаясь современным языком IGF.¹⁹⁴ Коалиция IRP начала свою работу по продвижению принципов, в основе которых лежат права, в 2008 году.¹⁹⁵ Обсуждение с заинтересованными сторонами мирового масштаба набрало обороты после проведения IGF в Вильнюсе в 2010 году и развернулось на IGF в Найроби в 2011 году: с тех пор Коалиция IRP проводила различные семинары для разработки Хартии прав и принципов человека.¹⁹⁶ Кроме того, обсуждение предложений Коалиции IRP состоялось на Европейской конференции по вопросам управления Интернетом (EuroDIG).¹⁹⁷ Хартия IRP содержит 10 прав и принципов для управления Интернетом. (Информация, содержащаяся в Хартии и сопроводительной справочной документации к ней, является настолько полной, что мы не воспроизводим ее в настоящем документе.)¹⁹⁸ Хартия представляет собой совокупность принципов для всего Интернета, в противоположность принципам, ориентированным на ICANN, которые были предложены комиссией по стратегии инновационного развития модели многостороннего сотрудничества и комиссией по экосистеме.

¹⁹⁴ Веб-сайт IGF, «Динамичные коалиции», доступно по адресу <http://www.intgovforum.org/cms/dynamiccoalitions>

¹⁹⁵ Хартия прав и принципов человека в Интернете (редакция 2.0), доступно по адресу <http://goo.gl/j8yTzh>

¹⁹⁶ Друзья веб-сайта IGF, доступно по адресу <http://goo.gl/yRRmKU>. Использувавшиеся ключевые слова: «IRP Coalition».

¹⁹⁷ Веб-сайт EuroDIG, «Движение к ориентированному на людей Интернету? Правила, права и обязанности для нашего онлайн-будущего», доступно по адресу <http://goo.gl/GiF9h>

¹⁹⁸ Веб-сайт Хартии IRP, доступно по адресу <http://internetrightsandprinciples.org/wpcharter/>

vii) *Комиссия по стратегии инновационного развития модели многостороннего сотрудничества*

Когда подготовившая настоящий отчет комиссия по экосистеме завершала свою работу, свой отчет опубликовала параллельная комиссия по стратегии инновационного развития модели многостороннего сотрудничества (MSI) под председательством Бет Новек (Beth Noveck). Работа комиссии по MSI представляет собой еще одно свидетельство того, что гибкий подход со свободными сопряжениями может обеспечить единство мнений самым неожиданным образом. Комиссия по MSI представила несколько предложений, в составе которых три ключевых принципа точно соответствуют результатам работы комиссии по экосистеме. Это следующие принципы: *эффективность, легитимность, эволюционное развитие*.¹⁹⁹ Краткое описание работы каждой комиссии в этом направлении:

Эффективность. Предложенное комиссией по MSI определение эффективности подразумевает развитие сетей на основе экспертных знаний, использование открытых данных и открытых средств для заключения договоров, а также стимулирование совместной интерактивной разработки проектов. Предложенное комиссией по экосистеме описание эффективности (как подмножество принципа реализма) предполагает, что механизмы управления должны быть способны принимать решения и эффективно вводить их в действие. Эти два определения являются взаимодополняющими.

Легитимность. Комиссия по MSI предложила рассматривать легитимность как всеобъемлющий подход через коллективное творчество на каждом уровне принятия решений, наличие гражданских судов присяжных и инновационное развитие протоколов голосования и публичных форумов. Это резонирует с идеями комиссии по экосистеме для принципа обоснованности, который охватывает подотчетность, прозрачность и справедливость в качестве основных критериев легитимности. Легитимность любой системы зависит от степени доверия участников к процессу.

Эволюционное развитие. При разработке принципа эволюционного развития комиссия по MSI предложила использовать экспериментальное обучение с использованием игр и применять факты, основанные на данных. В отчете комиссии по экосистеме мы подчеркиваем важность принципа реализма: необходимо оценивать работоспособность и неработоспособность решений. Мы отмечаем, что такова природа эволюционного развития экосистемы.

¹⁹⁹ Концептуальный проект GovLab, упоминается *выше*.

в) Анализ существующих принципов ICANN

Аналогично многим организациям, ICANN разработала принципы, которые закреплены в различной документации и организационной истории (например, поправки к уставу,²⁰⁰ заявления о миссии и т. д.). Мы рекомендуем ICANN предпринять попытку консолидации своих принципов в рамках одного краткого документа, на который будет легко ссылаться. При таком подходе ознакомиться с принципами ICANN сможет без труда любой участник сообщества. При возникновении необходимости изменить принципы, потребуется обновить всего лишь один документ, и он будет обновлен одновременно во всех документах, включающих эти принципы путем ссылки.

Однако это не препятствует разработке постоянными группами своих собственных руководящих принципов, которые, по их мнению, могут лучше подходить их деятельности или точке зрения. Фактически, все учреждения, участвующие в управлении Интернетом, должны четко сформулировать свои процессы принятия решений; эти процессы должны содержать четкие правила, системы сдержек и противовесов между существенно зависящими друг от друга частями организации, определение должной правовой процедуры и возможности анализа и, в случае необходимости, отмены решений.

²⁰⁰ «Устав Корпорации Интернета по распределению имен и адресов», ICANN, 11 апреля 2013 г., доступно по адресу <http://www.icann.org/en/about/governance/bylaws>

Text Box 4. Устав ICANN --- Раздел 2. ОСНОВНЫЕ ЦЕННОСТИ

Выполняя свою миссию, при принятии решений и осуществлении действий ICANN должна руководствоваться следующими основными ценностями:

1. Сохранение и повышение эксплуатационной стабильности, надежности, безопасности и мировой функциональной совместимости Интернета.
2. Поддержка инициативности, инноваций, а также потока информации в Интернете путем ограничения деятельности ICANN рамками тех вопросов, решаемых в соответствии с миссией ICANN, которые требуют координации на всемирном уровне или существенно выиграют от такой координации.
3. Если это приемлемо и необходимо, передача координирующих функций другим ответственным организациям или признание политической роли этих организаций, представляющих интересы сторон, вовлеченных в процесс.
4. Налаживание и поддержка крупномасштабного информированного участия, отражающего функциональное, географическое и культурное разнообразие Интернета на всех уровнях разработки политики и принятия решений.
5. Если это приемлемо и необходимо, развитие и поддержка конкурентной среды с учетом рыночных механизмов.
6. Внедрение и поддержка конкуренции при регистрации доменных имен, в тех случаях, когда это осуществимо и отвечает интересам общества.
7. Внедрение открытых и прозрачных механизмов разработки политики, которые (i) способствуют принятию решений на основе достоверной информации и рекомендаций экспертов и (ii) обеспечивают возможность участия наиболее заинтересованных сторон в процессе разработки политики.
8. Беспристрастное и объективное принятие честных и справедливых решений путем применения документально зафиксированных принципов политики.
9. Выполнение своевременных действий, отвечающих требованиям Интернета, в рамках процесса принятия решений, с учетом сведений, поступающих от наиболее заинтересованных сторон.
10. Сохранение подотчетности перед интернет-сообществом посредством механизмов повышения эффективности работы ICANN.
11. Признание ответственности государственных и общественных организаций за общественно-государственную политику и своевременное принятие во внимание рекомендаций данных организацией, при сохранении статуса корпорации, ориентирующейся на частный сектор.

Эти основные ценности намеренно описаны очень обобщенно, чтобы они могли служить полезным и адекватным руководством к действию в самых разнообразных обстоятельствах. Поскольку они не носят узкий директивный характер, конкретный способ их индивидуального и совокупного применения в каждой новой ситуации будет обязательно зависеть от многих факторов, которые нельзя предсказать или перечислить. Кроме того, поскольку они являются скорее принципиальными, нежели практическими заявлениями, неизбежно будут возникать ситуации, в которых невозможно одновременное безукоризненное соответствие всем одиннадцати основным ценностям. Любой консультативный или принимающий решения орган ICANN должен самостоятельно оценивать и определять, какие основные ценности максимально соответствуют конкретным условиям и применимы к ним, а также определять, при необходимости,

допустимый и оправданный баланс между конкурирующими ценностями.

г) Вывод

Сообщество Интернета должно по-прежнему предлагать, рассматривать, обсуждать, корректировать, изменять, исправлять и устанавливать принципы для своего управления. Хотя 2014 год может стать годом интенсивной подготовки проектов и обсуждения принципов на различных форумах, «конституционный момент», возможно, никогда не наступит. Такой результат может считаться абсолютно приемлемым, пока сохраняется неуклонное поступательное движение в направлении создания общей совокупности принципов. Разработка своих собственных принципов всеми без исключения организациями является положительным шагом в направлении общности взглядов, поскольку выражает желание размышлять о принципах. На данном этапе выработку принципов различными участниками экосистемы Интернета можно считать «нормальным управлением».²⁰¹

* * *

ПРИЛОЖЕНИЕ В. Список иллюстраций и текстовых врезок

Рис 1. Описание процесса управления корневой зоной через выполнение функций IANA

Рис 2. Луковичная концепция

Рис 3. Многоуровневая модель Интернета — вопросы для обсуждения

Рис 4. Функциональное представление экосистемы Интернета

Рис 5. Сеть взаимоотношений

Рис 6. Расширяющаяся сеть взаимоотношений ICANN

Рис 7. Многоуровневая модель Интернета — организации

Рис 8. Противоречия между участниками экосистемы

Текстовая врезка 1. Управление в других секторах

Текстовая врезка 2. Вклад /1net

Текстовая врезка 3. Сделанное в Монтевидео заявление относительно будущего сотрудничества в Интернете

Текстовая врезка 4. Устав ICANN, раздел 2, «Основные ценности»

²⁰¹ Стюарт Патрик (Stewart Patrick), «Неуправляемый мир: аргументы в пользу нормального глобального управления», веб-сайт *Foreign Affairs* (январь/февраль 2014 г.), доступно по адресу <http://www.foreignaffairs.com/articles/140343/stewart-patrick/the-unruled-world>.