

Информационный документ рабочего пространства Расширенного комитета по степени готовности, средствам усиления и мобилизации резервов (R3) в связи с будущими трудностями

Информационный документ: «Превращение ICANN в соответствующую требованиям, быстро реагирующую и уважаемую организацию»

Основные авторы:

- Риналия Абдул Рахим (Rinalia Abdul Rahim)
- Ирjö Лэнсипуро (Yrjö Länsipuro)
- Эван Лейбович (Evan Leibovitch)
- Карлтон Сэмюэлс (Carlton Samuels)
- Жан-Жак Сабренэт (Jean-Jacques Subrenat)
- Хонг Сю (Hong Xue) 薛虹

Выпуск
18 мая 2012 г.

0.10

Введение

Корпорация Интернета по распределению адресов и номеров (ICANN) уже давно вступила в свое второе десятилетие. В целом, осведомленные пользователи Интернета и специалисты считают, что ICANN выполняет свою роль технического координатора уникальных идентификаторов Интернета достаточно хорошо, обеспечивая надежность и повышая безопасность системы доменных имен (DNS). Это руководство осуществлялось в тот период, когда количество пользователей Интернета выросло на несколько порядков до более чем двух миллиардов на сегодняшний день, и когда практически все сферы человеческой деятельности стали зависеть от Интернета, возможно, являющегося первой по-настоящему глобальной инфраструктурой в истории. Несмотря на поражающий количественный рост, качественные изменения Интернета оказались еще более фундаментальными: от узкого дополнительного канала связи до необходимой широкой платформы неотъемлемых и критически важных для значительной части человечества служб. Сегодня в Интернете необходимо решать проблемы управления и политики гораздо более сложные и теснее переплетенные с другими сферами жизни, чем в 1998 году, когда была создана корпорация ICANN. Причиной многих трудностей, с которыми в настоящее время сталкивается ICANN, являются размах и скорость изменений.

Трудности, стоящие перед ICANN

Соответственно, в наши дни поднимаются вопросы о том, способна ли существующая экосистема управления Интернетом, в том числе ICANN, адаптироваться к столь значительному изменению. Эти трудности относятся к четырем основным областям:

1) Интересы мировой общественности

Сможет ли ICANN в непрерывно развивающейся и сложной среде идти в ногу с растущей необходимостью защиты интересов мировой общественности и адаптировать свои методы таким образом, чтобы они лучше служили мировой общественности, не вставая на защиту узких интересов?

В своем документе «Подтверждение обязательств» (АОС) ICANN взяла на себя обязательство принимать решения в интересах мировой общественности, состоящей из пользователей Интернета. По мере роста размера и многообразия этой мировой общественности, ее потребности тоже эволюционировали. В первые годы своего существования ICANN обслуживала несколько миллионов пользователей, для которых Интернет являлся не столько необходимостью, сколько новинкой. В наши дни обязанность служить интересам мировой общественности — миллионам людей, для которых Интернет является незаменимым глобальным механизмом, — обретает совершенно иной смысл. Интересы мировой общественности, которые ICANN обязана отстаивать, становятся все сложнее и труднее защищать. Важнейшим вопросом является то, сможет ли ICANN идти в ногу с растущей необходимостью защиты интересов мировой общественности и адаптировать свои методы таким образом, чтобы они лучше служили общественности, не вставая на защиту узких интересов, которые господствовали в прошлом. Одним из основных факторов, ограничивающих возможность ICANN справиться с этой трудностью, является наличие неопределенной концепции «интересов общественности» при отсутствии четкой стратегии учета общественных интересов. Из-за того, что ICANN сохраняет неопределенность «интересов общественности», создается впечатление, что корпорация признает ее только на словах. Существуют примеры в прошлом и настоящем, когда эта неопределенность приводила к неудовлетворительным результатам в контексте реагирования на проблемы, разрешения и сведения к минимуму конфликтов и обеспечения соблюдения норм, а также к заметному неравноправию в рамках процесса с многосторонним участием. Все это подрывает доверие общественности к ICANN, которое демонстрирует явные признаки снижения. Растущий успех альтернатив модели именованья на основе множества доменов верхнего уровня является одним из таких признаков растущего кризиса доверия. Кроме того, отсутствие у ICANN четкой стратегии учета интересов общественности, принимающей во внимание нынешнюю и будущую важность Интернета для всего мира, также подрывает уважение и доверие пользователей Интернета к ICANN. Для удовлетворительного служения мировой общественности и восстановления ее доверия ICANN должна разработать четкую концепцию общественных интересов, которая будет направлять процессы разработки политики корпорации, а также четкую стратегию учета интересов общественности.

2) Модель с многосторонним участием (MSM) в сравнении с межправительственным подходом

Является ли подход ICANN с многосторонним участием достаточно устойчивым и жизнеспособным в долгосрочном плане, учитывая растущее давление со стороны правительств и межправительственных организаций?

Многие суверенные государства сначала пренебрежительно отнеслись к Интернету и системе доменных имен (DNS) как к случайному и мимолетному явлению. Осознав в конечном итоге их критическую важность, некоторые государства теперь пытаются восстановить контроль через специальные межправительственные структуры, что способно привести к разрушительным последствиям для инновации и развития Интернета и, возможно, для глобальной доступности и целостности функционирования в привычном нам виде. Ценной и сильной стороной ICANN, в противоположность любому межправительственному подходу, является предложенная модель демократического процесса разработки политики с многосторонним участием. Защищая преимущества данной модели ICANN, пренебрегала ее улучшением для приведения в соответствие с потребностями, ставшими более дифференцированными по мере расширения Интернета и появления новых типов пользователей. За десятилетие ICANN превратилась из небольшой группы тесно связанных друг с другом пионеров во всемирную организацию с глобальными обязанностями. Непрерывные циклы внутренних организационных проверок ICANN не смогли выявить существенных изменений, отвечающих требованиям этой меняющейся среды. Количественный рост постоянных групп и заинтересованных сторон в структуре ICANN должен сопровождаться реальными усилиями по достижению и сохранению равноправия и равновесия разнообразных интересов. Должны существовать средства защиты, обеспечивающие невозможность в будущем скрытно обходить процедуры выработки единого мнения в политических целях. Устав, регулирующий статус и роль заинтересованных сторон, должен быть пересмотрен, чтобы полностью обеспечивать сознательное согласие структур, являющихся компонентами ICANN, включая суверенные государства, представленные через Правительственный консультативный комитет (ПКК, GAC).

3) Международное управление

Приемлемы ли схемы управления критически важными ресурсами Интернета, включая собственную схему внутреннего управления ICANN, для удовлетворения потребностей растущего и многообразного сообщества пользователей Интернета по всему миру?

Схемы управления критически важными ресурсами Интернета постоянно вызывают интерес и озабоченность в мировом масштабе. Соответственно, внутренние схемы управления организаций, отвечающих за руководство критически важными ресурсами Интернета, таких как ICANN, также были и остаются предметом интенсивного международного изучения и источником беспокойства. Учитывая быстрый рост числа пользователей Интернета по всему миру и растущее многообразие их интересов, ICANN необходимо разобраться с важнейшим вопросом о том, каким образом ей следует развивать свои схемы управления для обеспечения соответствия законным ожиданиям всемирного сообщества Интернета, которое все в большей степени становится создателем и потребителем информационного содержания во все более многообразном культурном и лингвистическом контексте, сохраняя при этом многосторонний подход и избегая подводных камней межправительственных решений. Слабость схем внутреннего управления ICANN вызывает у международного сообщества огромную озабоченность. Эта слабость даже была признана самим Национальным управлением США по телекоммуникациям и информационным технологиям (NTIA) с учетом дополнительных требований, недавно добавленных в состав функций агентства IANA, которые касаются необходимости структурного разделения разработки политики и ее реализации, наличия надежной политики в отношении конфликтов интересов, действующей в масштабах всей организации, отражения высокой степени уважения к местным законам стран и требований о проведении консультаций и подготовке отчетов, повышающих прозрачность и подотчетность перед международным сообществом. Способность ICANN выполнить новые требования вызывает сомнения, особенно в ситуации, когда внутренние движущие силы ICANN ограничивают возможности эффективного самостоятельного реформирования, несмотря на видимые усилия по реформированию, например деятельность группы проверки подотчетности и прозрачности (ГППП, ATRT). Медленный прогресс в устранении слабостей внутреннего управления ICANN в сочетании с неспособностью ускорить интернационализацию ICANN в направлении общей международной ответственности за управление критически важными ресурсами Интернета, по-прежнему будет провоцировать шумные споры относительно правомочности ICANN и стимулировать создание альтернативных схем, таких как межправительственные решения.

4) Организационное и практическое сотрудничество

Может ли ICANN эффективно согласовывать действия и сотрудничать с организациями, созданными для решения проблем управления Интернетом, выходящих за рамки круга обязанностей ICANN по технической координации?

Управление Интернетом подразумевает решение сложных проблем общественно-государственной политики с множеством перекрывающихся подведомственных областей и действующих лиц (как являющихся, так и не являющихся государствами). Круг обязанностей ICANN имеет отношение к технической координации, однако технические, эксплуатационные и управленческие решения корпорации относительно системы доменных имен (DNS) оказывают существенное влияние на остальные, нетехнические проблемы политики, которые входят в сферу управления Интернетом. К этим нетехническим проблемам относятся вопросы интеллектуальной собственности, частной жизни, электронной коммерции, безопасности и даже прав человека и культурного (в том числе лингвистического) многообразия. Учитывая взаимосвязь технических политик ICANN и нетехнических политик, входящих в сферу полномочий других организаций, ради интересов мировой общественности у ICANN есть обязательство устанавливать контакты с этими организациями и строить с ними эффективные рабочие взаимоотношения. ICANN еще не продемонстрировала способность инициативно, адекватно и на надлежащем уровне устанавливать контакты, координировать действия и сотрудничать с организациями за пределами своего круга полномочий по технической координации. Натянутые отношения с международными организациями, частично, по причине амбиций и силового давления некоторых национальных учреждений и межправительственных организаций, иногда усугубляются плохо продуманным обращением ICANN. Возможно, причиной некоторых конфликтов также стало отсутствие адекватной и надлежащей реакции ICANN на возникающие трудности и неспособность корпорации воспользоваться сильными сторонами собственного многостороннего подхода.

Рекомендации:

Выше перечислены некоторые вызывающие беспокойство проблемы, которые все более решительно поднимаются многочисленными лицами, в том числе желающими подорвать влияние и даже уничтожить ICANN. В связи с этим, ниже приведены рекомендации, позволяющие инициировать своего рода глубинные изменения, необходимые для адаптации ICANN к этим и другим будущим трудностям:

Заинтересованные стороны, международные взаимоотношения, партнерства: необходимость полного пересмотра

- Опубликовать результаты экспертной оценки трудностей, с которыми ICANN сталкивается в международной и институциональной среде, а также программу корпорации в этой области на следующий год как один из обязательных компонентов стратегического плана.
- Преобразовать роли Правительственного консультативного комитета (ПКК, GAC) и Расширенного консультативного комитета (ПКК, ALAC), чтобы эти органы являлись не только консультативными, но и принимали участие в формировании политики. Эти меры нельзя принимать ни обособленно, ни ранее скоординированной реформы структур, затрагивающей все организации поддержки (ОП, SO) и консультативные комитеты (КК, АС).
- Предусмотреть постоянное наличие квалифицированного персонала и других ресурсов, необходимых для обеспечения долгосрочных, доверительных и динамичных взаимоотношений с другими организациями экосистемы Интернета (IGF, ITU, WIPO, ISOC...). Эти взаимоотношения не будут создаваться исключительно персоналом ICANN, но также должны укрепляться и выдвигаться на передний план заинтересованными сторонами корпорации.
- Изучить условия, на которых национальные домены верхнего уровня (ндВУ, ccTLD) можно будет привести в соответствие с общими стандартами ICANN.
- Включить в состав комитета Правления по международным отношениям (GRC) членов, не входящих в состав Правления, имеющих опыт работы на внешних форумах управления Интернетом, а также опыт в сфере международных дел.

Структурные изменения внутри ICANN

- Обеспечить, чтобы стандартным поведением ICANN при подготовке персоналом всех материалов, протоколов и документов было использование открытой процедуры, если только эта деятельность не носит определенно конфиденциальный характер (то есть явно указано, что предметом являются кадровые вопросы или договора, имеющие отношение к коммерческой тайне).
- Сформировать исполнительный комитет Правления из членов сообщества ICANN.
- Изменить направленность фидуциарных обязанностей директоров в сторону сообщества, а не самой ICANN.
- Улучшить взаимодействие между Правлением и генеральным директором: Правление должно указывать направление и осуществлять надзор, а генеральный директор должен предлагать, внедрять, контролировать и отчетываться.
- Исключить генерального директора из списка голосующих членов Правления и сделать его постоянно присутствующим членом, за исключением случаев, когда Правление принимает иное решение.

- Реорганизовать роли и взаимоотношения с организациями поддержки (ОП, SO) и консультативными комитетами (КК, АС) с четко сформулированной целью улучшить сбалансированность и избежать разрозненности.
- Реформировать процедуры комитета управления Правления (КУП, BGC) для повышения прозрачности и подотчетности, а также для устранения риска захвата.
- Пересмотреть структуру, процедуры и наименование комитета по назначениям.
- Обеспечить проверку отчетов ICANN о достигнутых результатах, включая деятельность по обеспечению соблюдения обязательств, независимым органом (самооценка, выполняемая персоналом, противоречит принципу справедливой оценки).
- Изучить возможность расширения обязанностей отдела урегулирования споров, чтобы охватить роль «независимого лица, выдвигающего возражения» и запросы на «свободный доступ к информации» документов, считающихся конфиденциальными.
- Должным образом учитывать конфликты интересов и исправлять все ситуации, в которых такой конфликт, реальный или мнимый, наносит ущерб взаимному доверию и интересам общественности. Принятие только заявлений о заинтересованности при наличии возможности влияния лично заинтересованных лиц на политику является неэффективной мерой и наносит ущерб престижу ICANN.
- Предусмотреть соответствующий механизм сообщений о фактах незаконной деятельности (например, в отношении конфликтов интересов) с надлежащими принципами защиты, как корпорации, так и лиц, сообщающих о нарушениях.
- Обеспечить постоянную и квалифицированную поддержку каждой группы заинтересованных сторон со стороны персонала.