

УДК 341.9

## Корпорация Интернета по распределению имен и адресов в механизме управления Интернетом

**Касенова М.Б.**

Кандидат юридических наук,  
профессор кафедры международного частного права  
Дипломатической Академии МИД РФ (Москва)

*В дискуссиях о роли интернета, его трансграничного функционирования, дальнейшего развития, и прочее, – вопрос о том: «кто контролирует и управляет интернетом» является ключевым. Управление интернетом связано с деятельностью организаций, обеспечивающих технологическую поддержку и трансграничное функционирование интернета. В статье анализируется деятельность Корпорации интернета по распределению имен и адресов, которая занимает центральное место в технологическом контексте управления интернетом.*

*Ключевые слова: интернет, управление интернетом, киберпространство, доменные имена, Правительственный консультативный комитет, саморегулирование, Администрация адресного пространства интернета, Рабочая группа по интернет-инжинирингу.*

Интернет является центральным звеном информационных и коммуникационных технологий, контекст анализа которого во многом определяется его дихотомией. С одной стороны, интернет – это «техническое изобретение» и как таковое объективно связано с технической поддержкой и технологическим обеспечением его функционирования. Вместе с тем будучи «техническим изобретением», интернет представляет собой средство интеграции материальных, финансовых, интеллектуальных, политических, социальных и др. ресурсов и оказывает влияние на формирование национальных и международных процессов регулирования, обеспечивая коммуникационные связи в международном масштабе.

Дихотомия интернета влияет на разграничение вопросов, связанных, с одной стороны, со сферой, «относящейся к повседневной деятельности технического и эксплуатационного характера», и, с другой стороны, сферой, «связанной с деятельностью правительств и их ролью в выполнении обязательств в решении международных вопросов государственной политики, касающихся интернета» [1-2]. В последнее десятилетие именно такой подход получил отражение в целом ряде международно-правовых документов международных организаций и форумов. Дихотомия интернета, несо-

мненно, влияет и на решение ключевой проблемы: вопроса управления интернетом.

Управление интернетом, в его традиционном в настоящее время понимании, появилось в начале 2000-х гг., а сам термин «управление интернетом» был достаточно условным переводом на русский язык английского эквивалента «*Internet Governance*»<sup>1</sup> [3]. Несмотря на то, что такой перевод содержательно не совсем соответствует существу рассматриваемого явления, из всего терминологического многообразия предложенных переводов именно «управление интернетом» стало использоваться и в доктрине, и в практике дипломатической деятельности. Понятие «управление интернетом» означает «разработку и применение правительствами, частным сектором и гражданским обществом, при выполнении ими своей соответствующей роли, общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, регулирующих эволюцию и применение интернета» [4].

Это определение, считающееся в настоящее время общепризнанным, было разработано Рабочей

<sup>1</sup> Отметим, что в документах международных организаций термин «*Internet Governance*» переводится как «управление использованием интернета» и «управление интернетом».

группой по управлению интернетом (*Working Group on Internet Governance, WGIG*) при Генеральном секретаре ООН [5].

Саморегулирование (*Self-Regulation*) является неотъемлемой частью и основой интернета, но представление о том, что интернет никому не принадлежит, его никто не может выключить, что интернет в определенном смысле представляет собой нейтральное пространство, существующее без централизованного контроля [6], – не совсем корректно. «Центральный аппарат» управления и координации работы интернета существует, поскольку существует объективная необходимость выполнения как минимум трех конкретных функций. Во-первых, выработка принципов выделения блоков интернет-адресного пространства (*Internet Protocol Address*, далее – «IP-адрес»). Во-вторых, эксплуатация корневых серверов (*Operating the Root Servers*), позволяющих подключенным к интернету устройствам находить друг друга, а пакетам данных перемещаться от отправителя к получателю по всей сети интернет, включая осуществление функции назначения параметров протокола «http» адреса. В-третьих, создание и администрирование системы доменных имен и адресов интернета (*Domain Name System*, далее – «DNS») [2], без которых существование и функционирование целостного трансграничного интернета невозможно.

Изложенное делает понятным, что управление интернетом прежде всего связано с деятельностью организаций, обеспечивающих осуществление обозначенных выше функций, технологическую поддержку и трансграничное функционирование интернета. К числу таких организаций относятся Общество интернета, Корпорация интернета по распределению имен и адресов, Консорциум Всемирной сети.

Корпорация интернета по распределению имен и адресов (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers*, далее – «ICANN») была создана в соответствии с законами штата Калифорния (США) как некоммерческая организация, осуществляющая деятельность в качестве оператора доменного пространства интернета. До создания ICANN вопросами распределения имен и адресов в интернете и осуществлением надзора за всей системой доменных имен занималось Правительство США в лице Министерства торговли США. Созданием ICANN в 1998 г. процесс передачи создания и администрирования системы доменных имен и адресов интернета (*DNS*) от Правительства США к ICANN был формально завершен. Однако, Правительство США продолжало сохранять фактический контроль, поскольку деятельность ICANN как организации, являющейся юридическим лицом штата Калифорния (США) и представляющей «частный сектор», зиждилась на возобновляемом контракте с Правительством США [7].

В настоящее время ICANN «централизованно и единолично» осуществляет трансграничную координацию системы присвоения доменных имен и адресов в интернете, контролирует выполнение базовых принципов. Вместе с тем ICANN не управляет «содержимым интернета», не осуществляет фильтрацию нежелательного контента, не предоставляет доступа к интернету. Но именно ICANN поддерживает безопасность, стабильность и взаимодействие Сети, решает, какие устройства могут быть подключены к интернету и какие у них будут доменные имена [8-9]. Именно ICANN принимает решение об утверждении и вводе в эксплуатацию новых доменов верхнего уровня, о регистрации доменных имен для государств, географических регионов. Так, ICANN делегировала государствам полномочия создания и администрирования «страновых» доменов верхнего уровня (*ccTLD*), например, Австралии (.au), Японии (.jp), Малави (.mw) и др. [10].

ICANN осуществляет администрирование родовых доменов верхнего уровня (*Generic Top Level Domain*, далее – «gTLD»). До 2001 г. было создано семь родовых доменов верхнего уровня (*gTLD*), а именно: .com, .org, .net, .edu, .int, .mil, .gov. В последующем, в связи с революционным ростом интернета, ICANN утвердила использование еще семи новых общих доменов: .info, .biz, .name, .coop, .museum, .aero, .pro. Эти новые домены к 2004 г. стали функционировать в полном объеме. Начиная с 2003 г. ICANN утвердила еще 6 доменов верхнего уровня: .cat, .mobi, .tel, .travel, .asia, .jobs. и, с утверждением и вводом в эксплуатацию домена .xxx в 2011 г., общее число доменов верхнего уровня увеличилось до 21.

Система доменных имен и адресов интернета (*DNS*) администрируется ICANN путем заключения соответствующего соглашения с юридическим или физическим лицом (оператором, организацией-регистратором и др.), который поддерживает адреса доменов. Принципиальным моментом является то, что система доменных имен и адресов интернета (*DNS*) является ключевым вопросом управления интернетом. Следует отметить, что долгое время вопрос управления интернетом рассматривался исключительно в контексте борьбы за контроль над системой распределения доменных имен, и в настоящее время этот контекст не только не теряет актуальности, более того, он приобретает новый импульс развития в связи с расширением зоны доменов верхнего уровня [11-12].

Изначально деятельность ICANN была основана на Учредительном договоре (*Articles of Incorporation*) 1998 г., Уставе (*ICANN Bylaws*) 1998 г., а также специальном соглашении, заключенном между ICANN и Министерством торговли США, которое называлось «Меморандум о взаимопонимании» (*Memorandum of Understanding*, далее

– «MoU») или «Меморандум» [13, с. 212-213; 14, с. 29-43; 15-17; 18, с. 174-176]. Основной целью заключения Меморандума была постепенная передача системы распределения доменных имен (*DNS*) от Правительства США к ICANN. Меморандум закреплял систему распределения доменных имен (*DNS*) за ICANN и оставлял за Правительством США осуществление контрольных и надзорных функций за деятельностью ICANN.

Существовавшую систему взаимоотношений между Правительством США и ICANN характеризуют следующие примеры. Один из них – переназначение домена верхнего уровня «.iq» Ираку. Как было сказано ранее, «страновые» (национальные) домены верхнего уровня используются или резервируются для суверенных государств, территорий, географических местностей. Первоначально ICANN предоставила право администрирования домена «.iq» живущему в Техасе палестинцу Байану Элаши (*Bayan Elashi*), однако вернула эти обязанности себе после того, как в 2002 г. Б. Элаши попал в тюрьму за финансирование террористической организации. После американского вторжения в Ирак в 2003 г. Пол Бремер (*Paul Bremer*), глава Временной администрации в Ираке, обратился к ICANN с просьбой выделить национальный домен верхнего уровня «.iq» будущему правительству Ирака, но ICANN отклонила заявку, мотивировав отказ тем, что Ирак еще не является достаточно стабильной страной. Только в ноябре 2005 г. иракские официальные лица смогли объявить о начале работы национального домена верхнего уровня «.iq» в интернете [19].

Другой пример связан с известным делом по заявке на домен .xxx. В августе 2005 г. ICANN должна была вынести решение по заявке одного предпринимателя из Флориды (США), относительно создания нового домена верхнего уровня .xxx. для взрослых пользователей сети интернет. Принятие решения ICANN несколько раз откладывала из-за официального протеста со стороны Правительства США. Правительство США, в лице Министерства торговли США, выразило «озабоченность» по поводу создания и регистрации домена верхнего уровня .xxx и направило Председателю Правления ICANN Венту Серфу (*Vinton Cerf*) соответствующее извещение. Правление ICANN 10 мая 2006 г. проголосовало против заключения соответствующего договора и отклонило заявку на регистрацию домена верхнего уровня .xxx [20-22].

Взаимоотношения ICANN с Правительством США, в лице Министерства торговли, динамично развивались, а правовым основанием этих взаимоотношений был Меморандум о взаимопонимании (MoU) в соответствующей редакции. В течение девяти лет между ICANN и Министерством торговли США было заключено семь MoU. ICANN предоставило Министерству торговли США 13 отчетов

о состоянии работ в соответствии с требованиями, показателями и задачами, закрепленными в соответствии с действующей редакцией Меморандума о взаимопонимании [23].

В 2006 г. ICANN и Министерство торговли США заключили Соглашение о совместной деятельности (*Joint Project Agreement*, далее – «JPA») [24], призванное содействовать становлению ICANN как «стабильной и независимой организации» и «уменьшить» контроль со стороны Правительства США за деятельностью ICANN. В JPA закреплялось, что эффективность работы ICANN оценивается Министерством торговли по десяти основным показателям [25]. JPA был заключен сроком на три года и его действие заканчивалось 30 сентября 2009 г. В последний день было принято решение о прекращении действия JPA и о заключении нового соглашения, названное «Подтверждение обязательств со стороны Министерства торговли США и Корпорации интернета по распределению имен и адресов» (*Affirmation of Commitments by the United States Department of Commerce and the Internet Corporation For Assigned and Numbers*, далее – «Affirmation of Commitments») [26].

Институциональная структура ICANN, предусмотренная Уставом ICANN (*Bylaws*) 1998 г., реформировалась, и самая самая значительная реорганизация ICANN произошла в 2002 г. В частности, был существенно изменен порядок деятельности Правления ICANN: выборные члены были упразднены, а на смену процедуре голосования пришла практически полностью внутренняя процедура выборов, закрепляющая порядок и правила, учитывающие «географическое разнообразие» заинтересованных государств, «с тем, чтобы решить вопрос о международном представительстве в ICANN» [27-28].

В настоящее время действующая институциональная структура ICANN значительно отличается от первоначальной [27, 28], и основу деятельности ICANN составляют Учредительный договор (*Articles of Incorporation*), Устав (*ICANN Bylaws*) в редакции от 16 марта 2012 г., а также Соглашение *Affirmation of Commitments*.

Учредительные документы устанавливают, что основной целью деятельности (миссией) ICANN является осуществление координации трансграничных систем уникальных идентификаторов интернета на глобальном уровне, в частности, обеспечение стабильной и безопасной работы этих систем. В этих целях ICANN, во-первых, управляет назначением и передачей трех типов уникальных идентификаторов интернета: доменные имена (*DNS*); адреса интернет-протокола (*IP-адреса*) и номера автономной системы (*AS*); порты протокола и номера параметров (*Protocol Port and Parameter Numbers*); во-вторых, координирует работу и развитие корневой зоны серверов доменных имен (*DNS*); в-третьих, управляет



разработкой политики, имеющей непосредственное отношение к этим техническим функциям.

Действующий Устав ICANN закрепляет институциональный и организационный механизм, который соответствует реализации ее миссии [29]. В связи с тем, что система доменных имен и адресов интернета (*DNS*) является ключевым вопросом управления интернетом, целесообразно обратиться к рассмотрению такого структурного подразделения ICANN как Правительственный консультативный комитет.

Правительственный консультативный комитет (*Governmental Advisory Committee*, далее – «GAC») или «Правительственный комитет» состоит из представителей, назначаемых правительствами, представителей международных межправительственных организаций и международных организаций, а также представителей отдельных географических регионов. Компетенция GAC заключается в консультировании Правления ICANN по вопросам, связанным с деятельностью правительств и их ролью «в выполнении их обязательств в решении международных вопросов государственной политики, касающихся интернета». Правительственный комитет не вправе действовать от имени ICANN, но он компетентен рассматривать вопросы государственной политики, связанной с деятельностью ICANN и давать рекомендации Правлению ICANN [30].

Правительственный комитет вправе разрабатывать и принимать собственные внутренние принципы деятельности, регламенты и правила процедур, и все принимаемые документы такого рода публикуются на веб-сайте ICANN. Деятельность Правительственного комитета основывается на ряде основополагающих документов, которые регулярно пересматриваются, отражая происходящие изменения в управлении интернетом. В качестве примера можно назвать «Руководящие принципы» (*Core Principles*) в редакции 2011 г. [31].

Правительственный комитет ежегодно назначает одного представителя без права голоса в Правление ICANN (*Board of Directors*) без ограничений в отношении повторного назначения, а также ежегодно назначает своих представителей в другие структурные органы ICANN, например, в Комитет по назначениям (*Nominating Committee*), в Совет организации поддержки (*Supporting Organization Councils*), Консультативный комитет (*Advisory Committees*).

В компетенцию GAC входит также консультирование ICANN по всем спорным вопросам, связанным с политикой государств, прежде всего рассмотрение деятельности ICANN с точки зрения взаимодействия между политикой ICANN и национальным правом того или иного государства, а также политикой ICANN и действующими международными договорами. Участие представителей государства в Правительственном комитете позволяет государствам оказывать влияние на политику

в сфере администрирования доменными именами верхнего уровня (*DNS*) и связанные с этим функции, которые фактически определяют трансграничное функционирование интернета.

Правительственный комитет возглавляет Председатель, избираемый членами комитета в соответствии с уставом. Каждый член GAC назначает в Правительственный комитет одного аккредитованного представителя, который должен занимать официальную должность в органе государственного управления соответствующего члена GAC. Устав предусматривает, что аккредитованный представитель должен «занимать выборную должность в правительстве или являться сотрудником такого правительства, органа государственной власти или международной межправительственной организации, и его основная функция в таком правительстве, органе государственной власти или организации должна быть связана с вопросами разработки государственной или публичной политики или оказании влияния на такую политику» [32].

Членами Правительственного комитета на сегодняшний день являются около 100 государств [33]. Российская Федерация является членом Правительственного комитета ICANN с 2009 г. В настоящее время в GAC Россию представляют три официальных лица Министерства связи и массовых коммуникаций [32]. На регулярной основе в работе GAC принимают участие также представители ряда международных организаций и международных межправительственных организаций, например, Международного союза электросвязи (МСЭ), Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), ЮНЕСКО, Интерпола, ОЭСР, Азиатско-Тихоокеанский форума, Совета Европы и др.

Деятельность Правительственного комитета, GAC, определенным образом влияет на «интернационализацию» процесса принятия решений в ICANN. Так, введение новых родовых доменов верхнего уровня (*gTLD*) входит в компетенцию GAC. Основополагающим документом для GAC является «Руководство для Правительственного консультативного комитета по выдвижению возражений против ввода новых родовых доменов верхнего уровня» (*Applicant Guidebook Power for the GAC to Object new gTLD Application, GAC Guidebook*) в редакции от 4 июня 2012 г. В соответствии с указанным документом, Правительственный комитет вправе выразить возражения против введения новых родовых доменов верхнего уровня (*gTLD*). В том случае, если GAC приходит к консенсусу – «обоснованная презумпция» (*Strong Presumption*) – против заявки о вводе нового домена, Правление ICANN должно такую заявку отклонить. Если же возражения высказаны лишь некоторыми правительствами, входящими в Правительственный комитет, Правление ICANN должно провести предварительные перегово-

воры с целью выяснения сути возражений, прежде чем принимать то или иное решение по заявке на введение нового родового домена верхнего уровня (gTLD). Кроме того, Правительственный комитет вправе выразить возражение о введении доменов верхнего уровня и вынести соответствующее решение, если существуют основания, что вводимые домены верхнего уровня «не связаны с глобальными общественными интересами» (*Global Public Interest*) или являются спорными. Вместе с тем, даже если Правительственный комитет может формально «торпедировать» ввод любых новых родовых доменов верхнего уровня (gTLD) и вправе высказать возражения по любому аспекту ввода новых доменов, все же окончательное решение принимает Правление ICANN.

Следует отметить, что отношения между Правлением ICANN и GAC были «проблематичными» с самого начала существования ICANN. Первоначальная редакция Устава ICANN 1998 г. содержала достаточно расплывчатую формулировку о том, что GAC выносит рекомендации для Правления ICANN, вместе с тем обязанность Правление следовать этим рекомендациям не предусматривалась. Реформирование ICANN в 2002 г. привело к упорядочению формальных взаимоотношений между GAC и Правлением ICANN, но принятие окончательных решений сохранилось за Правлением ICANN, такой порядок сохраняется и в настоящее время [34].

Состав GAC, его компетенция и порядок его функционирования, с одной стороны, несомненно, позволяет заинтересованным сторонам, включая правительства, международные организации, и проч., влиять на «разработку и применение ... общих принципов, норм, правил, процедур принятия решений и программ, регулирующих эволюцию и применение интернета и ... выполнять свою соответствующую роль» [3]. С другой стороны, действующая модель взаимодействия GAC и Правления ICANN, когда существует «юридически обязательный порядок» и «необязательные рекомендации», нуждается в изменении, поскольку система доменных имен и адресов интернета (DNS) является ключевым вопросом управления интернетом. Тем не менее, существование такого органа как GAC имеет практическое значение для правительств в выполнении ими «обязательств в решении международных вопросов государственной политики, касающихся интернета».

#### Литература:

1. <http://www.fags.org/rfcs/rfc158.htm>.
2. <http://ru.wikipedia.org/wiki/DNS>
3. <http://www.ifapcom.ru/files/Documents/resolution133.pdf>.
4. Результаты Всемирного саммита информационного общества (World summit on the Information Society Outcome Documents): Geneva 2003. – Tunis 2005. – URL: <http://www.itu.int/wsis/outcome/booklet.pdf>
5. <http://www.wsis/wgig/docs/wgig-background-report.pdf>.
6. Carpenter B. The Architectural Principles of the Internet. – URL: <http://www.dbj.rtf.bw.schu.de/feacher/info/rfc/rfc.htm>.
7. [http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6\\_5\\_98dns.htm#N\\_16\\_](http://www.ntia.doc.gov/ntiahome/domainname/6_5_98dns.htm#N_16_).
8. [http://en.wikipedia.org/wiki/Generic\\_top-level\\_domain&](http://en.wikipedia.org/wiki/Generic_top-level_domain&)
9. <http://newgtlds.icann.org/en/announcements-and-media/announcement-23jan12-en&usg>.
10. Arx K.G. von; Hagen G.R. Sovereign Domains: A Declaration of Independence of ccTLDs from Foreign Control // 9 Rich. J.L. & Tech. 4 (2002).
11. [http://www.bbc.co.uk/science/2011/06/110619\\_icann\\_domain\\_names.shtml](http://www.bbc.co.uk/science/2011/06/110619_icann_domain_names.shtml)
12. [www.icann.org/en/tlds/](http://www.icann.org/en/tlds/).
13. Бабкин С.А. Интеллектуальная собственность в Интернет. – М.: АО «Центр ЮрИнфоР», 2006. – 512 с.
14. Касенова М.Б. Международно-правовое управление интернетом. – М., 2010. – 500 с.
15. <http://www.icann.org/general/icann-mou-25nov98.htm>
16. [http://www.ntia/doc/gov/ntiahome/domainname/agreements6\\_09162003.htm](http://www.ntia/doc/gov/ntiahome/domainname/agreements6_09162003.htm)
17. <http://www.ntia/doc/gov/ntiahome/domainname/icann-memorandum.htm>
18. Кубалий Я. Управление Интернетом. – М., 2010. – 208 с.
19. [http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story\\_id=3207](http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=3207).
20. Mayer-Schönberger V.; Ziewitz M. Jefferson Rebuffed: The United States and the Future of Internet Governance. // The Columbia Science and Technology Law Review. 8 Colum. 188 (2007).
21. [http://www.theregister.co.uk/2005/12/01/icann\\_kills\\_xxx/](http://www.theregister.co.uk/2005/12/01/icann_kills_xxx/).
22. <http://www.icann.org/announcements>.
23. <http://www.icann.org/general/agreements.htm>.
24. <http://www.icann.org/en/correspondence/jpa-submission-final-v1-09jan08-ru.pdf>.
25. [http://cctld.ru/ru/press\\_center/news/news\\_detail.php?ID=555](http://cctld.ru/ru/press_center/news/news_detail.php?ID=555).
26. <http://www.icann.org/ru/news/announcements/announcement-30sep09-ru.htm>.
27. <http://www.icann.org/general/bylaws.htm#VI>.
28. <http://www.icann.org/general/archive-bylaws/bylaws-15dec02.htm>.
29. <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>.
30. <http://www.icann.org/ru/about/learning/glossary>.
31. <http://gac.icann.org/gac>.
32. <http://gacweb.icann.org/display/gacweb/GAC+Representatives#GACRepresentatives-R>.
33. <http://gac.icann.org/gac-representatives/>.
34. [http://www.circleid.com/posts/20121024\\_is\\_icann\\_stumbling\\_forward\\_gac\\_advice](http://www.circleid.com/posts/20121024_is_icann_stumbling_forward_gac_advice).

## Internet Corporation for Assigned Names and Numbers in Internet Management

**M.B. Kasenova**

***Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation***

*“Who controls and manages Internet” is the key question in the discussions of the role of Internet, its trans-boundary functioning and further development. Internet management is connected with the activities of the organizations, providing technical support and trans-boundary functioning. The paper deals with the activities of Internet Corporation for Assigned Names and Numbers that occupies central place in technological context of Internet management.*

*Key words: Internet, Internet management, cyberspace, domain names, Government Advisory Committee, self-regulation, Internet Assigned Numbers Authority, Working group on Internet engineering.*

