

# Приложение А. Историческая справка

---

## Историческая справка

Данный раздел содержит общее описание процесса усовершенствования подотчетности и управления ICANN, а также его обоснование в рамках передачи NTIA своей координирующей роли в исполнении функций IANA.

### Историческая справка по вопросу передачи NTIA своей координирующей роли в исполнении функций IANA

14 марта 2014 года Национальное управление по телекоммуникациям и информации (США) Министерства торговли США заявило о намерении передать исполнение координирующей роли в осуществлении функций администрации адресного пространства Интернет (IANA) и связанные с ними функции по управлению корневой зоной глобальному сообществу заинтересованных сторон. NTIA попросила ICANN организовать процесс с участием многих заинтересованных сторон для того, чтобы разработать предложение о передаче функций.

Объявляя об этом, NTIA уведомило ICANN, что предложение по передаче должно пользоваться широкой поддержкой сообщества и отвечать следующим принципам:

- Поддержка и оптимизация модели с участием многих заинтересованных сторон.
- Обеспечение безопасности, стабильности и отказоустойчивости системы доменных имен Интернета.
- Удовлетворение потребностей и ожиданий глобальных заказчиков и партнеров услуг IANA.
- Поддержание открытости Интернета.

Кроме того, NTIA указало, что не примет предложение, в котором взамен роли NTIA будет предложено решение, предполагающее руководство со стороны правительств или межправительственных организаций.

В июле 2014 года была сформирована Координационная группа по передаче координирующей роли в исполнении функций IANA (ICG) для составления и отправки в NTIA через Правление ICANN предложения по передаче, соответствующего ключевым принципам, которые были сформулированы в объявлении NTIA. В составе ICG работает 30 человек, представляющих 13 сообществ сторон, непосредственно или косвенно заинтересованных в исполнении функций IANA. Непосредственно заинтересованные стороны — это «прямые потребители» функций IANA, например операторы регистратур доменов верхнего уровня, в то время как косвенно заинтересованные стороны — это все те, кому исполнение функций IANA приносит пользу, например коммерческие структуры и конечные пользователи.

В сентябре 2014 года ICG опубликовала Запрос предложений (RFP) и отправила его трем сообществам. Трём операционным сообществам, имеющим прямые операционные или сервисные взаимоотношения с функциями IANA, то есть сообществам доменных имен, ресурсов нумерации и параметров протоколов было предложено представить в ICG официальный ответ, содержащий описание использования этим сообществом функций IANA, существующие до передачи схемы, предложения по схемам контроля и обеспечения подотчетности после передачи и все ожидаемые последствия этой передачи.

Каждое из операционных сообществ сформировало рабочую группу для составления своего предложения:

- **Доменные имена:** Сквозная рабочая группа сообщества по разработке предложения о передаче координирующей роли в исполнении функций IANA, связанных с именами (CWG по передаче координирующей роли)
- **Ресурсы нумерации:** Объединенная группа региональных интернет-регистратур (RIR) по составлению предложения о передаче функций IANA (группа CRISP)
- **Параметры протоколов:** Рабочая группа по планированию передачи функций NTIA/IANA (РГ IANAPLAN)

В январе 2015 года группа ICG получила предложение от сообщества параметров протоколов и предложение от сообщества ресурсов нумерации; сообщество доменных имен завершило работу над своим предложением для группы ICG в июне 2015 года.

После получения предложений от всех 3 сообществ группа ICG проводит оценку соответствующих документов и составляет полное предложение по передаче координирующей роли. При этом будут предоставлены дополнительные возможности для высказывания мнений и комментариев.

## **Введение в процесс усовершенствования подотчетности и управления ICANN**

На первоначальной стадии обсуждения процесса передачи координирующей роли в исполнении функций IANA сообществом ICANN был поднят более широкий вопрос о влиянии передачи на существующие механизмы подотчетности ICANN. В результате этого диалога был разработан процесс усовершенствования подотчетности ICANN для подготовки предложений по реформированию, позволяющих реализовать такой уровень подотчетности ICANN перед глобальным сообществом многих заинтересованных сторон, который будет удовлетворительным в отсутствие исторических договорных отношений с правительством США. Эти договорные отношения с 1998 года рассматривались в качестве одной из гарантий подотчетности организации ICANN в целом.

На основании дискуссий сообщества в марте 2014 года на открытой конференции ICANN в Сингапуре, ICANN опубликовала предлагаемый процесс усовершенствования подотчетности ICANN, обеспечив возможность открытого диалога и получения комментариев сообщества в период с 6 мая по 27 июня 2014 года в дополнение к комментариям, полученным во время специально посвященного этому совещания по усовершенствованию подотчетности ICANN, которое состоялось 26 июня 2014 года в рамках конференции ICANN 50 в Лондоне. Комментарии, связанные с разработкой процесса, были учтены при доработке

второго варианта процесса, опубликованного 14 августа 2014 года. В ответ на просьбы сообщества дать дополнительное время для анализа предложений и отправки вопросов и комментариев, ICANN организовала дополнительный 21-дневный период обсуждения с 6 по 27 сентября 2014 года.

Итоговый документ «Усовершенствование подотчетности ICANN: пересмотренный процесс и дальнейшие действия» содержит сведения о рекомендованных способах укрепления механизмов широкой подотчетности ICANN в свете передачи, в том числе анализ существующих механизмов, например, предусмотренных в Уставе ICANN и документе «Подтверждение обязательств».

## Формирование CCWG по подотчетности

После нескольких периодов общественного обсуждения и дискуссий на тему подотчетности состоящая из представителей пяти групп сообщества ICANN Проектная группа (DT) спланировала, сформировала и утвердила Сквозную рабочую группу сообщества по усовершенствованию подотчетности ICANN (CCWG по подотчетности). Дополнительная информация, в том числе проекты документов и стенограммы совещаний Проектной группы, которая разработала устав CCWG по подотчетности (см. приложение Б), представлены на вики-сайте CCWG по подотчетности.

3 ноября устав группы CCWG по подотчетности был разослан для утверждения. За прошедший период Устав утвердили следующие организации:

- Организация поддержки родовых имен (GNSO) — 13 ноября 2014 года
- Расширенный консультативный комитет по делам индивидуальных пользователей (ALAC) — 18 ноября 2014 года
- Организация поддержки национальных доменов (ccNSO) — 20 ноября 2014 года
- Правительственный консультативный комитет (GAC) — 8 декабря 2014 года
- Организация поддержки адресов (ASO) — 9 декабря 2014 года
- Консультативный комитет по безопасности и стабильности (SSAC) — 6 июля 2015 года

## Состав CCWG по подотчетности

Группа CCWG по подотчетности состоит из 162 человек, из которых 28 членов были назначены организациями-учредителями группы CCWG, перед которыми они теперь отвечают, 136 участвует от собственного лица, а 99 — в качестве наблюдателей в списке рассылки. Каждая из организаций-учредителей имеет право назначить в состав рабочей группы не менее 2 и не более 5 членов в соответствии с собственными правилами и процедурами.

### ***В СОСТАВ CCWG ПО ПОДОТЧЕТНОСТИ ТАКЖЕ ВХОДЯТ СЛЕДУЮЩИЕ ЛИЦА:***

- 1 представитель Правления ICANN, который выражает мнение Правления и передает опыт Правления во время работы и дискуссий;
- 1 представитель персонала ICANN, вносящий свой вклад в обсуждение;
- 1 бывший член Рабочей группы по анализу отчетности и транспарентности (ATRT), который выступает в качестве представителя, выражает мнение и обеспечивает отсутствие дублирования работы;

- 2 члена Координационной группы по передаче координирующей роли в исполнении функций IANA (ICG), участвующие в деятельности CCWG по подотчетности, в том числе два представителя, обеспечивающие взаимодействие между двумя группами.

Кроме того, есть семь консультантов, назначенных Рабочей группой общественных экспертов (PEG), в функции которых входит проведение исследований и предоставление советов и информации о наилучшей мировой практике для обогащения дискуссий CCWG по подотчетности и одновременного взаимодействия с широкой глобальной сетью экспертов по подотчетности.

Группа CCWG по подотчетности открыта для всех: к ее работе в качестве участника или наблюдателя может присоединиться любой желающий. Участники могут быть из организаций-учредителей, групп заинтересованных сторон или организаций, не представленных в составе CCWG по подотчетности или не ведущих деятельности в составе ICANN. Кроме того, возможно и самовыдвижение. Те, кто желает только следить за происходящим в рамках дискуссий CCWG, могут подписаться на список рассылки в качестве «наблюдателя», что дает право читать материалы в списке рассылки.

Первое совещание группы состоялось в декабре 2014 года, и с тех пор она проводит совещания еженедельно. Группа функционирует в транспарентной среде: ее обсуждения в списке рассылки, архивы совещаний, проекты документов и корреспонденция документируются на общедоступном вики-сайте.

## Рабочие потоки

Согласно Уставу CCWG по подотчетности работа этой группы разделена на два рабочих потока, которые определены следующим образом:

- **Рабочий поток 1:** направлен на механизмы усовершенствования подотчетности ICANN, которые должны действовать сейчас или в будущем в пределах периода процесса передачи координирующей роли в исполнении функций IANA;
- **Рабочий поток 2:** направлен на рассмотрение вопросов подотчетности, по которым сроки подготовки решений и полной реализации могут быть установлены после окончания периода передачи координирующей роли в исполнении функций IANA.

## Методология

В данном разделе описана методология разработки и составления CCWG по подотчетности своего предложения в рамках Рабочего потока 1.

### Определение требований для Рабочего потока 1

Основная цель CCWG по подотчетности состоит в том, чтобы подготовить предложения по усовершенствованию подотчетности ICANN перед всеми заинтересованными сторонами. Первым этапом достижения указанной цели стало осмысление и описание текущего положения дел. Чтобы сделать это рациональным образом, CCWG по подотчетности определила четыре первоначальных направления работы:

- **Направление работы № 1:** существующие механизмы подотчетности (в том числе проверки подотчетности согласно документу «Подтверждение обязательств»)
- **Направление работы № 2:** анализ предложений, полученных в ходе общественного обсуждения, и распределение их между рабочим потоком 1 и рабочим потоком 2 (WS1 и WS2)
- **Направление работы № 3:** анализ проблем, выявленных CWG по передаче координирующей роли
- **Направление работы № 4:** выявление возможных чрезвычайных обстоятельств (особенно относящихся к Рабочему потоку 1)

Работу по указанным четырем направлениями вели добровольцы из числа членов и участников группы CCWG по подотчетности, которые использовали для этого отдельные списки рассылки и вики-страницы.

### **Направление работы № 1: перечень существующих механизмов подотчетности**

Одним из первых отчетов группы CCWG по подотчетности стал перечень существующих механизмов подотчетности от 15 декабря 2014 года, подготовленный всего через неделю после первого совещания CCWG по подотчетности. Этот перечень явился отправной точкой обсуждения в группе CCWG по подотчетности того, какие механизмы подотчетности ICANN необходимо усовершенствовать, чтобы устранить выявленные группой риски, и того, где могут остаться пробелы, для устранения которых группе нужно разработать новые механизмы.

### **Направление работы № 2: оценка комментариев, поступивших на сегодняшний день**

Еще одно из первоначальных направлений работы группы CCWG было посвящено анализу совокупности комментариев, полученных во время разработки процесса усовершенствования подотчетности ICANN, и распределению проблем, которые необходимо решить, между рабочим потоком 1 и рабочим потоком 2. Группа систематизировала эти комментарии на основе следующего рационального обоснования:

- Рабочий поток 1 предназначен для усовершенствования механизмов подотчетности, которые необходимо ввести в действие или определить до передачи координирующей роли в исполнении функций IANA.
- Механизмами Рабочего потока 1 являются такие, которые после их введения в действие или определения обеспечили бы уверенность сообщества в том, что любой механизм подотчетности, который в дальнейшем усовершенствует подотчетность ICANN, будет реализован при наличии единодушной поддержки со стороны сообщества, даже если это встретит сопротивление руководства ICANN или будет противоречить интересам ICANN как юридического лица.
- Все остальные согласованные элементы можно отнести к рабочему потоку 2, при условии, что механизмы рабочего потока 1 будут достаточны для обеспечения реализации элементов рабочего потока 2, невзирая на сопротивление руководства и Правления ICANN.

В дополнение к систематизации комментариев был выполнен их анализ экспертом из рабочей группы по анализу подотчетности и прозрачности (ATRT), который в соответствующих случаях сделал ссылку на рекомендации ATRT. По состоянию на 15 января 2015 года работа в рамках направления № 1 была завершена.

### **Направление работы № 3: взаимосвязь с работой сквозной рабочей группы сообщества по функциям, связанным с именами (CWG)**

Группа CCWG по подотчетности также рассмотрела составляющие подотчетности, которые были определены CWG по передаче координирующей роли. Ввиду наличия четкой связи между работой этих двух групп, сопредседатели CWG по передаче координирующей роли и CCWG по подотчетности решили, что группе CWG по передаче координирующей роли целесообразно предоставить CCWG по подотчетности список проблем, выявленных в ходе обсуждения областей, в которых деятельность обеих групп может пересекаться. Между двумя группами было налажено надежное сотрудничество, включая проведение координационных селекторных совещаний руководителей и обмен письмами.

В январе 2015 года группа CCWG по подотчетности широко обсудила составленный группой CWG по передаче координирующей роли список проблем, сформулировала свое предложение и указала, что этим направлениям работы группа CCWG будет уделять свое внимание.

Хотя эта работа была завершена в марте 2015 года, сотрудничество будет продолжаться вплоть до выполнения группами всех своих обязанностей.

### **Направление работы № 4: рабочая команда по стресс-тестам и чрезвычайным обстоятельствам**

Последним направлением деятельности стала идентификация основных стресс-тестов и чрезвычайных обстоятельств, которые CCWG по подотчетности могла бы использовать для проверки предлагаемых механизмов и решений после их проработки.

Цель этой группы состояла в идентификации основных чрезвычайных обстоятельств, которые CCWG должна учитывать при оценке предлагаемых механизмов и решений после их проработки. Согласно определению группы, чрезвычайные обстоятельства имеют следующий состав:

- событие (угроза) для договора на исполнение функций IANA;
- соответствующее последствие, например создание существенной помехи для действующей политики или процессов разработки политики, и;
- выявление известных планов действий в чрезвычайных обстоятельствах, если таковые имеются.

Первоначально был определен 21 широкий сценарий, в том числе, к примеру, влияние финансового кризиса в отрасли доменных имен, захват власти одной или несколькими группами заинтересованных сторон и аннулирование документа «Подтверждение обязательств». Полный список представлен на веб-странице направления работы 4.

Комитет по оценке рисков Правления ICANN также внес свой вклад в работу группы, представив информацию о выявленных в ICANN рисках в масштабе предприятия. Кроме того, сведения о стратегически важных рисках, с которыми может столкнуться ICANN, определены в документе «Стратегический план ICANN на 2016–2020 финансовые годы».

Эта работа продолжается в рамках рабочей команды для проведения стресс-тестов (рабочая команда ST): во время встречи в Стамбуле стресс-тесты были разбиты на 5 категорий — финансовый кризис или банкротство, невыполнение взятых на себя операционных обязательств, судебные иски и законодательные действия, невыполнение задач по обеспечению подотчетности и невыполнение задач по обеспечению подотчетности внешним заинтересованным сторонам; после встречи в Стамбуле рабочая группа ST продолжила в обычном порядке рассматривать существующие стресс-тесты и определять новые стресс-тесты, а также сценарии их применения. При рассмотрении комментариев, полученных по итогам первого общественного обсуждения, были определены 9 дополнительных стресс-тестов, которые были включены во 2-й проект для общественного обсуждения. Действия рабочей команды по стресс-тестам, выполненные на данный момент и продолжающиеся в настоящее время, описаны в разделе 10 настоящего предложения.

## Определение требований высокого уровня рабочего потока 1

Состоявшееся 19–20 января 2015 года очное совещание во Франкфурте стало важным поворотным моментом для CCWG по подотчетности: группа перешла от этапа оценки к этапу разработки. В рамках этого этапа разработки CCWG по подотчетности наметила требования Рабочего потока 1, что привело к реструктуризации группы путем деления на две рабочих команды:

- **Рабочая команда 1:** полномочия сообщества (WP1) рассматривает полномочия сообщества, позволяющие сохранить подотчетность ICANN, и должна достичь консенсуса относительно наиболее подходящих механизмов, позволяющих сообществу воспользоваться этими полномочиями. WP1 определит необходимые для этого изменения (например, изменения Устава).
- **Рабочая команда 2:** пересмотр и исправление ошибок (WP2) рассматривает усовершенствования существующих механизмов подотчетности и новые механизмы с целью определения стандарта пересмотра и исправления ошибок и разработки четких норм оценки действий ICANN.

Рабочая команда 1 и рабочая команда 2 были сформированы после франкфуртского совещания в январе 2015 года. Рабочая команда 3 была сформирована по завершении первого периода общественного обсуждения для решения поднятых сообществом вопросов, которые ранее не обсуждались в группе CCWG по подотчетности.

## Рабочая команда 1: Полномочия сообщества

Эта новая рабочая группа была сформирована для рассмотрения предлагаемых полномочий сообщества, позволяющих сохранить подотчетность ICANN, и должна достичь консенсуса относительно наиболее подходящих механизмов (или структур), которые позволили бы сообществу воспользоваться этими полномочиями.

**Полномочия и механизмы были определены следующим образом:**

- полномочия — это действия, которые сообщество должно быть способно выполнить для сохранения и улучшения подотчетности ICANN;
- механизмы — это структуры или процессы, посредством которых сообщество может воспользоваться своими полномочиями.

## Рабочая команда 2: проверка и исправление возможных проблем

Перед второй новой рабочей группой была поставлена задача рассмотреть усовершенствование существующих механизмов подотчетности и создание новых механизмов подотчетности, позволяющих пересматривать решения и исправлять ошибки в отношении тех, на кого повлияло невыполнение ICANN своего заявления о миссии, а также возложить на ICANN ответственность за выполнение ее миссии в соответствии с согласованными стандартами.

**Рабочая команда 2 сформулировала следующие принципы в качестве ориентиров для своей работы:**

- обеспечить, чтобы действия ICANN относились к вопросам, находящимся в рамках заявленной миссии, и потребовать от ICANN действовать в соответствии с четко сформулированными принципами;
- обеспечить, чтобы Правление ICANN можно было принудить к соблюдению своего Устава;
- обеспечить выполнение ICANN своей миссии в соответствии с имеющим обязательную силу заявлением о ценностях и принципах;
- предотвратить отклонение от сферы деятельности или миссии путем изменения устава, политики, реализации политики, договоров и (или) других механизмов.

## Рабочая команда 3: Актуальные вопросы

Новой рабочей команде 3 было поручено рассмотреть комментарии, полученные по итогам первого периода общественного обсуждения в отношении поднятых сообществом вопросов, которые ранее не обсуждались в группе CCWG по подотчетности. В качестве новых вопросов, сформулированных на основе комментариев по итогам первого периода общественного обсуждения, были определены следующие три вопроса.

- Усовершенствование подотчетности организаций поддержки и консультативных комитетов, поскольку сложилось впечатление, что в первом проекте документа в центре внимания были вопросы подотчетности только Правления.
- Усовершенствование подотчетности персонала, с тем чтобы обсуждаемые сейчас механизмы можно было применять к действиям или бездействию персонала.



- Повышение разнообразия в ICANN, в особенности в том, что касается предлагаемых к созданию новых органов.

## Структурные элементы

В феврале 2015 года CCWG по подотчетности определила четыре структурных элемента, которые позволили бы сформировать механизмы, необходимые для улучшения подотчетности.

### Аналогия с государством:

- Полномочия сообщества — полномочия, позволяющие сообществу, то есть людям принять меры в случае нарушения корпорацией ICANN установленных принципов.
- Принципы определяют миссию, обязательства и основные ценности организации, то есть конституцию.
- Правление ICANN представляет собой исполнительный орган, против которого сообщество может предпринять действия, сообразно обстоятельствам.
- Механизмы независимой проверки, то есть судебная власть, дает полномочия пересмотра и исправления ошибок, по мере необходимости.

Концепция подотчетности сравнивалась с кулинарной книгой, заполненной рецептами, для которых CCWG по подотчетности должна определить ингредиенты. Было проведено различие между запускаемыми действиями, то есть действиями по инициативе сообщества, и не запускаемыми действиями, то есть входящими в состав типовых процессов ICANN. Был разработан шаблон для систематизации и помощи в определении ингредиентов. Кроме того, был предложен ряд критериев для организации обсуждения.

## Юридическая помощь

CCWG по подотчетности обратилась к двум юридическим фирмам, чтобы получить заключение специалистов о возможности реализации предлагаемых группой концепций и механизмов: Adler & Colvin и Sidley Austin LLP. Юридическая консультация была ключевым элементом при формулировании рекомендаций CCWG по подотчетности.

Правила сотрудничества и рабочие методы юридической подгруппы CCWG описаны в Приложении В.

После успешного первого этапа, проведенного юридической подгруппой, а также в связи с необходимостью повысить оперативность взаимодействия между внешними юристами и рабочими командами было принято решение расформировать юридическую подгруппу, чтобы обеспечить более оперативное непосредственное взаимодействие с независимыми юридическими консультантами. Были изменены правила взаимодействия: сопредседатели были назначены ответственными за утверждение задач, назначаемых юристам, однако остальные общие процедурные правила остались прежними, а все взаимодействие с юридическими консультантами по-прежнему должно регистрироваться и быть публичным и открытым для участия и наблюдения всех желающих.

## Определения и область охвата

CCWG по подотчетности оценила масштаб и изложила проблему наряду с определениями для уточнения порученной ей задачи. Группа приложила усилия к тому, чтобы сформулировать определение подотчетности и составить список механизмов обеспечения транспарентности, проведения консультаций и осуществления пересмотра в качестве критериев для механизмов подотчетности.

Группа предложила в качестве общей концепции считать, что подотчетность охватывает процессы, посредством которых некоторое лицо несет ответственность перед другими лицами за влияние своих действий и упущений на других лиц. В контексте группы CCWG подотчетность охватывает процессы, посредством которых ICANN несет ответственность перед своими заинтересованными сторонами за влияние, которое оказывают решения, политика и программы ICANN на эти заинтересованные стороны.

Группа предложила выделить в рамках подотчетности четыре аспекта: Первый, прозрачность, означает, что некоторое лицо (ICANN) несет перед своими заинтересованными сторонами ответственность за свою открытость и прозрачность для них. Второй, консультирование, означает, что некоторое лицо (ICANN) постоянно принимает предложения и замечания от заинтересованных сторон и поясняет свои позиции. Третий, пересмотр, означает, что действия, политика и программы некоторого лица подлежат внешнему мониторингу и оценке. Четвертый аспект, исправление ситуации, означает, что подотчетное лицо компенсирует любой ущерб, возникший в результате его действий или упущений, например, посредством изменения политики, институциональных реформ, ухода в отставку, финансового возмещения и т. п.

Независимость и наличие сдержек и противовесов были признаны двумя ключевыми свойствами любого механизма подотчетности. Группа определила «механизмы сдержек и противовесов» как совокупность механизмов, введенных в действие для надлежащего устранения озабоченности различных заинтересованных сторон в процессе обсуждения и принятия решений, а также для гарантии того, что принятое решение отвечает интересам всех заинтересованных сторон. Группа изучила два разных взгляда на оценку независимости, не являющихся взаимоисключающими: независимость лиц, участвующих в процессе принятия решений, и независимость конкретного механизма подотчетности по отношению к другим механизмам.

Группа указала на важность того, кому должна быть подотчетна ICANN, и составила список заинтересованных сторон, в котором разделены стороны, подвергающиеся влиянию, и стороны, на которые влияет ICANN. Было принято решение, что в процессе работы CCWG по подотчетности будет руководствоваться следующими принципами:

- подотчетность ICANN требует соблюдения корпорацией своих собственных правил и процессов (составная часть «должного процесса», как свойство объективности и справедливости);
- подотчетность ICANN требует соблюдения соответствующего законодательства в той юрисдикции, где она ведет свою деятельность;
- ICANN должна нести ответственность за достижение определенного качества работы, а также безопасности;
- ICANN должна нести ответственность за обеспечение того, чтобы ее решения принимались на благо общественности, а не только в интересах отдельной категории заинтересованных сторон или самой организации ICANN.