

1. Историческая справка

1.1 Вступление

14 марта 2014 года Национальное управление по телекоммуникациям и информации США (NTIA) [объявило](#) о намерении передать свою координирующую роль в исполнении функций Администрации адресного пространства интернет (IANA) и сопутствующие задачи управления корневой зоной глобальному сообществу заинтересованных сторон. NTIA обратилось к Интернет-корпорации по присвоению имен и номеров (ICANN) с просьбой о проведении процесса разработки предложения о передаче.

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 в целях обеспечения такого уровня подотчетности ICANN глобальному сообществу 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.

В подготовленном на основе информации, полученной по итогам дискуссий в сообществе и общественного обсуждения, итоговом документе [«Пересмотр подхода к усовершенствованию подотчетности ICANN: процесс и дальнейшие действия»](#) содержатся сведения о рекомендованных способах укрепления (в случае необходимости) механизмов широкой подотчетности ICANN в свете передачи координирующей роли, в том числе анализ существующих механизмов подотчетности, например, предусмотренных в [Уставе ICANN](#) и документе [«Подтверждение обязательств»](#).

В конце 2014 года была создана Сквозная рабочая группа сообщества по усовершенствованию подотчетности ICANN ([CCWG по подотчетности](#)), основанная на концепции, разработанной и утвержденной Проектной группой (DT) в составе пяти групп сообщества ICANN. [Устав](#) CCWG по подотчетности был представлен на рассмотрение и утверждение 3 ноября 2014 года— смотрите приложение Б.

CCWG по подотчетности состоит из [166 человек](#), в том числе [28 членов](#), назначенных организациями-учредителями CCWG по подотчетности, перед которыми они теперь отвечают, [138 участников](#), действующих от собственного лица, и [99 наблюдателей, присутствующих в листе рассылки](#).

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

¹ При возникновении вопроса, требующего консенсуса, голос представителя Правления не учитывается.

- 1 представитель персонала ICANN, вносящий свой вклад в обсуждение;²
- 1 бывший член Рабочей группы по анализу отчетности и прозрачности (ATRT), который выступает в качестве представителя, выражает мнение и обеспечивает отсутствие дублирования работы;³
- 2 представителя Координационной группы по передаче координирующей роли в исполнении функций IANA (ICG), выступающие в роли посредников между CCWG по подотчетности и ICG.

Также [Рабочей группой общественных экспертов \(PEG\)](#) назначаются семь [консультантов](#), в функции которых входит проведение исследований, предоставление советов и информации о наилучшей мировой практике для обогащения обсуждений CCWG по подотчетности и одновременного взаимодействия с широкой глобальной сетью экспертов по подотчетности.

Более подробная информация об истории вопроса приведена в Приложении А.

1.2 Определения и круг юридических вопросов

CCWG по подотчетности оценила масштаб и изложила проблему наряду с определениями для уточнения порученной ей задачи. Группа провела работу по определению понятия подотчетности и обозначила механизмы анализа и корректировки прозрачности, консультирования и проверки в качестве критериев для механизмов подотчетности.

Группа предложила в рамках общей концепции определить подотчетность как совокупность процессов, посредством которых субъект несет ответственность перед другими субъектами за влияние, которое он оказывает на них своими действиями и упущениями. В контексте CCWG по подотчетности это понятие 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:

1. **Прозрачность:** субъект (ICANN) несет перед заинтересованными сторонами ответственность за свою открытость и прозрачность для них;
2. **Консультирование:** субъект (ICANN) постоянно прислушивается к мнениям заинтересованных сторон и поясняет им свою позицию;
3. **Проверка:** действия, политика и программы субъекта (ICANN) подлежат внешнему мониторингу и оценке; и
4. **Корректировка:** подотчетный субъект (ICANN) компенсирует любой ущерб, нанесенный в результате его действий или упущений, например, посредством изменения политики, институциональных реформ, ухода в отставку, финансового возмещения и т.п.

² При возникновении вопроса, требующего консенсуса, голос представителя персонала не учитывается.

³ При возникновении вопроса, требующего консенсуса, голос эксперта ATRT не учитывается.

Независимость и механизмы сдержек и противовесов определены как два ключевых элемента любого механизма подотчетности. Группа определила «механизмы сдержек и противовесов» как совокупность механизмов, введенных для надлежащего ответа на обеспокоенность различных заинтересованных сторон в процессе обсуждения и принятия решений и для гарантии учета в ходе принятия решения интересов всех заинтересованных сторон. Группа также изучила два разных (но не взаимоисключающих) взгляда на оценку независимости: независимость лиц, участвующих в процессе принятия решений, и независимость отдельного механизма подотчетности относительно других механизмов.

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 политик, 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 и безопасности; и
- 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.

1.3 Юридические консультации

Чтобы получить заключение специалистов о возможности реализации предлагаемых концепций и механизмов, CCWG по подотчетности обратилась к двум юридическим фирмам: Adler & Colvin и Sidley Austin LLP.⁴ Координация деятельности этих двух фирм осуществляется через юридическую подгруппу CCWG по подотчетности. Юридическая консультация была ключевым элементом при формулировании рекомендаций CCWG по подотчетности.

Более подробные сведения о правилах сотрудничества и методах юридической подгруппы приведены в Приложении В.

⁴ Упоминания юридической консультации и юридических консультантов в данном отчете относятся к юридической консультации и консультантам в совокупности, если не указано иное.

1.4 Информация, полученная от сообщества: необходимые полномочия сообщества

Группа проанализировала комментарии общественности, полученные при разработке процесса усовершенствования подотчетности ICANN, и разделила их на Рабочие потоки 1 и 2.

К механизмам Рабочего потока 1 были отнесены такие, которые после их введения в действие или обязательства применения обеспечили бы уверенность сообщества в том, что любой механизм подотчетности, который способствует усовершенствованию подотчетности ICANN в свете изменений в исторических взаимоотношениях с правительством США, будет реализован при условии консенсуса в его поддержку со стороны сообщества, даже если это встретит сопротивление руководства ICANN или будет противоречить интересам ICANN как юридического лица.

Механизмы были разделены на три категории:

1. **Механизмы, наделяющие сообщество ICANN высшей властью по отношению к корпорации ICANN.** Большая их часть изначально была отнесена к Рабочему потоку 1, поскольку передача координирующей роли в исполнении функций IANA должна состояться, чтобы члены сообщества могли добиться внесения в Устав соответствующих изменений.
2. **Механизмы, ограничивающие свободу действий Правления и руководства корпорации ICANN.** Большая их часть изначально была отнесена к Рабочему потоку 2, поскольку члены сообщества смогли бы наложить вето на определенные решения Правления, будучи уполномоченными в рамках Рабочего потока 1 (смотрите пункт 1 выше).
3. **Механизмы, обязывающие ICANN выполнить определенные действия.** Большая их часть изначально была отнесена к Рабочему потоку 1, поскольку члены сообщества смогли бы наложить вето на определенные решения Правления, будучи уполномоченными в рамках Рабочего потока 1 (смотрите выше). Например, результаты процесса достижения консенсуса по принципу «снизу-вверх» с целью изменения Устава ICANN могут быть отклонены Правлением ICANN, но у членов сообщества была бы возможность наложить вето на это решение.

Механизмы подотчетности Рабочего потока 1 подробно представлены в Разделе 2.

Кроме того, Сквозная рабочая группа сообщества по разработке предложения передачи координирующей роли в исполнении функций IANA, связанных с именами (CWG по передаче координирующей роли), сообщила CCWG по подотчетности, в том числе в [письме](#) от сопредседателей CWG по передаче координирующей роли от 15 апреля 2015 года, о своих ожиданиях в отношении рекомендаций, подготовленных по итогам Рабочего потока 1. Эти ожидания сформулированы следующим образом:

- **Бюджет ICANN:** CWG по передаче координирующей роли поддерживает наделение сообщества возможностью утверждать бюджет, в том числе затраты на исполнение функций IANA. Эти ожидания рассматриваются в Разделе 7.1.

- **Механизмы делегирования полномочий сообществу:** CWG по передаче координирующей роли рассчитывает, что механизмы подотчетности и делегирования полномочий сообществу, рассматриваемые и разрабатываемые в настоящее время, будут реализованы к моменту передачи координирующей роли в исполнении функций IANA. В частности, это касается таких механизмов как возможность отменять решения Правления ICANN относительно периодических или специальных проверок функций IANA, проводимых в рамках процедуры проверки функций IANA (IFR), возможность утверждать изменения фундаментальных положений Устава, а также сопутствующего создания сообщества заинтересованных сторон или группы членов для реализации возможности пользования этими правами. Эти ожидания рассматриваются в Разделе 7.
- **Создание постоянного комитета потребителей:** CWG по передаче координирующей роли рассчитывает на создание постоянного комитета потребителей (CSC) в рамках Устава ICANN. Кроме того, согласно текущей версии предложения CWG по передаче координирующей роли, даже если это может быть не предусмотрено в настоящее время их мандатами, Организация поддержки национальных доменов (ccNSO) и/или Организация поддержки доменов общего пользования (GNSO) будут уполномочены решать вопросы, значение которых повышается CSC.
- **Механизмы проверки и корректировки:** CWG по передаче координирующей роли хотела бы получить гарантии того, что проверка функций IANA (или соответствующая специальная проверка) может быть реализована в рамках интеграции в Устав ICANN в качестве фундаментального положения проверок, предусмотренных документом «Подтверждение обязательств». Эти ожидания рассматриваются в Разделе 4. CWG по передаче координирующей роли также рассчитывает, что будет предусмотрен некий механизм проверки разделения на случай исчерпания определенных средств защиты, что приведет к отделению от ICANN структуры, которая образуется после передачи координирующей роли в исполнении функций IANA (PTI).
- **Апелляционные механизмы, особенно для решения вопросов, связанных с национальными доменами верхнего уровня (ccTLD):** CWG по передаче координирующей роли рекомендовала CCWG по подотчетности учитывать рекомендации CWG по передаче координирующей роли, касающиеся механизма апелляции на решения по делегированию и повторному делегированию ccTLD. CWG по передаче координирующей роли провела в рамках деятельности Группы разработчиков Б опрос среди ccTLD, по результатам которого была выработана рекомендация, где отмечалась возможность принятия ccTLD решения о разработке собственных механизмов апелляции на решения о делегировании и повторном делегировании на более поздних этапах (после передачи координирующей роли). Любые механизмы апелляции, разработанные CCWG по подотчетности, не должны затрагивать вопросы делегирования и повторного делегирования ccTLD, поскольку такие механизмы должны быть разработаны сообществом ccTLD посредством соответствующих процедур. Однако CWG по передаче координирующей роли хотела бы подчеркнуть, что важно и необходимо предусмотреть механизм апелляции, применимый ко всем остальным вопросам, связанным с IANA, и отмечает, что такой вариант следует особо выделить

как один из возможных механизмов повышения значения проблем⁵ в проекте предложения о передаче координирующей роли. Эти ожидания рассматриваются в Разделе 5.

- **Фундаментальные положения Устава:** В рамках решения описанных выше различных вопросов CWG по передаче координирующей роли также рассчитывает, что такие механизмы будут включены в Устав в качестве фундаментальных положений. Эти ожидания рассматриваются в Разделе 4.

1.5 Резюме ключевых изменений, внесенных после составления первоначального проекта отчета (май 2015 года)

Далее следует резюме ключевых изменений, внесенных CCWG по подотчетности в свое предложение в течение периода времени с составления первого проекта отчета в мае до составления текущего, второго проекта отчета. **Изменения значительны.** Они были внесены в ответ на комментарии, полученные в ходе проведения консультаций с общественностью по первоначальному проекту отчета, в ходе многочисленных взаимодействий с сообществом ICANN на конференции ICANN 53 в Буэнос-Айресе в июне и в ходе дальнейшей проработки и обсуждений на личной встрече CCWG по подотчетности в Париже в июле 2015 года.

Эталонная модель для делегирования полномочий сообществу заинтересованных сторон

Хотя модель уполномоченных организаций поддержки (SO) и консультативных комитетов (AC) на членской основе оказалась эффективным средством делегирования полномочий сообществу заинтересованных сторон, она также стала причиной возникновения некоторых серьезных проблем, в числе которых следующие моменты:

- Требование о создании юридических лиц для представления в качестве члена модели уполномоченных SO/AC на членской основе или для обеспечения соблюдения прав стало серьезной проблемой для некоторых SO и AC.
- Различия в законных правах между SO/AC, которые имеют статус членом, и SO/AC, которые его не имеют (приняли решение не участвовать в данной модели).
- Значительные риски, связанные с законными правами членом, позволяющими распустить ICANN и подать производные иски.
- Рассмотрев различные возможные модели и обсудив варианты с привлеченным юристом, CCWG по подотчетности для делегирования

⁵ Пояснение: ранее CWG по передаче координирующей роли называла такой механизм апелляции Независимой апелляционной комиссией (IAP), однако пришла к выводу, что CCWG по подотчетности называет его механизмом независимой проверки (IRP), который также подразумевает возможность подачи апелляции. Исходя из этого, CWG по передаче координирующей роли изменит используемую терминологию.

полномочий сообществу разработала и предложила модель «Механизм сообщества как единоличного участника». Эта модель основана на более удобных концепциях других моделей и упрощает некоторые аспекты реализации.⁶ Решения, принимаемые SO и AC посредством соответствующих процессов, непосредственно определяют применение прав в механизме сообщества как единоличного участника (Раздел 6). Иными словами, данная модель исключает необходимость формирования новой группы или комитета для принятия решений.

- Выбор данной модели непосредственно влияет на то, как сообщество будет применять свои членские права, и обусловил необходимость доработки механизма сообщества, который теперь включает в себя этап общественного обсуждения перед применением сообществом своих полномочий (Раздел 7).

Дополнительные стресс-тесты

В [заявлении](#) помощника министра Ларри Стриклинга (Larry Strickling) от 16 июня 2015 года было предложено четыре дополнительных стресс-теста для CCWG по подотчетности:

- **NTIA-1:** Протестировать стойкость модели с участием многих заинтересованных сторон в ситуации, когда отдельные SO и AC откажутся от голосования в механизме (механизмах) делегирования полномочий сообществу.
- **NTIA-2:** Оценить потенциальный риск захвата изнутри. Стресс-тесты 12 и 13 частично касаются вопроса о захвате внешними сторонами, однако не учитывают захвата внутренними сторонами, входящими в состав SO или AC.
- **NTIA-3:** Препятствия для привлечения новых участников.
- **NTIA-4:** Непреднамеренные последствия превращения групп, которые до этого по своей природе были консультативными (например, Правительственный консультативный комитет [GAC]), в операционные.

Доработка ключевых элементов

Параллельно с внесением изменений, указанных выше, эволюционировали и развивались ключевые элементы предложения, некоторые в значительной степени, но фундаментальные концепции при этом остались неизменными. В числе доработанных моментов:

- Миссия и основные ценности, особенно их балансировка.
- Смещение и возвращение на должность членов Правления посредством механизма сообщества как единоличного участника.

⁶ Принимая данное решение, CCWG по подотчетности учла рекомендации юридических экспертов, представляющих содействующие ей фирмы. Письменное сообщение и другая документация по этому вопросу, предоставленная CCWG по подотчетности, приведена в Приложении Ж.

- Процесс независимой проверки: разъяснение процесса отбора [членов комиссии] по инициативе сообщества, более подробное описание комиссий и возможности подачи апелляции.
- Полномочия сообщества в отношении бюджета для обеспечения непрерывности работы и наложение вето на бюджет РТИ-IANA в ответ на запрос CWG по передаче координирующей роли.
- Рабочий план Рабочего потока 2 для выполнения следующих задач:
 - Повышение уровня разнообразия и культуры транспарентности в рамках ICANN
 - Принятие дальнейших мер в ответ на обеспокоенность подотчетностью сообщества. Во 2-м проекте отчета содержится рекомендация о проведении регулярных структурных проверок SO и AC для оценки их подотчетности своим участникам и заинтересованным сторонам, которые они призваны представлять.
 - Выполнение обязательства о соблюдении прав человека, данного ICANN в своем Уставе.
- Подробное описание плана реализации Рабочего потока 1, включая процесс составления проекта положений Устава.

CCWG по подотчетности выражает благодарность всем, кто оставил комментарии, предоставил сведения и поделился мнением относительно первоначального проекта отчета. В результате получения этой информации и последующих обсуждений были внесены значительные изменения в первоначальную модель, на которой основывается предложенная в данном отчете модель «Механизм сообщества как единоличного участника». Причины обеспокоенности, выраженной сообществом, были успешно устранены, и CCWG по подотчетности надеется, что этот отчет поспособствует проведению тщательного исследования, в результате которого будут решены оставшиеся проблемы.