

ИТОГОВЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ГРУППЫ ПРОВЕРКИ ПОДОТЧЕТНОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ

Сводное резюме

Согласно документу «Подтверждение обязательств» группа проверки подотчетности и прозрачности (ГППП) представляет Правлению Корпорации Интернета по распределению адресов и номеров (ICANN) эти окончательные рекомендации и сопроводительный отчет. Окончательные рекомендации были разработаны в соответствии с положениями Подтверждения обязательств. Особое внимание было уделено параграфу 9.1.

Более подробные описания процесса, использовавшегося ГППП, и «наблюдений» ГППП, касающихся этой первой проверки в рамках Подтверждения обязательств, находятся в Приложении А и Приложении В, соответственно. Отчет независимого эксперта Berkman Center for Internet and Society находится в Приложении С.

Окончательные рекомендации были сформулированы после обширного обмена мнениями с Правлением и персоналом ICANN, консультативными комитетами, организациями поддержки и сообществом как во время интернет-заседаний, так и во время личных встреч на конференциях в Брюсселе и Картахене, а также после анализа комментариев общественности, направленных в ответ на проект предлагаемых рекомендаций. Учитывая данный уровень взаимодействия, ГППП ожидает, что рекомендации будут утверждены и выполнены Правлением ICANN. Однако если Правление ICANN решит, что выполнение какой-либо рекомендации приведет к неоправданным издержкам или наложит чрезмерно высокие ограничения на ресурсы ICANN, Правление должно представить тщательное и подробное объяснение причин, по которым рекомендация не будет выполнена.

Группе проверки подотчетности и прозрачности известно положение параграфа 9.1 Подтверждения обязательств о том, что Правление «обязуется принимать меры в течение шести месяцев с момента получения рекомендаций», и это можно интерпретировать как предоставление Правлению до шести месяцев на принятие мер по рекомендации. Однако документ «Подтверждение обязательств» вступил в силу с 30 сентября 2009, и ICANN должна выполнять (и в некоторых случаях уже выполняет) свои обязательства. Некоторые рекомендации отражают процессы, которые ICANN с точки зрения ГППП уже должна осуществлять.

В таких случаях ГППП предложила незамедлительно выполнить рекомендации

Для других рекомендаций ГППП предложила конкретные даты начала и/или завершения. Рекомендациям, носящим первоочередной характер, были назначены даты начала и/или завершения до июня 2011. Помимо представленных ГППП дат начала и/или завершения, а также с целью избежать путаницы ГППП сообщает, что рассматривает рекомендации 7, 9, 10, 11, 15, 16, 17 и 23 как имеющие высокий приоритет.

ГППП обращается к Правлению с просьбой представить отчет о состоянии всех рекомендаций на конференции ICANN, которая будет проводиться в марте 2011 года в Сан-Франциско. Правление также должно представить более официальный отчет в июне 2011 г. на конференции ICANN в Аммане, содержащий следующие сведения:

- 1) список полностью выполненных рекомендаций;
- 2) состояние и график выполнения остальных рекомендаций;
и
- 3) список рекомендаций, которые по мнению Правления невозможно выполнить, с подробным объяснением причин невыполнимости этих рекомендаций.

Для организации своей деятельности ГППП создала четыре рабочих группы, каждая из которых сосредоточила усилия на подчиненных элементах параграфа 9.1. Рабочие группы разработали окончательные рекомендации, которые были проанализированы и утверждены всей ГППП. Рабочие группы рассмотрели следующие темы, соответственно:

рабочая группа № 1 — *управление деятельностью, эффективность работы и состав Правления ICANN (Правления);*

рабочая группа № 2 — *роль и эффективность ПКК и его взаимодействия с Правлением;*

рабочая группа № 3 — *процессы приема комментариев общественности и процесс разработки политики;*

рабочая группа № 4 — *механизмы пересмотра решений Правления.*

Ниже приведена сводка рекомендаций для удобства читателей настоящего документа. Однако ГППП настоятельно рекомендует ознакомиться с рекомендациями в основной части отчета, поскольку там отражены процессы установления фактов и анализа, реализованные ГППП и независимым экспертом, а также комментарии общественности,

которые помогли сформировать окончательные рекомендации. Историческая справка и контекстная информация, представленные в отчете, являются его неотъемлемой частью для понимания намерений ГППП и цели рекомендаций.

Итоговые рекомендации

А. Правление ICANN — управление деятельностью, эффективность работы и состав

1. Признание работы Комитета управления Правления по обучению членов Правления и приобретению ими необходимых навыков, осуществляемой согласно рекомендациям по результатам проверок Комитета по назначениям в 2007 году и Правления в 2008 году. Правление должно сформировать (в сроки, обеспечивающие интеграцию этих рекомендаций в процесс работы Комитета по назначениям, начинающийся в конце 2011 г.) официальные механизмы определения коллективного набора навыков, необходимого для Правления ICANN, включая навыки в таких областях, как общественно-государственная политика, финансы, стратегическое планирование, корпоративное управление, ведение переговоров и урегулирование споров. Акцент необходимо сделать на привлечении в Правление таких навыков и опыта, которые обеспечат эффективный надзор над соответствием операций ICANN интересам мировой общественности и использование наилучших методов работы в области корпоративного управления. В основе этого должна лежать предварительная работа, выполненная независимыми аналитиками и включающая:

- a. сопоставительный анализ набора навыков в Правлении и аналогичных корпоративных и иных структурах управления;
- b. приведение необходимых навыков в соответствие с уникальной структурой и миссией ICANN через процесс открытых консультаций, включая прямые консультации с руководителями организаций поддержки (ОП) и консультативных комитетов (КК);
- c. ежегодный пересмотр этих требований с созданием ежегодно официальной отправной точки для Комитета по назначениям;
- d. (с процесса Комитета по назначениям, начинающегося в конце 2011 г) публикация результатов и требований в составе запросов Комитета по назначениям.

2. Правление должно усилить работу в этом направлении и регулярно (но не реже одного раза в три года) пересматривать программы обучения и приобретения навыков, установленные согласно рекомендации № 1.

3. Правление и Комитет по назначениям должны в условиях необходимости сохранения конфиденциальности всех обсуждений и решений относительно кандидатов в максимально короткие сроки, но не позже начала процесса Комитета по назначениям в конце 2011 года, повысить прозрачность процесса обсуждений и принятия решений в Комитете по назначениям, в частности, путем четкого формулирования сроков и критериев в отношении набора навыков на максимально раннем этапе до начала процесса и обоснования сделанного выбора после завершения процесса.
4. На основе работы, проделанной Комитетом управления Правления, Правление должно продолжить повышение эффективности своей деятельности и улучшение практических методов работы.
5. Правление должно оперативно внедрить схему компенсаций, выплачиваемых членам Правления с правом голоса, согласно рекомендации Boston Consulting Group, скорректированной с учетом необходимости решения проблем международных платежей, если таковые имеются.
6. Правлению следует в максимально короткий срок, но не позже июня 2011 г., уточнить различие между вопросами, которые полагается решать в рамках процессов разработки политики ICANN, и вопросами, которые надлежит решать в рамках исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой персоналом и Правлением ICANN, и в кратчайший возможный срок разработать дополнительные механизмы проведения в уместных обстоятельствах консультаций с соответствующими ОП и КК по административным и оперативным проблемам, которые должны решаться на уровне Правления.
7. В соответствии с документом «Подтверждение обязательств»:
 - 7.1 Правление должно немедленно приступить к быстрому опубликованию всех материалов, относящихся к процессам принятия решений, включая предварительные объявления, обзоры, представленные персоналом и другими лицами, подробные протоколы заседаний и заявления отдельных членов Правления в отношении важных решений, если таковые были представлены. Редактирование материалов необходимо свести к минимуму, ограничившись обсуждениями текущих или возможных судебных споров и кадровыми вопросами, такими как назначения.

7.2 Правление должно немедленно приступить к опубликованию «подробных и взвешенных объяснений принимаемых решений, их обоснования, а также источников данных и информации, на которые полагалась ICANN». ICANN также должна четко формулировать обоснование принятия или отклонения предложений, полученных в рамках комментариев общественности и от сообщества ICANN, в том числе от организаций поддержки и консультативных комитетов.

8. Как можно скорее, но не позже начала конференции ICANN в марте 2011 года, Правление должно создать и опубликовать документ, в котором четко определен ограниченный набор обстоятельств, когда допускается редактирование материалов и указаны риски (если таковые имеются), связанные с публикацией материалов. На эти правила должны ссылаться Правление, главный юрисконсульт и персонал при оценке необходимости редактирования материалов и принятии подобных решений.

В. Роль и эффективность ПКК и его взаимодействия с Правлением

9. Правление, действуя с помощью совместной рабочей группы ПКК и Правления, должно уточнить к марту 2011 г. уставное содержание понятия «рекомендация ПКК» по вопросам общественно-государственной политики.

10. Определив содержание понятия «рекомендация», Правление, действуя с помощью совместной рабочей группы ПКК и Правления, должно установить к марту 2011 г. более формальный, документированный процесс уведомления ПКК о вопросах, оказывающих влияние на государственные интересы, для запроса рекомендаций ПКК. Ключевым элементом этого процесса должен стать упреждающий письменный запрос рекомендации ПКК со стороны Правления. При установлении более формального процесса ICANN должна разработать интерактивный инструмент или базу данных для документирования каждого запроса к ПКК и каждой полученной от него рекомендации, а также для обсуждения и ответа Правления на каждую рекомендацию.

11. Правлению и ПКК необходимо работать вместе для обеспечения более своевременного предоставления рекомендаций ПКК и их обсуждения. Правление, действуя с помощью совместной рабочей группы ПКК и Правления, должно установить к марту 2011 г. формальный документированный процесс ответа Правления на рекомендации ПКК. В этом процессе необходимо изложить порядок и сроки своевременного информирования ПКК Правлением о своем

согласии или несогласии с рекомендацией и определить сведения, которые Правление должно предоставлять ПКК в случае своего несогласия с рекомендацией. В этом процессе также необходимо изложить процедуры, согласно которым ПКК и Правление «попытаются добросовестно, своевременно и эффективно прийти к взаимовыгодному решению». Этот процесс также должен учитывать тот факт, что личные совещания ПКК проводятся только три раза в год, и необходимо создать другие механизмы, посредством которых Правление и ПКК смогут обеспечить соблюдение положений устава, относящихся к рекомендациям ПКК.

12. Правление, действуя с помощью совместной рабочей группы ПКК и Правления, должно разработать и внедрить процесс привлечения ПКК к разработке политики на более раннем этапе.

13. Правлению и ПКК следует совместно разработать и внедрить меры для обеспечения полного информирования ПКК о политической программе ICANN и о том, что персонал Отдела политик ICANN осведомлен о вопросах, вызывающих озабоченность ПКК, и учитывает их. При выполнении этой задачи Правление и ПКК могут выразить желание обсудить возможность создания/пересмотра роли персонала поддержки в ICANN, включая соответствующие наборы навыков, необходимые для эффективной связи с ПКК и его поддержки, и возможную выгоду для Правления и ПКК от более частого проведения совместных заседаний.

14. Правление должно приложить усилия для увеличения уровня поддержки и приверженности правительств процессу ПКК. Во-первых, Правление должно поощрять страны и организации, входящие в состав ПКК, к участию в дискуссиях ПКК и должно прилагать особые усилия для привлечения к работе развивающихся стран, уделяя особое внимание необходимости предоставления многоязычного доступа к документам ICANN. Во-вторых, Правление в сотрудничестве с ПКК должно создать процесс, определяющий для ICANN порядок и сроки регулярного и коллективного привлечения высших должностных лиц правительств к решению вопросов общественно-государственной политики, дополняющий существующий процесс ПКК.

С. Процессы приема комментариев общественности и процесс разработки политики

15. Правлению следует в максимально короткий срок, но не позже июня 2011 г., обеспечить принятие, определить график внедрения и приоритетность процессов уведомления общественности и сбора комментариев, разделенных в зависимости от цели (например, уведомление о запросе, уведомление о политических решениях).

Определение приоритетов и разделение на уровни должно осуществляться на основе координированного вклада сообщества и консультаций с персоналом.

16. Процессы уведомления общественности и сбора комментариев должны обеспечивать создание как отдельного цикла «комментирования», так и отдельного цикла «ответов на комментарии», позволяющего респондентам из сообщества рассматривать и опровергать аргументы, выдвигаемые в комментариях противной стороны.

17. В рамках выполнения рекомендаций 15 и 16 следует проанализировать и скорректировать сроки уведомления общественности и сбора комментариев для обеспечения адекватной возможности значимого и своевременного комментирования. Периоды комментирования и ответов на комментарии должны иметь фиксированную продолжительность.

18. Правление должно обеспечить доступ к документации в рамках процессов разработки политики и процессов сбора комментариев общественности в максимально возможной степени и на нескольких языках.

19. В течение 21 дня со времени принятия решения Правление ICANN должно публиковать переводы документов (включая необходимые обоснования, описанные в других рекомендациях ГППП) на тех языках, которые предусмотрены политикой перевода ICANN.

20. Правление должно обеспечить учет и рассмотрение всех необходимых комментариев, полученных в рамках соответствующих процессов разработки политики. Для содействия этому Правление должно в максимально короткий срок принять и опубликовать для сообщества механизм (например, контрольный список или шаблон) для сопровождения документации по принятию решений Правления, гарантирующий учет полученных комментариев и их рассмотрение Правлением.

21. Чтобы обеспечить своевременный и эффективный вклад общественности, Правление должно поручить персоналу ICANN создать процесс разработки ежегодного плана работ, содержащего прогноз в отношении вопросов, которые потребуют комментариев со стороны общественности.

22. Правление должно обеспечить надлежащую многоязычность механизмов назначения руководящего персонала ICANN с оптимальными уровнями прозрачности и подотчетности сообществу.

D. Механизмы пересмотра решений Правления

23. В максимально короткий срок, но не позже июня 2011 г., Правление ICANN должно выполнить рекомендацию 2.7 проекта плана реализации программы укрепления институционального доверия на 2009 г., которая призывает ICANN стремиться к получению комментариев комитета независимых экспертов по реструктуризации трех механизмов проверки: независимой контрольной комиссии (НКК), процедуры пересмотра и Отдела урегулирования споров. Необходима всеобъемлющая оценка подотчетности и прозрачности трех существующих механизмов и их взаимосвязи, если таковая имеется (т.е. проверка того, формируют ли указанные три процесса ступенчатую процедуру пересмотра), для определения возможности улучшения подотчетности Правления за счет сокращения расходов, более своевременного принятия решений и охвата более широкого спектра проблем. Комитет независимых экспертов также должен рассмотреть механизмы, изложенные в рекомендациях 2.8 и 2.9 проекта плана реализации. После получения итогового отчета независимых экспертов Правление в кратчайший возможный срок должно принять меры согласно рекомендациям.

24. Как можно скорее, но не позже конференции ICANN в марте 2011 года, необходимо оценить деятельность Отдела урегулирования споров и его взаимоотношения с Правлением и привести их в соответствие с положениями международно признанных стандартов в отношении следующего: а) функций Отдела урегулирования споров и б) поддержки Правлением таких функций в рамках стандартной практики International Ombudsman Association.

25. В максимально короткий срок, но не позже октября 2011 г., необходимо уточнить стандарт запросов на пересмотр в отношении порядка подачи таких запросов и охвата этим стандартом всех соответствующих оснований использования механизма пересмотра.

26. В максимально короткий срок, но не позже октября 2011 г., Правление ICANN для повышения прозрачности должно утвердить стандартные сроки и формат запросов на пересмотр и результатов пересмотра Правлением, в которых четко определено состояние обсуждений, а после принятия решений приведено их обоснование.

Главная рекомендация

27. Правление должно регулярно оценивать ход выполнения этих рекомендаций и обязательств по подотчетности и прозрачности, изложенных в документе «Подтверждение обязательств», и анализировать качество подотчетности и прозрачности всей организации в целом, чтобы раз в год отчитываться перед сообществом о достигнутых успехах и готовиться к следующей проверке ГППП. Все оценки должны выполняться под надзором Правления.

Предыстория, структура и методика проверки

ГППП была создана согласно документу «Подтверждение обязательств».¹ В параграфе 9.1 этого документа указано, что проверка выполнения ICANN своих обязательств будет осуществляться «на добровольной основе участниками сообщества, а состав соответствующей группы проверки будет опубликован для общественного обсуждения; в него войдут следующие лица (или их представители): председатель ПКК, председатель Правления ICANN, помощник секретаря по коммуникации и информации Министерства торговли, представители соответствующих консультативных комитетов и организаций поддержки, а также независимые эксперты». ² Состав данной ГППП был выбран председателем Правления ICANN и председателем ПКК³, и проверка была начата 12 апреля 2010 г.⁴

Согласно параграфу 9.1 документа «Подтверждение обязательств» ICANN обязуется «использовать следующие методы для поддержания и улучшения надежных механизмов учета мнения общественности, подотчетности и прозрачности в обеспечение отражения общественных интересов в ходе принятия решений и подотчетности всем заинтересованным сторонам:

- a. постоянная оценка и улучшение методов управления Правления ICANN, включая непрекращающийся анализ деятельности Правления, процесса выборов Правления, степени, в которой состав Правления отвечает текущим и будущим нуждам ICANN, а также рассмотрение механизма подачи апелляций на решения Правления;
- b. анализ роли и эффективности ПКК и его взаимодействия с Правлением и предоставление рекомендаций по улучшению, обеспечивающих эффективное рассмотрение со стороны ICANN вклада ПКК в аспекты общественно-государственной политики технической координации DNS;
- c. постоянная оценка и улучшение процессов, при помощи которых ICANN принимает отзывы общественности (включая адекватное разъяснение принимаемых решений и их обоснование);

¹ <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

² <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>, параграф 9.1.

³ <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/composition-1-en.htm>

⁴ <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/activities-1-en.htm>

- d. постоянная оценка степени, в которой решения ICANN воспринимаются, поддерживаются и принимаются общественностью и интернет-сообществом;
- e. оценка процесса разработки политики с целью обеспечения более продуктивных обсуждений между различными сообществами, своевременной и эффективной разработки политики».⁵

Для организации проверки ГППП создала 4 (четыре) рабочих группы, в состав которых вошли члены ГППП, перед которыми была поставлена задача проверки конкретных элементов параграфа 9.1 документа «Подтверждение обязательств».⁶ Рабочие группы рассмотрели материалы, относящиеся к соответствующим областям проверки (например, устав ICANN, политики, процедуры, механизмы проверки и т.д.), проанализировали комментарии и предложения общественности и вклад сообщества, провели интервью и проанализировали другие соответствующие данные для формулирования проекта предлагаемых рекомендаций.

ГППП также разработала следующие принципы управления своей проверкой.

- В основе рекомендаций будут лежать факты, а не личные впечатления или мнения.
- Группа будет руководствоваться выборкой ситуационных исследований, включая анализ соответствующих событий для каждой ситуации до 17 июня 2010 г. (накануне начала конференции ICANN в Брюсселе).
- В основе ситуационных исследований лежат ситуации, которые были предложены сообществу в течение совещаний ГППП в Брюсселе, а именно: новые рДВУ, .xxx (не включая процесс подачи заявок) и DNS-CERT.
- Ситуационные исследования будут использоваться для определения процессов и принятия решений, демонстрирующих подотчетность и прозрачность ICANN, а также процессов и процедур принятия решений, которые можно изменить для улучшения подотчетности и прозрачности ICANN.
- Рекомендации будут носить упреждающий характер и, следовательно, будут усовершенствовать существующий процесс; они не предназначены для изменения каких-либо предыдущих решений или оказания влияния на текущие процессы.

⁵ <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>, параграф 9.1.

⁶ <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/proposed-wg-structure-atrt-19jul10-en.pdf>

- Аргументы и причины, лежащие в основе каждой рекомендации, также будут доведены до общественности.

В качестве независимого эксперта для проведения этой проверки ГППП выбрала Berkman Center for Internet & Society в Гарвардской школе права (Беркмановский центр).⁷ ГППП поручила Berkman Center провести указанное выше ситуационное исследование и изучить области согласно параграфу 9.1 документа «Подтверждение обязательств» в соответствии с изложенными выше принципами. Группа Berkman приступила к своей работе 5 августа 2010 г. и представила ГППП итоговый отчет, включающий ситуационные исследования и консультации в поддержку проекта предлагаемых рекомендаций.⁸

Группа Berkman объединила ряд качественных методик исследования. Эти усилия включают, помимо прочего, первичное исследование, в том числе различные структурированные (на основе опросника) интервью экспертов и представителей заинтересованных групп, а также вторичные исследования на основе обширного поиска в Интернете и базах данных, анализ исследовательской литературы (на английском языке) и разработку ситуационных исследований. Ситуационные исследования сыграли особенно важную роль в работе группы Berkman с учетом ее полномочий согласно соглашению об услугах. В этом конкретном контексте были применены следующие методы.

- Анализ материалов. В соответствии с многоэтапным методическим подходом, описанным в соглашении об услугах, предлагаемые ситуационные исследования упорядочены как качественные исследовательские ситуации и основаны на обширном анализе широкого диапазона общедоступных материалов, включая комментарии общественности, документы ICANN, академические исследования, отчеты в СМИ и мнения экспертов. Проверка началась с сопоставления комментариев общественности, представленных в период с января 2008 года по 17 июня 2010 года, и включала, в частности, обширный поиск материалов, относящихся к ситуационным исследованиям, в различных источниках Интернета и базах данных, в т. ч. на веб-сайте ICANN. Каждое ситуационное исследование содержит подробные ссылки на указанные конкретные материалы в сносках.

⁷ <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-10aug10-en.htm>;
<http://www.icann.org/en/announcements/announcement-16aug10-en.htm>

⁸ См. Приложение С, «Независимая проверка подотчетности и прозрачности ICANN», Berkman Center for Internet & Society, 20 октября 2010 г.

- **Интервью.** Помимо общедоступных источников данных для проектных ситуационных исследований использовались наблюдения выбранной разнообразной группы заинтересованных сторон и экспертов, которые были проинтервьюированы в ходе разработки ситуационных примеров. Эти интервью составляют важную дополнительную фактографическую основу, поскольку передают наблюдения более широкого сообщества в отношении восприятия и интерпретации решений ICANN. Заявления интервьюируемых не отражают мнения или заключения группы Berkman. Интервью были проведены в условиях сохранения конфиденциальности; в случае опросников для членов ПКК респондентам предлагалось указать на необходимость сохранения конфиденциальности ответов. Все интервью, взятые у персонала ICANN, были скоординированы внутри ICANN, а ответы на опросники объединялись консультантом президента ICANN Дениз Мишель (Denise Michel). Главный юрисконсульт ICANN Джон Джеффри (John Jeffrey) по своему запросу принял участие в телефонных интервью, взятых у сотрудников ICANN.

Анализ общедоступных материалов, ситуационные исследования и интервью были дополнены серией внутренних меморандумов, составленных профессорско-преподавательским составом, исследующим механизмы участия общественности, проблемы прозрачности, аспекты корпоративного управления и механизмы независимой контрольной комиссии. Все материалы (за исключением конфиденциальных интервью) были собраны на одной редактируемой странице (wiki), которая станет общедоступным ресурсом 31 декабря 2010 г. для поддержки и содействия будущим усилиям по исследованию в этой области.

Отчет рабочей группы 1

Заявление о целях

РГ 1 сосредоточилась на анализе усилий ICANN по постоянной оценке и улучшению механизмов управления Правления ICANN (Правления), направленных на выполнение обязательств корпорации, сформулированных помимо прочего в параграфе 9.1.(а) документа «Подтверждение обязательств», включая постоянную оценку эффективности деятельности Правления, процессов выбора Правления и степени, в которой состав Правления соответствует текущим и будущим потребностям ICANN.

Цель обязательств ICANN, сформулированных в параграфе 9.1.(а), указана в преамбуле к параграфу 9.1, где указано, что «ICANN обязуется 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...».⁹

РГ1 систематизировала комментарии сообщества, полученные в рамках текущей деятельности ГППП к настоящему времени, что в основном касается комментариев в ходе консультаций на конференции ICANN в Брюсселе и откликов в период общественного обсуждения, начавшийся 9 июля, и пришла к выводу, что выполнить свою цель наилучшим образом можно, сосредоточив обсуждение на двух широких областях.

1. Состав Правления и требования к набору навыков членов Правления, а также роли ОП, КК и Комитета по назначениям в отношении состава Правления и требований к набору навыков (область 1).
2. Прозрачность процесса принятия решений Правлением и обоснование им своих решений перед сообществом ICANN (область 2).

Область 1

Предпринятое исследование истории вопроса:

Соответствующие разделы устава:

1. Статья VI (<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#VI>) относится к составу Правления. К данной проверке имеют отношение разделы 2 и 3.
 - a. В разделе 2 к Комитету по назначениям предъявляется требование стремиться обеспечить наличие в Правлении ICANN представителей, которые в совокупности являют собой разнообразие с точки зрения географии, культуры, навыков, опыта и представлений, для чего следует применять критерии, обозначенные в разделе 3.
 - b. В разделе 3 приведены критерии отбора членов Правления (организациями поддержки и консультативными комитетами, а также Комитетом по назначениям). Это следующие критерии:

⁹ <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>, параграф 9.1.

- i. квалифицированные лица с высокой работоспособностью, объективные и обладающие умом, имеющие репутацию людей, принимающих обоснованные и непредвзятые решения и продемонстрировавших способности к вдумчивому коллективному принятию решений;
 - ii. лица, понимающие миссию ICANN и потенциальные последствия решений ICANN для глобального интернет-сообщества и стремящиеся к успеху ICANN;
 - iii. лица, представляющие в Правлении как можно более широкое культурное и географическое многообразие при удовлетворении других критериев, представленных в разделе 3;
 - iv. лица, которые в совокупности лично знакомы с деятельностью реестров и регистраторов рДВУ, реестров нДВУ, реестров IP-адресов, техническими стандартами и протоколами Интернета, процедурами, правовыми нормами и общественными интересами разработки политики, а также с широким диапазоном пользователей Интернета из деловых, научных и некоммерческих кругов и индивидуальных пользователей;
 - v. лица, выражающие готовность к добровольной работе без какой-либо компенсации, за исключением возмещения определенных расходов;
 - vi. лица, способные работать и общаться письменно и устно на английском языке.
2. Статья VII (<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#VII>) вводит Комитет по назначениям и определяет его структуру. К деятельности комитета по выбору членов Правления в статье VII относятся только разделы 5 и 7.
- a. Раздел 5 содержит ссылку на требование обеспечения географического многообразия, изложенное в разделе 2 статьи I (ключевая ценность 4) (<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#I-2>) и в некоторой мере ошибочно в контексте выбора членов Правления также содержит ссылку на раздел 4 статьи VII, в котором фактически рассматривается процесс выбора членов Комитета по назначениям.
 - b. В разделе 7 просто указано, что Комитет по назначениям должен принять такие рабочие процедуры, какие сочтет необходимыми.

По-видимому, никакие другие положения устава не имеют отношения к настоящей проверке.

Соответствующие опубликованные политики

По-видимому, никакие опубликованные политики не имеют отношения к настоящей проверке.

Соответствующие опубликованные процедуры

Комитет по назначениям приступил к работе в 2003 году и его документы ежегодно архивируются на веб-сайте ICANN.

Документ, имеющий отношение к данной проверке, обычно называется «Процедуры Комитета по назначениям».

1. Процедуры Комитета по назначениям 2003 г. (<http://nomcom.icann.org/procedures-10apr03.htm#B>) содержат 2 уместных для рассмотрения раздела.
 - a. В разделе В 1 рассматривается роль и задачи комитета и содержится следующая формулировка: «задачей нового процесса назначения в ICANN является обеспечение баланса между представителями организаций поддержки и постоянных групп среди членов Правления, а также лиц, занимающих иные должности, чтобы предоставить ICANN преимущества привлечения участников с высочайшим уровнем порядочности и работоспособности, которые ставят общественные интересы выше любых других интересов, но тем не менее осведомлены о среде, в которой ICANN осуществляет свою деятельность».
 - b. В разделе С 8 определены критерии выбора и помимо прочего сдержатся следующие формулировки:
 - i. Комитет по назначениям применяет критерии выбора и условия проверки на соответствие требованиям, определенные в соответствующих статьях устава ICANN, для формирования пула квалифицированных кандидатов;
 - ii. при выборе из пула квалифицированных кандидатов Комитет по назначениям принимает во внимание дополнительные соображения, относящиеся к роли заполняющего вакансию лица, которые он сочтет важными по мере продвижения процесса отбора.

2. Процедуры Комитета по назначениям 2004 г. (<http://nomcom.icann.org/procedures-18jun04.htm>):
 - a. Теперь раздел В 1 содержит следующую формулировку
«Комитет по назначениям несет ответственность за выбор части членов Правления ICANN, Совета ОПРИ, временного РКК и Совета ОПНИ и заполнение этих руководящих должностей таким способом, который дополняет выбор на эти должности в организациях поддержки и временном РКК.

Основным аргументом использования Комитета по назначениям для выбора части руководящих органов ICANN является сохранение равновесия между лицами, представляющими определенные области знаний и конкретные интересы, и лицами, представляющими в первую очередь интересы широкой общественности глобального интернет-сообщества, а не какие-либо частные интересы. Роль Комитета по назначениям состоит в отборе лиц, обладающих высочайшим уровнем порядочности и работоспособности, которые ставят интересы широкой общественности глобального интернет-сообщества выше каких-либо частных интересов, но тем не менее осведомлены о миссии ICANN и среде, в которой корпорация осуществляет свою деятельность».
 - b. Раздел С 8 не претерпел существенных изменений.
3. Процедуры Комитета по назначениям 2008 г. (<http://nomcom.icann.org/procedures-2008.html>) являются наиболее современными, поскольку процедуры 2009 и 2010 гг., хотя и упоминаются на соответствующих страницах, не взаимосвязаны.
 - a. Раздел В 1 не изменился.
 - b. Раздел В 8 незначительно изменился и теперь содержит помимо прочего следующие формулировки (выделено авторами настоящего документа):
 - i. для формирования сильного пула квалифицированных кандидатов Комитет по назначениям применяет критерии выбора и условия проверки на соответствие требованиям, определенные в соответствующих статьях устава ICANN;

- ii. при выборе из этого пула квалифицированных кандидатов Комитет по назначениям принимает во внимание уместные и дополнительные соображения, относящиеся к ролям лиц, заполняющих вакансии, которые он сочтет важными по мере продвижения процесса отбора.

Предварительные комментарии сообщества в отношении работы ГППП
ГППП получила большое количество комментариев относительно состава Правления и навыков его членов. Эти комментарии можно разделить на три категории.

- a. В некоторых комментариях выражается озабоченность относительным весом групп заинтересованных субъектов в Правлении, т.е. «расширение компетентности в деловой сфере является важным условием решения Правлением ICANN текущих и будущих задач»¹⁰; «интересы бизнеса (в частности, отрасли защиты прав на торговые марки и отрасли доменных имен) чрезмерно представлены в ICANN»¹¹.
- b. Некоторые критикуют Комитет по назначениям за недостаточную прозрачность¹², а некоторые предлагают устранить его¹³;
- c. В некоторых комментариях выражается озабоченность набором навыков Правления и предлагается «продолжить работу, направленную на обеспечение высокой квалификации, независимости и многообразия среди членов Правления»¹⁴; в других предлагается «уделять больше внимания поиску и найму высококомпетентных людей»¹⁵

¹⁰ Комментарии Международной торговой палаты

¹¹ Комментарии IP Justice

¹² Комментарии CNNIC и Милтона Мюллера (Milton Mueller)

¹³ Комментарии LFFS

¹⁴ Комментарии CIRA

¹⁵ Комментарии Общества Интернета

Деятельность, которую ICANN уже ведет для выполнения задач, изложенных в документе «Подтверждение обязательств»

Персонал представил ГППП матрицу под названием «Отслеживание и коллективное обсуждение подтверждения обязательств».¹⁶

В отношении процедуры выбора Правления в данной матрице указано, что текущая проверка Комитета по назначениям и Правления является деятельностью, которая ведется для выполнения задач, изложенных в документе «Подтверждение обязательств».

В отношении степени, в которой состав Правления отвечает настоящим и будущим потребностям ICANN, в этой матрице указано, что привлечение к выборам в Правление многих групп заинтересованных субъектов и выбор делегатов Комитетом по назначениям содействует выполнению задач, изложенных в документе «Подтверждение обязательств».

Другие источники

Проверка работы Комитета по назначениям

1. В 2007 г. компания Interisle Consulting Group провела независимую проверку работы Комитета по назначениям. Итоговый отчет по результатам проверки был опубликован 23 октября 2007 г. (Отчет) (<http://www.icann.org/en/reviews/nomcom/report-23oct07.pdf>). В нем был сделан ряд выводов и рекомендаций, имеющих отношение к работе РГ1.

а. Выводы

- i. Вывод 1. Основной целью Комитета по назначениям является поиск действительно независимых и неаффилированных членов Правления (стр. 15 Отчета);
- ii. Вывод 25. У Комитета по назначениям отсутствуют конкретные требования к ежегодным назначениям... членов Правления. Неясно, каким образом и кем должны быть сформулированы эти требования (стр 28 Отчета).

¹⁶ <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/activities-1-en.htm>; этот документ можно найти в разделе «Документы, представленные в ГППП». Во время публикации ссылка на эти документы не работала, поэтому прямая гиперссылка была недоступна.

в. Рекомендации

- i. Рекомендация 3. Осуществлять наем и отбор на основе требований. В Отчете предлагается разработать формальную процедуру выявления и осмысления требований к Правлению (стр. 36 отчета);
2. После ряда процессов с участием общественности и комитетов Правления в январе 2010 года был опубликован итоговый отчет рабочей группы по доработке результатов проверки Комитета по назначениям (<http://www.icann.org/en/reviews/nomcom/nomcom-review-finalization-wg-final-report-29jan10-en.pdf>). В отношении рекомендации 3 рабочая группа пришла к следующей формулировке.

«РГ отмечает, что схожие рекомендации также содержатся в отчете, подготовленном внешними аналитиками Правления, в настоящий момент находящемся на рассмотрении РГ по анализу Правления. Хотя в уставе отсутствует соответствующее прямое требование, в последних составах Комитета по назначениям была принята практика неформальных консультаций с членами Правления и председателями ОП и КК по вопросу недостающих навыков.

В отношении связи Комитета по назначениям с Правлением РГ по доработке результатов проверки Комитет по назначениям поддерживает рекомендацию РГ по анализу Правления установить формальный диалог между Комитетом по назначениям и Правлением по вопросам навыков, недостающих и необходимых в наборе навыков Правления. Такой диалог может заключаться в регулярных консультациях между соответствующими председателями».¹⁷

Проверка работы Правления

1. В 2008 г. компания Boston Consulting Group/Colin Carter & Associates провела независимую проверку работы Правления. Итоговый отчет по результатам проверки был опубликован в ноябре 2008 г. (Отчет) (<http://www.icann.org/en/reviews/board/report-02nov08-en.pdf>). Основной вывод, имеющий отношение к работе РГ1, находится в разделе С 4 «Расширение навыков Правления», начиная со страницы 37 Отчета и в рекомендации, которая *помимо прочего* содержит следующие формулировки:

¹⁷ Проверка Комитета по назначениям ICANN, итоговый отчет рабочей группы по доработке результатов проверки Комитета по назначениям, стр. 6.

- a. официально утвердить требования к навыкам, опыту и независимости Правления, необходимым для его эффективной работы, на ближайшее и отдаленное будущее;
 - b. сформировать точку зрения на основные пробелы в навыках членов Правления, которые необходимо устранить;
 - c. официально утвердить участие председателя ICANN и председателя Комитета управления в деятельности Комитета по назначениям по выбору новых членов Правления;
 - d. разработать процесс привлечения организаций поддержки и консультативных комитетов к участию в обсуждении необходимого сочетания навыков.¹⁸
2. После ряда процессов с участием общественности и комитетов Правления в январе 2010 года был опубликован итоговый отчет рабочей группы по доработке результатов проверки Правления (<http://www.icann.org/en/reviews/board/board-review-final-26jan-10-en.pdf>). В отношении соответствующих частей рекомендации 4 рабочая группа пришла к следующей формулировке.

«Данная рекомендация, а в особенности ее варианты 4a и 4b, также рассматривается Комитетом управления Правления. Что касается варианта 4c, РГ считает уместным и полезным проведение официальных встреч председателя Правления и председателя Комитета по назначениям с целью обсуждения потребностей Правления в определенных навыках и отмечает, что неофициально такие контакты уже налажены».¹⁹

Официальные встречи между двумя председателями должны проводиться после общего обсуждения в Правлении имеющихся потребностей в определенных навыках, на основании которого председатель Правления должен представить коллективное мнение по этому вопросу. При реализации такого процесса, отпадет необходимость проведения встреч председателя Комитета управления Правления с председателем Комитета по назначениям. В отношении варианта 4d РГ признает ценность отзывов ОП и КК в отношении работы Комитета по назначениям. Однако РГ не видит веских причин для создания дополнительного

¹⁸ Независимая проверка работы Правления ICANN, основной отчет, ноябрь 2008 г., стр. 44.

¹⁹ Рабочая группа Правления ICANN, итоговый отчет, январь 2010 г., стр. 14.

официального процесса сбора таких отзывов. РГ призывает ОП и КК к разработке предложений относительно возможных способов наиболее эффективного учета этих отзывов в обсуждениях Комитета по назначениям. Все подобные предложения следует представлять на рассмотрение КУП».

Комментарии общественности к проекту предложений

Во время конференции в Картахене ГППП провела отдельные встречи с Правлением и с ПКК, а также открытое заседание для получения предложений от сообщества ICANN. Кроме того, ряд комментариев был опубликован в период общественного обсуждения.

В целом, наблюдалась значительная поддержка проекта рекомендаций 1-4 рабочей группы 1. Некоторые лица, представившие свои рекомендации, подчеркнули важность независимости Комитета по назначениям и сохранения конфиденциальности в отношении кандидатов. ГППП считает, что эти критически важные вопросы обрели ясность в итоговых рекомендациях.

Рекомендация 5 также получила широкую поддержку, но ее формулировка была немного изменена, чтобы привлечь внимание комментарию, полученные как от членов Правления, так и от сообщества.

Вопросы для рассмотрения.

Обеспечивают ли действующие механизмы определения состава Правления ICANN необходимый набор разнообразных навыков и опыта в Правлении?

- Позволят ли изменения механизмов отбора, определения состава и компенсации улучшить результаты?
- Определяются ли адекватным образом необходимые навыки, образование и опыт?
 - для отражения интересов постоянных групп
 - для отражения интересов общественности
 - для надзора над миссией и деятельностью ICANN
 - для использования наилучших методов управления

- Можно ли улучшить коллективный набор навыков членов Правления?

Являются ли механизмы выборов в Правление достаточно прозрачными и доступными для заинтересованных сторон?

Выводы

Статья VI устава ICANN²⁰ предусматривает выборы в Правление таким образом, который позволяет обеспечить как представительство сообщества заинтересованных групп организации (консультативных комитетов и организаций поддержки), так и многообразие с точки зрения географии, культуры, навыков, опыта и точек зрения.

Механизм Комитета по назначениям, запущенный в 2003 году, предназначался для дополнительного содействия диверсификации в Правлении ICANN, повышения прозрачности и подотчетности процесса выборов Правления и заполнения большинства вакансий в Правлении людьми, независимыми в отношении интересов и программ действий конкретных постоянных групп ICANN.

В целом, проведенная в 2007 году независимая проверка продемонстрировала положительное влияние работы Комитета по назначениям, внесение этим комитетом позитивного вклада в состав Правления ICANN и наличие у комитета соответствующей долгосрочной цели в структуре ICANN. Крупномасштабные изменения в виде альтернативных моделей выборов были представлены, рассмотрены и в большинстве отклонены в пользу сохранения текущих механизмов Комитета по назначениям. При этом большая часть рекомендаций по результатам проверки относится к усовершенствованиям операций Комитета по назначениям, позволяющим ему более эффективно исполнять свои обязанности.

Однако наибольшее отношение к текущему процессу проверки ГППП имеет независимая рекомендация ICANN осуществлять наем и отбор на основе четкого набора требуемых навыков. Сюда относится установление официальной процедуры, посредством которой Комитет по назначениям должен выявлять и осмысливать требования каждого органа, в который он осуществляет назначения.

Эту точку зрения разделили эксперты, перед которыми была поставлена задача проведения независимой оценки работы Правления ICANN в 2008 году. Они еще раз рекомендовали формализовать механизмы

²⁰ <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#VI>

определения необходимого коллективного набора навыков Правления и проведения соответствующих консультаций.

Короче говоря, в результате двух независимых процессов, один из которых рассматривал вопросы улучшения Правления ICANN, а другой — механизмы выбора большинства членов Правления, были сделаны четкие рекомендации в отношении улучшения навыков Правления.

Однако до настоящего времени, по-видимому, не было принято активных мер по принятию этих рекомендаций Правлением и персоналом ICANN, и это отражено в сохраняющейся озабоченности, выраженной членами сообщества в ходе консультаций с ГППП. Несмотря на общую поддержку со стороны рабочей группы по доработке результатов проверки Комитета по назначениям, выполнение рекомендации по уточнению необходимого набора навыков Правления было в значительной степени передано в Комитет управления Правления рабочей группой по проверке работы Правления.

Последующие проверки не смогли выявить существенных структурных нарушений в процедуре выбора членов Правления ICANN и определения итогового состава Правления. Однако также было отмечено, что текущие механизмы идентификации и реагирования на потребности в коллективном наборе навыков сохраняют относительно неофициальный и потенциально неясный характер. В силу этого систематизация процессов выявления, определения и анализа требований к навыкам, а также механизмов проведения консультаций с заинтересованными сторонами может содействовать повышению общей эффективности работы Правления.

Компенсация членам Правления — это вопрос, который тесно связан с развитием опыта и коллективного набора навыков Правления ICANN и являлся предметом независимой проверки, обсуждения в Комитете управления Правления и текущих обсуждений в Правлении. К настоящему времени была определена только компенсация для председателя Правления. Для содействия управлению будущим процессом улучшения деятельности Правления и определению структуры этого процесса важно быстро решить вопрос выплаты вознаграждений.

В отношении структуры Правления важно отметить, что сокращение размера Правления ICANN являлось важнейшей рекомендацией по результатам проверки Правления в 2008 году. Однако эта рекомендация была отклонена рабочей группой по проверке работы Правления ввиду высокой загруженности работой Правления в его нынешнем составе и необходимости обеспечения многообразия представительства. Более того,

рабочая группа рекомендовала отложить дальнейшее рассмотрение реструктуризации Правления на три года. Размер и структура Правления являются ключевыми элементами при обсуждении всех связанных вопросов: эффективности принятия решений, представительства и коллективного набора навыков. Действующее Правление ICANN и персонал должны противодействовать стремлению сохранения структурных механизмов и должны признать необходимость существенных структурных изменений Правления, если будет доказано, что эти изменения позволят существенно повысить эффективность работы.

Рекомендации

1. Признание работы Комитета управления Правления по обучению членов Правления и приобретению ими необходимых навыков, осуществляемой согласно рекомендациям по результатам проверок Комитета по назначениям в 2007 году и Правления в 2008 году. Правление должно сформировать (в сроки, обеспечивающие интеграцию этих рекомендаций в процесс работы Комитета по назначениям, начинающийся в конце 2011 г.) официальные механизмы определения коллективного набора навыков, необходимого для Правления ICANN, включая навыки в таких областях, как общественно-государственная политика, финансы, стратегическое планирование, корпоративное управление, ведение переговоров и урегулирование споров. Акцент необходимо сделать на привлечении в Правление таких навыков и опыта, которые обеспечат эффективный надзор над соответствием операций ICANN интересам мировой общественности и использование наилучших методов работы в области корпоративного управления. В основе этого должна лежать предварительная работа, выполненная независимыми аналитиками и включающая:

- a. сопоставительный анализ набора навыков в Правлении и аналогичных корпоративных и иных структурах управления;
- b. приведение необходимых навыков в соответствие с уникальной структурой и миссией ICANN через процесс открытых консультаций, включая прямые консультации с руководителями организаций поддержки (ОП) и консультативных комитетов (КК);
- c. ежегодный пересмотр этих требований с созданием ежегодно официальной отправной точки для Комитета по назначениям;
- d. (с процесса Комитета по назначениям, начинающегося в конце 2011 г) публикация результатов и требований в составе запросов Комитета по назначениям.

2. Усилить работу в этом направлении и регулярно (но не реже одного раза в три года) пересматривать программы обучения и приобретения навыков, установленные согласно рекомендации № 1.
3. Правление и Комитет по назначениям должны в условиях необходимости сохранения конфиденциальности всех обсуждений и решений относительно кандидатов в максимально короткие сроки, но не позже начала процесса Комитета по назначениям в конце 2011 года, повысить прозрачность процесса обсуждений и принятия решений в Комитете по назначениям, в частности, путем четкого формулирования сроков и критериев в отношении набора навыков на максимально раннем этапе до начала процесса и обоснования сделанного выбора после завершения процесса.
4. На основе работы, проделанной Комитетом управления Правления, Правление должно продолжить повышение эффективности своей деятельности и улучшение практических методов работы.
5. Правление должно оперативно внедрить схему компенсаций, выплачиваемых членам Правления с правом голоса, согласно рекомендации Boston Consulting Group, скорректированной с учетом необходимости решения проблем международных платежей, если таковые имеются.

Область 2

Предпринятое исследование истории

вопроса: Соответствующие разделы устава

1. Статья I, раздел 2 (<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#I>) включает прозрачность принятия решений в число основных ценностей ICANN, уделяя основное внимание информированному участию заинтересованных сторон.

Выполняя свою миссию, при принятии решений и в ходе практических действий ICANN должна принимать во внимание следующие основные ценности:

4. Налаживание и поддержка крупномасштабного информированного участия, отражающего функциональное, географическое и культурное разнообразие Интернета на всех уровнях разработки политики и принятия решений.
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 в процессе разработки политики наиболее заинтересованных сторон.

8. Принятие беспристрастных и объективных решений путем применения документально зафиксированных принципов политики.

9. Выполнение своевременных действий, отвечающих требованиям Интернета, в рамках процесса принятия решений, с учетом информации и сведений, поступающих от наиболее заинтересованных в процессе сторон.

10. Соблюдение принципа подотчетности перед интернет-сообществом посредством механизмов, повышающих эффективность работы ICANN.²¹

2. Статья III (<http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#III>) посвящена прозрачности, а в разделе 6 описаны конкретные механизмы запросов на уведомления и комментарии в отношении политических действий.

1. В отношении любой обсуждаемой Правлением с целью принятия политики, которая оказывает существенное влияние на работу Интернета или третьих сторон, включая введение любых сборов или платежей, ICANN обязана:

- a. опубликовать на веб-сайте публичное уведомление с разъяснением рассматриваемых политик и причин, по которым их планируется принять, не менее чем за 21 день (или ранее в случае практической необходимости) до выполнения Правлением каких-либо действий;
- b. предоставить заинтересованным сторонам разумную возможность для внесения комментариев по вопросу принятия предлагаемых политик, просмотра комментариев других лиц и ответа на эти комментарии, прежде чем Правление предпримет какие-либо действия;
- c. в тех случаях, когда политика затрагивает государственные интересы, запросить мнение Правительственного консультативного комитета и учесть любые рекомендации, своевременно представленные Правительственным консультативным комитетом по собственной инициативе или по запросу Правления.

²¹ <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#I>

2. При условии практической целесообразности и в соответствии с соответствующей процедурой разработки политик, прежде чем Правление предпримет окончательные действия, должно быть проведено общественное обсуждение любых предлагаемых политик, как описано в разделе 6 (1)(b) настоящей статьи.

3. После выполнения действий в отношении какого-либо аспекта политики, указанного в данном разделе, Правление обязано опубликовать протоколы заседаний с обоснованием выполненных действий, протокол голосования по этим действиям с указанием каждого голоса и отдельное заявление от любого члена Правления, решившего опубликовать такое заявление.²²

По-видимому, никакие другие положения устава не имеют отношения к настоящей проверке.

Соответствующие опубликованные политики

В кодексе поведения Правления ICANN (<http://www.icann.org/en/committees/board-governance/bod-code-of-conduct-01oct08-en.pdf>) содержится явная ссылка на открытую отчетность:

В. Целостность записей и открытая отчетность

Члены Правления должны способствовать подготовке и сохранению актуальности точной и надежной финансовой информации и других протоколов. Стремление к аккуратной подготовке и сохранению актуальности протоколов ICANN позволяет корпорации выполнять свои обязательства в отношении отчетности и предоставления заинтересованным сторонам, органам государственной власти и широкой общественности полной, честной, точной, своевременной, понятной, открытой и прозрачной информации.²³

По-видимому, никакие другие опубликованные политики не имеют отношения к настоящей проверке.

²² <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#III>

²³ Кодекс поведения Правления, Корпорация Интернета по распределению адресов и номеров, стр. 3.

Соответствующие опубликованные процедуры

В соответствии со своим уставом (<http://www.icann.org/en/committees/board-governance/charter.htm>) Комитет управления Правления ICANN отвечает, помимо прочего, за следующее:

- А. помощь в повышении эффективности работы Правления;
- Н. рекомендации в отношении правил корпоративного управления Правления, применимых к ICANN как к глобальной корпорации частного сектора, которая служит общественным интересам.²⁴

В рамках своих обязанностей Комитет управления Правления может оказывать помощь Правлению в повышении эффективности работы путем содействия разработке эффективных средств, стратегий и стилей обсуждения в Правлении. Комитет управления Правления также анализирует существующие правила корпоративного управления, разработанные персоналом ICANN, уделяет внимание разработкам в области корпоративного управления в глобальной среде и предлагает идеи и рекомендации по корректировке этих правил на рассмотрение Правления.

Однако ни в одном из общедоступных протоколов заседаний Комитета управления Правления до 2008 года включительно не зафиксированы какие-либо обсуждения или решения, относящиеся к потенциальным улучшениям прозрачности процессов принятия решений Правлением.

Предварительные комментарии сообщества в отношении работы ГППП

ГППП получила большое количество комментариев, относящихся к принятию решений Правлением и обоснованию им своих решений перед сообществом.

В большинстве этих комментариев содержится мнение о необходимости «лучшего обоснования и разъяснения причин принятия решений Правлением для сообщества».²⁵ В этих комментариях содержится мнение, что «ICANN может улучшить процесс анализа вклада сообщества и обоснования причин принятия своих решений»²⁶.

²⁴ Устав Комитета управления Правления, утвержденный 6 марта 2009 г.

²⁵ Комментарии Международной торговой палаты

²⁶ Комментарии АТТ

- a. В некоторых комментариях выражается озабоченность в отношении сводок и обзоров комментариев общественности, подготавливаемых персоналом: в них предлагается обеспечить прозрачность процесса обсуждения полученных комментариев сообщества и опубликования всех обзорных материалов; некоторые отмечают, что «в ряде случаев опубликованные отчеты, по-видимому, содержали ложные утверждения»²⁷.
- b. Примерами ситуаций, когда обоснование решений было признано недостаточным, являются решения в отношении процедуры выражения заинтересованности (ВЗ)²⁸ и повторного делегирования²⁹.
- c. Некоторые обращаются с просьбой повысить прозрачность заседаний Правления: они предлагают предоставить открытый доступ ко всем заседаниям Правления³⁰ или сделать расшифровки стенограмм и записи заседаний доступными для сообщества³¹.
- d. Некоторые рекомендуют использовать более формализованный процесс принятия решений и их обоснования: «ICANN должна придать официальный характер прозрачности, сформулировав четкие письменные принципы ведения своих деловых операций.... Эти принципы должны включать полноценные процедуры уведомления и комментирования «Акт об административных процедурах» для общественных консультаций и принятия решений»³², и Правление «должно предоставлять аналитический компонент своих решений, в котором содержится четкое разъяснение относительно учета комментариев заинтересованных сторон, персонала и экспертов и той степени, в которой эти комментарии были или не были приняты во внимание при принятии окончательного решения»³³.

²⁷ Комментарии Аври Дориа (Avri Doria)

²⁸ Комментарии, которые были сделаны на конференции в Брюсселе группой коммерческих субъектов ОПРИ

²⁹ Комментарии, которые были сделаны на конференции в Брюсселе ОПНИ

³⁰ Комментарии Кирена МакКарти (Kieran McCarthy).

³¹ Комментарии CADNA и LFFS

³² Комментарии АТТ

³³ Комментарии Network Solutions

Деятельность, которую ICANN уже ведет для выполнения задач, изложенных в документе «Подтверждение обязательств»

Персонал представил ГППП матрицу под названием «Отслеживание и коллективное обсуждение подтверждения обязательств».³⁴

Одним из основных обязательств (раздел 3.а.), изложенных в документе «Подтверждение обязательств», является обеспечение прозрачности и открытости принятия решений.

3. В данном документе подтверждаются ключевые обязательства Министерства торговли США и ICANN, в том числе: (а) обеспечение принятия решений в отношении глобальной технической координации DNS в интересах общественности, равно как и подотчетность и прозрачность этих решений;

В документе «Отслеживание и коллективное обсуждение подтверждения обязательств» рекомендуется поручить изучение изменений процессов Правления Комитету управления Правления (КУП), однако в протоколах КУП за 2010 год не зафиксировано специальных обсуждений вопроса прозрачности принятия решений Правлением.

В число некоторых предварительных идей, обсуждаемых персоналом, входят следующие.

- Предоставление заявлений Правления по каждому голосованию с обоснованием причин принятия решений и рассмотрением аспектов, вызывающих озабоченность сообщества.
- Создание системы показателей, позволяющих отслеживать влияние решений Правления и организаций поддержки на интересы общественности.

Параграф 4 документа «Подтверждение обязательств» гласит:

«В обеспечение отражения интересов общественности, а не только интересов узкого круга заинтересованных лиц, при принятии решений ICANN обязуется проводить анализ положительного и отрицательного влияния, в том числе и финансового, своих решений на широкую общественность, а также возможного положительного или отрицательного воздействия на системную безопасность, стабильность и отказоустойчивость DNS, и публиковать результаты этого анализа».³⁵

³⁴ <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/activities-1-en.htm>; этот документ можно найти в разделе «Документы, представленные в ГППП». Во время публикации ссылка на эти документы не работала, поэтому прямая гиперссылка была недоступна.

³⁵ <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>, параграф 4

В документе «Отслеживание и коллективное обсуждение подтверждения обязательств» содержится мнение, что только две обсуждаемые персоналом идеи могут непосредственно относиться к прозрачности принятия решений Правлением.

- Расширение периодов общественного обсуждения и объемов перевода документов, относящихся ко всем ПРП и действиям Правления.
- Предоставление заявлений о последствиях до и после принятия решений Правления.

В параграфе 7 документа «Подтверждение обязательств» ICANN обязуется следовать «динамичным консультационным процедурам, в рамках которых предоставляются подробные описания оснований для принятия решений, включая влияние комментариев на процесс разработки политики. Кроме того, ICANN обязуется предоставлять подробные и взвешенные объяснения принимаемых решений, их обоснования, а также источники данных и информации, на которые полагалась ICANN».³⁶

В документе «Отслеживание и коллективное обсуждение подтверждения обязательств» указано, что в число предпринимаемых усилий входят следующие.

- Открытая публикация всех заявлений и решений Правления, организаций поддержки и консультативных комитетов.
- Публичное объяснение всех решений, принимаемых в настоящее время; сообщество обсуждало модель в рамках нескольких процессов программы новых рДВУ.
- Публичное объяснение всех решений, принимаемых в настоящее время.

Идеи, находящиеся на рассмотрении персонала, включают:

- Обсуждение возможности открытой публикации записей заседаний Правления.
- Предоставление членам Правления шаблона объяснения для заполнения по каждому решению, их сопоставление и открытая публикация.
- Усовершенствования веб-сайта для предоставления лучшего доступа к публикуемой информации.

³⁶ Тот же источник, параграф 7.

- Обсуждение возможности разработки шаблона или матрицы обсуждения комментариев и их влияния на окончательный результат.
- Обеспечение своевременного составления сводки комментариев с указанием того, какие из них оказали влияние на разработку политики и каким образом.
- Обсуждение возможности подготовки заявлений Правления в качестве сопроводительного документа каждого голосования.
- Разработка качественных, а не количественных индикаторов успеха в каждой области и регулярная публикация этой оценки.
- Разработка большего числа показателей для отслеживания выполнения положений устава, обязанностей, стратегических и оперативных планов.

В параграфе 9.1 документа «Подтверждение обязательств» ICANN обязуется: «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».³⁷

В документе «Отслеживание и коллективное обсуждение подтверждения обязательств» указано, что в число предпринимаемых усилий входят следующие.

- Осуществление восходящих процессов разработки политики, планирования и составления бюджета и выполнение действий по управлению при широком участии общественности и улучшенной прозрачности.
- Текущая работа КУП, включая находящуюся в процессе реализации вторую оценку эффективности деятельности Правления.

Другие источники

Проверка работы Правления

3. В 2008 г. компания Boston Consulting Group/Colin Carter & Associates провела независимую проверку работы Правления. Итоговый отчет по результатам проверки был опубликован в ноябре 2008 г. (Отчет) (<http://www.icann.org/en/reviews/board/report-02nov08-en.pdf>). Несмотря на наличие рекомендации № 8, относящейся к уточнению принципов подотчетности Правления, в ней нет упоминаний о процедурах обеспечения прозрачности при принятии решений.

³⁷ Тот же источник, параграф 9.1.

4. На основе этой независимой рекомендации рабочая группа по проверке работы Правления в январе 2010 г. опубликовала свой собственный отчет (<http://www.icann.org/en/reviews/board/board-review-final-26jan10-en.pdf>). В этом документе также не рассматривается прозрачность принятия решений.
5. Однако в одном из предложений Международной торговой палаты, поступившем в рабочую группу по проверке работы Правления, рассматривались процедуры подотчетности Правления и была особо отмечена необходимость систематического подхода к принятию решений.

Правление должно продолжить усилия, направленные на повышение прозрачности своих обсуждений. Сюда должны относиться следующее.

- Прозрачность повесток дня и подробные протоколы заседаний Правления важны для сообщества. Необходимо вести подробные протоколы.
- В основе решений Правления должны лежать систематизированные процессы принятия решений для создания ощущения правильности процессов и честности действий Правления. Эти протоколы должны включать аналитический компонент принятия решений, в котором объясняется, каким образом были приняты во внимание комментарии заинтересованных сторон, персонала и экспертов, а также как и почему эти комментарии были или не были учтены в окончательном решении.
- Исходные документы Правления (за исключением относящихся к кадровым вопросам) следует регулярно публиковать для всего сообщества ICANN, включая сводные материалы, подготовленные персоналом.
- Выходные документы и делегирование работы или полномочий различным постоянным группам или иным субъектам сообщества являются важными элементами.
- Также требуется дополнительное обсуждение этого вопроса в рамках консультационного процесса, направленного на укрепление институционального доверия.

Международная торговая палата призывает ICANN подтвердить свою приверженность обеспечению прозрачности путем включения всех соответствующих изменений в свой устав.

Комментарии общественности к проекту предложений

Во время конференции в Картахене ГППП провела отдельные встречи с Правлением и с ПКК, а также открытое заседание для получения предложений от сообщества ICANN. Кроме того, ряд комментариев был опубликован в период общественного обсуждения.

В целом, наблюдалась значительная поддержка проекта рекомендаций 6–10 рабочей группы 1.

Были получены комментарии от ряда членов Правления о том, что проекты рекомендаций 6 и 7 недостаточно четкие, и формулировки этих рекомендаций были пересмотрены и в настоящее время составляют итоговую рекомендацию номер 6.

Проекты рекомендаций 8 и 10 получили положительную оценку многих лиц. В ходе обсуждения с сообществом стало ясно, что их формулировки можно эффективно пересмотреть с целью повышения ясности и объединить. Теперь они составляют итоговую рекомендацию номер 7.

Проект рекомендации 9 стал итоговой рекомендацией номер 8.

Вопросы для рассмотрения.

Обеспечивают ли текущие процессы ICANN прозрачность и подотчетность в отношении следующего:

- порядок выбора проблем для обсуждения в Правлении;
- порядок и основания принятия решений;
- порядок обмена информацией по этим решениям с заинтересованными сторонами.

Можно ли улучшить участие и поддержку заинтересованных сторон путем введения систематических механизмов принятия решений Правления и обмена информацией по этим решениям, таких как:

- своевременное опубликование соответствующих подробных материалов Правления: обзорные документы, справочные материалы и расшифровки стенограмм принятых решений;
- пояснение к порядку получения и рассмотрения предложений сообщества;
- публикация обоснования принятия решений Правления, включая рекомендации, лежащие в основе этого решения;

- формализованные механизмы (раздел веб-сайта ICANN, прямые письма соответствующим ОП и КК, публичные объявления, открытые заседания на конференциях ICANN) для обмена с заинтересованными сторонами информацией о решениях и причинах их принятия.

Выводы

Окончательная ответственность за обеспечение максимально достижимых уровней прозрачности и подотчетности должна в обязательном порядке лежать на Правлении, как на главном органе ICANN, принимающем решения. Правление не только само должно подавать пример в этом отношении через свои собственные процессы консультаций и принятия решений, но оно также обязано обеспечивать сохранение прозрачности во всех частях организации, включая ОП и КК, подкомитеты Правления, независимые проверки и персонал.

В уставе ICANN подчеркивается необходимость прозрачности процессов Правления, обуславливающей информированное участие заинтересованных сторон, нейтралитет, объективность, быстрое реагирование и принятие решений на основе фактов. Аналогичным образом необходимость прозрачности и открытости процедур принятия решений Правлением ICANN отчетливо повторно сформулирована в документе «Подтверждение обязательств».

Однако в уставе представлено только общее руководство в отношении механизмов, которые ICANN должна использовать при уведомлении заинтересованных сторон о политических действиях, находящихся на рассмотрении, и при сборе последующих комментариев. Сюда относится правило уведомления за 21 день, необходимость предоставления «разумной» возможности для комментирования и требование надлежащего рассмотрения рекомендаций ПКК по вопросам общественно-государственной политики.

За немногими исключениями подавляющее большинство обсуждений в Правлении основано на проведении организационных совещаний. Выявление и определение границ значимых политических проблем осуществляется на основе установившихся с течением времени практик, а не в соответствии с систематизированными процедурами или требованиями.

Возможно, прямым следствием является то, что значительная часть комментариев, полученных в рамках консультационного процесса ГППП, относится к порядку выявления проблем для рассмотрения Правлением, способу и причинам принятия конкретных решений и процедуре передачи этих результатов заинтересованным сторонам. Эти комментарии отражают чувство озабоченности в широких слоях сообщества

заинтересованных сторон ICANN. Отсутствие четкого и систематизированного руководства, процедур или процессов, относящихся к решениям Правления, только усиливает озабоченность заинтересованных сторон и может привести к ущемлению прав и разобщенности.

Несмотря на это мнение, в ходе недавно завершенной независимой проверки Правления ICANN и последующей деятельности рабочей группы по проверке Правления проблема прозрачности принятия решений не рассматривалась.

Персонал ICANN указал, что в связи с принятием документа «Подтверждение обязательств» рассматривается большое количество проектов, относящихся к улучшению процессов принятия решений. К ним относятся:

- предоставление заявлений Правления по каждому проведенному голосованию;
- заявления о последствиях до и после принятия решений;
- улучшение процедуры опубликования объявлений и информации о решениях на веб-сайте ICANN;
- разработка шаблона пояснений в отношении учета и рассмотрения комментариев сообщества.

Эти предлагаемые улучшения являются уместным первым шагом, хотя и составляют только одну часть комплекса работ по уточнению практических методов организации. В этой связи координацией данной работы должны заниматься специально выделенные органы при участии всех заинтересованных сторон с единственной целью создания четких опубликованных правил реализации процессов принятия решений в ICANN.

Рекомендации

6. Правлению следует в максимально короткий срок, но не позже июня 2011 г., уточнить различие между вопросами, которые полагается решать в рамках процессов разработки политики ICANN, и вопросами, которые надлежит решать в рамках исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляемой персоналом и Правлением ICANN, и в кратчайший возможный срок разработать дополнительные механизмы проведения в уместных обстоятельствах консультаций с соответствующими ОП и КК по административным и оперативным проблемам, которые должны решаться на уровне Правления.

7. В соответствии с документом «Подтверждение обязательств»:

7.1 Правление должно немедленно приступить к быстрому опубликованию всех материалов, относящихся к процессам принятия решений, включая предварительные объявления, обзоры, представленные персоналом и другими лицами, подробные протоколы заседаний и заявления отдельных членов Правления в отношении существенно важных решений, если таковые были представлены. Редактирование материалов необходимо свести к минимуму, ограничившись обсуждениями текущих или возможных судебных споров и кадровыми вопросами, такими как назначения.

7.2 Правление должно немедленно приступить к опубликованию «подробных и взвешенных объяснений принимаемых решений, их обоснования, а также источников данных и информации, на которые полагалась ICANN». ICANN также должна четко формулировать обоснование принятия или отклонения предложений, полученных в рамках комментариев общественности и от сообщества ICANN, в том числе от организаций поддержки и консультативных комитетов.

8. Как можно скорее, но не позже начала конференции ICANN в марте 2011 года, Правление должно создать и опубликовать документ, в котором четко определен ограниченный набор обстоятельств, когда допускается редактирование материалов и указаны риски (если таковые имеются), связанные с публикацией материалов. На эти правила должны ссылаться Правление, главный юрисконсульт и персонал при оценке необходимости редактирования материалов и принятии подобных решений.

Отчет рабочей группы 2

Заявление о целях

Рабочая группа 2 (РГ2) анализировала адекватность того, как (i) корпорация ICANN оценивает роль и эффективность Правительственного консультативного комитета (ПКК) и его взаимодействие с Правлением и (ii) «предоставляет рекомендации по улучшению, обеспечивающие эффективное рассмотрение со стороны ICANN предложений ПКК по аспектам общественно-государственной политики технической координации DNS».³⁸ В рамках этого анализа РГ2 провела независимую оценку взаимодействия между ПКК и Правлением.

³⁸ «Подтверждение обязательств», параграф 9.1 (b).

Формулировка предпосылок

Соответствующие положения устава. В разделе 2 статьи XI устава ICANN учреждается Правительственный консультативный комитет, роль которого заключается в следующем: «рассматривать и предоставлять рекомендации по деятельности ICANN, связанной с вопросами, вызывающими озабоченность правительств, в частности, вопросами, по которым возможна взаимосвязь между политиками корпорации и различным законами и международными соглашениями, или вопросами, которые могут оказывать влияние на проблемы общественно-государственной политики».³⁹ Членами ПКК могут стать любые национальные правительства. Каждая страна-участник назначает в ПКК одного аккредитованного представителя, который должен занимать официальный пост в правительстве соответствующей страны.

ПКК «может представлять вопросы непосредственно Правлению в виде комментария или предварительной рекомендации, а также в виде особой рекомендации по проведению мероприятия, разработке новой политики или пересмотру существующих политик».⁴⁰ Однако ICANN должна «запросить мнение⁴¹ ПКК» во всех случаях, когда политическое действие «затрагивает государственные интересы».⁴² В таких случаях ICANN должна «в надлежащем порядке учесть любые рекомендации, своевременно представленные ПКК по собственной инициативе или по запросу Правления».⁴³ Правление должно «своевременно» направить уведомление председателю ПКК.⁴⁴ Если Правление ICANN решит выполнить действие, которое не согласуется с рекомендациями ПКК, «оно обязано уведомить об этом комитет, изложив причины, по которым принято решение не придерживаться данных рекомендаций».⁴⁵ На этом этапе ПКК и Правление обязаны «предпринять попытку добросовестно, своевременно и эффективно прийти к взаимовыгодному решению».⁴⁶ Если такое решение найти не удастся, Правление ICANN «сформулирует в своем окончательном решении причины, по которым рекомендация ПКК не была выполнена».⁴⁷

³⁹ Устав ICANN, статья XI, раздел 2 (1) (a).

⁴⁰ Устав ICANN, статья XI, раздел 2 (1) (i).

⁴¹ Устав ICANN, статья III, раздел 6 (1) (c). В уставе используются термина «мнение» и «рекомендация» при ссылке на комментарии ПКК. В настоящем отчете будет использоваться термин «рекомендация» для ссылки на рекомендации или мнения ПКК, которые приводят к возникновению обязательств Правления, изложенных в статьях III и XI.

⁴² Устав ICANN, статья XI, раздел 2 (1) (h).

⁴³ Устав ICANN, статья III, раздел 6 (1) (c).

⁴⁴ Устав ICANN, статья XI, раздел 2 (1) (h).

⁴⁵ Устав ICANN, статья XI, раздел 2 (1) (j).

⁴⁶ Устав ICANN, статья XI, раздел 2 (1) (j).

⁴⁷ Устав ICANN, статья XI, раздел 2 (1) (k).

В уставе не содержится какое-либо определение или указание на то, что составляет «рекомендацию» ПКК. На практике «члены ПКК действуют исходя из того, что любая явно выраженная в любой письменной форме рекомендация формирует тот тип рекомендации, который предусмотрен уставом». ⁴⁸ ПКК принимает коммюнике, когда он собирается согласованно с тремя ежегодными заседаниями Правления ICANN. В период между собраниями председатель ПКК направляет письма в Правление и/или персоналу ICANN по мере необходимости.

В то время как Правление инициирует периодические проверки организаций поддержки, консультативных комитетов и других структур ICANN, согласно положениям устава Правление явным образом отстранено от проверки эффективности и деятельности ПКК. Вместо этого ПКК «должен обеспечить собственные механизмы проверки». ⁴⁹

Принципы работы ПКК. ПКК использует набор принципов работы, который периодически обновляется этим комитетом. Последние поправки были внесены на собрании ПКК в Найроби в марте 2010 г. На своем собрании в Брюсселе в июне 2010 г. ПКК создал специальную рабочую группу для пересмотра принципов работы.

Принципы работы вносят небольшой вклад в дополнительное уточнение положений устава и создается ощущение, что фактически они расширяют концепцию «рекомендации» до очень широких пределов. Например, в этом документе не содержится требование, чтобы рекомендация ПКК отражала единое мнение, и приведена следующая формулировка: «в тех случаях, когда нельзя прийти к единому мнению, председатель должен передать Правлению ICANN полный спектр мнений, выраженных членами комитета». ⁵⁰ Также в этом документе не ограничивается понятие рекомендации, поскольку указано следующее: «ПКК может направлять рекомендации по любому другому вопросу, находящемуся в рамках функций и обязанностей ICANN, по запросу Правления ICANN или по собственной инициативе». ⁵¹ Однако принципы работы обуславливают необходимость кворума (определенного как одна треть представителей текущих членов комитета) на собраниях, где принимаются решения. ⁵²

⁴⁸ Проект отчета совместной рабочей группы ICANN и ПКК, задача 1

⁴⁹ Устав ICANN, статья IV, раздел 3 (2)

⁵⁰ Принципы работы ПКК, принцип 47

⁵¹ Принципы работы ПКК, принцип 48

⁵² Принципы работы ПКК, принцип 40

Сводная информация о деятельности ПКК. К настоящему времени ПКК принял 39 коммюнике и направил в Правление 20 писем. Кроме того, ПКК также утвердил следующие принципы: принципы ПКК в отношении службы WHOIS для рДВУ; принципы ПКК в отношении новых рДВУ; принципы и руководящие указания в отношении делегирования и администрирования национальных доменов верхнего уровня; а также принципы работы ПКК. Принципы и письма в целом отражают согласованное мнение, в то время как структура коммюнике допускает различия в точках зрения членов ПКК, если таковые существуют. Имеются прецеденты, когда ПКК также утверждает документы по проблемам, включая промежуточные документы по проблемам.⁵³ Не является редкостью поэтапное формулирование ПКК своих рекомендаций в целях их уточнения, пересмотр или повторное формулирование точек зрения по мере развертывания процесса разработки политики ICANN.⁵⁴

Сводная информация о работе ICANN с ПКК. ICANN в лице председателя Правления, руководства или персонала к настоящему времени направила в ПКК 25 писем по различным вопросам. Только в трех особых случаях ICANN стремилась заранее, через корреспонденцию, получить комментарии ПКК в отношении связанных с какой-либо проблемой аспектов общественно-государственной политики. В первом случае (1 декабря 2004 года) ПКК был направлен запрос по нескольким проблемам, а во втором случае (4 мая 2006 года) был направлен запрос относительно заявки на сДВУ .xxx. Третий случай имел место 17 мая 2009 года, когда персонал ICANN направил в ПКК письмо с перечислением проблем внедрения, связанных с рекомендацией ПКК в отношении обработки географических названий на верхнем уровне. Кроме того, 13 других резолюций Правления содержат ссылки на комментарии ПКК, но, как правило, в контексте ПКК и других организаций поддержки и консультативных комитетов.

Относящаяся к делу информация из ситуационных исследований Berkman. ПКК играет видную роль в двух ситуационных исследованиях, выполненных Berkman Center: расширение пространства родовых доменных имен верхнего уровня (рДВУ) и анализ домена верхнего уровня .xxx.⁵⁵

⁵³ См. [Приложение А принятого в Найроби коммюнике «Временные принципы ПКК в отношении нДВУ с ИДИ»](#)

⁵⁴ Проект отчета совместной рабочей группы ICANN и ПКК, задача 1

⁵⁵ См. Приложение С, «Независимая проверка подотчетности и прозрачности ICANN», Berkman Center for Internet & Society, 20 октября 2010 г., стр. 128–156 и 157–189.

В ситуационном исследовании новых рДВУ Berkman приводит многочисленные примеры рекомендаций, направленных ПКК по данному вопросу, включая документ 2007 года «Принципы ПКК в отношении новых рДВУ», различные письма ПКК, отправленные в Правление, а также многочисленные ссылки в коммюнике ПКК. ПКК направил конкретные рекомендации по необходимости проведения соответствующих экономических исследований; стабильности и безопасности (т.е., масштабировании корневой зоны); вертикальной интеграции; предложению о выражении заинтересованности (ВЗ); защите торговых марок; и общественном порядке и морали. В этом ситуационном исследовании также выделены проблемы, возникшие перед ПКК в отношении своевременного предоставления рекомендаций по данной теме, учитывая, что публикация каждой последующей редакции проекта Руководства кандидата часто осуществлялась за три недели до собрания, что практически не позволяло членам ПКК провести консультации заранее и представить четкую и утвержденную позицию. Совокупным результатом этого процесса стали частые попытки ПКК направлять комментарии в период между собраниями и/или с отставанием на один цикл относительно обсуждений в остальной части сообщества ICANN. В ситуационном исследовании Berkman также указано на очевидную неспособность Правления ICANN и персонала реагировать на рекомендации ПКК, начиная с принципов ПКК в отношении новых рДВУ 2007 г.

Проведенное Berkman ситуационное исследование домена .xxx также позволяет понять взаимоотношения между ПКК и Правлением. В нем отмечена проявленная изначально недостаточная своевременность со стороны ПКК в отношении рекомендаций Правлению, поскольку ответ на направленный в декабре 2004 года первоначальный запрос комментариев не был получен до апреля 2005 года. Кроме того, ряд правительств направил письма непосредственно в ICANN, выразив озабоченность заявкой реестра ICM. В то время как устав требует от Правления обосновывать причины непринятия рекомендаций ПКК, такое требование отсутствует в отношении комментариев или рекомендаций, полученных от отдельных правительств или межправительственных организаций.

Действия Правления по оценке роли и эффективности ПКК. 26 июня 2009 г. по запросу ПКК Правление создало совместную рабочую группу Правления и ПКК и поручило ей выполнить следующие задачи:

- проанализировать роль ПКК в структуре ICANN;
- обсудить меры по расширению поддержки деятельности ПКК, включая устный перевод на собраниях, перевод документов, расширение финансирования командировок для членов ПКК из наименее развитых стран и удаленное участие в собраниях ПКК;

- предложить наилучшие способы информирования правительств об ICANN и расширения возможностей встреч ПКК с Правлением ICANN и сообществом.

Рабочей группой совместно руководили председатель ПКК и член Правления, выбранный Комитетом управления Правления. Со времени своего создания совместная рабочая группа провела заседания на всех конференциях ICANN, а именно в Сеуле, Найроби и Брюсселе, и планирует завершить работу ко времени проведения конференции в Сан-Франциско, представив свой отчет Правлению. Совместная рабочая группа намеревается доработать свой отчет в Сан-Франциско, и дальнейшие обсуждения этой группы ожидаются в отношении возможных путей официального признания в уставе методов внесения постоянными группами ICANN, включая ПКК, своего вклада в процесс разработки политики на раннем этапе и по мере развития этого процесса.⁵⁶

Предварительные комментарии общественности, представленные в ГППП по вопросу взаимоотношений ПКК и Правления

Во время брюссельской конференции ГППП провела встречи с совместной рабочей группой ПКК и Правления, а также отдельно с ПКК и Правлением. В ходе этих обсуждений были подняты следующие вопросы.

- В уставе не определено понятие «рекомендации» ПКК. ПКК направляет разнообразные документы Правлению ICANN, в том числе коммюнике и письма председателя ПКК. ПКК считает, что все эти материалы являются «рекомендациями», иницилирующими обязанность Правления принять их или направить ПКК объяснение причин отказа от принятия рекомендации. Однако не очевидно, что Правление согласно с такой широкой трактовкой понятия «рекомендация».
- ПКК в первую очередь стремится достичь единодушного мнения по конкретной проблеме. Если этого невозможно добиться, Правлению будет представлен полный диапазон точек зрения. Члены ПКК озабочены тем, что требование единой точки зрения по всем рекомендациям отрицательно повлияет на способность комитета своевременно предоставлять рекомендации, но члены Правления в равной степени озабочены тем, что Правление не сможет выполнить «рекомендацию», которая представляет собой перечень конкурирующих и конфликтующих точек зрения членов ПКК.

⁵⁶ <http://gac.icann.org/system/files/Brussels-communicue.pdf>

- Хотя устав требует от ICANN направлять запросы на получение рекомендаций ПКК во всех случаях, когда Правление обсуждает принятие действий, затрагивающих государственные интересы, отсутствует официальный механизм подачи или регистрации таких запросов. Председатель ПКК присутствует на заседаниях Правления в качестве представителя, не имеющего права голоса, и, по видимому, точка зрения Правления состоит в уведомлении ПКК обо всех действиях, обсуждаемых Правлением, независимо от того, направляется или нет официальный запрос мнения.⁵⁷
- Члены ПКК выразили озабоченность, что Правление не направляет ПКК откликов на рекомендации, фактически переданные Правлению. Один из членов ПКК указал в своем комментарии, что ПКК регулярно приходится повторять свои рекомендации в последующих коммюнике, поскольку Правление не направляет ПКК никаких ответов, информирующих о принятии рекомендаций ПКК к рассмотрению при принятии решений.
- Устав определяет официальный процесс предоставления комментариев ПКК только на уровне Правления. Однако, поскольку политические концепции формулируются на уровне организаций поддержки задолго до того, как вопрос достигнет этапа принятия решения Правлением, некоторые участники предлагают ICANN предусмотреть возможность направления ПКК своих комментариев не более ранних этапах процесса разработки политики, включая, в случае необходимости, изменение устава.

В процессе сбора комментариев общественности ГППП поставила перед общественностью два вопроса, относящиеся к роли ПКК и взаимоотношениям между ПКК и Правлением.

- Как вы оцениваете роль ПКК и его взаимодействие с Правлением?
- Необходимы ли дополнительные действия со стороны ICANN для обеспечения эффективной координации вклада ПКК в аспекты общественно-государственной политики, относящиеся к технической координации DNS?

Около десяти комментариев, представленных в рамках процесса общественного обсуждения, содержали ответы на эти вопросы. В одном из комментариев отмечалось, что ПКК «неуклонно формулировал часть самых лучших рекомендаций и комментариев для процессов ICANN».⁵⁸ Однако в других комментариях было отмечено, что Правление не уделяет

⁵⁷ Расшифровка стенограммы совещания ГППП с ПКК в Брюсселе. См.: <http://brussels38.icann.org/node/12437>

⁵⁸ Комментарии Кирена МакКарти (Kieran McCarthy).

достаточно внимания предложениям ПКК и отсутствует механизм контроля, обеспечивающий выполнение Правлением ICANN рекомендаций ПКК.⁵⁹ В большинстве комментариев выражается согласованная точка зрения, что ПКК играет фундаментальную⁶⁰ и важную⁶¹ роль в решении вопросов, связанных с общественными интересами, но в других высказывается мнение, что ПКК «не является единственным выразителем общественных интересов»⁶² и «все постоянные группы должны играть свою роль в выражении общественных интересов».⁶³

В нескольких комментариях содержались конкретные предложения в отношении дополнительных шагов, которые можно предпринять для улучшения эффективной координации вклада ПКК со стороны Правления. Компания AT&T предложила «сосредоточить усилия на улучшении координации с текущим консультационным процессом, в противоположность фундаментальному изменению роли или структуры ПКК».⁶⁴

Комментарии общественности к проекту рекомендаций

Во время конференции в Картахене ГППП провела отдельные встречи с Правлением и с ПКК. Кроме того, несколько лиц направило свои комментарии к проекту рекомендаций.

В целом, наблюдалась значительная поддержка мнения о настоятельной необходимости улучшения взаимоотношений между Правлением и ПКК и процесса, используемого Правлением для получения и рассмотрения рекомендаций ПКК по вопросам общественно-государственной политики. Например, Норвегия заявила о своем «твердом мнении, что текущая практика информационного взаимодействия между ПКК и Правлением ICANN при обработке рекомендаций ПКК не очень хороша» и имеется «настоятельная необходимость улучшений».⁶⁵

⁵⁹ Комментарии CNNIC. Комментарии Коалиции по борьбе со злоупотреблениями при использовании доменных имен (CADNA).

⁶⁰ Комментарии Европейской ассоциации операторов телекоммуникационных сетей (ETNO).

⁶¹ Комментарии Leap of Faith Financial Services.

⁶² Комментарии AT&T; комментарии ETNO.

⁶³ Комментарии Международной торговой палаты (ICC).

⁶⁴ Комментарии AT&T.

⁶⁵ Комментарии Норвегии; см. также комментарии AT&T, CADNA, ETNO и ICC.

По конкретному вопросу относительно формы представления ПКК своих рекомендаций (рекомендация 10) была выражена широкая озабоченность тем, что рекомендация ПКК должна отражать «согласованное мнение», чтобы приводить в действие положения устава, предусматривающие обязанность Правления отреагировать на рекомендацию. Члены ПКК указали на то, что использование принципов формирования согласованного мнения является стандартной практикой работы ПКК, как отражено в принципах работы комитета.⁶⁶ В других комментариях высказывалась озабоченность тем, что ГППП предлагает новый способ определения согласованного мнения, например, необходимость принятия решения единогласно или большинством голосов.⁶⁷ ГППП не намеревалась вносить предложения об изменении способов формирования согласованного мнения ПКК по проблемам общественно-государственной политики. Соответственно, в ответ на эти комментарии мы исключили формулировку о том, что ПКК «должен согласиться с тем, что только согласованная точка зрения его членов формирует мнение, обуславливающее обязательство Правления». Вместо этого группа согласилась с тем, что данный вопрос будет автоматически вынесен на обсуждение сразу после того, как ПКК и Правление придут к общему мнению относительно содержания понятия «рекомендация» ПКК (рекомендация 10 списка итоговых рекомендаций). Это изменение согласуется с комментариям общественности о том, что ПКК должен «определить, когда направляемый комитетом комментарий является рекомендацией, в отношении которой Правление должно действовать согласно положениям устава».⁶⁸ Франция поддержала идею о том, что рекомендации ПКК, по которым достигнуто согласованное мнение, должны быть «обязательными» для Правления.⁶⁹ Для внесения ясности следует отметить, что в настоящее время устав не требует от Правления неперменного выполнения рекомендаций ПКК и рекомендация ГППП не подразумевает обязательного выполнения Правлением рекомендации ПКК, по которой комитет пришел к согласованному мнению.

Широкую поддержку получила рекомендация номер 14, которая призывает Правление «увеличить уровень поддержки и приверженность правительств процессу ПКК». Дания отметила, что «первостепенной задачей для обеспечения глобальной легитимности ICANN как организации, отстаивающей интересы общественности, является стремление ICANN к увеличению уровня поддержки и стремления

⁶⁶ Принципы работы ПКК, принцип 47

⁶⁷ Комментарии ICC; см. также комментарии CADNA.

⁶⁸ Комментарии ICC; см. также комментарии г-на Гуннарсона (Gunnarson).

⁶⁹ Комментарии Франции.

правительств к участию в работе ПКК». ⁷⁰ Некоторые члены ПКК выразили озабоченность тем, что проект предложения о более тесной работе ICANN с высшими правительственными должностными лицами может помешать текущей деятельности ПКК. Для устранения всех недоразумений ГППП изменила формулировку рекомендации номер 14 с целью разъяснения того, что любое взаимодействие ICANN с высшими должностными лицами должно дополнять действующий процесс ПКК, а не замещать текущую деятельность ПКК и не создавать для нее помех.

Вопросы для рассмотрения.

Адекватно ли оценивает ICANN роль и эффективность ПКК?

Обеспечивают ли действия совместной рабочей группы адекватную оценку роли и эффективности ПКК в составе ICANN?

Формулирует ли ICANN адекватные рекомендации для обеспечения эффективного рассмотрения ICANN вклада ПКК в аспекты общественно-государственной политики, относящиеся к технической координации DNS?

Можно ли повысить эффективность рассмотрения аспектов общественно-государственной политики по вопросам ICANN путем следующих мер.

- Более конкретное определение в уставе понятия «рекомендация ПКК». Помимо прочего необходимо обсудить, какую форму должна иметь такая рекомендация, чтобы приводить к обязательствам Правления выполнить ее или принять участие в переговорах для достижения единого мнения; какие обязательства (если таковые имеются) возникают у Правления в отношении других видов «рекомендаций» ПКК.
- Более конкретное определение процесса, используемого Правлением для запроса рекомендаций ПКК по вопросам общественно-государственной политики? Помимо прочего необходимо обсудить, в какой форме Правление должно направлять уведомления, является этот процесс однократным или многократным, как Правление должно отслеживать данный процесс: через базу данных или иным способом.

⁷⁰ Комментарии Дании; см. также комментарии AT&T и ИСС.

- Более конкретное определение процедуры рассмотрения и ответа Правления на рекомендации ПКК.
- Содействие взаимодействию ПКК, через изменение устава или иным образом, с организациями поддержки и другими постоянными группами на ранних этапах процесса для получения и обсуждения комментариев по вопросам общественно-государственной политики таким образом, который поможет правильно формулировать политики ICANN.
- Предоставление ПКК большей поддержки со стороны ICANN. Помимо прочего необходимо обсудить вопросы сохранения независимости ПКК и обеспечения полной осведомленности персонала Отдела политик ICANN о проблемах и вопросах, вызывающих озабоченность ПКК.
- Предоставление ПКК разрешения на работу в период между собраниями для более быстрого реагирования на изменения общественно-государственной политики, предлагаемые ICANN.

Выводы

Текущие взаимоотношения между Правлением и ПКК функционируют неправильно и остаются такими уже в течение нескольких лет. Хотя устав ограничивает возможность Правления оценивать эффективность и деятельность ПКК, Правлению давно уже следовало привлечь ПКК к устранению неопределенностей в уставе и создавать более продуктивные взаимоотношения с ПКК. Совместная группа Правления и ПКК, созданная в 2009 году, предлагает соответствующие механизмы обсуждения этих проблем и разработки рекомендаций. Однако для обеспечения возможности получения благодаря этому процессу результата, демонстрирующего адекватную оценку ПКК со стороны ICANN, группа проверки настоятельно рекомендует решить следующие проблемы в результате усилий рабочей группы.

Во-первых, Правлению и ПКК необходимо уточнить уставное содержание понятия «рекомендация» ПКК, и Правлению необходимо проявлять большую дисциплину при запросе рекомендаций ПКК по вопросам общественно-государственной политики. Точка зрения ПКК, состоящая в том, что любой обмен информацией с Правлением является рекомендацией ПКК, оказалась неработоспособной, поскольку, по всей вероятности, наблюдается неразбериха в отношении того, какие части комментария, поступившего в Правление, обуславливают обязательство Правления выполнить рекомендацию ПКК. Аналогичным образом позиция Правления, состоящая в том, что оно не должно официально запрашивать мнение ПКК, поскольку ПКК «осведомлен» обо всех вопросах раньше Правления, также нарушает предусмотренный уставом

процесс, согласно которому Правление более официально запрашивает рекомендации ПКК.

Во-вторых, Правлению и ПКК необходимо работать вместе для обеспечения более своевременного предоставления и обсуждения рекомендаций ПКК. Установление более формального процесса запроса мнений должно помочь в этом благодаря более точному указанию на поиск Правлением мнения ПКК. Однако с учетом того, что личные совещания ПКК проводятся только три раза в год, необходимо создать другие механизмы более своевременной подготовки и достижения соглашений, являющихся согласованным мнением.

В-третьих, Правлению в сотрудничестве с ПКК необходимо разработать и внедрить процесс привлечения ПКК к разработке политики на более раннем этапе. Все стороны должны выиграть, если организации поддержки и другие постоянные группы смогут получать комментарии по вопросам общественно-государственной политики на максимально раннем этапе процесса разработки политики. Такой процесс также уменьшил бы задержку, обусловленную тем, что запросы комментариев ПКК направляются только после передачи вопроса на рассмотрение и утверждение Правления, и должен сократить объемы возвратно-поступательного обмена между Правлением и ПКК, который не принес выгод ни одной из сторон в случае домена .xxx и рДВУ. Для решения связанного с этой рекомендацией вопроса Правлению и ПКК следует совместно разработать и внедрить меры обеспечения полного информирования ПКК о политической программе ICANN и о том, что персонал Отдела политик ICANN осведомлен о вопросах, вызывающих озабоченность ПКК, и учитывает их.

В-четвертых, Правление должно приложить усилия для увеличения уровня поддержки и приверженности правительств процессу ПКК.

Рекомендации

9. Правление, действуя с помощью совместной рабочей группы ПКК и Правления, должно уточнить к марту 2011 г. уставное содержание понятия «рекомендация ПКК» по вопросам общественно-государственной политики.

10. Определив содержание понятия «рекомендация», Правление, действуя с помощью совместной рабочей группы ПКК и Правления, должно установить к марту 2011 г. более формальный, документированный процесс уведомления ПКК о вопросах, оказывающих влияние на государственные интересы, для запроса рекомендаций ПКК. Ключевым элементом этого процесса должен стать упреждающий письменный запрос рекомендации ПКК со стороны

Правления. При установлении более формального процесса ICANN должна разработать интерактивный инструмент или базу данных для документирования каждого запроса к ПКК и каждой полученной рекомендации, а также обсуждения и ответа Правления на каждую рекомендацию.

11. Правлению и ПКК необходимо работать вместе для обеспечения более своевременного предоставления рекомендаций ПКК и их обсуждения. Правление, действуя с помощью совместной рабочей группы ПКК и Правления, должно установить к марту 2011 г. формальный документированный процесс ответа Правления на рекомендации ПКК. В этом процессе необходимо изложить порядок и сроки своевременного информирования ПКК Правлением о своем согласии или несогласии с рекомендацией и определить сведения, которые Правление должно предоставлять ПКК в случае своего несогласия с рекомендацией. В этом процессе также необходимо изложить процедуры, согласно которым ПКК и Правление «попытаются добросовестно, своевременно и эффективно прийти к взаимовыгодному решению». Этот процесс также должен учитывать тот факт, что личные совещания ПКК проводятся только три раза в год, и необходимо создать другие механизмы, посредством которых Правление и ПКК смогут обеспечить соблюдение положений устава, относящихся к рекомендациям ПКК.

12. Правление, действуя с помощью совместной рабочей группы ПКК и Правления, должно разработать и внедрить процесс привлечения ПКК к разработке политики на более раннем этапе.

13. Правлению и ПКК следует совместно разработать и внедрить меры для обеспечения полного информирования ПКК о политической программе ICANN и о том, что персонал Отдела политик ICANN осведомлен о вопросах, вызывающих озабоченность ПКК, и учитывает их. При выполнении этой задачи Правление и ПКК могут выразить желание обсудить возможность создания/пересмотра роли персонала поддержки в ICANN, включая соответствующие наборы навыков, необходимые для эффективной связи с ПКК и его поддержки, и возможную выгоду для Правления и ПКК от более частого проведения совместных заседаний.

14. Правление должно приложить усилия для увеличения уровня поддержки и приверженности правительств процессу ПКК. Во-первых, Правление должно поощрять страны и организации, входящие в состав ПКК, к участию в дискуссиях ПКК и должно прилагать особые усилия для привлечения к работе развивающихся стран, уделяя особое внимание необходимости предоставления многоязычного доступа к документам ICANN. Во-вторых, Правление в сотрудничестве с ПКК должно создать процесс, определяющий для ICANN порядок и сроки регулярного и

коллективного привлечения высших должностных лиц правительств к решению вопросов общественно-государственной политики, дополняющий существующий процесс ПКК.

Отчет рабочей группы 3

Заявление о целях

Рабочая группа 3 оценила процессы, посредством которых ICANN получает комментарии общественности (включая адекватное объяснение и обоснование принятых решений); масштабы, в которых решения ICANN воспринимаются, поддерживаются и принимаются общественностью и интернет-сообществом; процессы разработки политики, содействующие обсуждениям в масштабе сообщества и эффективной и своевременной разработке политики.

Формулировка предпосылок

Соответствующие положения устава. В разделе 6 статьи III устава ICANN содержится требование к ICANN предоставлять уведомления и комментарии «в отношении любой обсуждаемой Правлением с целью принятия политики, которая оказывает существенное влияние на работу Интернета или третьих сторон, включая введение любых сборов или платежей». ⁷¹ В уставе также содержится следующая формулировка: «в установленном порядке и в размерах, предусмотренных бюджетом ICANN, корпорация должна содействовать переводу опубликованных итоговых документов на различные уместные языки». ⁷² В статье III также содержатся положения, предусматривающие техническую поддержку веб-сайта со стороны ICANN и менеджера по участию общественности с опубликованием уведомлений о собраниях, соответствующей повестки дня и протоколов, а также предварительных протоколов заседаний Правления, организаций поддержки и Советов. ⁷³

Процедуры процессов разработки политики (ПРП) ОПРИ (включая комментарии общественности) рассматриваются в Приложении А устава. ⁷⁴ Процедуры процессов разработки политики (ПРП) ОПНИ (включая комментарии общественности) рассматриваются в Приложении В устава. ⁷⁵

⁷¹ Устав ICANN, статья III, раздел 6.

⁷² Устав ICANN, статья III, раздел 7.

⁷³ Устав ICANN, статья III, разделы 2, 3, 4 и 5.

⁷⁴ Устав ICANN, Приложение А.

⁷⁵ Устав ICANN, Приложение В.

Последние периоды общественного обсуждения и процессы разработки политики

Berkman Center провел исследование трех отдельных периодов общественного обсуждения, проведенных ICANN. Группа Berkman проанализировала в контексте цикла новых ДВУ процессы сбора комментариев общественности, относящихся к ПРЗ, выражению заинтересованности и ГРР. Группа Berkman также проанализировала процесс общественного обсуждения, проведенного ГППП.

Действия Правления по оценке процесса, используемого ICANN для улучшения участия общественности и способов получения комментариев общественности, включая адекватное объяснение и обоснование принятых решений.

- Комитет Правления по участию общественности. Обширная работа была проведена после создания и в процессе деятельности Комитета Правления по участию общественности (КУО). КУО разработал веб-страницу, а также краткосрочные и долгосрочные отчеты для расширения участия общественности в работе ICANN и проведения конференций ICANN по нескольким направлениям. КУО рекомендовал ввести требование опубликования документов за 15 дней до конференций ICANN. КУО направил запрос персоналу ICANN на подготовку проектов 6-месячных и 12-месячных планов работы, необходимых для участия общественности. КУО также стремится к получению предложений сообщества ICANN в отношении проведения конференций, чтобы предложить меры улучшения, повышения эффективности, дружелюбности, безопасности и открытости обмена мнениями на конференциях. КУО ввел лингвистические услуги и общую политику устного перевода, а также расширил удаленное участие.⁷⁶

Действия сообщества по улучшению процедур реализации процессов разработки политик в ICANN.

- Новый процесс разработки политик ОПРИ. Рабочий комитет по вопросам процесса разработки политики 31 мая 2010 года опубликовал свой первоначальный отчет, содержащий 45 рекомендаций и ряд соображений, нацеленных на увеличение доверия сообщества к новым процессам ПРП.⁷⁷

⁷⁶ <http://www.icann.org/en/committees/participation/>; интервью с Жан-Жаком Сабренэ (Jean Jacques Subrenat).

⁷⁷ <http://forum.icann.org/lists/gnso-ppsc-wg/pdfUwIxdLnA8H.pdf>.

- Обсуждения между различными сообществами. Недавними примерами обсуждений между различными сообществами, которые наряду с прочим внесли свой вклад в официальные ПРП организаций поддержки ICANN, являются: совместная рабочая группа сообщества, сформированная для обсуждения и формулирования рекомендаций по процессу ускоренного ввода нДВУ с ИДИ; совместная рабочая группа сообщества по рекомендации номер 6, которая изучала вопросы внедрения рекомендаций в отношении руководства кандидата на новые рДВУ; а также совместная рабочая группа по вопросам анализа безопасности и стабильности DNS. В целом, такие обсуждения между сообществами проводятся в рамках рабочих групп или аналогичных структур, рассматривающих вопросы, которые представляют общий интерес для участвующих организаций поддержки (ОП), консультативных комитетов (КК) и других субъектов.

Представленные в ГППП предварительные комментарии общественности по вопросам вклада общественности, восприятия общественностью и интернет-сообществом решений ICANN, процессов разработки политики и обсуждений между сообществами

«Существует по крайней мере три фундаментальных проблемы, относящихся к процессам общественного обсуждения в ICANN. Во-первых, это недостаточный объем периодов обсуждения. По состоянию на 7 июля существовало 20 открытых периодов общественного обсуждения. Сроки завершения восьми из них были сгруппированы между 18 и 27 июля.... Во-вторых, за последний год наблюдалось несколько примеров, когда ICANN не предпринимала никаких действий, за исключением запросов на комментарии общественности, в отношении проблем, по которым корпорация уже приняла решения, по крайней мере, в отношении плана дальнейших действий. Сводная информация о трех таких примерах была приведена в комментарии СОА, направленном 9 февраля 2010 года». <http://forum.icann.org/lists/affrev-draft-processes/msg00016.html> «В-третьих, согласно информации, полученной членами ГППП от участников собрания группы коммерческих субъектов (ГКС) в прошлом месяце в Брюсселе, обычной практикой в отношении полученных ICANN комментариев общественности является их неполное и иногда неверное изложение. По-видимому, никто в ICANN, за исключением весьма ограниченного количества сотрудников, отвечающих за анализ и составление сводки комментариев, никогда не читает больше нескольких фактически представленных комментариев, если это вообще происходит. Все остальные полагаются на составленную персоналом сводку, чтобы узнать мнение общественности о конкретной проблеме. Это относится также к руководству ICANN и членам Правления в той степени, в которой они вообще осведомлены о содержании представленных комментариев общественности, а также к большинству других членов сообщества. Таким

образом, необходимо серьезно отнестись к проблемам, связанным с этими сводками». *Coalition for Online Accountability*

«Члены Международной торговой палаты озабочены тем, что в некоторых случаях прозрачность приравнивается к опубликованию объемных материалов и информации. ICANN достигла существенного прогресса в повышении прозрачности принятия решений и дальнейшие усилия по закреплению успеха следует сосредоточить на связи между прозрачностью опубликования информации и процессами истинного информирования сообщества о принятии решений. Во-первых, в дополнение к первоначальному запросу комментариев важно предоставить заинтересованным сторонам достаточное количество времени для ответа (30 или 60 дней, в зависимости от сложности темы). Во-вторых, важно в конце консультаций суммировать представленные независимые позиции и предоставить обоснование ICANN, почему определенные точки зрения постоянных групп сообщества были приняты или отклонены при принятии решения ICANN. В-третьих, также важно сохранить адекватный диапазон комментариев, фактически полученных от сообщества, что в некоторых случаях не было выполнено, скорее всего, по причине большого объема параллельных процессов и рабочих задач». Международная торговая палата

«Не вызывает сомнений, что ICANN в последние годы публиковала в Интернете гораздо больший объем информации, но одним из постоянных направлений критики со стороны сообщества является непрозрачность обработки персоналом ICANN комментариев сообщества и формулирования планов реализации политики. В настоящее время заинтересованным сторонам невозможно узнать, каким образом отчеты и комментарии их рабочих групп учитываются в отчетах персонала и решениях Правления. В органе, основанном на восходящем процессе принятия решений на основе консенсуса, возможность заинтересованных сторон отслеживать обещанное им влияние на процессы является критически важным. На момент промежуточной проверки JPA невозможно было получить ответ на данный вопрос. В настоящее время ICANN все еще должна создать механизм для устранения этой часто высказываемой озабоченности». *Net Choice*

«Процесс разработки политики ОПА действительно является сложным, поскольку глобальная политика должна быть представлена всем региональным интернет-реестрам и обсуждена на региональном уровне с соблюдением всех различных ПРП. Этот процесс требует присутствия лица, внесшего предложение, на всех региональных собраниях по всему миру. Предлагаемая политика должна быть утверждена на одинаковых условиях всеми региональными органами, до возможности ее одобрения советом ОПА и последующего утверждения Правлением ICANN, после периода общественного обсуждения на уровне ICANN. ETNO считает, что отсутствие форума для обсуждения таких проблем на уровне ICANN и отсутствие

открытой дискуссии между сообществами на данном уровне приводит к недостаточной прозрачности и еще в большей степени усложняет процесс. Уважая необходимость обсуждения таких проблем на региональном уровне, ETNO считает, что необходимы некоторые улучшения в отношении обсуждения между сообществами». *ETNO*

Комментарии общественности к проекту рекомендаций

Во время обмена информацией с общественностью, ПКК и Правлением ICANN на конференции ICANN в Картахене (Колумбия), а также через представленные комментарии общественности ГППП получила в целом положительные отзывы в поддержку предлагаемых рекомендаций, разработанных рабочей группой 3. Правительство Дании отметило важность «уточнения и определения приоритетов проблем, публикации программ работ и повесток дня наряду с указанием четких сроков, предоставляющих сообществу достаточное время для значимого участия». ⁷⁸

В комментариях также выражалась поддержка рекомендаций, предусматривающих доступность многоязычных текстов документации по ПРП ICANN и комментариям общественности. Международная торговая палата подняла проблему наличия одного или нескольких текстов, имеющих обязательную силу. ⁷⁹ Эта проблема должна быть решена ICANN в рамках реализации. Лица, направившие комментарии, поддержали рекомендацию обеспечить надлежащую многоязычность механизмов назначения руководящего персонала ICANN с оптимальными уровнями прозрачности и подотчетности сообществу. ⁸⁰

⁷⁸ Комментарии Министерства Дании по делам науки, технологии и инноваций, 23 ноября 2010 г.; см. также комментарии ETNO, 3 декабря 2010 г.; комментарии AT&T, 3 декабря 2010 г.; комментарии Coalition for Online Transparency, 3 декабря 2010 г.; см. также комментарии Расширенного консультативного комитета, 6 декабря 2010 г. Расширенный консультативный комитет призвал к четкому определению каналов передачи рекомендаций между всеми консультативными комитетами и Правлением, а также механизмов уведомления ICANN о проблемах, вызывающих серьезную озабоченность, которые могут существенно повлиять на доверие правительств и общественности к ICANN.

⁷⁹ Комментарии Международной торговой палаты (ИТС), 18 ноября 2010 г.

⁸⁰ Комментарии Министерства иностранных и европейских дел Франции, 3 декабря 2010 г.

Вопросы для рассмотрения

Оказывает ли ICANN адекватную поддержку процессу разработки политики для обеспечения эффективной и своевременной разработки?

Содействует ли должным образом существующий процесс разработки политики расширенному обсуждению между сообществами?

Адекватно ли решается задача своевременной и эффективной разработки политики в рамках усилий Комитета по направлению процесса разработки политики (процесс разработки политики) и Комитета по направлению процесса разработки политики (рабочая группа)?

Обеспечивает ли многоязычность процесса разработки политики и процесса принятия решений Правления достаточный уровень доступа и возможности участия глобального сообщества ICANN?

Можно ли улучшить вклад общественности, если разделить процесс уведомлений и сбора комментариев ICANN на категории? (например, уведомление о запросе, уведомление о предлагаемой разработке политики)

Можно ли улучшить процесс обсуждений между сообществами благодаря принятию соответствующих процедур для обсуждений (например, стандартной и ускоренной) и введения явных механизмов запуска обсуждений между сообществами?

Можно ли улучшить принятие общественностью и интернет-сообществом резолюций Правления ICANN, если в эти резолюции включить обоснование принятых решений, в том числе причины принятия или отклонения различных комментариев общественности при принятии решения?

Выводы

Своевременность и эффективность разработки политики вызывает серьезную озабоченность среди участников процессов ICANN. Многочисленные изменения планируемых дат завершения подготовительных работ первого цикла ввода новых ДВУ явились источником озабоченности, которая привела к особому предложению (то есть выражению заинтересованности) со стороны некоторых членов сообщества. Часто высказываемая озабоченность заключается в недостаточном объеме открытых форумов общественного обсуждения. ГППП принимает во внимание тот факт, что на объем открытых форумов

оказывают влияние действия постоянных органов ICANN и он не определяется исключительно персоналом ICANN или Правлением. Хотя в настоящее время реализуются усилия по определению приоритетов в разработке политики, которые могут снять некоторые вопросы, вызывающие озабоченность, по-видимому, можно добиться существенных улучшений в характере и структуре процессов сбора комментариев общественности и принятия политических решений ICANN.

В частности, раздел 6 статьи III устава предусматривает обязанность ICANN предоставить разумную возможность для внесения комментариев по вопросу ввода предлагаемых политик, просмотра комментариев других лиц и ответа на эти комментарии, прежде чем Правление предпримет какие-либо действия. В настоящее время структура циклов комментирования не предусматривает уникальных циклов «ответа на комментарии», которые могли бы повысить эффективность и ценность вклада сообщества.

Рекомендации

15. Правлению следует в максимально короткий срок, но не позже июня 2011 г., обеспечить принятие, определить график внедрения и приоритетность процессов уведомления общественности и сбора комментариев, разделенных в зависимости от цели (например, уведомление о запросе, уведомление о политических решениях). Определение приоритетов и разделение на уровни должно осуществляться на основе координированного вклада сообщества и консультаций с персоналом.

16. Процессы уведомления общественности и сбора комментариев должны обеспечивать создание как отдельного цикла «комментирования», так и отдельного цикла «ответов на комментарии», позволяющего респондентам из сообщества рассматривать и опровергать аргументы, выдвигаемые в комментариях противной стороны.

17. В рамках выполнения рекомендаций 15 и 16 следует проанализировать и скорректировать сроки уведомления общественности и сбора комментариев для обеспечения адекватной возможности значимого и своевременного комментирования. Периоды комментирования и ответов на комментарии должны иметь фиксированную продолжительность.

18. Правление должно обеспечить доступ к документации в рамках процессов разработки политики и процессов сбора комментариев общественности в максимально возможной степени и на нескольких языках.

19. В течение 21 дня со времени принятия решения Правление ICANN должно публиковать переводы документов (включая необходимые обоснования, описанные в других рекомендациях ГППП) на тех языках, которые предусмотрены политикой перевода ICANN.

20. Правление должно обеспечить учет и рассмотрение всех необходимых комментариев, полученных в рамках соответствующих процессов разработки политики. Для содействия этому Правление должно в максимально короткий срок принять и опубликовать для сообщества механизм (например, контрольный список или шаблон) для сопровождения документации по принятию решений Правления, гарантирующий учет полученных комментариев и их рассмотрение Правлением.

21. Чтобы обеспечить своевременный и эффективный вклад общественности, Правление должно поручить персоналу ICANN создать процесс разработки ежегодного плана работ, содержащего прогноз в отношении вопросов, которые потребуют комментариев со стороны общественности.

22. Правление должно обеспечить надлежащую многоязычность механизмов назначения руководящего персонала ICANN с оптимальными уровнями прозрачности и подотчетности сообществу.

Отчет рабочей группы 4

Заявление о целях

Рабочая группа 4 оценила один элемент управления деятельностью Правления, особо рассмотрев «механизм подачи апелляций на решения Правления».⁸¹

Формулировка предпосылок

Соответствующие положения устава. В уставе ICANN предусмотрены три механизма подачи апелляций на решения Правления. Они описаны в уставе следующим образом: «создание процедур пересмотра и независимого анализа деятельности ICANN и периодическая проверка структур и процедур ICANN предназначены для усиления различных

⁸¹ Подтверждение обязательств, раздел 9.1(a):

<http://icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>

механизмов подотчетности, в остальном сформулированных в уставе, включая положения по обеспечению прозрачности в статье III, а также механизмы выборов в Правление и другие органы». ⁸² Это следующие три механизма:

1. Отдел урегулирования споров. Отдел урегулирования споров выступает в качестве «нейтрального субъекта разрешения споров по тем вопросам, для которых не были инициированы положения политики повторного рассмотрения, сформулированные в разделе 2 статьи IV или политики независимой проверки, сформулированные в разделе 3 статьи IV. Основная функция Отдела урегулирования споров должна заключаться в осуществлении независимой внутренней оценки претензий членов сообщества ICANN, которые считают, что персонал, Правление или постоянный орган ICANN отнеслись к ним несправедливо». ⁸³
2. Пересмотр решений. Пересмотр решений является «процедурой, в соответствии с которой любое лицо или организация, понесшие материальный ущерб в результате действий ICANN, могут направить запрос на пересмотр этих действий Правлением». ⁸⁴
3. Независимая проверка действий Правления. Независимая проверка действий Правления (НКК) является «отдельной процедурой для независимого рассмотрения третьей стороной действий Правления, которые, по заявлению пострадавшей стороны, не соответствуют учредительному договору или уставу корпорации». ⁸⁵

Использование механизмов проверки. Каждый из механизмов проверки использовался членами сообщества ICANN по крайней мере один раз для подачи апелляции на решения или действия Правления. Некоторые механизмы использовались чаще других. Механизм независимой проверки был запущен только в одном случае.

Отдел урегулирования споров. Этот механизм использовался часто и получил свыше 2 000 претензий за предыдущие пять лет. Подавляющее большинство этих претензий было отклонено по вопросам юрисдикции, а остальные были рассмотрены с использованием разнообразных средств, включая помимо прочего разрешение разногласий, рекомендации, улучшение системы или самозащиту права.

⁸² Устав ICANN, статья IV, раздел 1: <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#IV>

⁸³ Устав ICANN, статья V, раздел 2: <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#V>

⁸⁴ Устав ICANN, статья IV, раздел 2.1: <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#IV>

⁸⁵ Устав ICANN, статья IV, раздел 3.1: <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm#IV>

Пересмотр. В период с 1999 года в Комитет управления Правления (КУП) и существовавший ранее комитет было направлено 44 запроса на пересмотр. 32 запроса (72,7%) было отклонено или Правлению было рекомендовано не предпринимать никаких действий. В двух случаях заявители отозвали свои запросы, а в одном случае запрос был признан безосновательным. Девять запросов (20,4%) было одобрено КУП и принято Правлением. Один запрос в настоящее время ожидает рассмотрения.

Несколько запросов на пересмотр, проанализированных РГ4, не включало достаточного для рабочей группы количества опубликованной документации для определения факта их пересмотра Правлением, что требует дополнительного исследования со стороны персонала ICANN.

Независимая контрольная комиссия (НКК). НКК использовалась однажды реестром ICM для пересмотра решения в отношении домена .xxx. В конце процесса комиссия объявила, что «во-первых, комиссия определила, что постановления НКК являются рекомендательными по своей природе и, в силу этого, не формируют обязательных для исполнения арбитражных решений. Во-вторых, НКК определила, что «к действиям и решениям Правления ICANN не следует относиться уважительно в силу применения «презумпции добросовестности директоров при принятии решений» или иных принципов; они должны оцениваться не уважительно, а объективно». И наконец, НКК также определила, что «Правление ICANN при принятии своих решений от 1 июня 2005 года обнаружила соответствие заявки реестра ICM на ДВУ .xxx требуемым критериям спонсорства». НКК отметила, что хотя существует «некоторая неопределенность в подходящих положениях устава», использование фразы «объявить о необоснованности действий или бездействия Правления» обеспечивает поддержку интерпретации того, что решения НКК являются рекомендательными и не обязательными для выполнения Правлением ICANN. В частности, НКК считает это положение рекомендацией, а не обязательным для выполнения приказом.⁸⁶

⁸⁶ См. Приложение С, «Независимая проверка подотчетности и прозрачности ICANN», Berkman Center for Internet & Society, 20 октября 2010 г., стр. 188.

Предварительные комментарии сообщества в отношении механизмов пересмотра

В период общественного обсуждения и на конференции ICANN в июне 2010 года в Брюсселе ГППП получила многочисленные комментарии от сообщества.⁸⁷ Во многих комментариях выражалась озабоченность отсутствием механизма подотчетности, который был бы в достаточной степени независим от Правления ICANN и мог бы принимать решения, обязательные для исполнения.

«Сформировать апелляционную комиссию, наделенную правом рассматривать споры по решениям Правления и отменять эти решения, если они противоречат положениям устава». Ш. Гуннерсон (S. Gunnerson) <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00001.html>

«Она (внешняя подотчетность) состоит в процедуре надзора или рассмотрения апелляций, осуществляемой независимым субъектом, имеющим полномочия отмены решений организации или наложения санкций за эти решения в связи с несоответствием этих решений согласованным правилам». М. Мюллер (M. Mueller) <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00002.html>

«Текущие механизмы подотчетности ICANN, включающие Отдел урегулирования споров, процедуру пересмотра решений Правления и Независимую контрольную комиссию, обеспечивают некоторый уровень подотчетности в ICANN и являются важными инструментами. Однако все они имеют исключительно рекомендательный характер, и ИСС считает, что ICANN необходимы более сильные и независимые механизмы подотчетности». Международная торговая палата (ИСС) <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00004.html>

«... ICANN рекомендуется создать постоянный независимый от корпорации орган, сотрудничающий со всеми существующими механизмами подотчетности, для инспектирования основных работ на всех уровнях и создания всеобъемлющей инфраструктуры подотчетности». CNNIC <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00005.html>

«ICANN следует обратить серьезное внимание на возможность введения механизмов проверки решений перед их окончательным принятием и улучшить свою организационную структуру для

⁸⁷ Комментарии сообщества к документу «Подтверждение обязательств» и работе ГППП: <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/>

адекватного отражения интересов общественности в рамках своей модели управления». IPC <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00019.html>

«В частности, деловое сообщество обратилось к ICANN с просьбой создать новые механизмы исправления ситуации, когда решения Правления ICANN оказывают отрицательное влияние на компанию или отрасль. Хотя ICANN внедрила и расширила некоторые процессы проверки, ни один из них не обладает потенциалом исправления ситуации за рамками решения Правления об отмене собственных решений». NetChoice <http://forum.icann.org/lists/atrt-questions-2010/msg00020.html>

Комментарии сообщества к проекту рекомендаций

Проблема независимой проверки продолжает привлекать существенное внимание сообщества. Р. Шон Гуннарсон (R. Shawn Gunnarson) представил комментарии и краткую информацию по вопросу законодательства штата Калифорния, подвергнув сомнению интерпретацию персонала ICANN и описав возможность создания «ассоциированных лиц» и возможность арбитражных процессов в отношении договоров на ведение реестра.⁸⁸ ИСС настаивает на том, что при проведении оценки, предусмотренной рекомендациями, «следует изучить степень, в которой решения НКК могут иметь обязательную силу, позволяющую отменить решения Правления, чтобы содействовать обеспечению независимости».⁸⁹

Ситуационное исследование НКК организацией Berkman Center

Организация Berkman Center выполнила ситуационное исследование проверки ПКК по вопросу домена .xxx. В ходе ситуационного исследования были сделаны следующие выводы в отношении НКК.

«С учетом затрат и продолжительности процессуальных действий НКК, несколько проинтервьюированных поставили под вопрос возможность НКК служить в качестве доступного и широко применимого средства проверки решений Правления ICANN. Некоторые проинтервьюированные констатировали, что высокая стоимость процессуальных действий означает выгоду только для наиболее богатых участников и не является практически осуществимым вариантом для большинства заинтересованных сторон ICANN. Другие

⁸⁸ Комментарии Р. Шона Гуннарсона (R. Shawn Gunnarson), 3 декабря 2010 г.

⁸⁹ Комментарии Международной торговой палаты, 18 ноября 2010 г.; см. также комментарии AT&T, 3 декабря 2010 г.

заявили, что затраты, риск и длительность процедуры НКК означают, что, скорее всего, никто больше не будет подавать апелляции на решения ICANN с использованием этого механизма, даже лица, обладающие достаточными для этого финансовыми ресурсами.

В дополнение к вопросам, поднятым в связи с ограничениями процесса НКК как механизма обеспечения подотчетности, ряд других респондентов поинтересовались, каким образом способы интерпретации корпорацией этого процесса соответствуют обязательствам ICANN по обеспечению подотчетности. Некоторые из проинтервьюированных выразили уверенность, что интерпретация ICANN НКК (процесс не должен включать очных слушаний, необходимо уважительно относиться к решениям корпорации согласно презумпции добросовестности директоров при принятии решений, решение не должно быть обязательным для исполнения) не соответствует организации, которая обязалась обеспечивать подотчетность перед своими субъектами.

Также были высказаны различные мнения в отношении окончательной эффективности НКК как механизма подотчетности в данном конкретном случае. Некоторые заявили, что этот процесс продемонстрировал подотчетность, с учетом того, что кандидат на получение нового ДВУ смог инициировать процедуру проверки и оспорить решение по существу данного вопроса перед независимыми арбитрами, и таким образом заставил ICANN защищать и обосновывать свою позицию. Более того, решение НКК, по-видимому, убедило ICANN отменить свое решение. Другие проинтервьюированные выразили мнение, что отсутствие [sic] обязательного для исполнения решения НКК указывает на фундаментальное отсутствие подотчетности в ICANN».⁹⁰

Соответствующие усилия по проведению независимой проверки

Президентский стратегический комитет ICANN (ПСК) был сформирован в 2005 году для представления наблюдений и рекомендаций в отношении стратегических проблем, стоящих перед ICANN, и внесения вклада в процесс стратегического планирования ICANN, происходящий при проведении консультаций с сообществом.⁹¹

Идею проведения консультации по укреплению институционального доверия предложил председатель ICANN Питер Денгейт Траш (Peter Dengate Thrush) 28 февраля 2008 года во время промежуточной проверки

⁹⁰ См. Приложение С, «Независимая проверка подотчетности и прозрачности ICANN», Berkman Center for Internet & Society, 20 октября 2010 г., стр. 189.

⁹¹ <http://www.icann.org/en/psc/>

Министерством торговли США соглашения о выполнении проекта (JPA) между ним и ICANN. Председатель обратился к ПСК с просьбой сформулировать план разработки механизма перехода. 27 февраля 2009 года после трех периодов общественного обсуждения ПСК опубликовал свой проект реализации плана укрепления институционального доверия для информирования мирового интернет-сообщества и обсуждения на конференции ICANN в Мехико.

В числе рекомендаций проекта реализации плана укрепления институционального доверия были следующие.

«Рекомендация 2.7. Запросить рекомендации комитета независимых экспертов по реструктуризации механизмов анализа для создания набора механизмов, обеспечивающих улучшенную подотчетность в отношении прав отдельных лиц и связанных с двумя механизмами, предлагаемыми в пунктах РЕКОМЕНДАЦИЙ 2.8 и 2.9 ниже.

Рекомендация 2.8. Сформировать дополнительный механизм для сообщества, требующий от Правления пересмотра его решений на основании квалифицированного большинства голосов, составляющего две трети голосов Советов всех организаций поддержки и две трети голосов всех членов консультативных комитетов. Для Правительственного консультативного комитета достаточно заявления о консенсусе от всех членов, физически присутствующих на заседании.

Рекомендация 2.9. Создать механизм для чрезвычайных ситуаций, в соответствии с которым сообщество может в особых случаях распускать и переизбирать Правление.»⁹²

Запрос информации, направленный ГППП персоналу ICANN

РГ4 направила запрос информации персоналу ICANN в отношении рекомендаций по укреплению институционального доверия. В запросе информации содержалась следующая формулировка.

«В отчете 2009 года, озаглавленном «Укрепление институционального доверия: путь развития» предлагались два новых метода обеспечения подотчетности Правления ICANN. К ним относятся голосование сообщества по вопросу пересмотра принятого решения и формирование постоянного независимого контрольного органа. ГППП направляет ICANN запрос на предоставление обновленной информации

⁹² Проект реализации плана укрепления институционального доверия, стр. 7.

<http://www.icann.org/en/jpa/iic/draft-iic-implementation-26feb09-en.pdf>

относительно состояния этих рекомендаций, включающей следующее.

- (a) Были ли эти рекомендации приняты?
- (b) Если они приняты, были ли они приняты в формулировке, указанной в отчете, или изменены?
- (c) Если рекомендации приняты, какова процедура и сроки выполнения этих рекомендаций?
- (d) Если рекомендации приняты, каким образом ICANN проинформирует более широкое сообщество об этих изменениях?
- (e) Если рекомендации не были приняты, каковы причины отклонения корпорацией ICANN этих рекомендаций?»

Персонал ICANN направил РГ4 следующий ответ на запрос информации.

«В июле 2009 года ICANN опубликовала для общественного обсуждения предлагаемые поправки к уставу, включающие голосование сообщества по вопросу пересмотра принятого решения и изменение процедуры независимой проверки для создания постоянного независимого контрольного органа. См. <http://www.icann.org/en/public-comment/public-comment-200909.html#iic-bylaws>. Оба указанных изменения устава были предложены в отчете по вопросам укрепления институционального доверия. Чтобы предоставить сообществу возможность сформулировать свои рекомендации, период общественного обсуждения был открыт в течение четырех месяцев.

Сводка комментариев, полученных ICANN, доступна по адресу <http://forum.icann.org/lists/iic-proposed-bylaws/msg00020.html>. В большинстве комментариев не поддерживалось продолжение внедрения ICANN новых механизмов подотчетности, содержащихся в проектном документе. Были подняты различные вопросы, вызывающие озабоченность, включая единодушное мнение, что изменение текущей процедуры независимой проверки до ожидавшей в то время рассмотрения процедуры независимого контроля, инициированной реестром ICM, было бы преждевременным, и возможность извлечения уроков из первого использования механизма независимой проверки. В отношении голосования сообщества по вопросу пересмотра принятого решения, представившие комментарии лица подняли целый ряд проблемных вопросов, таких как обязательный характер этого процесса, а также требуемые пороги голосования для пересмотра решений. Как отмечалось в сводке, не было получено ни одного комментария в поддержку принятия изменений устава в предложенной формулировке.

Из-за сильного противодействия проекту предложений со стороны сообщества персонал рекомендовал прекратить какие-либо дальнейшие действия в отношении двух механизмов подотчетности до пересмотра рекомендаций и процессов их реализации. Одно из промежуточных мероприятий — действие на основе заявления Независимой контрольной комиссии в отношении ICM — все еще находится в стадии реализации. Далее, после опубликования в июле 2009 года предлагаемого устава было подписано Подтверждение обязательств, и данная группа проверки была привлечена для проверки вовлеченности в работу и комментариев сообщества, наряду с другими темами. В свете работы ГППП эта группа проверки может помочь в определении наиболее выгодных дополнений или изменений механизмов подотчетности, которые наиболее подходят сообществу.

ICANN стремится к подотчетности перед сообществом, *не* внедряя механизмы, которые были четко определены как несовершенные или не обеспечивающие необходимой прозрачности процессов. ICANN не «пренебрегает» рекомендациями, а, наоборот, прислушивается к сообществу в отношении правильного рассмотрения этих новых механизмов подотчетности».⁹³

Главная проблема — призыв к обязательности решений как стандарт подотчетности

При решении вопроса относительно возможности формулирования механизмами независимой проверки решений, обязательных для исполнения Правлением ICANN, РГ4 направила ICANN запрос о законодательстве штата Калифорния, под юрисдикцией которого находится ICANN, и любых последствиях возможной рекомендации ГППП. Персонал ICANN представил следующий ответ.

«Ограничения на сторонние проверки действий Правления корпорации согласно законодательству штата Калифорния

- Законодательство штата Калифорния требует, чтобы деятельность и деловые операции корпорации осуществлялись, а корпоративные полномочия исполнялись Правлением или под его надзором. См. Калиф. корп. кодекс, § 5210.

⁹³ <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/activities-1-en.htm>; этот документ можно найти в разделе «Документы, представленные в ГППП». Во время публикации ссылка на эти документы не работала, поэтому прямая гиперссылка была недоступна.

- Правление может делегировать управление деятельностью корпорации любому лицу или лицам, управленческой компании или созданному комитету при условии, что все корпоративные полномочия исполняются под исключительным надзором Правления. Тот же источник.

- Хотя Правление имеет право делегировать некоторые управленческие функции комитетам и третьим сторонам, оно не может уполномочить какое-либо лицо или организацию отменить решение или действие Правления, поскольку это привело бы к косвенному контролированию этим лицом или организацией деятельности и деловых операций корпорации и, таким образом, к узурпированию правовых обязанностей Правления.

- Для исполнения своих фидуциарных обязанностей перед корпорацией в рамках законодательства штата Калифорния Правление не имеет права отказаться от своих высших полномочий по управлению всеми операциями корпорации.

- Обязательное исполнение арбитражных оговорок для определенных видов деятельности в рамках договорных отношений является приемлемым, но не может использоваться как инструмент для отказа от исполнения правлением корпорации, зарегистрированной в штате Калифорния, своих законных прав и обязанностей нести окончательную ответственность за действия организации». ⁹⁴

Вопросы для рассмотрения.

Являются ли три существующих механизма проверки подотчетности в ICANN (то есть Отдел урегулирования споров, процедура пересмотра решений и НКК), а также их внутренние взаимоотношения, в некоторых случаях, четкими и понятными?

Обеспечивается ли адекватное оповещение сообщества о процессах и решениях (или рекомендованных действиях) в рамках трех существующих механизмов проверки подотчетности?

В достаточном ли объеме ICANN проверяет и оценивает три существующих механизма проверки подотчетности и возможные новые механизмы проверки подотчетности, указанные в отчете по проекту реализации плана укрепления институционального доверия?

⁹⁴ Меморандум ICANN: «Ограничения на сторонние проверки действий Правления корпорации согласно законодательству штата Калифорния», <http://icann.org/en/reviews/affirmation/third-party-review-of-board-actions-31aug10-en.pdf>

Будет ли улучшен Отдел урегулирования споров, если пересмотреть его структуру согласно международно признанным стандартам?

Будет ли улучшен механизм пересмотра путем изменения практики опубликования документов в рамках процесса пересмотра?

Выводы

Несмотря на озабоченность сообщества, в частности в результате ситуационных исследований Berkman, тем фактом, что ни один из трех механизмов обеспечения подотчетности не в состоянии проверить и, возможно, отменить решения Правления ICANN в обязательном порядке, ГППП не смогла прийти к единодушному мнению относительно того, является ли обязательный характер решений стандартом, относительно которого следует определять степень подотчетности ICANN. ГППП также обсудила возможный объем и применимость законодательства штата Калифорния и сосредоточила свое внимание на характере различных решений, которые Правление ICANN обязано принимать в соответствии с этим законодательством. ГППП обсудила как вопрос о желательности проверки третьей стороной с принятием обязательных для исполнения решений, так и список обязательств ICANN согласно

законодательству штата Калифорния в рамках личных встреч с представителями Berkman Center в Бостоне, чтобы лучше понять преимущества и недостатки такого подхода, его границы и возможное применение в контексте потенциального механизма независимой проверки. Группа приняла во внимание соответствующие обсуждения и рекомендации, суммированные в итоговом отчете Berkman.

В ходе широких консультаций ГППП получила комментарии относительно последствий заключения корпорацией ICANN соглашений со сторонами, которые могут обратиться в арбитражный суд, не вступая в противоречие с законодательством штата Калифорния. Хотя размах этих последствий необходимо учитывать в контексте конкретных договорных положений, менее понятно и заслуживает дополнительного юридического анализа в целом то, в каких масштабах и посредством каких механизмов ICANN может заключить соглашения с рассмотрением в арбитражном суде. В той степени, в которой это может ограничить доступность такого механизма для сторон, вступающих в договорные отношения, ГППП признала возможность того, что подобный механизм будет иметь ограниченную полезность с точки зрения сообщества.

В заключение, хотя некоторые члены ГППП считают, что наличие процесса подачи апелляций с обязательными для исполнения решениями является критически важным для обеспечения подотчетности перед сообществом и долгосрочной жизнеспособности модели ICANN с участием многих заинтересованных сторон, другие члены ГППП выразили

озабоченность тем, что такой стандарт может создать новый набор проблем, связанных с подотчетностью и прозрачностью, за счет наделения некоторого нового, неизвестного набора лиц полномочиями отмены решений Правления. Однако ГППП пришла к соглашению относительно того, что обеспечение существенной независимости существующих механизмов проверки от Правления или адекватное изменение их структуры является критически важным для обеспечения подотчетности.

ГППП отметила текущую работу корпорации ICANN и сообщества по реализации рекомендаций в отношении укрепления институционального доверия. Были получены комментарии общественности к предлагаемым изменениям устава, но работа по внедрению не продвинулась из-за причин, указанных в ответе персонала ICANN на запрос информации, направленный РГ4. ГППП признает, что исследование, выполняемое персоналом ICANN и сообществом в отношении пересмотренных новых механизмов согласно рекомендациям 2.8 и 2.9 отчета об укреплении институционального доверия, может продолжиться. В отношении проверки, предусмотренной документом «Подтверждение обязательств», ГППП выявила определенные проблемы, связанные с тремя существующими механизмами проверки, которые должны быть рассмотрены ICANN совместно с комитетом независимых экспертов.

В отношении Отдела урегулирования споров ГППП получила комментарии сообщества, касающиеся эффективности работы этого отдела, и провела два интервью с его сотрудниками. Отдел урегулирования споров не воспринимается сообществом как полностью независимый механизм обеспечения подотчетности Правления ICANN. Были подняты вопросы относительно несоответствия структуры и деятельности Отдела урегулирования споров ICANN международно признанным стандартам для отделов урегулирования споров. ГППП также обратилась к Правлению ICANN с просьбой дать пояснения относительно показателей, используемых при определении бонуса Отдела урегулирования споров, и обсудить эту, а также более широкие проблемы компенсаций в контексте проверки Отдела урегулирования споров согласно рекомендации 24.

В уставе ICANN ответственность за управление запросами на пересмотр решений возлагается на Комитет управления Правления (КУП). Поскольку в состав КУП входят исключительно действующие члены Правления, он не является независимым органом.

В отношении запросов на пересмотр, по мнению некоторых, условия, которые должны быть удовлетворены для подтверждения запроса на пересмотр, ограничивают возможность сообщества использовать данную процедуру. Кроме того, история рассмотрения запросов на пересмотр и

публикации документов о ходе рассмотрения и решений не отражает существенной ясности и последовательности, которые ожидаются от прозрачных процессов.

И наконец, НКК рассматривается как потенциально дорогой и слишком долгий процесс, который нельзя использовать в качестве универсального механизма своевременной проверки для использования широким сообществом ICANN. Некоторые члены ГППП пришли к заключению, что НКК была недоступна для большинства сегментов сообщества и не всегда является привлекательной альтернативой механизму судебного разбирательства в целях пересмотра.

Рекомендации

23. В максимально короткий срок, но не позже июня 2011 г., Правление ICANN должно выполнить рекомендацию 2.7 проекта плана реализации программы укрепления институционального доверия на 2009 г., которая призывает ICANN стремиться к получению комментариев комитета независимых экспертов по реструктуризации трех механизмов проверки: независимой контрольной комиссии (НКК), процедуры пересмотра и Отдела урегулирования споров. Необходима всеобъемлющая оценка подотчетности и прозрачности трех существующих механизмов и их взаимосвязи, если таковая имеется (т.е. проверка того, формируют ли указанные три процесса ступенчатую процедуру пересмотра), для определения возможности улучшения подотчетности Правления за счет сокращения расходов, более своевременного принятия решений и охвата более широкого спектра проблем. Комитет независимых экспертов также должен рассмотреть механизмы, изложенные в рекомендациях 2.8 и 2.9 проекта плана реализации. После получения итогового отчета независимых экспертов Правление в кратчайший возможный срок должно принять меры согласно рекомендациям.

24. Как можно скорее, но не позже конференции ICANN в марте 2011 года, необходимо оценить деятельность Отдела урегулирования споров и его взаимоотношения с Правлением и привести их в соответствие с положениями международно признанных стандартов в отношении следующего: а) функций Отдела урегулирования споров и б) поддержки Правлением таких функций в рамках стандартной практики International Ombudsman Association.

25. В максимально короткий срок, но не позже октября 2011 г., необходимо уточнить стандарт запросов на пересмотр в отношении порядка подачи таких запросов и охвата этим стандартом всех соответствующих оснований использования механизма пересмотра.

26. В максимально короткий срок, но не позже октября 2011 г., Правление ICANN для повышения прозрачности должно утвердить стандартные сроки и формат запросов на пересмотр и результатов пересмотра Правлением, в которых четко определено состояние обсуждений, а после принятия решений приведено их обоснование.

Главная рекомендация

27. Правление должно регулярно оценивать ход выполнения этих рекомендаций относительно обязательств по подотчетности и прозрачности, изложенных в документе «Подтверждение обязательств», и анализировать качество подотчетности и прозрачности всей организации в целом, чтобы раз в год отчитываться перед сообществом о достигнутых успехах и готовиться к следующей проверке ГППП. Все оценки должны выполняться под надзором Правления.

ПРИЛОЖЕНИЕ А

ОБЗОР ПРОЦЕССА РАБОТЫ ГРУППЫ ПРОВЕРКИ ПОДОТЧЕТНОСТИ И ПРОЗРАЧНОСТИ

ГППП провела свое первое заседание 12 апреля 2010 г. и осуществляла деятельность в рамках серии телефонных конференций и личных совещаний. ГППП стала инициатором двух запросов комментариев общественности и во время проверки напрямую взаимодействовала с ICANN, Правлением ICANN, Правительственным консультативным комитетом (ПКК), консультативными комитетами (КК), организациями поддержки (ОП) и общественностью.

Совещания группы проверки

В общей сложности ГППП провела 16 телефонных конференций и пять личных совещаний. Все конференции и совещания имели статус открытых, за исключением случаев, когда одна из сторон, принимающих участие в совещании (включая членов ГППП), обращалась с запросом на проведение закрытого совещания из соображений конфиденциальности.

Пять личных совещаний членов ГППП, проведенных в течение 6 месяцев, состоялись в Марина дель Рей (Калифорния), Брюсселе (Бельгия), Пекине (Китай), Бостоне (Массачусетс) и Картахене (Колумбия). Личные совещания были важны для продвижения работы ГППП и содействовали обмену информацией со всеми субъектами, упомянутыми выше, включая независимого эксперта — Berkman Center for Internet and Society. Вначале ГППП планировала провести личные совещания на всех континентах и заранее обменяться информацией с сообществами, действующими в местах проведения совещаний. Короче говоря, изначально ГППП приняла модель ICANN для проведения конференций в качестве модели планирования собственных совещаний ГППП.

Вскоре ГППП поняла, что модель конференций ICANN не требуется для работы ГППП. ГППП была также обеспокоена затратами, связанными с проведением совещаний по всему миру исключительно с целью обеспечения географического равновесия. Кроме того, ГППП отметила незначительное взаимодействие с местным интернет-сообществом и по указанным причинам отказалась от первоначального подхода в пользу подхода, содействующего управлению и выполнению работы ГППП. Соответственно, ГППП провела два совещания в Северной Америке: одно — в целях прямого взаимодействия с персоналом ICANN и одно — в целях

прямого взаимодействия с Berkman Center во время подготовки проекта рекомендаций. Эти совещания имели статус открытых, и для участников из числа общественности, стремящихся внимательно следить за работой ГППП, были доступны как средства телефонной конференции, так и средства участия через Интернет. В адрес ГППП поступили критические замечания за ее неэффективное взаимодействие с местными сообществами при проведении личных совещаний, а в случае совещания в Бостоне — за опубликование неправильного адреса проведения совещания. ГППП отмечает, что взаимодействие с сообществом критически важно для эффективной работы группы проверки, но подход, при котором во время личных совещаний предпочтение отдается данному критерию, а не критерию эффективного продвижения работы группы проверки, не является оптимальным.

Для содействия открытому доступу к работе ГППП и участию общественности персонал ICANN оказал следующие виды поддержки:

Совещания ГППП (открытые)

Потоковая передача для ведения записи наблюдателями из числа общественности

Стенографические отчеты

Переговоры в интерактивном режиме с использованием технологий Adobe

Удаленное

участие

Поддержка принципа проведения совещаний Chatham House Rule (использовалась редко)

Телефонные конференции (открытые)

Потоковая передача для ведения записи наблюдателями из числа общественности

Стенографические отчеты

Предварительные уведомления

Переговоры в интерактивном режиме с использованием технологий Adobe

Поддержка принципа проведения совещаний Chatham House Rule (не использовалась никогда)

Поддержка веб-сайта (расположенного в рамках веб-сайта ICANN) (открытый)

Поддержка сайта «Подтверждение обязательств» на веб-странице ICANN

Сайт Wiki

Обмен информацией с общественностью

Вопросы ГППП сообществу

Запросы комментариев общественности (проект предлагаемых рекомендаций)

Механизмы приема комментариев по электронной почте за рамками периодов

приема комментариев общественности (открытый список + закрытый список)

Интервью

Взаимодействие с постоянными группами и членами сообщества во время конференции ICANN

Публикации на веб-сайте «Подтверждение обязательств»:

Рабочие документы

Переговоры в интерактивном режиме с использованием технологий Adobe

Повестки дня

Архивы электронной почты

Уведомления о совещаниях

Стенографические отчеты

График проведения телефонных конференций

Выбор независимого эксперта

Документ «Подтверждение обязательств» разрешает группам проверки привлекать независимых экспертов. ГППП пришла к решению, что участие независимого эксперта внесет важный предметный вклад в процесс проверки. ГППП определила объем работ для независимого эксперта, в который вошли ситуационные исследования конкретных процессов ICANN. ГППП подготовила запрос предложений (RFP), опубликовала этот документ, выбрала группу кандидатов и заслушала предложения этих кандидатов. ГППП разработала систему балльной оценки, проранжировала кандидатов, выбрала победителя и провела с ним переговоры по условиям контракта.

ГППП выражает благодарность Урсу Гассеру (Urs Gasser) и всем членам Berkman Center for Internet and Society, а также профессорско-преподавательскому составу Гарвардской школы права, оказавшим неоценимую помощь ГППП в качестве независимых экспертов. ГППП хотела бы похвалить Berkman Center за существенный объем исследований и анализа, выполненный в чрезвычайно ограниченные сроки.

Создание рабочих групп

ГППП признала, что создание рабочих групп для решения вопросов, относящихся к различным предметным областям в параграфе 9.1 документа «Подтверждение обязательств», было бы наиболее эффективным способом проведения проверки. Было создано четыре рабочих группы, каждая из которых сосредоточила свою работу на конкретном предметном вопросе и была открыта для добровольного участия членов ГППП. Каждая рабочая группа провела собственные телефонные конференции, а также работу по установлению фактов, проведению интервью и выполнению анализа. Каждая рабочая группа подготовила свой отчет, который был проанализирован всей ГППП и включен в качестве неотъемлемой части в единый отчет ГППП.

Управление запросами комментариев общественности

ГППП обратилась к общественности с двумя запросами на предоставление комментариев: первый запрос комментариев общественности был опубликован для получения от сообщества ответов на «Предварительные вопросы ГППП». Этот период общественного обсуждения был открыт 18 мая 2010 г. и закрыт 14 июля 2010 г. Второй запрос комментариев общественности относился к проекту предлагаемых рекомендаций ГППП, обсуждение которого началось 3 ноября 2010 г. и завершилось 3 декабря 2010 г. ГППП постаралась рассмотреть все полученные комментарии общественности (а также комментарии, поступившие на специальный адрес электронной почты, который был доступен в течение большей части процесса проверки).

Для управления процессом приема и интеграции комментариев общественности в свой процесс анализа и результаты работы ГППП выполнила следующее.

- Создала таблицу полученных комментариев общественности, в которой все комментарии были упорядочены в соответствии с предметными вопросами четырех рабочих групп ГППП. Эта таблица позволяла членам рабочих групп знакомиться с комментариями общественности, относящимися к их предметному вопросу.
- Использовала «сводки» комментариев общественности, подготовленные персоналом ICANN, в которых выделялись ключевые моменты, поднятые в каждом комментарии.
- Прочла все комментарии общественности, представленные в ответ на опубликованный ГППП запрос комментариев общественности.
- Поддерживала механизм сбора комментариев общественности (ссылку на адрес электронной почты на сайте ГППП), чтобы предоставить общественности возможность направлять свои комментарии за рамками процессов общественного обсуждения. ГППП также обеспечила возможность предоставления анонимных комментариев.
- В проекте предлагаемых рекомендаций процитировала конкретные комментарии общественности в поддержку предлагаемых рекомендаций.
- Определила конкретные комментарии общественности, по которым ГППП не предприняла никаких действий или не включила их в свои итоговые рекомендации, обосновав причины отклонения

предложений, содержащихся в определенных комментариях общественности.

ГППП постаралась в своих итоговых рекомендациях и отчете описать комментарии общественности в поддержку выводов ГППП и указать комментарии общественности, с которыми ГППП не согласилась, объяснив причины своего несогласия. ГППП не рассматривает свои усилия в этом отношении как «модель», рекомендуемую Правлению ICANN рабочей группой 3. Во время совещаний в Бостоне ГППП проанализировала текст решения Федеральной комиссии связи США (FCC), предлагающего модель изложения оснований принятия нормативного документа, а также идентификации комментариев общественности и обоснования с достаточной степенью детализации причин принятия или отклонения комментария общественности в процессе нормотворчества.

Взаимодействие с КК, ОП и общественностью

ГППП провела встречи с КК и ОП и заседания для открытого обсуждения вопросов на конференции ICANN в Брюсселе (Бельгия) в период с 20 июня 2010 г. по 25 июня 2010 г. ГППП провела заседание с ПКК (по запросу ПКК) и заседание для открытого обсуждения вопросов на конференции в Картахене (Колумбия) в период с 5 декабря 2010 г. по 10 декабря 2010 г. По мнению ГППП, прямое взаимодействие с КК, ОП и общественностью являлось критически важным для сбора необходимых данных и обеспечения открытого информационного обмена между ГППП и данными субъектами.

Для содействия своей работе ГППП создала список рассылки. Основной список обсуждения был открыт для подписки членам ГППП, персоналу поддержки членов ГППП, персоналу поддержки ICANN и членам группы независимых экспертов. Многие члены ГППП поняли в самом начале процесса, что для обеспечения собственной подотчетности и прозрачности архив нашего списка рассылки необходимо сделать открытым для общественности, и это необходимо выполнить во время работы, а не после ее завершения. Мы пришли к окончательному соглашению по данному вопросу на своем первом личном совещании и вскоре внесли необходимые изменения в конфигурацию рассылки. Мы считаем, что эту практику можно усовершенствовать с учетом необходимости обеспечения подотчетности и прозрачности. ГППП предлагает в будущем обеспечить всем лицам, желающим оформить подписку, открытый доступ для чтения к спискам рассылки всех групп проверки. Подписчики, не являющиеся членами группы проверки, сотрудниками поддержки группы проверки, персоналом поддержки ICANN или независимыми экспертами, действующими в рамках договора, будут автоматически модерироваться. Это будет содействовать

повышению прозрачности для тех лиц из числа общественности, которые желают следить за обсуждением по электронной почте в режиме реального времени. Однако указанных наблюдателей необходимо уведомить (например, в рамках приветственного сообщения списка рассылки) о том, что свои комментарии они должны направлять по каналам, установленным для этого каждой группой проверки.

Взаимодействие с персоналом ICANN

ГППП обменялась информацией с персоналом ICANN на своем первом личном совещании в Марина дель Рей с целью описать персоналу ICANN объем работ ГППП и рабочую методичку. Дениз Мишель (Denise Michel), советник генерального директора ICANN по вопросам подотчетности и прозрачности, была назначена главным представителем для связи между ГППП и персоналом ICANN. На начальном этапе работы ГППП свой вклад внесли Дуг Brent (Doug Brent) и Марко Лоренцони (Marco Lorenzoni). ГППП, наряду с Berkman Center, взаимодействовала с главным юрисконсультантом ICANN для решения вопросов, сопутствующих сбору данных представителями Berkman Center и предлагаемым интервью с персоналом ICANN. Поддержку повседневной деятельности ГППП также оказывали Элис Янсен (Alice Jansen) и Олоф Нордлинг (Olof Nordling). Кори Шрут (Cory Schruth) оказывал первичную техническую поддержку при проведении совещаний ГППП. Персонал ICANN выполнил заслуживающую одобрения работу по поддержке деятельности ГППП. ГППП выражает особую благодарность г-ну Янсену, который оказал исключительную поддержку при координации деятельности ГППП.

Взаимодействие с Правлением ICANN

ГППП взаимодействовала с Правлением ICANN на конференциях Брюсселе (Бельгия) и Картахене (Колумбия). Рабочие группы ГППП взяли интервью у некоторых членов Правления, чьи обязанности и/или опыт соответствовали предметным областям этих групп. Были взяты не подлежащие разглашению интервью и ГППП благодарит членов Правления за сотрудничество и откровенность. ГППП благодарит членов Правления за открытый диалог с ГППП и, в частности, за их комментарии к проекту предлагаемых рекомендаций.

Замена членов ГППП

В двух случаях члены ГППП вышли из состава этой группы. В документе «Подтверждение обязательств» не предусмотрено конкретных указаний относительно процедуры замены членов ГППП. Первоначальный состав членов ГППП был выбран в соответствии с требованиями документа «Подтверждение обязательств». В процессе выбора КК и ОП представили

своих кандидатов председателю Правления ICANN и председателю ПКК, которые согласно документу «Подтверждение обязательств» отвечают за выбор членов ГППП. В некоторых случаях КК и ОП выдвинули пул кандидатов от соответствующих организаций. Когда ГППП столкнулась с необходимостью замены своего члена, она приняла решение о том, что консультативным комитетам и организациям поддержки необходимо предоставить свободу действий при замене члена ГППП по своему усмотрению, вместо предоставления председателю Правления ICANN и председателю ПКК права выбора из исходного пула кандидатов. ГППП сочла, что такой подход предоставляет КК и ОП максимальную самостоятельность в отношении процедуры выбора членов группы проверки.

Определение понятия «интересы общественности»

При проведении проверки ГППП не стала формулировать определение понятия «интересы общественности». ГППП не считает себя органом, имеющим необходимые навыки или квалификацию в данном предметном вопросе для определения понятия «интересы общественности», которым должна руководствоваться ICANN при принятии решений и в процессе разработки политики. ГППП не рассматривала интересы общественности в контексте формирования концепции «подотчетности» и предложила такую структуру процесса, в которой можно удовлетворить интересы общественности:

«Группа проверки также считает, что интересы общественности, в конечном итоге, можно удовлетворить, создав среду, в которой всем заинтересованным сторонам можно гарантировать, что устанавливаемые правила будут (i) обсуждаться, (ii) уточняться для отражения комментариев сообщества, включая сообщество правительств, участвующих в работе ICANN, и (iii) получать одобрение». Формулировка задач и методика работы ГППП, стр. 2.

В комментариях отмечается, что ГППП не определила содержание понятия «интересы общественности», и цитируется следующая формулировка документа «Подтверждение обязательств»: «В обеспечение отражения интересов общественности, а не только интересов узкого круга заинтересованных лиц, при принятии решений ICANN обязуется проводить анализ положительного и отрицательного влияния, в том числе и финансового, своих решений на широкую общественность, а также возможного положительного или отрицательного воздействия на системную безопасность, стабильность и отказоустойчивость DNS, и публиковать результаты этого анализа». ⁹⁵ Компания NetChoice отмечает,

⁹⁵ «Подтверждение обязательств», параграф 4

что «после того, как понятию «интересы общественности» было разрешено принимать какое угодно значение для кого угодно, оно стало расхожей фразой, не имеющей смысла».⁹⁶ NetChoice предложила сосредоточить определение понятия «интересы общественности» на элементах «доступности» и «целостности» DNS.⁹⁷

Содержание параграфа 4 документа «Подтверждение обязательств» посвящено проблемам, связанным с процедурными вопросами, которые, при условии их надлежащего решения ICANN, могут обеспечить удовлетворение интересов общественности в лице всех заинтересованных сторон. ГППП сформулировала конкретные рекомендации в отношении процедурных элементов, перечисленных в параграфе 4 документа «Подтверждение обязательств», которые предназначены для усовершенствования управления процессами со стороны ICANN. ГППП отмечает, что «интересы общественности» — это концепция, тесно связанная с деятельностью правительств, чьей прямой обязанностью является удовлетворение и защита интересов общественности в соответствующих юрисдикциях. Следовательно, интересы общественности — это концепция, которая меняется в зависимости от юрисдикции, культурных и социальных норм конкретной страны. ГППП отмечает, что в документе «Подтверждение обязательств» не используется понятие «интересы общественности» — понятие, для которого, по всей видимости, не существует согласованного общего определения. Очевидно, что от ICANN ожидают действий в интересах общественности или, как минимум, с учетом интересов общественности для всех заинтересованных сторон при выполнении своей роли технического координатора DNS. Формулирование повсеместно согласованного определения понятия «интересы общественности» потребует от ICANN (некоммерческой частной корпорации, расположенной в США) широкого привлечения всех заинтересованных сторон, и является задачей, которая далеко выходит за рамки возможностей ГППП. С другой стороны, ГППП считает, что продолжение обсуждения этого вопроса или, возможно, соответствующим образом организованная попытка разработать такое определение (независимо от конечного результата) может оказать положительное влияние на выполнение ICANN своих обязательств согласно документу «Подтверждение обязательств».

⁹⁶ Комментарии NetChoice, 3 декабря 2010 г.

⁹⁷ Комментарии NetChoice, 13 января 2010 г.

Показатели

ГППП не рекомендовала конкретных показателей, подлежащих утверждению ICANN для обеспечения возможности измерения результатов процессов принятия решений и разработки политики корпорации. ГППП не считает, что она должна выбрать конкретные показатели для ICANN как для организации, с целью их применения при оценке операций и процессов. Однако ГППП обсудила важность индикаторов эффективности работы и выявила примеры широко признанных показателей, которые следует рассмотреть корпорации ICANN и сообществу. Можно привести следующие примеры.

«Показатели SMART» — компоненты индикаторов эффективности работы, которые определяются следующим образом:

конкретные;
измеряемые;
достижимые;
уместные;
с привязкой ко времени.

Показатели SMART — это всего лишь один пример индикаторов эффективности работы, которые можно применять как в количественном, так и в качественном контексте. В ходе этого предварительного обмена ГППП направила ICANN вопрос об использовании организацией показателей, и персонал ICANN указал на информационную панель с индикаторами эффективности работы как на пример применения ICANN показателей для оценки своих операций и процессов.

Лица, представившие свои комментарии, утверждали, что ГППП недостаточно продвинулась в вопросе рекомендации конкретных показателей, подлежащих принятию корпорацией в качестве критически важного компонента улучшения подотчетности и прозрачности ICANN для всех заинтересованных сторон. Ассоциация поставщиков конкурентоспособных технологий (Association for Competitive Technology, АСТ) заявила, что ICANN никогда не станет «по настоящему подотчетной или прозрачной в отсутствие установленных открытых показателей эффективности работы для своих различных инициатив и отделов».⁹⁸ Далее в комментариях АСТ утверждается, что «хотя целесообразно, чтобы персонал ICANN предлагал фактические целевые значения для различных показателей, представляется вполне уместным, если ГППП предложит

⁹⁸ Комментарии АСТ, 4 декабря 2010 г.

свою концепцию измеримых целей. Хорошей отправной точкой могут стать сами рекомендации ГППП. В качестве первоначального показателя могут выступать сроки выполнения рекомендаций».⁹⁹

ГППП включила в ряд своих рекомендаций даты, к которым ожидается, что ICANN начнет и/или завершит выполнение конкретных задач, указанных в этих рекомендациях. Как минимум, следующей группе проверки подотчетности и прозрачности, созданной согласно документу «Подтверждение обязательств», в ходе своей проверки потребуется измерить успехи ICANN и оценить выполнение рекомендаций ГППП. Предусмотренные даты должны дать определенную возможность измерения. ГППП считает, что количественные и качественные измерения важны для повышения подотчетности и прозрачности в ICANN и предлагает ICANN и сообществу согласовать производственные и процедурные показатели, которые позволят приблизиться к этой цели.

⁹⁹ Комментарии АСТ, 4 декабря 2010 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ В

Результаты наблюдений ГППП в отношении процесса проверки

ГППП представляет эти результаты наблюдений, касающиеся процесса проверки ГППП, Правлению ICANN с целью усовершенствования административной и оперативной деятельности последующих групп проверки, создаваемых согласно документу «Подтверждение обязательств». В Подтверждении обязательств предусмотрено формирование групп проверки на добровольной основе из числа членов сообщества, представляющих консультативные комитеты и организации поддержки. Документ «Подтверждение обязательств» допускает участие независимых экспертов в случае групп проверки подотчетности и прозрачности (ГППП), безопасности, стабильности и отказоустойчивости (БСО) и конкуренции, доверия и выбора для потребителей (ССТСТ), а также экспертов в области обеспечения конфиденциальности и охраны правопорядка для группы проверки WHOIS.

Важность самостоятельности и эффективности

Добровольцы из КК и ОП представляют разнообразные и конкретные группы интересов в сообществе ICANN. Участие представителей из КК и ОП поднимает вопрос о том, могут ли эти участники стремиться к достижению целей проверки Подтверждения обязательств и возвыситься в необходимых случаях над индивидуальными интересами соответствующих КК и ОП. Председатель правления и генеральный директор ICANN представляют интересы ICANN. Участие председателя Правления ICANN (в случае ГППП) и генерального директора (в случае других групп проверки) поднимает вопрос о возможности их беспристрастного участия и возможности группы проверки действовать в достаточной степени независимо от организации, которую она должна проверять.

Способность групп проверки к достаточной независимости и объективности критически важна для выработки рекомендаций, которые могут рассматриваться сообществом, персоналом и Правлением ICANN как результат объективного, обоснованного и «независимого» анализа. Группам проверки необходимо открыто признать это присущее им противоречие и использовать механизмы, предназначенные для снижения риска того, что процесс проверки будет «захвачен» либо личными интересами члена сообщества, с одной стороны, либо личными

интересами ICANN, с другой стороны. В этой связи необходимо принять политику в отношении конфликта интересов и использовать ее в течение всей проверки, выполняемой группами проверки. Кроме того, группа проверки должна постоянно помнить об этих факторах риска в процессе осуществления своей деятельности. В связи с этим прозрачность деятельности группы проверки критически важна для обеспечения возможности сообщества, персонала и Правления аналогичным образом контролировать эти риски. Соответственно, рекомендуется использовать политику и образ действий, обеспечивающие максимальную прозрачность группы проверки. Используемая по умолчанию политика проведения открытых совещаний во всех случаях, когда нет необходимости в закрытых совещаниях, также рекомендуется к использованию. Документ «Подтверждение обязательств» допускает привлечение независимых экспертов, и ГППП считает, что независимые эксперты играют важную роль в обеспечении общего качества рекомендаций. Способность рабочих групп определить для себя необходимость использования услуг независимого эксперта и выбрать поставщика таких услуг являются важными факторами. ГППП отмечает, что независимый эксперт для групп проверки БСО и WHOIS был выбран до формирования этих групп проверки. Группы проверки БСО и WHOIS, по-видимому, не имели возможности самостоятельно выбрать экспертов для поддержки своей работы. Это может поднять вопрос о самостоятельности групп проверки БСО и WHOIS.

Процесс проверки ГППП — проблемные области

- Персонал ICANN создал предложение для проверок в рамках подтверждения обязательств в отношении подходов к выполнению проверок согласно документу «Подтверждение обязательств». Это предложение охватывает ряд тем, в том числе методику проверки, определение бюджета, сроки, проект формулировки задач и т.п. ГППП проанализировала это предложение и приняла решение, что в целях работы с максимальной степенью самостоятельности и независимости она разработает собственную концепцию проведения проверки и не будет использовать элементы предложения, подготовленного персоналом ICANN.
- Хотя документ «Подтверждение обязательств» был подписан 30 сентября 2009 г., состав ГППП не был выбран председателем Правительственного консультативного комитета (ПКК) и председателем Правления ICANN до 2 апреля 2010. ГППП провела свою первую телефонную конференцию 12 апреля 2010 г.
- ГППП потеряла 101 рабочий день в начале 2010 г. из-за позднего начала процесса проверки. У группы было меньше 9 месяцев для

выполнения своей работы. С учетом объемов проверки ГППП и сроков представления рекомендаций (к 31 декабря 2010 г.) ICANN создала ненужные ограничения по времени и этим оказала давление на работу ГППП. Учитывая тот факт, что ГППП была первой группой проверки, созданной согласно документу «Подтверждение обязательств», и тот факт, что Подтверждение обязательств отражает расширенные обязательства со стороны ICANN по обеспечению подотчетности и прозрачности перед всемирным интернет-сообществом, задержка запуска процесса проверок создала у членов ГППП ощущение, что процедура проверки не рассматривается как приоритетная задача ICANN. В этой связи ICANN не продемонстрировала подотчетности в своем надзоре над этим важным процессом и его администрировании.

- ГППП первоначально была проинформирована генеральным директором ICANN о том, что он не будет принимать участия в первом личном заседании ГППП в Марина дель Рей (Калифорния), которое было организовано для содействия взаимодействию между ГППП и персоналом ICANN в начале процесса проверки. Хотя генеральный директор ICANN изменил свои планы и принял участие в совместном заседании ГППП и ICANN, его первоначальный ответ вызвал у членов ГППП обеспокоенность степенью серьезности отношения руководителей ICANN к процессу проверки.
- На конференции ICANN в Брюсселе после выбора Berkman Center for Internet & Society в качестве независимого эксперта ГППП получила в частном порядке информацию от персонала ICANN, уведомляющую об обеспокоенности в связи с выбором центра Berkman.
- 21 июня 2010 г. на конференции ICANN в Брюсселе генеральный директор ICANN сделал публичное заявление в отношении объективности ГППП, которое, по мнению членов этой группы, демонстрировало пренебрежительное отношение. Заявление генерального директора ICANN привело к необходимости опубликования открытого ответа ГППП, в котором отмечалась обеспокоенность группы в связи с сомнениями относительно ее объективности, несмотря на то, что она только начала свою работу по существу вопроса.
- Три перечисленных выше события усилили ощущение ГППП, что персонал ICANN в процессе работы занимает по отношению к группе проверки и процессу проверки оборонительную и недоверчивую позицию.

- ГППП представила свой предлагаемый бюджет, включая расходы на оплату услуг Berkman Center, Правлению ICANN 11 июля 2010 г. Специальный комитет из числа членов Правления проанализировал предложенный бюджет и провел телефонную конференцию с участием председателя ГППП. В ходе конференции по вопросу анализа бюджета члены Правления высказали мнение о том, что ГППП неправильно определила объем своей работы и предложили ей для обсуждения альтернативный объем работ. Это предложение было сделано несмотря на то, что ГППП определила объем своей работы в рамках совещательного поэтапного процесса при участии представителя одной из сторон, подписавших документ «Подтверждение обязательств», и председателя Правления другой стороны, подписавшей этот документ. Члены Правления также спросили о возможности сокращения бюджета на ресурсы группы Berkman. Хотя ГППП высоко ценит ответственность Правления, проявленную при администрировании процесса проверки и управлении расходами, по-видимому, члены Правления недостаточно понимали последствия попыток урезать объем работ и сократить бюджет ГППП. Председатель ГППП заявил, что группа проверки подотчетности и прозрачности удовлетворена своим установленным объемом работ и обратился с запросом об утверждении бюджета в представленном виде.
- Через 18 дней после представления бюджета ГППП Правление утвердило этот бюджет. Договор между ICANN и Berkman Center был заключен через 7 дней. (ГППП благодарит сотрудницу юридического отдела ICANN Эми Стэтос (Amy Stathos) за ее работу по заключению договора с Berkman в должные сроки.)
- Из-за затрат времени на проверку и утверждение бюджета ГППП Berkman Center не начал свою работу до 5 августа 2010 г. В результате, и в совокупности с поздним началом самой проверки ГППП, у Berkman Center было приблизительно два месяца на проведение своего всестороннего и независимого исследования.
- ГППП опубликовала предлагаемый проект рекомендаций для общественного обсуждения 3 ноября 2010 г. после получения итогового отчета независимых экспертов и личного совещания в период 11–13 октября 2010 г. ГППП приняла решение о проведении 30-дневного периода общественного обсуждения, который завершился непосредственно перед ежегодным общим собранием ICANN, чтобы у ГППП было достаточно времени для рассмотрения полученных комментариев общественности и их включения в итоговые рекомендации. Эти временные рамки были далеки от

идеальных, предоставляющих общественности возможность направить значимые комментарии к предлагаемым рекомендациям, и данная нехватка времени явилась прямым результатом сжатых временных рамок, в которых пришлось работать ГППП.

ПРИЛОЖЕНИЕ С

**Подотчетность и прозрачность в ICANN
Независимая проверка**

Итоговый отчет
20 октября 2010 г.



Berkman

The Berkman Center for Internet & Society
at Harvard University

Сводное резюме

1. Формулировка задачи

В последние годы ICANN предприняла ряд важных мер (от существенных изменений политики до официальных проверок), направленных на улучшение своей подотчетности, прозрачности и качества принимаемых корпорацией решений. Несмотря на существенные усилия и признанные улучшения, ICANN все еще бьется над задачей принятия таких решений, которые могли бы находить поддержку у мирового интернет-сообщества.

Разнообразные проблемы, стоящие перед ICANN и часто обобщаемые в рамках концепции подотчетности, в значительной степени проистекают из того, что в основе корпорации лежит множество разнообразных институциональных моделей.

Функционально ICANN выполняет много различных задач, включая задачи технической координации, часть которых аналогична задачам органа стандартизации, и задачу выделения доменных имен, которая носит квазирегуляторный характер. ICANN отвечает за выполнение роли попечителя, реагирующего на запросы широкого ряда заинтересованных сторон и несущего перед ними ответственность, включая субъектов из частного сектора экономики и пользователей Интернета по всему миру. Корпорация также получает предложения и рекомендации со стороны правительств, которые иногда оказывают на ICANN давление. ICANN имеет предписание придерживаться восходящей модели принятия решений на основе консенсуса. Она также является некоммерческой корпорацией, которая руководствуется законодательством штата Калифорния. Таким образом, ни одна традиционная теория подотчетности не подходит для ICANN и не поддерживает структуру этой организации. Например, механизмы подотчетности ICANN на основе краткосрочных обязательств или на основе принудительных мер слабы; отсутствуют обязательные для выполнения механизмы апелляции и прямые механизмы замены руководства. Вместо более сильных механизмов на основе обязательств, ICANN в значительной степени полагается на принципы прозрачности и участия общественности для содействия развитию подотчетности.

2. Независимая проверка прозрачности и подотчетности в ICANN

В рамках более широкого процесса независимой проверки факультет и исследователи из организации Berkman Center for Internet & Society приступили к решению задачи исследования текущих усилий ICANN по повышению подотчетности за счет механизмов обеспечения прозрачности, участия общественности и корпоративного управления, а также к анализу важнейших проблем и вопросов в этих областях.

В документе «Подтверждение обязательств», подписанном ICANN и Министерством торговли США, корпорация взяла на себя обязательство «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» и проходить регулярную проверку, выполняемую независимой группой проверки подотчетности и прозрачности (ГППП). В настоящем отчете об исследованиях содержится информация для ГППП, отвечающей за оценку выполнения ICANN своих обязательств, изложенных в документе «Подтверждение обязательств».

В отчете отражены результаты двух месяцев исследования, и он состоит из трех подробных ситуационных исследований (рДВУ, .xxx, DNS-CERT), интервью и анализа широкого спектра вспомогательных материалов, в том числе документов ICANN и предшествующей научной работы.

Мы отмечаем, что текущий подход ICANN к подотчетности является предметом существенной критики. Объем настоящего отчета не обеспечивает всеобъемлющего обзора способов сравнения текущей схемы подотчетности ICANN с возможными будущими альтернативами. Вместо этого, в настоящем отчете (в рамках, определенных документом «Подтверждение обязательств» и группой проверки подотчетности и прозрачности) предлагается анализ и оценка трех фундаментальных опор текущего подхода ICANN к подотчетности — прозрачности, участия общественности и управления деятельностью Правления — и представлены рекомендации по повышению подотчетности при использовании этих трех механизмов.

3. Выводы и оценки

Всестороннее исследование этих трех областей приложения усилий, отраженное в настоящем отчете, выявляет чрезвычайно сложную картину с множеством взаимодействующих переменных, которая затрудняет установление фактов и также приводит к невозможности простых решений. Учитывая эту сложность и ссылаясь на основной текст данного отчета, содержащий более детальный анализ, можно сформулировать следующие выводы и оценки отчета.

Показатели работы ICANN в отношении прозрачности в настоящее время не соответствуют потенциальным возможностям во всех проанализированных областях и демонстрируют недочеты по ряду направлений. Необходимы четко сформулированные улучшения на уровне политики, информационной схемы и процесса принятия решений.

Хотя ICANN в некоторых отношениях является высокопрозрачной организацией, политики и практические методы обеспечения прозрачности корпорации демонстрируют недочеты, связанные с активным обеспечением прозрачности (механизмами, используемыми для предоставления структурированной информации), пассивным обеспечением прозрачности (средствами, благодаря которым заинтересованные стороны могут запрашивать у ICANN информацию) и обеспечением прозрачности совместной работы (подходами, которые содействуют активному участию в работе и диалогу с ICANN). Проблемы прозрачности проистекают из способов представления огромного количества информации, отсутствия четких сведений о методах получения неопубликованной информации, чрезмерно широкого освобождения от необходимости обеспечения прозрачности в отношении запросов на документы и отсутствия механизмов аудита прозрачности.

ICANN добилась существенного прогресса в улучшении своих механизмов участия общественности, и общая траектория движения в этом направлении заслуживает высоких оценок. Оставшиеся вопросы, вызывающие озабоченность в отношении практического влияния участия общественности на решения Правления, лучше всего решать путем повышения видимости и возможности контроля индивидуальных комментариев с целью уточнения того, каким образом эти комментарии в конечном итоге влияют на процессы принятия решений ICANN.

В этом отчете признаются предыдущие и текущие усилия ICANN по улучшению механизмов участия общественности. Наша проверка также демонстрирует распространенное среди различных заинтересованных сторон ощущение, что Правление ICANN их «не слышит», несмотря на постоянное развитие механизмов и средств участия. Анализ, выполненный в настоящем отчете, выявляет возможность улучшения процедур запроса комментариев общественности; суммирования, объединения и признания вклада общественности; уточнения процедур отражения комментариев общественности в процессах принятия решений Правления; а также улучшения взаимодействия между сообществами в части структуры и согласования по времени.

Самой большой проблемой, стоящей перед ICANN, несмотря на существенные недавние усилия, остается корпоративное управление и управление деятельностью Правления. Предлагаемые меры, изложенные в данном отчете, нацелены на повышение эффективности, прозрачности и подотчетности в рамках текущей ситуации и в отсутствие стандартных механизмов подотчетности.

Отражая озабоченность заинтересованных сторон и специалистов, в этом отчете выявлено несколько проблем, относящихся к корпоративному управлению. Управление деятельностью Правления, в частности, является основным инструментом ICANN для усиления ее подотчетности, с серьезными последствиями для организационной культуры и ценностей. Выполненный в настоящем отчете анализ широкого диапазона вопросов, поднятых сообществом, привел к определению важнейших проблем и недостатков в таких областях как состав Правления; взаимодействие между Правлением и персоналом; взаимодействие Правления с постоянными органами ICANN; прозрачность принятия решений; а также процессы оспаривания и пересмотра решений Правления.

4. Рекомендации

Отсутствует прямой путь решения различных проблем, стоящих перед ICANN. В основе рекомендаций настоящего отчета лежит эволюционный, а не революционный подход. Этот подход нацелен на постоянное улучшение подотчетности ICANN шаг за шагом, с учетом извлеченных уроков, через серию взвешенных мероприятий, усиленных мониторингом и последующей переоценкой.

Для каждой из трех рассмотренных в данном документе основных областей и для каждой из рассмотренных важнейших проблем в настоящем отчете предлагаются способы улучшения существующего положения. Некоторые из этих рекомендаций можно выполнить быстро, для выполнения других требуется изменение политики, а остальные рекомендации требуют более глубокого исследования, консультаций и обсуждения среди заинтересованных сторон.

Рекомендации настоящего отчета различаются по своему типу и направленности. Они поддерживают принятие передовых методов работы, где это возможно, и экспериментальное использование новых подходов и средств, где это целесообразно. Несколько рекомендаций нацелено на улучшение обработки, создания и распространения информации, а также на повышение скорости реагирования на различных уровнях организации.

На основании выводов, относящихся как к частному, так и к государственному секторам экономики, в этих рекомендациях предлагаются различные средства, методы и действия по дальнейшему укреплению прозрачности ICANN, участия общественности и механизмов управления. Диапазон рекомендаций меняется от пересмотра подхода ICANN к информационным схемам до корректировки критериев выборов в Правление и изменения объемов деятельности независимой контрольной комиссии (НКК).

Несколько рекомендаций относятся к возможностям ICANN как организации, осуществляющей обработку информации. Предлагаемые в этой категории улучшения включают политики раскрытия данных и практические методы обработки документов; рекомендации в отношении основополагающих стандартов структуры периодов общественного обсуждения и их согласования по времени; запрос на предоставление более ясной и подробной информации, касающейся обоснования решений Правления; прозрачность взаимодействия Правления и персонала; а также улучшение обмена информацией между Правлением и Правительственным консультативным комитетом (ПКК). В соответствии с предлагаемым эволюционным подходом, в ходе будущих проверок ICANN необходимо оценивать степень, в которой эти рекомендации, если они были выполнены, улучшили существующее положение, и возможность принятия более радикальных мер, в настоящее время выходящих за рамки данного отчета, таких как введение механизма подотчетности на основе принудительных мер (например, обязательной процедуры проверки третьей стороной). И наконец, даже лучшие процедуры обеспечения прозрачности и управления полагаются на стремление Правления, равно как и персонала, воплощать эти меры в жизнь. Обеспечение культуры открытости является необходимым дополнением к структурным действиям, рекомендованным в настоящем отчете.

Вклад отдельных лиц

Настоящий отчет, который посвящен сложному предмету и подготовлен в сжатые сроки, потребовал скоординированных коллективных усилий. Вклад по существу данного исследования поступил со всех уголков и уровней Berkman Center и нашей расширенной сети, в том числе от участвующих в проекте консультантов и исследователей, персонала Berkman Center и практикантов, исследователей из организаций-партнеров, а также коллег из научного сообщества и за его пределами. Мы глубоко благодарны за все полученные вдумчивые комментарии и за упорную работу и поддержку всех участников проекта.

Группа ведущих исследователей

Урс Гассер (Urs Gasser), *руководитель группы ведущих исследователей, исполнительный директор, Berkman Center for Internet & Society*
Герберт Буркерт (Herbert Burkert), *профессор права, Университет Сен-Галлен, президент Исследовательского центра информационного законодательства*
Джон Пэлфри (John Palfrey), *профессор права со степенью Henry N. Ess III, заместитель декана, библиотечные и информационные ресурсы, Гарвардская школа права, содиректор факультета, Berkman Center for Internet & Society*
Джонатан Зиттрейн (Jonathan Zittrain), *профессор права, Гарвардская школа права, Гарвардская школа управления имени Кеннеди, профессор информатики, Гарвардская школа инженерных и прикладных наук, сооснователь и содиректор факультета, Berkman Center for Internet & Society*

Консультанты проекта

Джон Коутс (John Coates), *John F. Cogan Jr. профессор права и экономики, Гарвардская школа права*
Джек Голдсмит (Jack Goldsmith), *профессор права со степенью Henry L. Shattuck, Гарвардская школа права; содиректор факультета, Berkman Center for Internet & Society*
Оливер Гудено (Oliver Goodenough), *профессор права, Вермонтская школа права; аспирант факультета, Berkman Center for Internet & Society*
Венди Зельтцер (Wendy Seltzer), *старший научный сотрудник и член Консультативного совета аспирантов, Berkman Center for Internet & Society*

Исследовательская группа

Роберт Фэрис (Robert Faris), *руководитель научно-исследовательских работ, Berkman Center for Internet & Society*

Ребекка Хикок (Rebekah Heacock), *научный сотрудник, Berkman Center for Internet & Society*

Лаура Миякава (Laura Miyakawa), *руководитель проекта, Berkman Center for Internet & Society*

Джо Морнин (Joey Mornin), *научный сотрудник, Berkman Center for Internet & Society*

Кэролин Нолан (Caroline Nolan), *руководитель проекта, Berkman Center for Internet & Society*

Дэвид О'Брайен (David O'Brien), *научный сотрудник, Berkman Center for Internet & Society*

Поддержка научно-исследовательских работ (Университет Сен-Галлен)

Фил Бауманн (Phil Baumann), Ян Герлах (Jan Gerlach), Аурелия Тамо (Aurelia Tamò)

Практиканты Berkman Center в 2010 году

Якоб Альберт (Jacob Albert), Григорий Асмолов (Gregory Asmolov), Элиан Буше (Eliane Bucher), Ади Камдар (Adi Kamdar), Андре фон Кенел (Andrea von Kaenel), Молли Соутер (Molly Sauter), Феликс Трэгер (Félix Tréguer)

Группа поддержки Berkman Center

Амар Ашар (Amar Ashar), Кэри Андерсон (Carey Anderson), Катерина Брейси (Catherine Bracy), Дэн Коллис-Пуро (Dan Collis-Puro), Сандра Кортези (Sandra Cortesi), Себастиан Диаз (Sebastian Diaz), Кэрин Глемауд (Карун Glemaud), Дэн Джонс (Dan Jones), Джон Мерли (Jon Murley), Эд Попко (Ed Popko), Брюс Этлинг (Bruce Etling), Колин Маклай (Colin MacLay), Исаак Мейстер (Isaac Meister), Бекка Табаски (Весса Tabasky), Джиллиан Йорк (Jillian York), Сет Янг (Seth Young)

Эксперты-консультанты

Крис Бавиц (Chris Bavitz), Джои Ито (Joi Ito), Дэвид Джонсон (David Johnson), Натан Кайзер (Nathan Kaiser), Фил Малоне (Phil Malone), Катарина Маракке (Catharina Maracke), Джун Мюрей (Jun Murai), Майк Робертс (Mike Roberts), Рольф Г. Вебер (Rolf H. Weber), Эллиотт Носс (Elliott Noss), Дэвид Вайнбергер (David Weinberger)

Особая благодарность Марте Миноу (Martha Minow), декану гарвардской школы права, Фрэнку МакКроссану (Fran McCrossan), декану-администратору, Гарвардская школа права, и Диане Э. Лопез (Diane E. Lopez), координатору практических занятий, Юридический департамент, Гарвардский университет, за рекомендации и поддержку. Мы выражаем дополнительную благодарность **Группе проверки подотчетности и прозрачности**, чьи знания, экспертный опыт и сложные вопросы внесли важный вклад в процесс установления фактов и обсуждения в рамках настоящего исследования. Мы также благодарим **персонал ICANN и членов Правления** за их вклад в эту независимую проверку и достижение ее целей.

Содержание

I. ВВЕДЕНИЕ	11
A. ФОРМУЛИРОВКА ПРОБЛЕМЫ И ИСТОРИЯ ВОПРОСА	11
B. МОТИВАЦИЯ И РОЛЬ BERKMAN CENTER.....	11
C. РАСКРЫТИЕ ИНФОРМАЦИИ	12
II. СТРУКТУРА ЗАДАЧИ, ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ, ВОПРОСЫ И МЕТОДОЛОГИЯ	
ИССЛЕДОВАНИЯ	13
A. СТРУКТУРА ЗАДАЧИ	13
B. ОСНОВНЫЕ КОНЦЕПЦИИ: ПОДОТЧЕТНОСТЬ, ПРОЗРАЧНОСТЬ, УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ И	
КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ	13
1. <i>Подотчетность</i>	14
2. <i>Прозрачность</i>	16
3. <i>Участие общественности</i>	17
4. <i>Корпоративное управление</i>	19
C. ВОПРОСЫ ИССЛЕДОВАНИЯ.....	20
D. МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ	20
III. ВЫЯВЛЕНИЕ ПРОБЛЕМ И ГРУППЫ ПРОБЛЕМ.....	22
A. Подход	22
B. Сводная информация о ситуационных исследованиях.....	22
1. <i>Ввод новых рДВУ</i>	22
2. <i>Ситуационное исследование домена .xxx и процессов принятия</i>	
<i>решений ICANN</i>	23
3. <i>Предложение DNS-CERT</i>	23
C. Группы проблем.....	24
D. ВЫБОР И ОБЗОР ВАЖНЕЙШИХ ПРОБЛЕМ.....	25
IV. АНАЛИЗ И ОБСУЖДЕНИЕ ВАЖНЕЙШИХ ПРОБЛЕМ	27
A. ПРОЗРАЧНОСТЬ	27
1. <i>Общие соображения</i>	27
2. <i>Наблюдения и рекомендации в отношении конкретных проблем</i>	28
B. УЧАСТИЕ ОБЩЕСТВЕННОСТИ.....	34
1. <i>Общие соображения</i>	34
2. <i>Наблюдения и рекомендации в отношении конкретных проблем</i>	37
C. УПРАВЛЕНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПРАВЛЕНИЯ — КОРПОРАТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И	
ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРАВЛЕНИЯ	44
1. <i>Общие соображения</i>	44
2. <i>Наблюдения и рекомендации в отношении конкретных проблем</i>	45

ПРИЛОЖЕНИЕ А. РАБОЧИЙ ПЛАН	66
ПРИЛОЖЕНИЕ В. МЕТОДОЛОГИЯ ИНТЕРВЬЮ	70
ПРИЛОЖЕНИЕ С. ВВОД НОВЫХ РДВУ	72
ПРИЛОЖЕНИЕ D. СИТУАЦИОННОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ДОМЕНА .XXX И ПРОЦЕССОВ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ICANN	108
ПРИЛОЖЕНИЕ E: ПРЕДЛОЖЕНИЕ DNS-CERT	149

Руководство для читателей

Настоящий отчет начинается со вступительного раздела, в котором излагается как формулировка проблемы, так и справочная информация по проекту, а также мотивация и роль Berkman Center.

В разделе II вводятся и очерчиваются границы основных концепций, являющихся центральным элементом нашего исследования (подотчетность, прозрачность, участие общественности и корпоративное управление), и описываются важнейшие теоретические рамки и вопросы для каждой концепции, имеющие отношение к ICANN. В этот раздел также включена формулировка центральных вопросов нашего исследования и описание его методологии (дополнительная информация, относящаяся к рабочему плану и подходу группы Berkman, подробно описана в Приложениях А и В).

В разделе III приведена сводная информация о подходе, использовавшемся при выявлении проблем для последующего анализа. Затем следуют краткие резюме по каждому из трех ситуационных исследований: ввод новых рДВУ, ситуация с доменом .xxx и предложение DNS-CERT. Эти ситуационные исследования играют центральную роль в создании фактической основы для анализа и рекомендаций данного отчета. Ситуационные исследования полностью приведены в Приложениях С, D и E.

В трех подразделах основного текста настоящего отчета (раздел IV) представлен наш анализ проблем и соответствующие рекомендации: подотчетность, прозрачность, участие общественности и корпоративное управление. В каждом подразделе представлены проблемы, сводка фактических наблюдений, использовавшихся при анализе, рассмотрены области, заслуживающие дополнительного внимания, а также в сокращенном виде сформулированы рекомендации. Раздел, посвященный управлению деятельностью Правления, включает анализ, обсуждение и рекомендации, относящиеся к независимой проверке и роли Правительственного консультативного комитета (ПКК).

I. Введение

A. Формулировка проблемы и история вопроса

В последние годы ICANN предприняла ряд важных мер (от существенных изменений политики до официальных проверок), направленных на улучшение своей подотчетности прозрачности и качества принимаемых корпорацией решений. Несмотря на существенные усилия и признанные улучшения, ICANN все еще испытывает проблемы при принятии таких решений, которые могли бы находить поддержку у мирового интернет-сообщества. Критика охватывает широкий диапазон вопросов, включающих внутренние факторы (как механизмы принятия решений ICANN развивались под влиянием собственных внутренних процессов и внешних комментариев) и внешние факторы (как заинтересованные стороны обмениваются информацией с ICANN и реагируют на последующие решения), действующие в условиях уникальной институциональной структуры ICANN.

На этом фоне ICANN подписала 30 сентября 2009 года документ «Подтверждение обязательств», заключенный между Министерством торговли США и ICANN с целью «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». ⁱ Согласно положениям документа «Подтверждение обязательств», председателем Правления ICANN и председателем ПКК была выбрана Группа проверки подотчетности и прозрачности (ГППП) для проведения проверки выполнения ICANN своих обязательств. ^{ii, iii}

ГППП начала свою проверку 12 апреля 2010 г. ^{iv} и выбрала факультет и исследователей Berkman Center for Internet & Society Гарвардского университета (которые в настоящем документе называются «группа Berkman») в качестве независимых экспертов. ^v ГППП обратилась к группе Berkman с просьбой представить свой собственный анализ, сосредоточенный на положениях параграфа 9.1 документа «Подтверждение обязательств», на основе первичного и дополнительного исследования, включающего серию ситуационных исследований и интервью, и представить независимый набор рекомендаций группе проверки подотчетности и прозрачности в соответствии с соглашением об услугах от 5 августа 2010 г. между Berkman Center и ICANN. ^{vi} Кроме того, группа Berkman представила ГППП *специальные* предложения по конкретным темам исследования, как в дальнейшем указано в Приложении А.

B. Мотивация и роль Berkman Center

Организация Berkman Center была основана для изучения киберпространства, участия в его исследовании и содействия инициативам по его развитию. Она стремится осуществлять исследования, оказывающие влияние. В соответствии с данной формулировкой миссии факультет, аспиранты и сотрудники Berkman Center исследовали ICANN и важные функции публичной политики корпорации с момента ее создания. Мотивом и основанием для работы в рамках соглашения об услугах является данная традиция исследования и вовлеченности, которая имеет более чем десятилетнюю историю и привела, помимо прочего, к созданию ряда научных статей, докладов в конгрессе и обучающих материалов. ^{vii}

С. Раскрытие информации

Согласно бюджету и условиям, изложенным в Соглашении об услугах, организация Berkman Center получила от ICANN на проведение этого исследования 265 692.00 долларов США.^{viii} Основную часть бюджета составляет заработная плата персонала факультета и исследователей, включая оплату труда научных сотрудников, расходы на проведение семинаров и командировочные расходы.

Лица, принявшие участие в этом исследовании, перечислены на странице благодарностей, которая включена в настоящий отчет. В связи с этим обратите внимание на раскрытие следующей информации.

Профессор Джонатан Зиттрейн (Jonathan Zittrain), содиректор факультета Berkman Center и один из ведущих исследователей настоящей проверки входит в Правление Общества Интернета (ISOC). Ситуационное исследование DNS-CERT, выполненное группой Berkman, опирается на письмо, полученное от Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour), президента и генерального директора ISOC, при определении фактической основы этого ситуационного исследования.

Профессор Джек Голдсмит (Jack Goldsmith), профессор права со степенью Henry L. Shattuck, содиректор факультета Berkman Center и член группы Berkman, представил заявление в отношении заявки ICM для ситуационного исследования .xxx. Он направил комментарии по объему и структуре предыдущей версии ситуационного исследования .xxx.

Венди Зельтцер (Wendy Seltzer) член консультативного совета аспирантов Berkman Center и старший научный сотрудник является представителем постоянной группы некоммерческих пользователей в Совете ОПРИ. Она представила комментарии в отношении объема и структуры трех консультационных исследований и комментарии в отношении конкретных фактических вопросов группы ситуационных исследований Berkman.

Организация Berkman Center ранее работала с ICANN и учредителями этой корпорации, предоставляя на раннем этапе (до формирования ICANN в 1998 г., а также после основания корпорации) место проведения собраний и интернет-конференций, а также оказывая другую поддержку участию общественности. В этом отношении официальное участие Berkman Center в работе ICANN завершилось после конференции ICANN, состоявшейся в ноябре 2001 г. в Марина дель Рей.

II. Структура задачи, основные концепции, вопросы и методология исследования

A. Структура задачи

Соглашение об услугах в интерпретации ГППП включает два связанных, но аналитически обособленных рабочих потока:

- (1) В период с 5 августа 2010 г. по 31 октября 2010 г. группа Berkman выступала в качестве «комиссии по вопросам рационализации» работы ГППП и входящих в ее состав рабочих групп и представила *специальные* предложения по конкретным темам исследования, особенно в отношении трех ситуационных исследований, проведенных группой Berkman (см. ниже).
- (2) Параллельно с этим, соглашение об услугах требовало от группы Berkman выполнить собственный анализ на основе первичного и дополнительного исследований и представить независимый набор рекомендаций для ГППП.

В Приложении А содержится описание рабочего плана группы Berkman и представлен подробный обзор различных видов и результатов деятельности, связанных с соответствующими рабочими потоками. Настоящий отчет является ключевым компонентом оказанных услуг и представляет независимый анализ и оценку группы Berkman, выполненные в рамках параграфа 9.1 документа «Подтверждение обязательств» и соглашения об услугах, соответственно.

B. Основные концепции: подотчетность, прозрачность, участие общественности и корпоративное управление

Параграф 9.1 документа «Подтверждение обязательств» нацелен на обеспечение «подотчетности, прозрачности и удовлетворения интересов пользователей Интернета по всему миру» и определяет рамки рассмотрения для настоящего отчета. Хотя области проверки дополнительно указаны в параграфе 9.1 (a–d) документа «Подтверждение обязательств», там не представлены всеобъемлющие определения важнейших концепций *подотчетности* и *прозрачности*. При проведении любых проверок эффективности работы ICANN в этих областях приходилось начинать с уточнения указанных основополагающих базовых концепций, а также связанных понятий, таких как *участие общественности* и *корпоративное управление*, которые играют одинаково важную роль в документе «Подтверждение обязательств».

1. Подотчетность

Для создания этого отчета было проанализировано несколько теорий обеспечения подотчетности и изучено их возможное использование в деятельности ICANN. В общих словах, результатом данных усилий стал вывод о том, что ни одна отдельно взятая теория подотчетности не подходит для ICANN и не поддерживает структуру этой организации. Это проистекает как от недостатка ясности на концептуальном уровне, так и от гибридной институциональной основы ICANN. Несмотря на важность, которая придается подотчетности в ICANN, отсутствует как стандартное рабочее определение подотчетности, так и соглашение о показателях для отслеживания и измерения прогресса в этой области.

Официальные документы и политики ICANN не предлагают последовательной и целостной концепции подотчетности, хотя несколько документов, в том числе Устав, ежегодные отчеты и внутренние стратегические документы, содержат ссылки на подотчетность.^{ix} Например, документ «Системы и принципы подотчетности и прозрачности ICANN» ссылается на подотчетность и прозрачность, как на фундамент, поддерживающий рабочую модель корпорации, и определяет три типа подотчетности:^x

Подотчетность в общественной сфере, которая предусматривает механизмы, обеспечивающие уверенность заинтересованных сторон в ответственном поведении ICANN.

Корпоративная и юридическая ответственность, которая охватывает обязательства ICANN в юридической сфере, а также обязательства, предусмотренные уставом корпорации.

Ответственность перед сообществом, которая предусматривает выполнение Правлением корпорации и ее руководством всех функций в соответствии с пожеланиями и ожиданиями сообщества ICANN.

В этих областях ICANN разработала и внедрила три ключевых механизма, нацеленных на реализацию принципов подотчетности: механизмы участия общественности, практические методы обеспечения прозрачности и независимую проверку решений Правления.

Параллельно с интерпретацией подотчетности корпорацией ICANN, анализ научной литературы и других информационно-справочных материалов предлагает несколько других концепций подотчетности, которые содержат дополнительные, комплементарные и иногда соперничающие точки зрения.^{xi} На основе выполненного ранее анализа различные показатели подотчетности применительно к ICANN можно суммировать следующим образом.^{xii}

Прозрачность является фундаментальным показателем подотчетности и инструментом оценки эффективности работы ICANN.

Обязательства в отношении следующих установленных внешних или внутренних правил, стандартов и передовых методов работы.

Быстрота реагирования как космополитический аспект подотчетности, который является мерой соответствия ICANN требованиям и потребностям постоянных групп, обслуживаемых этой корпорацией.

Ответственность в смысле последствий, которые могут проистекать из неприемлемых действий персонала и Правления ICANN, например проверки с привлечением третьей стороны, принудительных мер или механизмов замены руководства.

Первые три процедурных механизма являются твердо установленными элементами действий и операций ICANN, вносящими вклад в ее подотчетность. Они могут взаимодополнять друг друга. Например, прозрачность может служить как в качестве средства проверки неприемлемости действий, так и в качестве средства улучшения оценки подотчетности в отношении обязательств и быстроты реагирования. Участие общественности улучшает показатель быстроты реагирования, поскольку обеспечивает отражение предпочтений сообщества.

Однако подход ICANN к подотчетности был поставлен под вопрос, особенно в отношении слабости стандартных механизмов ответственности в текущей модели управления ICANN. Некоторые специалисты считают, что постоянный рост «новых возможностей для комментариев общественности, общественных проверок и участия общественности в работе» может создать ощущение подотчетности, которое фактически является плохой заменой более прямых форм участия в процессах принятия решений ICANN.^{xiii} Более того, по мнению некоторых, текущие механизмы подотчетности ICANN плохо соответствуют ее потребностям и целям, а также фундаментально не связаны с большинством стандартных механизмов подотчетности, которые обычно регулируют деятельность любой компании.^{xiv} Другие высказывают мнение, что текущий механизм независимой проверки решений Правления не отвечает требованиям. Они выдвигают возражения, что он не ведет к принятию обязательных решений или принудительных мер, чрезмерно широк по объему, но слишком узок в отношении возможного выбора или процессуальной правоспособности (эти проблемы дополнительно обсуждаются в разделе IV С.2.4 настоящего отчета).^{xv} Несмотря на признание наличия конкурирующих между собой теорий подотчетности, в настоящем отчете не разрабатывается целостная теория или стандартная точка зрения в отношении подотчетности ICANN. Описанные выше концепции служат в качестве ориентиров для построения и проверки рабочих гипотез без определения приоритетности различных принципов и интерпретаций подотчетности. С учетом обязанностей и методов, перечисленных в документе «Подтверждение обязательств» и соглашении об услугах, в настоящем отчете анализируются механизмы подотчетности, определенные самой ICANN, и выполняется попытка анализа и оценки соответствия деятельности ICANN своим собственным обязательствам. Группа Berkman признает, что использование других принципов подотчетности в качестве отправной точки и рамок проверки может привести к возникновению других, одинаково законных вопросов, которые не рассматриваются в настоящем отчете. Прагматичный подход настоящего отчета не подразумевает поддержки какой-либо одной концепции подотчетности, имеющей приоритет над другими, но основан на специфике поставленной задачи и принимает во внимание условия, в которых выполнялась настоящая проверка, включая существенные ограничения по времени.

2. Прозрачность

В настоящем отчете группа Berkman использовала аналогичный подход к вопросу прозрачности. После анализа соответствующей литературы по концепциям прозрачности, как в контексте ICANN, так и в более широких масштабах,^{xvi} группа Berkman сосредоточила свои усилия на анализе и оценке общей структуры прозрачности ICANN, сформулированной в различных политиках и описанной в документе «Системы и принципы подотчетности и прозрачности».^{xvii}

Осознавая гибридный институциональный характер ICANN, группа Berkman заимствовала только концептуальные модели и подходы, использовавшиеся, главным образом, для анализа учреждений государственного сектора, при определении рамок и обсуждении механизмов прозрачности ICANN. Хотя свобода информационного права и других моделей прозрачности государственного сектора не применима к ICANN в такой же правовой манере, как она применима к государственным и правительственным организациям, различные наблюдатели пришли к соглашению, что государственный сектор предоставляет модели, пригодные для использования при оценке информационных политик ICANN.

При рассмотрении корпоративных элементов структуры ICANN группа Berkman также приняла во внимание разработки в корпоративной области, в которых перенос функций государственного сектора в частный сектор часто сопровождается введением обязательств в отношении отчетности и других средств обеспечения прозрачности, а также требованиями в отношении информации для потребителей. Хотя эти и другие информационные требования главным образом формируют информационные потоки между корпорациями и регулятивными органами, корпорации разработали во многих областях активные политики в отношении информации, обеспечивающие прямую связь с кругом заинтересованных лиц.

На основе этих аналитических концепций можно выделить три механизма обеспечения прозрачности.

- *Активное обеспечение прозрачности.* ICANN активно публикует информацию и документы для открытого доступа на своем веб-сайте.
- *Пассивное обеспечение прозрачности.* ICANN представляет документы по запросу лиц из числа широкой общественности.
- *Прозрачность совместной работы.* ICANN вовлекает заинтересованные стороны и широкую общественность в свои процессы принятия решений путем получения комментариев и поощрения консультаций, посредством которых осуществляется предоставление и получение информации.

На основе ситуационных исследований и интервью группа Berkman определила функциональную роль прозрачности в качестве дополнительного показателя для анализа обязательств в отношении прозрачности, как обсуждается далее в настоящем отчете. Эти функции прозрачности включают следующее.

- *Институциональная прозрачность*: прозрачность в отношении процессов и структур ICANN, как взаимодействуют различные элементы организации, а также в чем состоят их соответствующие обязанности.
- *Тематическая прозрачность*: повестка дня, как она определяется, и что входит в сферу деятельности ICANN.
- *Прозрачность принятия решений*: как принимаются решения в ICANN.
- *Доказательная прозрачность*: что составляет доказательную основу принятия решений, и как она формируется.
- *Консультативная прозрачность*: как внешние комментарии и точки зрения постоянных органов и заинтересованных сторон учитываются в процессах принятия решений ICANN.

Все эти функции прозрачности опираются на рамки и эффективность активного обеспечения прозрачности. Эффективный и четкий информационный обмен в отношении сущности и действий ICANN необходимо включить в круг обязанностей ICANN. Эти функции также опираются на эффективность пассивного обеспечения прозрачности. Возможность ICANN дать ясные ответы на эти вопросы является важным свидетельством ее открытости и способности к реагированию. Кроме того, обеспечение прозрачности данных процессов и структур и, как следствие, их доступности является важным необходимым условием эффективного участия общественности.

3. Участие общественности

Процессы, которые ICANN использует для запроса, суммирования и, в конечном итоге, использования, отражения или отклонения комментариев общественности, тесно связаны с показателями прозрачности, описанными в предыдущем разделе, с уделением особого внимания прозрачности совместной работы. Более того, эффективность, своевременность и наглядные свидетельства влияния таких комментариев на процессы принятия решений Правления поддерживаются механизмами институциональной прозрачности, описанными выше. Как закреплено в учредительных документах ICANN и заново отражено в документе «Подтверждение обязательств», эффективное участие общественности является основополагающим показателем подотчетности, поскольку оно обеспечивает выполнение Правлением и руководством своих функций в соответствии с пожеланиями и ожиданиями сообщества ICANN.

Анализ литературы, ситуационных исследований и комментариев общественности позволяет предположить, что за последние годы процессы участия общественности существенно развились, и прослеживается ряд многообещающих инициатив по дальнейшему улучшению возможностей отслеживания и обеспечения видимости общественного вклада в деятельность и принятие решений ICANN. Однако, как отмечают многие специалисты, участие общественности не может являться «главным законным принципом» ICANN и не в состоянии адекватным образом компенсировать отсутствие более прямых или «жестких» форм подотчетности.^{xviii} Другие ставят под сомнение возможность существенного повышения корреляции между подотчетностью принятия решений и участием общественности путем наращивания потенциала и расширения возможности общественности значительно и эффективно участвовать в решениях по вопросам технической политики. Поэтому в качестве средства обеспечения подотчетности процессы участия общественности должны поддерживать возможность гражданского общества: «(i) понимать и критически анализировать технические проблемы, (ii) (получать) существенные знания о доступных структурах и потенциальных возможностях и (iii) (развивать) существенные навыки ведения переговоров с более могущественными участниками.»^{xix}

В теориях общественного участия также поднимаются вопросы, относящиеся к конечным целям таких процессов и соответствующему балансу между теорией участия, которая сосредоточена на стремлении к постоянному расширению и повышению многообразия комментариев общественности, и стратегией, которая сосредоточена на сборе и использовании наиболее полезного набора таких комментариев.^{xx} Конкретное определение и подход к участию общественности, используемые ICANN — когда эффективность напрямую связывается с прозрачностью — также вызывает напряженность. Предназначены ли процессы сбора комментариев общественности для получения возможности заинтересованных сторон наблюдать в должный срок с обеспечением прозрачности и легкодоступности за подробностями и процессами, которые оказывают влияние на принятие решения? Или лучшая формулировка цели заключается в содействии возможности «оказывать значимое влияние» на решение?^{xxi}

Настоящая проверка не предназначалась для урегулирования разногласий между этими конкурирующими теориями или определения аспектов, в которых они действительно расходятся друг с другом, и механизмов, которые необходимы для содействия их объединению на различных этапах процесса сбора комментариев общественности. Правильнее сказать, что анализ был сосредоточен на видимости и отслеживаемости индивидуального вклада «от начала до конца» (от получения первоначального комментария до соответствующего решения Правления или действия ICANN), поступившего либо напрямую, в качестве комментариев отдельных лиц на форумах общественного обсуждения, либо косвенно, через каналы, предлагаемые различными органами, принимающими участие в процессах принятия решений Правления. Преодоление мнения членов сообщества, что их фактически «не слышат», является основой законности процессов участия общественности и степени их пересечения с эффективностью прозрачности и подотчетности.

4. Корпоративное управление

В параграфе 9.1 документа «Подтверждение обязательств» приведено несколько ссылок на положения, которые лучше всего отнести к категории «корпоративное управление». Управление деятельностью ICANN охватывает комплексный и разнообразный набор функциональных действий, от сугубо технической деятельности до грандиозных международных усилий по поиску общего мнения в отношении политических вопросов мирового масштаба. Если рассматривать по-отдельности, то для каждого из видов деятельности, осуществляемой ICANN, лучше всего использовать индивидуальную модель корпоративного управления. Однако ICANN должна синхронизировать все эти виды деятельности и управление ими в рамках одной концепции, выполняя поиск соответствующих компромиссов. Решения и структуры ICANN должны не только принимать во внимание эффективность и своевременность решений и быстро реагировать на запросы заинтересованных сторон ICANN, но также добиваться высочайших стандартов подотчетности и прозрачности, действуя в рамках правовых ограничений, связанных со статусом ICANN как некоммерческой организации штата Калифорния. С учетом этого правового статуса Правление несет окончательную ответственность за действия ICANN и находится в центре вопросов, относящихся к корпоративному управлению, включая состав и набор навыков Правления, выборы членов Правления, распределение обязанностей и взаимоотношений между Правлением и персоналом и уровень прозрачности, связанный с деятельностью Правления и персонала, обменом информацией и дискуссиями.

Вероятно, наиболее спорной деятельностью ICANN является принятие политических решений, относящихся к распределению новых доменных имен. Эти решения неизбежно приводят к появлению победителей и проигравших, а выгоды и расходы непросто сравнить. В таких случаях Правление ICANN обязано взвесить несопоставимые выгоды и сравнения, которые непропорционально распределяются между различными группами заинтересованных сторон. В случае успешного соединения и согласования потребностей многообразной группы заинтересованных сторон, ICANN добивается успеха, эффективно выполняя роль по урегулированию конфликтов. Причиной неуспеха часто может являться скорее структура спора, а не эффективность ICANN как арбитра. Из-за спорного характера многих решений ICANN, проигравшие стороны часто выдвигают обвинения в адрес процесса принятия решений, в то время как победившие стороны не склонны указывать на какие-либо процедурные недостатки или фактические расхождения. Законность решений ICANN определяют как восприятие, так и материальная составляющая, и при решении задачи управления требуется учитывать оба аспекта.

Хотя структура и процедуры являются важными, не меньшую важность также имеет культура рационального управления. Успешность мер, предложенных в настоящем отчете, зависит от стремления персонала и Правления ICANN. Ряд предложений, представленных далее в этом отчете, относится к повышению возможностей персонала и Правления по внедрению принципов управления в своей повседневной практике.

C. Вопросы исследования

С учетом этих концептуальных рамок, в настоящем отчете осуществляется поиск ответов на следующие вопросы исследования.

Какие важнейшие проблемы, связанные с механизмами комментариев общественности, подотчетности и прозрачности ICANN, явствуют из ситуационных исследований и анализа разнообразных материалов, в том числе комментариев общественности, документов ICANN, академических исследований, отчетов в СМИ, мнений экспертов и интервью?

Какие из этих проблем и при помощи каких средств были решены или могут быть решены для улучшения механизмов учета комментариев общественности, подотчетности и прозрачности в рамках концепции документа «Подтверждение обязательств»?

D. Методология исследования

В соответствии с методологическими принципами, изложенными в соглашении об услугах, где присутствует явная ссылка на метод ситуационного исследования и выдвигается требование формулировать любые рекомендации на основе фактов, группа Berkman объединила ряд качественных методологий исследования. Эти усилия включают, помимо прочего, первичное исследование, в том числе различные структурированные (на основе опроса) интервью экспертов и представителей заинтересованных групп, вторичные исследования на основе обширного поиска в Интернете и базах данных, анализ исследовательской литературы (на английском языке) и проработку ситуационных исследований.

Ситуационные исследования сыграли особенно важную роль в работе группы Berkman с учетом ее полномочий, описанных в соглашении об услугах. В этом конкретном контексте были применены следующие методы.

- Анализ материалов. В соответствии с многоэтапным методическим подходом, описанным в соглашении об услугах, предлагаемые ситуационные исследования упорядочены как качественные исследовательские ситуации и основаны на обширном анализе широкого диапазона общедоступных материалов, включая комментарии общественности, документы ICANN, академические исследования, отчеты в СМИ и мнения экспертов. Анализ начался с сопоставления комментариев общественности, представленных в период с января 2008 года по 17 июня 2010 года, и включал, в частности, обширные поиски материалов, относящихся к ситуационным исследованиям, в различных источниках Интернета и базах данных, включая веб-сайт ICANN. Каждое ситуационное исследование содержит подробные ссылки на указанные конкретные материалы в сносках.

- **Интервью.** Помимо общедоступных источников данных для проектных ситуационных исследований использовались наблюдения выбранной группы заинтересованных сторон и экспертов, которые были проинтервьюированы в ходе разработки ситуационных примеров. Эти интервью составляют важную дополнительную фактографическую основу настоящего отчета, поскольку они передают наблюдения более широкого сообщества в отношении восприятия и интерпретации решений ICANN. Заявления интервьюируемых не отражают мнения или заключения группы Bergman. Интервью были проведены в условиях сохранения конфиденциальности; в случае опроса членов ПКК респондентам предлагалось указать на необходимость сохранения конфиденциальности ответов. Все интервью персонала ICANN были скоординированы внутри ICANN, а ответы на вопросы объединялись консультантом президента ICANN Дениз Мишель (Denise Michel). Главный юрисконсульт ICANN, Джон Джеффри (John Jeffrey), по своему запросу принял участие в телефонных интервью, взятых у сотрудников ICANN. Дополнительные сведения см. в Приложении В.

Анализ общедоступных материалов, ситуационные исследования и интервью были дополнены серией внутренних меморандумов, составленных профессорско-преподавательским составом, исследующим механизмы участия общественности, проблемы прозрачности, проблемы корпоративного управления и механизмы независимой контрольной комиссии. Все материалы (за исключением конфиденциальных интервью) были собраны вместе и станут общедоступными в январе 2011 г. для поддержки и содействия будущим усилиям по исследованию в этой области.

III. Выявление проблем и группы проблем

A. Подход

Упомянутый выше круг полномочий, который требует от группы Berkman давать рекомендации исключительно на основе фактов, интерпретируется в контексте первого итогового отчета следующим образом:

выявление проблем должно осуществляться на основе фактов и наблюдений;

при анализе проблем необходимо учитывать текущую среду, в которой работает ICANN, включая институциональную концепцию ICANN (например, применимые положения устава и политик корпорации);

обсуждения и рекомендации опираются на эти наблюдения и также учитывают предыдущие усилия ICANN, нацеленные на решение соответствующих проблем.

Ситуационные исследования, обобщенные в следующем разделе, играют ключевую роль в этом многоэтапном подходе на основе фактов.^{xxii} Они сыграли ведущую роль в выявлении ключевых вопросов, в том числе проблем и возможностей, а также в обсуждении возможных улучшений. В дополнение к этим ситуационным исследованиям мы выявили и проанализировали вопросы, выдвинутые на основе анализа общедоступных материалов, интервью и внутренних меморандумов по вопросам политики.^{xxiii}

B. Сводная информация о ситуационных исследованиях

1. Ввод новых рДВУ

В июне 2008 года Правление ICANN единогласно утвердило рекомендации ОПРИ по вводу новых родовых доменов верхнего уровня (рДВУ) и приняло решение начать работу по реализации процесса сбора заявок на новые рДВУ. Новая программа, запуск которой первоначально был запланирован на сентябрь 2009 года, все еще находится на этапе разработки.

Предлагаемый процесс был полон противоречий, включая критику в отношении его задержек, сомнения в достаточной прозрачности и скорости реагирования методов ICANN, используемых для публикации и учета комментариев общественности, а также сомнения в самой необходимости существования новых рДВУ. В ходе критики также был поднят ряд конкретных существенных вопросов, включая предложение о выражении заинтересованности, защиту торговых марок, роль Правительственного консультативного комитета, предлагаемый стандарт возражений против заявок на новые рДВУ на основании нарушения морали и общественного порядка и вертикальную интеграцию.

2. Ситуационное исследование домена .xxx и процессов принятия решений ICANN

В 2000 году ICANN инициировала этап «доказательства правильности концепции» для начала утверждения новых родовых ДВУ. Реестр ICM безуспешно предложил ввести домены .xxx и .kids. В 2003 году после некоторого обмена информацией с ICANN в отношении своего первого предложения ICM представила пересмотренную заявку на создание домена .xxx согласно требованиям ICANN к предложениям на спонсируемые ДВУ. В июне 2005 года Правление ICANN приняло решение начать переговоры по коммерческим и техническим условиям соглашения о регистрации с ICM; однако под давлением различных постоянных групп ICANN отменила свое решение и в 2007 году отклонила предложение ICM. В 2008 году реестр ICM направил запрос на проведение независимой проверки — первый в истории ICANN запрос, представленный на рассмотрение Независимой контрольной комиссии (НКК). В 2010 году комиссия в составе трех арбитров (НКК) вынесла решение в пользу ICM.

В этом ситуационном исследовании описаны важнейшие события, сопутствовавшие предложениям по домену .xxx в период с 2000 года по 17 июня 2010 года, без повторного рассмотрения существа заявки. Такая хронология используется для проверки двух конкретных показателей процесса .xxx: (1) роли Независимой контрольной комиссии (НКК) и (2) взаимодействия между Правительственным консультативным комитетом (ПКК) и Правлением ICANN в ходе оценки корпорацией предложения ICM по вводу домена .xxx, переговоров с ICM по вопросу соглашения о регистрации и окончательного отклонения заявки ICM.

3. Предложение DNS-CERT

В предложении ICANN относительно DNS-CERT рекомендуется создать организацию для анализа, оценки и реагирования на глобальные угрозы безопасности DNS. Данное ситуационное исследование начинается с обзора полномочий ICANN в сфере безопасности DNS, которые описаны в меморандуме о взаимопонимании с Министерством торговли США, уставе корпорации и ее документе «Подтверждение обязательств» от 2009 года. Затем следует сводная информация о предложении DNS-CERT, основанная на документах ICANN «Предлагаемые стратегические инициативы по безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS» и «Экономическое обоснование концепции DNS-CERT». Затем в исследовании отслеживаются источники разногласий, окружающие предложение DNS-CERT, начиная с публикации ICANN этого предложения и замечаний, сделанных в Найроби генеральным директором корпорации Родом Бекстромом (Rod Beckstrom), а также развитие этих противоречий в рамках комментариев общественности, обмена корреспонденцией и материалов, собранных во время интервью с членами сообщества DNS.

Анализ этих материалов наводит на мысль о трех важнейших проблемах, лежащих в основе этих противоречий: (1) качество и чистота оценки корпорацией текущего состояния безопасности DNS и предложения создать централизованный орган CERT;

- (2) различные интерпретации круга полномочий ICANN в отношении безопасности DNS;
- (3) процедурные проблемы, связанные с открытостью, прозрачностью, комментариями общественности и участием заинтересованных сторон.

С. Группы проблем

Анализ трех ситуационных исследований и дополнительных ситуационных примеров, наряду с тщательным рассмотрением различных других материалов (в том числе политик ICANN) позволяет сделать вывод о наличии широкого диапазона проблем, которые в различной степени связаны с механизмами подотчетности, прозрачности, участия общественности и корпоративного управления ICANN. Некоторые из этих проблем являются структурными, в то время как другие связаны с содержанием работы ICANN, а ряд других связан со способами принятия решений или информационными потоками. В следующей типологии представлен один из способов группирования таких проблем. Необходимо признать, что категории были созданы, а не найдены. Таким образом, существует несколько различных способов распределения проблем, выявленных в ходе анализа упомянутых выше материалов, по категориям. Можно выделить следующие три категории проблем.

- *Структурные проблемы.* Структурные проблемы связаны с тем, что можно описать понятием «распределенной сетевой архитектуры» (DNA) ICANN, в том виде, как она выражена корпорацией на сегодняшний день. К этой категории относятся не только правовая структура ICANN как некоммерческой корпорации штата Калифорния и программное заявление корпорации, но также и ее базовая организационная структура: различные органы, например Правление, отдел урегулирования споров, независимая контрольная комиссия и организации поддержки, а также способы взаимодействия между этими органами, которые определены в уставе.
- *Процедурные проблемы.* Аналитически отличающимися от структурных проблем являются проблемы, связанные с процедурами в рамках данной институциональной концепции. Проблемы в этой категории включают озабоченность способами принятия решений в конкретной структуре (например, ясность, своевременность или предсказуемость решений), а также порядком, сроками и качеством информационных потоков между различными постоянными группами и органами ICANN. Одним из примеров, относящихся к данной категории, является взаимодействие между ПКК и Правлением; другим примером является вопрос (активного) раскрытия информации или способов управления исключениями в контексте запросов на раскрытие информации.
- *Предметные проблемы.* Третья категория проблем касается предмета деятельности и решений ICANN. Обычно такие проблемы относятся к результатам и аргументации решений ICANN. Примером является расхождение во мнениях относительно способов, используемых Правлением ICANN для оценки определенных рисков (например, в контексте текущего состояния безопасности DNS).

Эти три группы аналитически различимы, но могут взаимодействовать друг с другом различными способами. Например, структурная концепция (схема организации ICANN) определяет необходимость и характер процедур, которые, в свою очередь, оказывают важное влияние на результаты решений. Ситуационные исследования и анализ других материалов позволяют предположить, что эти три типа проблем почти неразрывно связаны. К примеру, корни критики конкретного решения Правления ICANN могут различным образом лежать в предметной области, но затем выражаться путем претензий к недостаткам процессов (например, недостаточному учету вклада общественности) или в отношении организационной структуры ICANN (например, ее гибридного характера).

Хотя эти группы взаимодействуют друг с другом многими способами, важно разделить их, чтобы выявить, проанализировать и устранить лежащие в основе проблемы. Этот отчет, главным образом, сосредоточен на процедурных проблемах, хотя в нем также рассматриваются отдельные структурные проблемы. Предметные проблемы отмечены в контексте ситуационных исследований, но исключены из дальнейшего анализа, поскольку они выходят за рамки соглашения об услугах. Важно отметить, что выявленные в этих трех группах проблемы включают оспариваемые проблемы, а также проблемы восприятия. В той степени, в которой такие проблемы обобщены и выражены в материалах, проанализированных группой Berkman, их необходимо решать соответствующими способами, например, путем уравнивания информационной асимметрии в случае проблем, имеющих отношение исключительно к восприятию, независимо от существа дела.

D. Выбор и обзор важнейших проблем

В каждой группе проблем специалисты Berkman выбрали набор важнейших проблем. Такое уменьшение сложности требует качественных оценок. Для настоящего отчета критерии этих оценок («фильтры») извлечены из параграфа 9.1 документа «Подтверждение обязательств». С учетом этих качественных руководящих принципов, в результате интервью, проведенных группой Berkman, была получена информация относительно идентификации и выбора проблем, которая затем была обработана, но не определена окончательно, в результате полезного взаимодействия с ГППП.

На основе указанного взаимодействия и при рассмотрении упомянутых в предыдущем разделе проблем через призму параграфа 9.1 документа «Подтверждение обязательств» можно получить следующую групповую матрицу.

	Структурные	Процедурные	Предметные
Прозрачность (затрагивает разные группы): «Подтверждение обязательств», 9.1	аудиторские проверки прозрачности	запросы на получение информации исключения информационная схема (активное обеспечение прозрачности)	ЗА РАМКАМИ НАСТОЯЩЕЙ ПРОВЕРКИ
Участие общественности , включая механизмы учета комментариев общественности (затрагивает разные группы): «Подтверждение обязательств», 9.1 и 9.1(с)	<ul style="list-style-type: none"> • включение комментариев общественности в решения ICANN • необходимость расширенного диалога между сообществами 	<ul style="list-style-type: none"> • стремление к получению комментариев общественности • объединение и реагирование на комментарии общественности 	
Управление деятельностью Правления , включая НКК и выбранные аспекты ПКК: «Подтверждение обязательств», 9.1, 9.1(a-b)	<ul style="list-style-type: none"> • состав Правления • независимая проверка действий Правления 	<ul style="list-style-type: none"> • прозрачность принятия решений Правления • взаимодействие между Правлением и персоналом • определение понятия «рекомендация ПКК» • взаимодействие между Правлением и ПКК 	

В следующем разделе рассматриваются все эти ключевые проблемы, начиная с тематических областей, затрагивающих разные группы, согласно определениям параграфа 9.1 документа «Подтверждение обязательств»: прозрачность и участие общественности (включая механизмы учета комментариев общественности). Затем анализируются более конкретные проблемы, относящиеся к управлению деятельностью Правления и роли ПКК согласно определениям параграфа 9.1 (a-b) документа «Подтверждение обязательств».

IV. Анализ и обсуждение важнейших проблем

При исследовании важнейших проблем, систематизированных выше, была принята следующая схема: на первом этапе каждая группа проблем погружалась в соответствующую среду путем представления некоторых общих соображений, позволяющих решить концептуальные вопросы или расширить картину результатов наблюдения и элементы области определения. На втором этапе по очереди исследуются отдельные проблемы каждой группы. Исследование начинается с лаконичного определения проблемы, опирающегося на фактические наблюдения, после которого следует раздел обсуждения, являющийся источником кратких рекомендаций.

Важно понимать, что этот анализ и обсуждение проблем является сводной информацией гораздо более углубленных усилий по исследованию, включающих несколько сотен страниц анализа ситуационных исследований, ситуационных примеров, меморандумов, литературы, схем представления комментариев общественности и многих других документов. Некоторые из этих материалов включены в Приложения; другие будут в дальнейшем опубликованы в Интернете.

A. Прозрачность

1. Общие соображения

Сильное доверие ICANN к прозрачности как к средству обеспечения и сохранения подотчетности — проблема, которая неоднократно поднимается в нашем исследовании и интервью и является центральным элементом всех наблюдений и рекомендаций настоящего отчета. Она частично является отражением необычной институциональной основы ICANN и тесно связанных с этим ограничений на применение альтернативных механизмов подотчетности.^{xxiv} Она также является отражением международных фидуциарных обязательств ICANN и ориентации корпорации на общественные интересы с целью удовлетворения нужд и потребностей международного интернет-сообщества.

Эта опора на прозрачность также возникает вследствие необходимости уравнивания потребностей и интересов многообразной группы заинтересованных сторон. Решения ICANN часто предумышленно благоприятствуют или неблагоприятствуют различным сегментам постоянных групп ICANN. Проблема обеспечения подотчетности на основе прозрачности наиболее заметно проявляется при рассмотрении сложных решений, принимаемых на уровне Правления, которые часто требуют уравнивания комплексного набора несопоставимых фактов и часто сопровождаются существенной неопределенностью. Эта ключевая движущая сила вводится в данном разделе и рассматривается также в разделах, посвященных участию общественности и корпоративному управлению; отличимые, но связанные рекомендации предлагаются во всех трех разделах.

В более долгосрочном плане и за рамками конкретной концепции проверки, предусмотренной документом «Подтверждение обязательств», группа Berkman предлагает работать в направлении создания всеобъемлющей концепции прозрачности, в основе которой лежал бы подход к управлению информацией и созданию, обработке и обмену документацией с ориентацией на прозрачность и участие общественности, и, в конечном итоге, интеграция этих различных аспектов прозрачности в исчерпывающую и регулируемую концепцию информационного взаимодействия.

Прозрачность — это проблема, затрагивающая разные группы и играющая особую роль в подотчетности, участии общественности, корпоративном управлении и принятии решений. В следующем разделе рассматриваются политики и практические методы ICANN в отношении прозрачности. Затем рассматривается конкретная взаимосвязь прозрачности и участия общественности; влияние прозрачности на принятие решений анализируется отдельно в разделе корпоративного управления.

2. Наблюдения и рекомендации в отношении конкретных проблем

2.1 Информационная схема

(а) Проблемы

ICANN публикует на своем веб-сайте огромное количество информации. Однако комментарии дают возможность предположить, что это не является адекватным подходом для активного обеспечения прозрачности. Несколько наблюдателей отметили, что доступная информация не всегда структурирована таким образом, который полезен для сообщества, а в некоторых случаях может даже стать причиной «информационной перегрузки».

(b) Наблюдения

ICANN с упреждением публикует определенные категории информации, которые считаются важнейшими для процесса деятельности ICANN, на своем веб-сайте. Свыше 20 различных категорий доступной для общественности информации перечислено в Политике раскрытия информации по документам (ПРИД).^{xxv} Интервьюируемые выразили озабоченность, что ICANN публикует массу деталей, но не обеспечивает общедоступности информации на более высоком уровне, например, уходя от четкого формулирования своих целей и приоритетов, а также от обоснования важных решений Правления. Интервьюируемые предположили, что четкие и регулярные отчеты о достигнутых результатах, информирующие о принятых решениях и причинах их принятия, а также о предстоящих приоритетах и планируемых к выполнению работах ICANN, помогут повысить прозрачность.

ICANN приняла меры по решению некоторых вопросов, вызывающих озабоченность сообщества. В июле 2006 года ICANN объявила о планируемой реконструкции своего веб-сайта для увеличения доступности и лучшего удовлетворения потребностей пользователей.^{xxvi} С тех пор было введено несколько изменений, включая функцию поиска и RSS-каналы, а также изменение дизайна главной страницы сайта. В июне 2009 года ICANN провела опрос, посвященный удобству использования сайта, для определения необходимых дополнительных изменений.^{xxvii} В октябре 2009 года ICANN обнародовала планы полного изменения дизайна своего блога, включая снимки экрана, результаты опроса и независимого аудита сайта.^{xxviii} Это изменение дизайна еще не было реализовано, но по-прежнему является приоритетным пунктом повестки дня для персонала ICANN, согласно мнению интервьюируемых. Кроме того, персонал ICANN экспериментирует с форматом wiki, включающим «wiki-страницы с возможностью поиска для предоставления общественности легкодоступной информации о каждом содержательном решении, одобренном Правлением».^{xxix} Согласно мнению проинтервьюированных, этот процесс скоро будет завершен. На wiki-страницах в настоящее время представлены решения Правления, начиная с 2009 года, разделенные по категориям (например, рДВУ или Администрирование и бюджет), хотя эти страницы не являются редактируемыми или интерактивными, в противоположность тому, что можно ожидать от wiki (одним из признаков wiki является поле «Добавить комментарий» («Add Comment»), которое, по-видимому, отсутствует).

(с) Обсуждение

Анализ политик и практических методов демонстрирует, что активный подход к обеспечению прозрачности ICANN в значительной степени основан на предоставлении документов в виде списка ссылок на своем веб-сайте со средствами навигации, такими как тематические группы, ключевые слова и функция поиска. Такой выбор информационной схемы оказывает влияние на прозрачность. Эффективная доступность материала для заинтересованной общественности в целом, а также для случайных и новых пользователей — в противоположность обладающим специальными знаниями и опытом профессионалам ICANN — нуждается в улучшении для более качественного выполнения различных информационных функций, указанных выше.

ICANN может дополнительно улучшить свои процессы обработки документов и информации, приняв процедуры и передовые практики из государственного и частного секторов экономики. Например, входящие и создаваемые внутри корпорации документы могут быть помечены тегами для обозначения их уровня открытой доступности (классификации). Эти теги можно затем регулярно пересматривать в рамках жизненного цикла каждого документа. Это помогло бы развить основанную на опыте политику раскрытия информации и содействовать потоку и доступности информации применительно к активному и пассивному обеспечению прозрачности, а также прозрачности совместной работы.

Кроме того, ICANN могла бы выиграть от обновления и изменения дизайна своего веб-сайта таким образом, при котором учитываются все ранее описанные показатели прозрачности. Другие средства и элементы дизайна могут включать: методы сопровождения документов тегами; понятную ведомость документов, представленную по инициативе ICANN; создание дружественной пользователю структуры документов; уточнение и лучшее информирование о процедурах запроса и получения неопубликованной информации, например описание условий и процедур, в том числе процедур проверки, в формате графической схемы; схематическое *общее описание* процедур совместной работы, относящихся к принятию решений; специальную графическую схему с актуальной картой процедур совместной работы, реализуемых в настоящее время. Модернизация веб-сайта является не только вопросом эстетики; это неременное условие обеспечения эффективной прозрачности.

(d) Рекомендации

Улучшить обработку информации и документов, приняв процедуры и передовые практики из государственного и частного секторов экономики.

Изменить дизайн веб-сайта ICANN для продвижения, содействия и эффективного использования аспектов активного и пассивного обеспечения прозрачности, а также прозрачности совместной работы.

2.2 Запросы ПРИД (запросы информации и документов, поступившие в ICANN от лиц из числа широкой общественности)

(a) Проблемы

Хотя концепция прозрачности ICANN включает возможность запросов информации, которая не является общедоступной, условия и процедуры пассивного обеспечения прозрачности не доведены до сообщества в ясной форме. Более того, ограничения в отношении отклонения запросов информации, изложенные в процедурах проверки решений, могут оказывать отрицательное влияние на прозрачность и подотчетность.

(b) Наблюдения

Любой представитель общественности может запросить информацию, которая не является общедоступной (пассивное обеспечение прозрачности). Эти запросы внедрены в специальную процедуру, изложенную в документе ICANN «Политика раскрытия информации по документам» (ПРИД). Согласно ПРИД, ICANN не обязана подготавливать информационные сводки или отвечать на запросы информации, которая уже является общедоступной. Как в ПРИД, так и в уставе ICANN установлено, что переводы документов возможны.^{xxx}

Всеобъемлющая статистика и другая информация, полученная в рамках аудита прозрачности в отношении качества, частоты и ответов на запросы информации, не является общедоступной. Согласно сведениям, полученным во время интервью и анализа различных материалов, было зарегистрировано только небольшое количество *официальных* запросов ПРИД со времени введения этого механизма, несмотря на бытующее мнение о наличии большого числа *неофициальных* запросов дополнительной информации. Можно также предположить, что текущий механизм информирования о возможности таких запросов информации не является достаточным. Ответы на запросы опубликованы на веб-сайте ICANN; из 13 официальных запросов, на которые были даны ответы, 7 запросов было частично или полностью отклонено на основании различных исключений, перечисленных в ПРИД.^{xxx1}

(с) Обсуждение

Анализ политик ICANN в отношении пассивного обеспечения прозрачности выявляет две основные проблемные области, заслуживающие дополнительного исследования. Во-первых, это способы, посредством которых условия и процедуры пассивного обеспечения прозрачности доводятся до сведения общественности; во-вторых, это ограничения, изложенные в процедурах проверки для отказа в удовлетворении запросов информации.

В частности, на веб-сайте ICANN не представлены четкие сведения об этом альтернативном способе получения информации от ICANN. Четкое описание условий и процедур доступа к информации, которая в ином случае не будет опубликована или раскрыта ICANN, внесло бы важный вклад в механизмы пассивного обеспечения прозрачности. В отношении второго аспекта, если поступивший от общественности запрос информации отклоняется ICANN, в ПРИД предусмотрено право направившего запрос лица подать апелляцию на отказ, инициировав *в приемлемых рамках* процедуры требования о пересмотре или процедуры независимой проверки. Однако в противоположность практическим методам государственного сектора, когда простой отказ в доступе является достаточным для направления требования о пересмотре через суд или с использованием другого механизма, процедуры апелляции как в рамках требования о пересмотре, так и в рамках независимой проверки доступны только для лиц «материально пострадавших» в результате неблагоприятного решения. (Эта оговорка ведет к проблеме интерпретации понятия «материально пострадавший», особенно в свете сравнения раздела 2.1 статьи IV устава с разделом 2.2, где содержится более общая формулировка, что требование о пересмотре имеют право направить те лица, «на которые оказало отрицательное влияние» действие или бездействие ICANN.)

(d) Рекомендации

Представить четкие и легкодоступные сведения об условиях и процедурах получения от ICANN информации, которая еще не стала общедоступной.

Разработать менее ограничительные и более независимые механизмы пересмотра отказов на запросы информации.

2.3 Исключения

(a) Проблемы

Обязательство ICANN обеспечивать прозрачность содержит существенный ряд исключений, которые применяются в отношении активного и пассивного обеспечения прозрачности, а также прозрачности совместной работы. Из-за отсутствия аудита прозрачности трудно оценить использование исключений. Однако проверка политик в отношении исключений ведет к возникновению нескольких вопросов, вызывающих озабоченность, в том числе вопросов, связанных с конкретными исключениями и широтой «универсального» исключения из правила прозрачности.

(b) Наблюдения

Набор исключений из правила прозрачности перечислен в ПРИД под заголовком «Сформулированные условия неразглашения информации». В соответствии с этими исключениями прозрачность отсутствует или ограничивается в тех случаях, когда ICANN «обнаружила . . . условия неразглашения информации».^{xxxii} Такие условия включают около десятка категорий информации, в том числе информацию, которой корпорация обменивалась с правительствами или международными организациями на условиях сохранения конфиденциальности; внутреннюю информацию и информацию, которой ICANN обменивалась со своими партнерами и которая скомпрометирует или может скомпрометировать внутренние процедуры принятия решений ICANN; конфиденциальную деловую информацию и/или внутренние политики и процедуры; а также проекты документов.

ICANN может действовать вопреки этим исключениям «в определенных обстоятельствах, [когда] интерес общественности в раскрытии информации перевешивает ущерб, который может быть нанесен таким раскрытием».^{xxxiii} Для областей, выходящих за рамки исключений, перечисленных в вышеупомянутом документе, ICANN устанавливает следующее дополнительное «универсальное» исключение. «Корпорация ICANN оставляет за собой право отказать в раскрытии информации при условиях, не описанных выше, если, по мнению ICANN, ущерб от раскрытия информации перевешивает общественный интерес в ее разглашении.»^{xxxiv}

(c) Обсуждение

Хотя гибридная организационная структура ICANN отличает корпорацию от общественных организаций, практические методы и процедуры ICANN для принятия решений в отношении информации, которая активно предоставляется общественности, или отклонения информационных запросов все-таки можно сравнить с другими режимами прозрачности, включая ряд типичных законов о свободном доступе к информации. Это не подразумевает возможности применения таких законов тем же имеющим законную силу образом, что и для общественных или правительственных организаций. Точнее, ICANN, ПКК и внешние наблюдатели пришли к соглашению, что государственный сектор предлагает полезную модель для оценки информационной политики ICANN. Тщательное сравнение исключений из правила прозрачности ICANN с рядом выбранных международных режимов обеспечения свободного доступа к

информации приводит к выводу, что список исключений ICANN довольно исчерпывающий, хотя каждое из этих исключений описано в достаточно общих терминах. Это наблюдение особенно применимо в отношении исключений, защищающих проекты документов и внутренние процессы принятия решений.

Некоторые исключения ICANN являются необычными по своей широте, например защита внутренних политик и процедур, недопущение необоснованного использования и неразглашение финансовой информации перед общественностью, и кажется, что они возникли из-за оборонительной позиции в отношении прозрачности. По крайней мере некоторые из этих исключений, в частности защиту внутренних процессов обсуждений и роль проектов документов, следует сузить для укрепления прозрачности ICANN, особенно в ситуациях, связанных с принятием решений.

Всеобъемлющий термин «преобладание интересов общественности», который сам по себе является достаточно общим, в случае правильного использования может предоставить возможность уравновешивания широты исключений. Отсутствует информация, необходимая для оценки использования этого преобладания, из-за отсутствия аудита прозрачности. Однако преобладание «проверки ущерба», когда ICANN оставляет за собой право не разглашать информацию даже в случаях, если не применяются никакие другие исключения, может дать возможность уклониться от цели формулирования совокупности политик исключения.

(d) Рекомендация

Сузить исключения из правила прозрачности, относящиеся к внутренним процессам принятия решений и проектам документов. Ликвидировать универсальное исключение из правила прозрачности в ПРИД.

2.4 Проверка прозрачности

(a) Проблемы

Отсутствие всеобъемлющего аудита информационной деятельности ICANN затрудняет доступ к практическим методам корпорации в отношении активного и пассивного обеспечения прозрачности, а также прозрачности совместной работы.

(b) Наблюдения

Проведенная в 2007 году компанией One World Trust проверка содержит описание инициативы ICANN «проводить ежегодный аудит стандартов подотчетности и прозрачности, включая аудит обязательств, содержащихся в настоящих рабочих принципах управления, . . . с использованием сторонней организации» и «публиковать результаты аудиторской проверки в ежегодном отчете».^{xxxv} Последний ежегодный отчет не содержит результатов такого аудита.

(с) Обсуждение

В настоящее время у ICANN отсутствует своевременный аудит прозрачности, результаты которого доступны общественности. Это затрудняет содержательную оценку связи практических методов ICANN с активным и пассивным обеспечением прозрачности, а также с прозрачностью совместной работы. Отсутствие эмпирических данных (например, относительно задержек по времени при публикации документов) в настоящее время вынуждает аналитиков к поиску концептуальных, структурных и процедурных недостатков для определения наличия и характера несоответствий между руководящей политикой и практическими методами. В противоположность этому, всеобъемлющий аудит позволил бы осуществлять периодические внутренние и внешние проверки и сравнительный анализ на основе фактов; ICANN может существенно выиграть от этого при дальнейшем усовершенствовании своей информационной политики. Такой аудит прозрачности необходимо проводить под руководством четко сформулированных политик и процессов, в которых помимо прочего определены категории информации, подлежащие аудиту. Согласно предыдущей рекомендации проверки, выполненной One World Trust, результаты аудита прозрачности необходимо публиковать в ежегодном отчете. Кроме того, группа Berkman предлагает размещать данные, служащие основой решения, на информационной панели показателей эффективности работы ICANN.^{xxxvi}

(d) Рекомендация

Создать и внедрить политики и процессы проведения регулярных аудиторских проверок прозрачности и информирования о результатах этого аудита.

В. Участие общественности***1. Общие соображения***

Участие общественности является центральным элементом фирменного стиля работы ICANN. Дух совместной работы, сформировавшийся на заре Интернета и представленный демократическими и основанными на идее консенсуса техническими органами, встроено в распределенную сетевую архитектуру ICANN, начиная с ее организационной структуры и ранней истории и заканчивая сформулированными принципами корпорации.^{xxxvii} Грандиозный «эксперимент по демократическому управлению в мировом масштабе» — корпорация ICANN стремится включить общественность (мировое сообщество пользователей Интернета, частный сектор, правительства и другие заинтересованные стороны) в свои процессы принятия решений.^{xxxviii}

Взятое ICANN на себя обязательство по привлечению общественности к работе четко сформулировано в уставе корпорации: ее четвертая основная ценность — это «налаживание и поддержка крупномасштабного информированного участия, отражающего функциональное, географическое и культурное разнообразие Интернета на всех уровнях разработки политики и принятия решений».^{xxxix} Статья III требует от ICANN уведомлять о любой рассматриваемой Правлением политике, «которая оказывает существенное влияние на работу Интернета или третьих сторон, включая введение любых сборов или платежей», и собирать комментарии общественности.^{xl} Эти основные обязательства реализованы и дополнительно уточнены в документах ICANN «Системы и принципы подотчетности и прозрачности»^{xli} и «Политика публикации документов».^{xlii} В документе «Подтверждение обязательств» ICANN приняла на себя обязательство «поддержания и улучшения надежных механизмов учета мнения общественности... в обеспечение отражения общественных интересов в ходе принятия решений и подотчетности всем заинтересованным сторонам».^{xliii} В последние годы ICANN начала реализацию ряда проектов и инициатив, нацеленных на улучшение соответствующих возможностей и механизмов. Помимо прочего, заслуживают внимания следующие действия.

Новый устав ICANN, утвержденный 15 декабря 2002 г., ввел должность лица, отвечающего за «координацию различных аспектов участия общественности в работе ICANN, включая веб-сайт и различные другие средства информационного взаимодействия с широким сообществом пользователей Интернета и получения от него комментариев».^{xliv}

Комитет Правления по участию общественности, созданный в ноябре 2008 г., закрепляет обязательство ICANN по эффективному учету вклада общественности на уровне Правления. В 2010 году этот комитет внес свой вклад в разработку более стандартного подхода к удаленному участию в работе конференции ICANN в Найроби^{xlv} и провел два онлайн-информационных заседания по планам ICANN в отношении участия общественности. Дальнейшие цели этого комитета в аналогичных направлениях описаны в его плане на 2010–2011 гг.^{xlvi}

Другой текущий процесс включает деятельность рабочей группы по вопросам процесса разработки политик (РГ-ПП), созданной в 2008 году в рамках процесса усовершенствования ОПРИ. Предварительный отчет группы, опубликованный в мае 2010 г., содержит предложения относительно принципов деятельности, правил и процедур для нового процесса разработки политики. Ожидается, что следующий этап работы РГ-ПП будет сосредоточен на плане реализации и перехода к выполнению рекомендаций группы.

Перед созданной также в рамках ОПРИ рабочей группой по координации коммуникаций (РГКК), уполномоченной на осуществление деятельности в марте 2009 года, поставлена задача улучшения веб-сайта ОПРИ и его способности, помимо прочего, содействовать получению конструктивных комментариев общественности.^{xlvii} В июне 2010 г. Совет ОПРИ утвердил итоговый отчет РГКК и дал указания персоналу ОПРИ начать выполнение рекомендаций этой группы.^{xlviii}

Однако, несмотря на эти отмеченные и в целом признанные улучшения процессов, заинтересованные стороны и специалисты в равной степени считают, что практическое влияние участия общественности на фактические решения Правления остается ограниченным. Хотя ICANN получает высокие оценки за общую траекторию своих процессов участия общественности, повышение видимости и отслеживаемости индивидуального вклада «от начала до конца» (от получения первоначального комментария до соответствующего решения Правления или действия ICANN) может помочь в преодолении повсеместного ощущения представителей общественности, что их фактически «не слышат». Взаимодействие с соответствующими постоянными группами на ранних этапах и более четкий график сбора комментариев также могут содействовать данному процессу.

Постоянное экспериментирование с новыми методами и каналами привлечения, обобщения и отражения комментариев общественности тоже может предоставить новые возможности для более широких и эффективных процессов участия общественности. Особенно ярким примером является использование корпорацией ICANN опросов в составе своего консультационного процесса при разработке стратегического плана на период с июля 2010 года по июнь 2013 года, как и пробный подход к сбору комментариев при разработке проекта Руководства для кандидата.^{xlix} Модели, возникающие в других организациях, такие как нормотворчество ЕС и открытое стратегическое планирование Wikimedia, также могут оказаться полезными аналогами для подражания.^l В литературе по открытым инновациям и в принципах открытых инноваций также содержатся полезные концепции. Хотя имеются как очевидные преимущества, так и компромиссы, связанные с участием общественности, эффективные практические методы участия могут обеспечить законность и поддержку процессов и результатов принятия решений, если участники будут ощущать, что их мнение ясно слышат.^{li}

Многие из ключевых выводов обоих ситуационных исследований и интервью сосредоточены на прямых механизмах представительства сообщества, таких как вклад в виде комментариев общественности и участие в открытых форумах. Однако эти рекомендации также имеют отношение к «косвенному представительству» — вкладу отдельных лиц через различные органы поддержки и консультативные органы — и, в частности, через группы заинтересованных сторон в Совете ОПРИ. Выводы, относящиеся к видимости и отслеживаемости вклада отдельных лиц, также должны применяться к этим каналам.

На этом фоне приведенный далее анализ проблем главным образом сосредоточен на участии общественности в контексте комментариев отдельных лиц и организаций, с уделением меньшего внимания представительству или прямому участию в деятельности различных организаций поддержки и консультативных комитетов. В центре анализа группы Verkman находятся наиболее важные этапы, которые проходит вклад отдельных лиц: 1) стремление к получению комментариев; 2) объединение комментариев и реагирование на них; 3) включение комментариев в решения Правления. В окончательной рекомендации мы ставим в центр внимания взаимодействие с различными постоянными группами на ранних этапах путем диалога между сообществами.

2. Наблюдения и рекомендации в отношении конкретных проблем

2.1 Стремление к получению комментариев общественности

(a) Проблемы

Проблемы, связанные с объемом, структурой и сроками проведения форумов ICANN для сбора комментариев общественности могут являться препятствием на пути эффективного и содержательного участия в работе. Отсутствие постоянства в отношении доступности (как языка, так и понятности процедуры) и структуры (удобство навигации) механизмов участия также может препятствовать получению комментариев общественности.

(b) Наблюдения

Как отмечалось выше, ICANN внесла ряд улучшений в предлагаемые корпорацией возможности участия общественности. Интервьюируемые указали, что процесс ввода новых рДВУ был существенно более консультативным, чем предыдущие политические решения ICANN. ICANN также начала предлагать дистанционное обучение по вопросам важнейших инициатив ICANN в сфере политики; программа грантов корпорации является обозначенным приоритетом разъяснительной деятельности генерального директора.^{liii} Был достигнут существенный прогресс в расширении возможностей удаленного участия в работе общественных форумов и других собраний через интернет-чаты и проводимые в прямом эфире аудиоконференции.^{liiii}

Несмотря на эти достижения, проинтервьюированные выразили озабоченность тем, что открытые конференции ICANN менее всеохватывающие, чем они должны быть: объявления о месте их проведения публикуются слишком поздно, чтобы участники и организаторы могли планировать заранее, и участники действуют разрозненно без достаточного обсуждения между сообществами. Проинтервьюированные также выразили озабоченность тем, что ICANN не предоставляет возможности «нерегулярного участия». Лица, которые заинтересованы в одном аспекте деятельности корпорации, но не в состоянии выделить достаточное количество времени на этот процесс, могут оказаться слишком перегруженными сложностью принятия политических решений ICANN и процессов участия общественности, чтобы самим принимать в них участие. Вспоминая о своей работе в качестве генерального менеджера ICANN по участию общественности, Кирен Маккарти (Kieren McCarthy) отметил в своем блоге, что для содействия росту участия общественности ему следовало бы порекомендовать ICANN разработать «набор более простых механизмов сбора комментариев, таких как опросы мнения, которые не подразумевают необходимости чтения отчетов целиком и ответа на конкретные формулировки».^{liv}

(с) Обсуждение

Дополнительные улучшения процессов участия общественности необходимо сосредоточить на снижении барьеров на пути конструктивного вклада в деятельность ICANN. Озабоченность в отношении сроков проведения форумов для сбора комментариев, количества предметных проблем, публикуемых одновременно, и широты извещения об этих форумах различных членом сообщества можно устранить путем введения стандартов на сроки, структуру и разъяснительную деятельность. Нет необходимости создавать исчерпывающие стандарты. Напротив, они должны представлять некоторую последовательную базовую концепцию (главные временные рамки процесса; каналы распространения; протоколы обобщения комментариев; доступность переводов) и некоторый выбор вариантов (например, доступные средства, возможно, специально рассчитанные на соответствующий вид и срочность решения). Условия или различные категории политических решений, предоставляющих общественности право направлять свои комментарии, также можно дифференцировать.^{lv}

Хотя сотрудники ICANN отметили, что они изучают новые инновационные средства участия общественности, в том числе различные социумы и документы опросов, к настоящему времени эти средства еще не прошли широкую проверку. Многие проинтервьюированные прокомментировали потенциал разделения диалога на логические ветки, что позволило бы участникам легко отслеживать переговоры на форумах для комментариев и наблюдать за ними. Одним из возможных новых механизмов может стать предоставление членам сообщества возможности добавлять цепочки комментариев непосредственно в конкретные разделы документа или предложения. Многоступенчатые периоды сбора комментариев, когда направившим комментарии лицам в явном виде предлагается прокомментировать предыдущие комментарии, также способствовало бы взаимодействию лиц из числа общественности по вопросам представленных ими аргументов и позиций.

(d) Рекомендации

Установить и соблюдать базовые стандарты для структуры и сроков проведения периодов общественного обсуждения. Разграничить требования в отношении комментариев общественности для различных видов деятельности и решений ICANN (например, запросы информации, предложения по разработке политики, проекты документов) и создавать стандарты соответствующим образом.

Обеспечить адекватную координацию различных периодов обсуждения со стороны персонала ICANN и постоянных органов для лучшего согласования объема и сроков проведения периодов общественного обсуждения.

Содействовать получению комментариев общественности и формировать структуру периодов обсуждения с использованием средств, которые лучше способствуют диалогу между заинтересованными сторонами и персоналом ICANN; исследовать, оценивать и внедрять такие механизмы для развития диалога между отдельными лицами, их постоянными группами, персоналом и, в конечном итоге, Правлением.

Продолжать расширение возможностей участия в конференциях ICANN, более заблаговременно объявляя о конкретных местах проведения этих конференций.

Продолжать повышение качества и своевременную публикацию переводов соответствующих материалов и комментариев. Исследовать способы привлечения заинтересованных сторон и добровольцев к выполнению переводов.

2.2 Объединение и реагирование на комментарии общественности

(а) Проблемы

Перед сотрудниками ICANN поставлена задача интерпретации, обработки и упорядочивания комментариев, но, по-видимому, отсутствует последовательная практика, методология или график этого процесса. Реально существующие стандарты не очевидны для внешних участников. Ответная реакция на участие общественности слаба; представившим свои комментарии лицам трудно, если не невозможно, узнать, как и когда их комментарии были обобщены, суммированы и включены в решения.

(b) Наблюдения

Обобщение и анализ комментариев общественности меняется для разных решений и форумов. Существуют многочисленные проблемы, относящиеся к «правильному процессу» точного анализа комментариев общественности. Во-первых, на основе комментариев трудно оценить мнение общественности. Эта задача осложняется кампаниями по переписке или особенно ревностными участниками обсуждения. Индивидуальные комментарии могут оказаться более полезными или пригодными для реализации, чем общие точки зрения. Во-вторых, объем и качество комментариев меняются в очень широких пределах. Более того, некоторые комментарии направляются на несоответствующие форумы; комментарии, которые лучше подходят для тематических форумов (например, по вопросу процедур разрешения разногласий в отношении строк в программе новых рДВУ), направляются на общие форумы (например, на форум обсуждения проекта Руководства для кандидата в целом).

Признавая трудность точного анализа диапазона мнений общественности, проинтервьюированные лица и лица, направившие свои замечания в ГППП, выразили озабоченность тем, что во многих текущих сводках пропущены некоторые комментарии, а также тем, что относительный вес комментариев определяется несправедливо (например, стандартное письмо, подписанное несколькими организациями по защите торговых марок, может считаться несколькими индивидуальными комментариями, в то время как стандартное письмо, подписанное несколькими физическими лицами, может рассматриваться как всего один комментарий). Некоторые проинтервьюированные считают, что анализ комментариев общественности был чрезмерно упрощен.

Несмотря на эти трудности, несколько проинтервьюированных указало на заметные улучшения учета комментариев общественности и информирования сообщества об ответной реакции ICANN в последних циклах пересмотра проекта Руководства для кандидата на новые рДВУ (ПРК).

(с) Обсуждение

Хотя не может быть точной научной теории обобщения комментариев общественности, разработка и доведение до общественности базовых стандартов данного процесса может помочь в укреплении законности окончательного анализа. Руководящие правила, более точно определенные шаблоны и ясные каналы передачи комментариев общественности могут помочь членам сообщества в отслеживании своего вклада.

Используемая ICANN практика предоставления сводки (анализа) наряду с полным архивом комментариев общественности является важным средством демонстрации того, что комментарии были получены и рассмотрены. Однако возможности отслеживания отдельных комментариев наряду с жизненным циклом процесса принятия решений можно улучшить. Привлечение «толпы» (при помощи хорошо определенных правил участия с целью предотвращения злоупотреблений) для помощи в разделении на категории, фильтрации, интерпретации и объединении комментариев, указания на их дублирование и для направления участников к ресурсам или ответам может снизить нагрузку на персонал ICANN и улучшить ощущение того, что комментарии действительно рассматриваются.^{lvi}

Использование новых процессов для привлечения комментариев общественности, имеющих отношение к важнейшим политическим решениям — это возможность повысить эффективность участия общественности. Например, в контексте программы новых рДВУ была опробована новая модель анализа комментариев общественности, в которой при разработке поправок к проекту Руководства для кандидата документы, содержащие сводки (анализ), разделялись по категориям, связанным с различными предложениями. Разделы проекта Руководства для кандидата, которые были изменены в ответ на поступившие комментарии, отмечены в сносках. Аналогичные возможности можно специально разработать в соответствии с конкретными целями рассматриваемого процесса разработки политики.

(d) Рекомендации

Разработать и довести до сообщества базовые процедуры и руководящие принципы обобщения и анализа комментариев общественности. Продолжить оказание поддержки и обучение персонала применению этих правил и принципов.

Продолжить эксперименты по использованию различных механизмов реагирования на комментарии общественности; исследовать, оценивать и создавать механизмы улучшения возможности заинтересованных сторон отслеживать жизненный цикл своего вклада в процессы разработки политики и принятия решений ICANN. Такие усилия необходимо предпринимать с четкими целями повышения эффективности существующих процессов, устранения важнейших недостатков или внесения важнейших улучшений в четко определенных условиях с хорошим информационным взаимодействием.

Изучать возможности и средства привлечения членов сообщества к обобщению и анализу комментариев.

2.3 Включение комментариев общественности в решения ICANN

(a) Проблемы

Несмотря на многочисленные возможности общественного вклада в принятие политических решений, члены сообщества выразили озабоченность тем, что для них представляет трудность узнать, как и когда их комментарии были включены и отражены в решениях Правления. Дополнительные проблемы, связанные с прозрачностью принятия решений Правления, описаны в разделе IV С.2.3.

(b) Наблюдения

ГППП получила большое количество комментариев, касающихся принятия решений Правления. В большинстве из них выражено мнение о необходимости «лучшего обоснования и разъяснения сообществу причин принятия решений Правления».^{lvii} Проинтервьюированные выразили озабоченность тем, что решения Правления, которые выглядели как противоречащие комментариям общественности, не были в достаточной степени обоснованы. Одним из упомянутых примеров было предложение о выражении заинтересованности, которое большинство направивших комментарии лиц поддерживало полностью или при определенных условиях, но которое, в конечном итоге, было отклонено Правлением. В соответствии с комментариями ГППП другим случаем, когда обоснование решений Правления было признано недостаточным, являются решения относительно повторного делегирования.

Согласно проведенным интервью, обсуждаемые в настоящее время идеи персонала по улучшению информирования Правлением общественности о своих решениях включают создание шаблона объяснения для заполнения Правлением и опубликования после каждого решения и разработку матрицы для пояснения результатов рассмотрения комментариев и их влияния на окончательный результат.

(c) Обсуждение

Отсутствие ясности в отношении того, как отражается вклад общественности при принятии решений Правления, может оказать неблагоприятное влияние на законность действий ICANN, особенно в тех случаях, когда создается впечатление, что решения Правления расходятся с мнением большинства лиц из числа общественности, представивших свои комментарии. Снижается вероятность того, что члены сообщества, считающие свои комментарии недооцененными ли проигнорированными, представят какой-либо вклад в будущем. Также снижается степень их доверия к тому, что Правление ICANN принимает решения в интересах общественности, и возникает возможность того, что они представят свои претензии на другие, внешние форумы, такие как суды или национальные правительства. Эмпирические исследования в областях, связанных с враждебными процессами и урегулированием споров, продемонстрировали, что в тех случаях, когда члены сообщества способны признать, что их интересы были тщательно учтены, в целом они выражают большую удовлетворенность, независимо от конечного результата.^{lviii}

(d) Рекомендации

Предоставлять более ясную и подробную информацию в отношении обоснования решений Правления, включая причины, по которым комментарии сообщества были отклонены или включены в окончательный результат.

2.4 Необходимость расширенного диалога между сообществами

(a) Проблемы

ICANN взяла на себя обязательство «оценки процесса разработки политики с целью обеспечения более продуктивных обсуждений между различными сообществами».^{lix} На основании неофициальных данных можно предположить, что все еще необходимы улучшения существующих официальных и неофициальных каналов и механизмов дискуссий между сообществами на ранних этапах процессов принятия решений.

(b) Наблюдения

Необходимость лучшего диалога между сообществами на ранних этапах процесса принятия решений поднималась во время интервью много раз. Проинтервьюированные высказали мнение, что причиной задержек в разработке политик часто являются ситуации, когда различные группы сообщества ICANN высказываются по проблемам слишком поздно, после того, как решение уже почти принято. Принимая во внимание эти интервью, можно сделать предположение о том, что взаимодействие между этими группами на ранних этапах обеспечит более эффективную разработку политики и приведет к консенсусу и более широкому учету мнений.

Некоторые проинтервьюированные выразили озабоченность тем, что группы сообщества ICANN в настоящее время работают отдельно друг от друга: одна группа публикует документ, другие группы комментируют его, а затем персонал и Правление принимают решение о дальнейших действиях. Эти проинтервьюированные выступили в защиту более широкой дискуссии в сообществе перед опубликованием документов с целью предотвратить впоследствии эффект «пинг-понга».

В ряде случаев ICANN внедрила объединенные рабочие группы сообщества для рассмотрения конкретных проблем. Одним из примеров является рабочая группа по рекомендации номер 6 программы новых рДВУ (которая рассматривает «мораль и общественный порядок»)^{lx} В эту группу входят представители РКК, ОПРИ и ПКК. Проинтервьюированные указали на данную группу как на положительный пример диалога между различными группами сообщества ICANN; однако они также высказали мнение, что данная группа начала принимать участие в процессе слишком поздно, т.е., что она была сформирована для решения проблемы, вызванной отсутствием достаточного диалога между сообществами на более ранних этапах разработки программы новых рДВУ.

(с) Обсуждение

Отсутствие достаточной дискуссии между сообществами на более ранних этапах обсуждения политики может привести к задержкам из-за невозможности различных заинтересованных сторон сообщества ICANN внести свой вклад в выявление крупных проблем, связанных с конкретной политикой. Например, более активный диалог между сообществами перед публикацией первой редакции проекта Руководства для кандидата в рамках программы новых рДВУ, возможно, помог бы выявить «всеобъемлющие проблемы» и другие сложные вопросы, возникшие впоследствии.

Создание рабочих групп, включающих представителей нескольких консультативных комитетов (КК) и организаций поддержки (ОП), перед окончательной доработкой рекомендаций в отношении политики может помочь в выявлении и устранении «болевых точек». Рост возможностей взаимодействия между сообществами на конференциях ICANN может содействовать предоставлению четких каналов для обсуждения между различными постоянными органами ICANN.

Мы признаем, что расширение диалога между сообществами не будет препятствовать поиску неудовлетворенными участниками дополнительных мест для выражения своего несогласия, например, путем лоббирования своих интересов через членов Правления или инициирования пересмотра различных аспектов процесса формирования политики. Также мы не считаем, что подобные действия являются неуместными во всех случаях. Целью поиска дополнительных возможностей для официального и неофициального диалога между сообществами является их разумное применение дополнительно к различным другим созданным механизмам достижения консенсуса и коллективной дискуссии.

(d) Рекомендация

Поощрять различные постоянные органы ICANN к участию во взаимодействии между сообществами на ранних этапах политических инициатив, обсуждений и дискуссий. Изыскать ясные политики и процедуры запуска обсуждения между сообществами среди различных постоянных органов ICANN.

С. Управление деятельностью Правления — корпоративное управление и деятельность Правления

1. Общие соображения

Перед ICANN стоит ряд проблем на стыке прозрачности, подотчетности и управления. Эти проблемы отражают уникальное положение корпорации, имеющей двойственный общественно-частный характер, участие в работе множества постоянных и заинтересованных групп, глобальный характер ее обязательств, желание сохранять согласованную основу управления, а также внутренние противоречия и конфликты миссий, присущие ICANN. Политика в отношении корпоративного управления является центральным звеном обеспечения прозрачности и подотчетности ICANN. Любые реформы, предназначенные для повышения прозрачности и подотчетности, также должны учитывать необходимость эффективного и своевременного принятия целесообразных решений.

В основе проблемы корпоративного управления лежит тот факт, что в ICANN наблюдается наложение нескольких институциональных моделей. ICANN была основана в качестве организации, представляющей интересы мирового сообщества и использующей восходящий процесс принятия решений на основе консенсуса. ICANN также является некоммерческой корпорацией штата Калифорния. Эти две модели в настоящее время примиряются пониманием того, что Правление несет полную ответственность за действия организации (согласно законам штата Калифорния) и поэтому должно, в соответствии со своими глобальными обязанностями, осуществлять надлежащий надзор и реализацию восходящей модели на основе консенсуса. Это подразумевает, что Правление должно быть в состоянии полностью осознавать и толковать интересы и предпочтения сообщества ICANN, а также более широкого круга заинтересованных сторон и действовать в соответствии с этими интересами и предпочтениями. Это относится не только к ситуациям, когда достигнут консенсус, но и к ситуациям, когда консенсуса достичь не удалось. При работе в рамках текущей модели подотчетности, основанной на прозрачности, участие общественности и процедура, обеспечивающая наличие у Правления возможностей и ресурсов для правильной оценки и толкования потребностей и комментариев сообщества, являются критически важными.

С учетом уникального набора обязанностей и разнообразия функциональных ролей ICANN, уроки и лучшие методы из области корпоративного управления нельзя напрямую применить к этой корпорации, не приняв во внимание ее специфическую институциональную среду.

Различные принципы подотчетности, описанные в разделе II В.1, относятся как к правовым основам ICANN согласно законодательству штата Калифорния, так и к более широким обязанностям корпорации перед пользователями Интернета по всему миру. В обоих случаях Правление играет центральную роль. Это распространяется на состав Правления, взаимоотношения Правления с персоналом и взаимодействие с постоянными органами, например с ПКК. Это также распространяется на альтернативные модели для независимой проверки решений ICANN.

Корпоративное управление включает не только структуру, правила и процедуры, но также культурные ценности и нормы организации и способ, которым они выражаются в повседневной деятельности и взаимодействии с заинтересованными сторонами. Оба аспекта играют взаимодополняющую и важную роль в прозрачности, подотчетности и эффективности организации.

Для улучшения управления ICANN должна сохранить свою роль лидера в применении принципов прозрачности и участия общественности. Интернет и другие цифровые средства взаимодействия и обмена информацией создают новые возможности для улучшения старых моделей, но большая часть этой территории еще не изучена. ICANN может и должна экспериментировать с различными концепциями прозрачности и подотчетности, регулярно оценивая результаты. Использование этих экспериментов для улучшения общей практики ICANN должно включать тщательную проработку, постоянный мониторинг и готовность признать, что некоторые опробованные экспериментальные меры окажутся безуспешными.

2. Наблюдения и рекомендации в отношении конкретных проблем

2.1 Состав Правления

(a) Проблемы

В интервью и различных материалах, представленных общественностью, выражается озабоченность в отношении состава Правления ICANN. Имеется два важнейших аспекта, относящихся к составу Правления ICANN: наборы квалификации и навыков, представленных в Правлении, и адекватное представительство различных заинтересованных сторон, в том числе различных географических регионов и интересов коммерческих и некоммерческих организаций.

(b) Наблюдения

В ходе интервью были выражены опасения в отношении адекватности набора навыков, представленных в Правлении. В комментариях, представленных в ГППП, выражалось желание «расширить компетентность в деловой сфере и обеспечить гендерный баланс» в Правлении. Представленные в ГППП комментарии общественности свидетельствуют о том, что некоторые члены сообщества ощущают недостаточную прозрачность по крайней мере некоторых аспектов процесса выборов Правления, например в отношении используемых критериев отбора; проинтервьюированные выразили озабоченность тем, что деятельность и решения Комитета по назначениям не настолько эффективны, насколько это возможно.

В уставе ICANN содержатся достаточно подробные правила выбора всех 15 членов Правления Комитетом по назначениям, Организацией поддержки адресов, Организацией поддержки национальных имен и Организацией поддержки родовых имен.^{lxi} Для каждой категории мест в уставе предусмотрен иной набор критериев выбора членов Правления. Важно, что Комитет по назначениям «должен стремиться обеспечить наличие в Правлении ICANN представителей, которые в совокупности являют собой разнообразие с точки зрения географии, культуры, навыков, опыта и представлений», применяя для этого обширный набор критериев выбора, который включает «внутренние» (например, высокие моральные качества, интеллектуальные способности) и «внешние» (например, культурное и географическое разнообразие) критерии выбора.^{lxii}

Процессы выборов в Правление и проблемы его состава, соответственно, подвергались обширному внутреннему и внешнему анализу. И Комитет по назначениям, и Правление прошли независимую проверку, выполненную внешними экспертами, которая привела к серии частично совпадающих рекомендаций. Согласно информации, полученной в ходе интервью, несколько рекомендаций (особенно относящихся к определению навыков, опыта и самостоятельности) выполняется в настоящее время.

(с) Обсуждение

Поскольку реализация рекомендаций предыдущих независимых проверок еще не завершена, слишком рано окончательно оценивать меры, предназначенные для устранения указанных в данном разделе проблем и находящиеся в стадии реализации, или определять необходимость обсуждения дополнительных средств исправления ситуации. Мы считаем, что дополнительно к другим обсуждаемым наборам навыков Правления при выборе членов Правления необходимо сделать больший акцент на навыках корпоративного управления, коллективного принятия решений, ведения переговоров и урегулирования споров, чтобы помочь Правлению более эффективно обращаться с конфликтующими между собой ценностями и интересами сообщества ICANN. Мы выражаем согласие с предыдущими рекомендациями, предлагающими выплачивать членам Правления компенсацию и нанимать профессиональных директоров для удовлетворения конкретных потребностей в навыках. В целом, предпринимаемые в настоящее время усилия демонстрируют стремление ICANN оценить и улучшить механизмы выборов Правления ICANN согласно требованиям параграфа 9.1(а) документа «Подтверждение обязательств».

Анализ материалов позволяет предположить, что в настоящее время усилия сосредоточены на проблемах выбора Правления с целью добиться того, чтобы Правление ICANN состояло из членов, обладающих соответствующими навыками и представляющих различные заинтересованные стороны. Однако если проанализировать цели ICANN, требующие больших затрат сил и являющиеся в некоторых случаях потенциальными источниками конфликтов, можно рассмотреть возможность постепенного смещения акцента с процессов *выбора* Правления на процессы *развития* Правления, особенно в свете изменения потребностей в отношении набора навыков по мере развития экономической и технологической среды ICANN. В аналогичных целях крупные некоммерческие организации (например, Организация девочек-скаутов США и Американское общество Красного Креста) сформировали комитеты по развитию Правления. Согласно мнению проинтервьюированных, ICANN уже сделала первые шаги в этом направлении (например, создав специальные учебные курсы для членов Правления по конкретным проблемам на основе самооценки с использованием опроса).

(d) Рекомендации

Выполнить рекомендации предыдущих исследований сосредоточить большее внимание на составе и навыках Правления, включая рекомендацию относительно создания механизма определения коллективного набора навыков, необходимого для Правления ICANN, и консультаций с заинтересованными сторонами по этому вопросу. Периодически оценивать результаты, достигнутые в решении этой проблемы.

При выборе Правления сделать больший акцент на навыках корпоративного управления, коллективного принятия решений, ведения переговоров и урегулирования споров.

Рассмотреть возможность найма профессиональных директоров для удовлетворения конкретных потребностей в навыках.

Повысить прозрачность работы Комитета по назначениям в отношении критериев и механизмов выбора; однако необходимо по-прежнему сохранять конфиденциальность обсуждения отдельных кандидатов.

Основываясь на текущих усилиях, обсудить возможность расширения процессов выбора Правления для включения в них деятельности по *развитию* Правления, создав комитет развития Правления.

2.2 Взаимоотношения между Правлением и персоналом

(a) Проблемы

В некоторых интервью и в ряде комментариев общественности была выражена озабоченность тем, что отсутствует такая структура взаимоотношений между сотрудниками ICANN и Правлением, которая обеспечивала бы эффективный учет Правлением всего диапазона комментариев сообщества и реагирование на эти комментарии. Широко распространено мнение, что персонал играет чрезмерно доминирующую роль в определении повестки дня и формировании информационной основы решений Правления.

Широкий диапазон и сложность деятельности ICANN являются причиной тяжелой рабочей нагрузки на членов Правления ICANN, что, в свою очередь, приводит к возникновению вопросов относительно возможности членов Правления выделять достаточно времени для упреждающего надзора за деятельностью персонала и определять стратегическое направление организации.

(b) Наблюдения

В ходе интервью было неоднократно высказано мнение, что персонал принимает слишком много односторонних решений и неправильно фильтрует комментарии сообщества, ослабляя восходящие процессы консультаций и формирования политики. В качестве одного из недавних примеров приводилось включение в проект Руководства для кандидата связей с террористическими организациями в качестве нового критерия отклонения заявок на новые рДВУ; это положение не возникло в ходе восходящего процесса разработки политики, а было вставлено в документ персоналом. Интервью и представленные в ГППП комментарии общественности свидетельствуют о наличии в сообществе мнения, что персонал ICANN отклоняет проблемы, вызывающие озабоченность сообщества, с которыми он не согласен; проинтервьюированные выразили свое текущее разочарование этой кажущейся ситуацией.

В противоположность этому, некоторые проинтервьюированные считают, что ситуация с рДВУ является примером недавних улучшений потока информации между сообществом, персоналом и Правлением, особенно в отношении того, каким образом комментарии общественности в рамках процесса рДВУ обобщались и передавались персоналом в Правление ICANN (например, комментарии сопровождалось указанием конкретных авторов и ссылками на первоисточники).

Продолжающееся развитие модели комитета Правления также может предоставить каналы выявления и работы с организационными приоритетами, способствовать взаимодействию Правления с аналогичными усилиями, предпринимаемыми как на уровне сообщества, так и на уровне персонала, и оказать помощь в повышении эффективности работы Правления. Упреждающий подход был наглядно продемонстрирован при создании новых комитетов Правления в 2008 году и роспуске некоторых существующих комитетов Правления в целях «наилучшей защиты интересов ICANN». ^{lxiii} Новые комитеты Правления — это Комитет IANA, Комитет по участию общественности, Комитет по рискам и Комитет по структурным усовершенствованиям. ^{lxiv}

Предыдущие отчеты и ответы, полученные во время интервью, позволили выделить проблемы, связанные с тяжелой рабочей нагрузкой Правления, наряду со сложными задачами определения приоритетов множества несопоставимых видов деятельности. ^{lxv}

(c) Обсуждение

В центре проблемы, рассматриваемой в настоящем разделе, находится распределение обязанностей по определению повестки дня и принятию решений между персоналом ICANN и Правлением, а также вопрос возможной структуры взаимодействия между персоналом и Правлением, позволяющей обеспечить наилучшее понимание и учет комментариев сообщества в процессах принятия решений.

Вопрос подобающих взаимоотношений (и эффективного взаимодействия) между персоналом и Правлением — это вопрос, который приходится решать многим организациям. В большинстве корпораций любого размера персонал играет важную и часто доминирующую роль как в повседневном управлении организацией, так и в определении более широкой программы действий. В коммерческой сфере этот рост

полномочий управленческого персонала был принят в рамках следующей формулировки *Принципов корпоративного управления Американского института права*, применимых к открытым акционерным компаниям. «Управление деловыми операциями акционерной корпорации с широким владением акциями должно осуществляться назначенными Правлением руководителями высшего ранга или под их надзором.»^{lxvi}

В некоммерческих организациях наблюдается во многом аналогичная тенденция. Например, в одном из документов, посвященных некоммерческим организациям, сказано следующее.

Управление некоммерческими организациями обычно закреплено за ее старшими сотрудниками. Основная функция Правления состоит в выборе этих руководителей и надзоре за качеством их работы. . . . Предполагается, что важнейшим решением Правления является содержание его повестки дня, то есть решение относительно того, на что и каким образом оно будет стремиться выделить доступные ограниченные ресурсы и время. . . . Обычно руководство, а не Правление определяет повестку дня для обсуждения Правлением. Таким образом, Правление чаще играет пассивную, а не активную роль. Чем крупнее некоммерческая организация, тем сложнее и многообразнее ее деятельность, и тем меньше вероятность того, что Правление будет участвовать в принятии конкретного решения.^{lxvii}

Существуют конкурирующие между собой теории, относящиеся к силе и степени участия Правлений. Аспекты оперативной деятельности организаций обычно передаются персоналу вместе с достаточной свободой принятия оперативных решений с опорой на стратегическое руководство со стороны Правления. В случае ICANN широкие аспекты оперативной деятельности организации, по-видимому, соответствуют такой модели. Однако принимаемые ICANN решения, за которые Правление несет полную ответственность, особенно относящиеся к конкурентному использованию скудных ресурсов и конкурирующим интересам внутри сообщества, предполагают необходимость усиленного участия Правления в решении таких вопросов по сравнению с другими организациями.

Увеличение возможностей Правления по эффективному учету полного диапазона комментариев, поступивших в ходе восходящих процессов ICANN, и реагированию на эти комментарии, вероятно, потребует увеличения как количества, так и эффективности использования времени, затрачиваемого членами Правления на осуществление деятельности ICANN, с одновременным уменьшением опоры на персонал при измерении настроения сообщества и правильной интерпретации полученных комментариев и рекомендаций. Это подразумевает не расширение роли Правления, а его более серьезное участие в текущей деятельности. Хорошо информированное Правление полностью соответствует восходящему характеру организации; Правление должно иметь возможность точно и эффективно высказываться по всем точкам зрения сообщества ICANN. Дальнейшее улучшение использования комитетов Правления может помочь в увеличении эффективности Правления. Однако при этом необходимо обеспечить

уверенность в том, что комитеты должным образом представляют все группы заинтересованных сторон.

Повышение прозрачности взаимоотношений между персоналом и Правлением, скорее всего, не только окажет поддержку правильному разделению труда и соответствующих уровней ответственности и управления между персоналом и Правлением, но и решит проблемы восприятия, выраженные частью сообщества ICANN.

(d) Рекомендации

Продолжить наращивание возможностей Правления заблаговременно и зримо управлять деятельностью ICANN.

Решить вызывающие озабоченность вопросы относительно количества и эффективности использования времени, затрачиваемого членами Правления на соответствующую деятельность по установлению фактов, дискуссии, принятие решений и надзор.

Повысить степень прозрачности взаимодействия между персоналом и Правлением для дальнейшего повышения качества работы и решения проблем восприятия, относящихся к возможной предвзятости персонала.

2.3 Прозрачность принятия решений

(a) Проблемы

Некоторые заинтересованные стороны выразили озабоченность тем, что решения Правления принимаются без должного учета их комментариев и, следовательно, без рассмотрения полного набора фактов, имеющих отношение к делу. Многочисленные возможности передачи комментариев или участия в работе не устранили ощущения несправедливого представительства различных заинтересованных групп.

(b) Наблюдения

Несмотря на последние меры по повышению прозрачности процессов Правления, многие проинтервьюированные сообщили, что процесс принятия решений Правления непрозрачен, а обоснование принятых решений формулируется неполностью. Хотя протоколы заседаний Правления публикуются на веб-сайте ICANN, некоторые респонденты отметили в ходе интервью, что в этих протоколах не отражается полностью основа принятия решений и не приводятся достаточные подробности. В комментариях, поступивших в ГППП, выражается озабоченность тем, что решения Правления не являются прозрачными: «решения принимаются без информирования кого бы то ни было о логике их принятия, а обоснование принятых решений, если вообще приводится, не является достаточным».^{lxviii}

Правление недавно приняло решение публиковать неконфиденциальные разделы информационных материалов Правления, подготовленных персоналом.^{lxix} Однако

критики скептически отнеслись к влиянию этого решения на прозрачность, поскольку существенная часть публикуемой информации редактируется.^{lxx}

В центре недавно запущенного ICANN проекта находится wiki-сайт, который предоставит «общественности легкодоступную информацию о каждом содержательном решении, одобренном Правлением» наряду с основной информацией относительно статуса этих решений.^{lxxi} Согласно мнению проинтервьюированных, этот процесс скоро будет завершен; по информации, полученной от одного из них, со временем база данных решений, скорее всего, будет связана с мерами по реализации, предпринятыми на уровне персонала. На wiki-страницах в настоящее время представлены решения Правления, начиная с 2009 года. На данном этапе страницы не являются редактируемыми или интерактивными (wiki-страницы ссылаются на поле «Добавить комментарий» («Add Comment»), которое, по-видимому, отсутствует), хотя от wiki следует ожидать наличия этих функций.

(с) Обсуждение

При обеспечении подотчетности и легитимности ICANN опирается на прозрачность в большей степени, чем другие организации, и поэтому, вероятно, должна обеспечить более высокую прозрачность своих процессов принятия решений. Однако проблемы, связанные с прозрачностью принятия решений, являются комплексными и включают конфликтующие друг с другом цели и потребности. В некоторых случаях, таких как формирование политики Федеральным резервом США и принятие решений коллегией присяжных и судебными комиссиями, существует традиция преднамеренного сохранения конфиденциальности обсуждений. В других случаях, например в отношении законодательных актов, законы об открытом обсуждении всех государственных вопросов (так называемые «sunshine laws»), принятые во многих штатах, предназначены для обеспечения открытости многих процессов формирования политики. Уроки, извлеченные из опыта корпоративного управления, не определяют явно выраженного положительного влияния более высокой прозрачности этапов обсуждения при принятии решений. К прозрачности процессов принятия решений следует подходить с осторожностью, чтобы сохранить возможность Правления обсуждать вопросы откровенно и принимать решения на основе консенсуса, когда это уместно. В некоторых ситуациях, таких как обсуждение персонала или откровенные дискуссии по вопросам формирования политики, некоторая степень непрозрачности может сыграть положительную роль.

На этапе сбора информации для принятия решения прозрачность материалов, которые представлены, созданы или получены в ходе консультаций, является желательной. Публикация таких материалов может стимулировать поступление дополнительных материалов, которые в противном случае могли бы быть пропущены. Посвященные сбору фактов слушания в законодательной или иной политической среде, как правило, открыты для общественности.

Существуют противоборствующие аргументы относительно преимуществ прозрачности самих дискуссий, а сопоставимые практические методы таких организаций, как Всемирный банк и Азиатский банк развития, демонстрируют преднамеренные и широкие исключения в отношении процессов принятия решений и дискуссий по сравнению с

общеприменимыми стандартами и обязательствами обеспечения прозрачности. Например, в контексте попыток представителей противоборствующих постоянных групп добиться результата для общего блага, прозрачность может привести к давлению со стороны постоянных групп для ужесточения позиций представителей и, таким образом, снизить вероятность получения положительных результатов. С другой стороны, у постоянных групп может возникнуть подозрение, что их «предали», в случае принятия компромиссного решения без обеспечения прозрачности. Это подозрение можно ослабить за счет последующего четкого объявления причин принятия решения, а также за счет достаточной прозрачности и действий Правления, направленных на привлечение к участию в предварительном процессе, чтобы обеспечить уверенность в том, что проигрышные аргументы и сведения на самом деле были услышаны и предметно обсуждены.

В отличие от многих других организаций ICANN не имеет возможности полагаться преимущественно на показатели эффективности на основе достигнутых результатов для сохранения доверия своих участников и заинтересованных сторон. Процесс и восприятие являются важными факторами. С учетом невозможности для корпорации обеспечить удовлетворенность всех заинтересованных сторон и критиков, ощущение любого отклонения от правил, оправданного или нет, снижает законность решений этой организации, действующей на основе консенсуса. Хотя увеличение прозрачности не решит все эти вопросы, оно является важным и оправданным усилием.

Повышение прозрачности решений относится не только к решениям Правления. ICANN следует продолжать приведение в систему и уточнение внутренних рабочих процедур, поскольку они вносят свой вклад в улучшение корпоративного управления. В качестве отправных точек могут служить модели, заимствованные из административного законодательства ЕС и США (например, относящиеся к процессам консультаций или нормотворчества), а также их эквиваленты во многих странах, хотя, вероятно, и менее сложные процедуры смогут удовлетворить потребности ICANN. Периодические оценки внутреннего соответствия установленным процедурам, выполняемые специально назначенным сотрудником, являются важной мерой.

ICANN является одной из составных частей исследования того, каким образом Интернет и другие цифровые направления могут улучшить традиционные формы управления. ICANN должна взаимодействовать с более широким сообществом, использующим электронное нормотворчество и электронное управление на различных уровнях, и проводить подробно разработанные эксперименты с процедурами ICANN.

(d) Рекомендации

Лучше разграничить области с высокой, средней и низкой степенью раскрытия поступивших комментариев, дискуссий и решений Правления, а также обоснований каждого принятого решения.

Предоставлять подробные объяснения причин принятия различных решений, включая способы учета в этих решениях экспертных мнений и комментариев сообщества. Внимательно суммировать проигрышные аргументы, которые могут оказаться полезными.

2.4 Независимая проверка

Общие соображения

ICANN предоставляет три способа проверки решений Правления и персонала: Отдел урегулирования споров, требования о пересмотре и Независимую контрольную комиссию (НКК).^{lxxii} В различной степени каждый из этих механизмов нацелен на повышение подотчетности ICANN. В соответствии с уставом требования о пересмотре и НКК «предназначены для усиления различных механизмов подотчетности, в остальном сформулированных» в уставе.^{lxxiii} Отдел урегулирования споров «действует в качестве объективного защитника справедливости» в тех случаях, когда процедуры требования о пересмотре и НКК не были инициированы.^{lxxiv} Эти механизмы не упорядочены в рамках конкретной иерархии или последовательности инициирования; однако на практике они взаимодействуют друг с другом и могут рассматриваться как «иерархическая модель».

В частности, процесс НКК был в явной форме введен для повышения подотчетности ICANN. В ходе научной работы и интервью были выражены различные точки зрения в отношении основополагающего процесса НКК и того, какой тип подотчетности он обеспечивает и для кого. Расхождения во мнениях относительно конкретной роли, которую НКК играет или должна играть в рамках различных теорий подотчетности^{lxxv}, стали источником практических проблем, всплывших на поверхность при анализе материалов, включая вопрос о том, кто должен или не должен обладать процессуальной правоспособностью в рамках правил НКК, какая структура комиссии является подходящей, должны или не должны решения комиссии иметь обязательную силу.

Были выдвинуты альтернативные предложения по процессам независимой проверки. В одном из них предлагается ввести механизм повторного голосования сообщества. В другом предлагается создать обязывающий арбитражный режим с независимой постоянной комиссией, которая будет служить в качестве механизма отмены решений Правления, включая положение, предлагающее процессуальную правоспособность третьим сторонам, например владельцам регистрации.^{lxxvi} Подробное изучение преимуществ и недостатков этих предложений выходит за рамки настоящего отчета. На основе подробного ситуационного исследования процесса пересмотра решения в отношении домена .xxx, выполненного в соответствии с запросом, содержащимся в соглашении об услугах, группа Berkman сосредоточила свои усилия на анализе существующего процесса НКК с рассмотрением процедур Отдела урегулирования споров и требования о пересмотре в качестве путей предотвращения споров и их урегулирования на раннем этапе.

(а) Проблемы

Процесс НКК в случае .xxx (первый и на сегодняшний день единственный случай использования НКК) привел к возникновению озабоченности в отношении стоимости и доступности этого процесса, а также его пригодности для использования в качестве механизма подотчетности.

(b) Наблюдения

Несколько проинтервьюированных отметило, что этот процесс НКК можно считать успешным, в том отношении, что он предложил пересмотреть решение по данному делу, заставил ICANN публично защищать основания своего решения и убедил Правление начать новый раунд обсуждения условий контракта для заключения соглашения о реестре .xxx с ICM. Тем не менее, другие наблюдатели указали, что случай .xxx выявил ряд трудностей и ограничений использования НКК, включая дороговизну, отсутствие четких процедур и вероятную трудность найма НКК для защиты некоммерческих интересов. Проинтервьюированные предположили, что стоимость, недоступность и необязывающий характер решений НКК существенно снижают вероятность того, что участники спора (даже коммерческие участники с адекватными ресурсами) обратятся к НКК как к средству урегулирования своих споров. По мнению проинтервьюированных, участники спора, скорее всего, предпочтут инициировать судебную тяжбу непосредственно в судах штата Калифорния. Было выдвинуто утверждение, что такое состояние дел дополнительно уменьшает полезность НКК в качестве механизма подотчетности, создает дополнительное бремя (с точки зрения времени, ресурсов, репутации в глазах общественности и так далее) для всех участвующих в споре сторон и снижает доступность соответствующих процессов урегулирования споров для заинтересованных сторон, не находящихся на территории США.

В свете выводов НКК в деле «ICM против ICANN» о том, что рекомендации НКК не имеют обязательной силы для Правления ICANN, были подняты вопросы о возможности введения обязывающего процесса внешней проверки. Независимые эксперты выразили серьезные сомнения, что версия текущего механизма проверки, имеющая обязательную силу (которая позволит пересматривать любые действия Правления), будет соответствовать корпоративному праву штата Калифорния, хотя это также может оказаться справедливым и для альтернативных схем. Такое толкование опирается на недавний меморандум ICANN о проверках третьими сторонами действий Правления.^{lxxvii} В этом меморандуме разъясняется, что корпоративное право штата Калифорния разрешает Правлению передавать некоторые функции управления сотрудникам, комитетам и другим третьим сторонам при условии, что права корпорации осуществляются под окончательным руководством Правления. Однако в соответствии с меморандумом Правлению запрещается наделять любой другой субъект правом отменять действия или решения Правления, хотя меморандум признает законность участия в обязывающем арбитражном процессе, который имеет более узкое определение и основан на договорных отношениях.

(c) Обсуждение

Некоторая неудовлетворенность, выраженная во время интервью и в проанализированных материалах относительно случая .xxx, по-видимому, является неизбежным побочным продуктом трудной и оспариваемой проблемы. Вопросы, связанные с сексом и свободой слова, практически в любом контексте являются сложными для лиц, определяющих политику, и активизируют интенсивные и не всегда последовательные политические обсуждения во многих странах и культурах. Эти предметные проблемы выходят за рамки настоящей проверки. Однако неофициальные

данные, собранные в контексте ситуационного исследования домена .xxx, подтверждают выраженную частью сообщества озабоченность тем, что стоимость процесса НКК может оказаться чрезмерно высокой для некоторых заинтересованных сторон. Несмотря на тот факт, что такое наблюдение в настоящее время основано только на единственном случае применения процесса НКК, целесообразно уточнить его объем и в случае необходимости рассмотреть менее обременительную и дорогостоящую альтернативу.

Учитывая структуру существующего процесса НКК в целом и текущий (широкий) объем проверки НКК, сформулированный в уставе, в частности, группа Berkman пришла к выводу о нежелательности внедрения такой широкомасштабной и имеющей обязательную силу проверки решений и действий Правления третьей стороной. Во-первых, и безотносительно к правовым ограничениям, с точки зрения нормативной политики и управления возникают сомнения, что обязывающий механизм общей проверки третьей стороной, применяемый к решениям и действиям Правления, улучшит существующее положение. Во-вторых, вызывает сомнения законность такого широкого режима в рамках корпоративного права штата Калифорния. Более многообещающими как с правовой, так и с нормативной точки зрения являются предложения по вводу имеющих обязательную силу механизмов проверки на основе арбитражных процессов, которые являются более узкими по объему проверки. Однако подробная оценка таких предложений выходит за рамки настоящего отчета. С другой стороны, можно повысить эффективность не имеющих обязательной силы механизмов проверки в рамках существующей структуры, если Правление возьмет на себя процессуальное обязательство прислушиваться к его решениям и будет прививать культуру серьезного отношения к ним.

Правовые и практические ограничения процесса НКК подчеркивают важность *упреждающих* процессов принятия решений. Создание более надежных и лучше определенных и открытых процессов принятия политических и других решений, наряду с направлениями развития, обсуждавшимися в разделе IV C.2.3(с) выше, уменьшат необходимость внутренней проверки. Предупреждение споров в общем случае лучше *фактического* урегулирования споров. При возникновении споров рекомендуется урегулировать их, по-возможности, на самом раннем этапе и поддерживать альтернативные механизмы урегулирования споров (например, мировое соглашение, ведение переговоров и вмешательство с целью примирения) для минимизации обострения споров до той точки, когда потребуются слушания с привлечением НКК. В этом контексте целесообразно улучшить имидж различных механизмов урегулирования споров в глазах общественности, укрепить роль Отдела урегулирования споров и расширить основания, на которых участвующая в споре сторона может инициировать требование о пересмотре.

(d) Рекомендация

Лучше определить объем процессов НКК с намерением не только улучшить доступ и объективность, но также сдерживать рост затрат и распознавать на раннем этапе те проблемы, которые должны быть полностью рассмотрены, и те, которые можно урегулировать на более общем уровне.

2.5 Правление и роль ПКК

Общие соображения

ПКК играет важную, но часто неясную, неопределенную и иногда неконструктивную роль в процессах принятия решений ICANN. В этом разделе рассматриваются способы, используемые Правлением для взаимодействия с ПКК и учета комментариев этого комитета.

В нескольких случаях Правление и ПКК выразили различные точки зрения относительно того, что составляет рекомендацию ПКК и как должны обрабатываться комментарии ПКК, поступающие в Правление. В частности, многие полагают, что в некоторых случаях Правление ICANN не только не обратило надлежащего внимания на рекомендации ПКК, но и не проявило к ПКК должного уважения. Двусмысленность, окружающая взаимоотношения Правления и ПКК, приводит к возникновению проблем, связанных с прозрачностью и затрагивающих комплексные вопросы, относящиеся к несовместимости культур организаций, трудностям сопряжения внутренних процессов множества институтов и сложным механизмам информационного взаимодействия между сообществами.

В июне 2009 года Правление сформировало совместную рабочую группу Правления и ПКК для анализа роли ПКК в ICANN, обсуждения путей наилучшей поддержки работы ПКК и разработки предложений по улучшению информационного взаимодействия между Правлением, ПКК, отдельными правительствами и сообществом ICANN. Имея в виду данные обстоятельства, в центре следующего раздела находятся две конкретные проблемы: вопрос о том, что является рекомендацией ПКК, и возможности Правления по улучшению своего взаимодействия с ПКК в рамках существующей среды, процессов и соответствующих ролей и обязанностей.

2.5.1 Определение понятия «рекомендация ПКК»

(a) Проблемы

Неясно, какой тип комментариев ПКК формирует рекомендации или мнения комитета, и каковы надлежащие коммуникационные каналы для представления комментария ПКК в Правление. ПКК и Правление не имеют взаимных определений указанных терминов и не пришли к соглашению относительно приемлемых методов информационного взаимодействия при передаче этих комментариев.

(b) Наблюдения

В соответствии с уставом ICANN роль ПКК заключается в следующем: «рассматривать и предоставлять рекомендации по деятельности ICANN, связанной с вопросами, вызывающими озабоченность правительств, в частности, вопросами, по которым возможна взаимосвязь между политиками корпорации и различным законами и международными соглашениями, или вопросами, которые могут оказывать влияние на проблемы государственной политики».^{lxxviii} Более того, ПКК может направлять

рекомендации «представляя вопросы непосредственно Правлению в виде комментария или предварительной рекомендации, а также в виде особой рекомендации по проведению мероприятия, разработке новой политики или пересмотру существующих политик».^{lxxxix} Однако в уставе содержится противоречивая формулировка, что Правлению необходимо «запросить *мнение*» ПКК в отношении любой политики, которая «оказывает существенное влияние на работу Интернета или третьих сторон» или «затрагивает государственные интересы».^{lxxx}

В уставе ICANN не указано, каким образом рекомендации или мнения ПКК должны быть доведены до сведения Правления ICANN.^{lxxxi} В частности, в уставе не определено должностное лицо ПКК, которое несет ответственность за передачу рекомендации или мнения в Правление, или должностное лицо Правления ICANN, которое несет ответственность за получение рекомендации или мнения ПКК. Кроме того, в уставе не ограничены разрешенные средства связи, то есть не указано, что информация о комментариях ПКК будет приниматься *только* через письма от председателя ПКК и утвержденные коммюнике.

Согласно интервью, проведенным группой Berkman, и комментариям общественности, представленным в ГППП, члены ПКК в целом считают, что рекомендации или мнения могут быть направлены с использованием разнообразных средств, включая электронную почту, письма, личные брифинги на открытых и закрытых совместных заседаниях, а также коммюнике. Например, в контексте исследования рДВУ ПКК сформулировал свою позицию по использованию географических названий в качестве доменов верхнего уровня в семи отдельных коммюнике и двух письмах в Правление в период с октября 2007 года по март 2010 года. Однако другие проинтервьюированные заявили, что некоторые члены Правления считают точку зрения ПКК на то, каким образом рекомендация или мнение может доводиться до сведения Правления, чрезмерно широкой, и рекомендация должна поступать только от председателя ПКК в письменном виде. Проинтервьюированные также отметили, что во время своих заседаний Правление периодически получает краткую информацию от представителя ПКК; однако было неясно, использовались ли эти брифинги в качестве официального канала получения рекомендации или мнения.^{lxxxii}

В период 2004–2007 гг., когда заявка на сДВУ .xxx ожидала решения Правления, несколько членов ПКК, в том числе председатель ПКК, посылали прямую корреспонденцию в Правление по данному вопросу.^{lxxxiii} В некоторых письмах выражалась озабоченность в связи с данной заявкой, а в других содержались официальные заявления, что действия Правления не соответствуют предыдущим рекомендациям ПКК, процедурам устава, или еще не были рассмотрены ПКК надлежащим образом, и требуется объяснение действий.^{lxxxiv} В течение этого периода времени ПКК опубликовал многочисленные коммюнике, в которых Правлению были представлены различные комментарии в связи с заявкой на домен .xxx.^{lxxxv} Проинтервьюированные отметили, что противоречивый характер писем ПКК является проблематичным, поскольку полномочия авторов не были четко определены (то есть было неясно, написано ли письмо от имени ПКК или от имени отдельного члена ПКК). Проинтервьюированные не смогли дать определенного ответа о том, какой точки зрения придерживалось Правление в отношении этого взаимодействия, и предусмотрено ли в уставе

требование к Правлению направлять в таких случаях официальный ответ. В нескольких случаях члены ПКК были неудовлетворены полученными ответами.

(c) Обсуждение

Очевидно, что имеются расхождения между толкованием положений устава ICANN Правлением и ПКК. В частности, оспариваются как определение рекомендации ПКК, так и соответствующий способ передачи этой рекомендации в Правление. Помимо отсутствия точного определения понятия «рекомендация», в уставе используются два понятия «мнение» и «комментарий» таким образом, который подразумевает взаимозаменяемость этих терминов. Неясно, предназначались ли эти термины для использования в качестве идентичных понятий и применяются ли они в равном объеме содержания.

В уставе не описаны методы, которыми ПКК разрешено направлять свою рекомендацию или мнение в Правление. Также неясно, какие способы информационного взаимодействия обуславливают отраженное в уставе обязательство Правления принять рекомендацию ПКК во внимание, предоставить ПКК уведомление и объяснение в том случае, если Правление отказывается от выполнения рекомендации или мнения ПКК, и работать совместно с ПКК для достижения взаимовыгодного компромисса.^{lxxxvi} События, документально отраженные в корреспонденции ICANN и коммюнике ПКК в процессе рассмотрения заявки на домен .xxx, демонстрируют, что отсутствие различных границ каналов информационного взаимодействия привело к путанице, когда несколько членов ПКК параллельно направили свои письма в Правление, часто выражая точки зрения, противоречащие предыдущей рекомендации или мнению. Некоторые члены ПКК сочли, что им не была предоставлена надлежащая возможность обсуждения точек зрения с Правлением, в то время как другие решили, что их рекомендация не была выполнена без объяснения причин.

(d) Рекомендация

- В процессе подробных консультаций с ПКК уточнить содержание понятия «рекомендация» или «мнение» ПКК и уточнить наиболее эффективные каналы информационного взаимодействия для представления рекомендаций ПКК в Правление.

2.5.2 Взаимодействие между Правлением и ПКК

(a) Проблемы

Информационное взаимодействие между Правлением и ПКК не всегда прочное, своевременное и эффективное.

(b) Наблюдения

Устав ICANN требует от Правления «своевременно оповещать Председателя ПКК обо всех предложениях, поднимающих вопросы государственной политики, по которым Правлению, организациям поддержки или консультативным комитетам ICANN требуется мнение общественности».^{lxxxvii} Правление также обязано «запросить мнение ПКК» «в отношении любой обсуждаемой Правлением с целью принятия политики, которая

оказывает существенное влияние на работу Интернета или третьих сторон» или «затрагивает государственные интересы».^{lxxxviii}

В случаях, когда ПКК направляет рекомендацию^{lxxxix} в Правление, независимо от наличия запроса на эту рекомендацию, полученная рекомендация должна «надлежащим образом приниматься во внимание как при разработке, так и при утверждении политик» Правлением.^{xc} Если Правление «решит выполнить действие, которое не согласуется с рекомендациями ПКК», оно обязано «изложить причины, по которым было принято решение не придерживаться данных рекомендаций» и попытаться найти «взаимоприемлемое решение».^{xc1} Если такое решение не было найдено, Правление обязано сформулировать причины, по которым рекомендации ПКК не были выполнены при принятии окончательного решения.^{xcii}

ПКК ежегодно назначает своего «представителя в Правлении ICANN без права голоса».^{xciii} Представитель ПКК имеет право присутствовать на заседаниях Правления, принимать участие в обсуждениях и дискуссиях Правления и имеет доступ к некоторым информационным материалам Правления, связанным с его деятельностью.^{xciv} Представителям в Правлении также разрешено «использовать любые предоставленные им... материалы в целях консультаций со своим комитетом или организацией».^{xcv} Некоторые проинтервьюированные отметили, что представитель ПКК периодически информирует Правление о вопросах, вызывающих озабоченность членов ПКК, и имеется распространенное ожидание, что представитель ПКК будет кратко информировать членов ПКК о вопросах, находящихся на рассмотрении Правления, за исключением случаев, когда необходимо соблюдать конфиденциальность. На должность представителя ПКК в Правлении этот комитет регулярно назначает своего председателя.^{xcvi}

Проинтервьюированные разъяснили, что большинство членов Правления считают присутствие представителя ПКК на заседаниях Правления достаточным для «уведомления» ПКК о предложениях, поднимающих вопросы государственной политики, как этого требует устав.^{xcvii} Однако другие проинтервьюированные отметили, что члены ПКК интерпретируют это положение устава, как требующее более конкретного уведомления в более официальной корреспонденции на имя председателя ПКК, например письма на бумажном носителе. Некоторые члены ПКК также выразили озабоченность тем, что не всегда своевременно получают от Правления уведомления о предлагаемых политических решениях. В таких случаях получение уведомлений с опозданием отрицательно влияет на возможность ПКК эффективно и своевременно направлять свои рекомендации по вопросам, находящимся на рассмотрении. Кроме того, члены ПКК выразили озабоченность тем, что Правление не предоставляет отзывов на рекомендации ПКК, которые уже были переданы в Правление, в том числе сведений относительно целесообразности дополнительных рекомендаций ПКК.

Эти наблюдения независимым образом подтверждаются документами ICANN. Например, после принятия 1 июня 2005 года Правлением решения начать переговоры по условиям соглашения о регистрации домена .xxx несколько членов ПКК выразили озабоченность тем, что предложение о вводе домена .xxx привело к «существенному росту опасений в отдельных государствах», а ПКК не имеет необходимого времени для рассмотрения

данного предложения по существу.^{xcviii} Помимо этого, в период 2007–2010 гг. ПКК опубликовал семь коммюнике, в которых повторяется рекомендация комитета относительно использования географических названий в качестве доменов верхнего уровня. Хотя в уставе указано, что Правление «будет оповещать председателя Правительственного консультативного комитета... обо всех предложениях, поднимающих вопросы государственной политики»,^{xcix} в уставе не определена требуемая степень детализации таких уведомлений председателя ПКК (то есть необходимо ли, чтобы уведомление имело всего лишь общий характер сообщения о том, что Правление рассматривает такое предложение, или в уведомлении должно содержаться конкретное описание рассматриваемого предложения).

(с) Обсуждение

Отсутствие четких процедур своевременного подтверждения Правлением получения всех комментариев ПКК и ответа на них может осложнить процесс разработки политики, поскольку ПКК может принять решение о вынужденной необходимости снова сформулировать свою позицию, если не получит удовлетворительного ответа. Получение своевременных уведомлений о предложениях, ожидающих рассмотрения, по-видимому, также является областью, где необходимы процедурные и предметные улучшения. Многократные коммюнике ПКК относительно использования географических названий в качестве доменов верхнего уровня указывают на то, что комитет не получил от Правления удовлетворительного ответа по данному вопросу.

Обязанности представителя ПКК в Правлении сформулированы нечетко. В уставе не указаны инициативные обязанности представителей, помимо того, что они являются «добровольцами», имеющими возможность «присутствовать на заседаниях Правления, принимать участие в обсуждениях и дискуссиях Правления» и получать доступ к «материалам».^c Создается впечатление, что разная интерпретация обязанностей представителя Правлением и ПКК, скорее всего, лежит в основе некоторых проблем информационного взаимодействия, перечисленных выше.

(d) Рекомендация

- Пересмотреть и соблюдать процедуры своевременных ответов Правления на комментарии, представленные ПКК. Определить возможность извлечения пользы из более частых совместных заседаний Правления и ПКК. Уточнить роли и обязанности при передаче Правлением запросов на получение рекомендаций ПКК, в том числе роль, которую в этом процессе играет представитель ПКК в Правлении.

ЗАМЕЧАНИЯ И ПОЯСНЕНИЯ

- ⁱ ICANN, «Подтверждение обязательств», параграф 9.1, 30 сентября 2009 г., <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>.
- ⁱⁱ ICANN, «Полученные заявки на проведение проверки подотчетности и прозрачности», 12 апреля 2010 г., <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/review-1-applications-en.htm>.
- ⁱⁱⁱ ICANN, «Подтверждение обязательств», параграф 9.1.
- ^{iv} ICANN, «Деятельность группы проверки подотчетности и прозрачности», <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/activities-1-en.htm>.
- ^v ICANN, «Группа проверки подотчетности и прозрачности — выбор независимого эксперта и обновление проверки ГППП», 10 августа 2010 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-10aug10-en.htm>.
- ^{vi} ICANN, «Соглашение об услугах», 5 августа 2010 г., <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/harvard-services-agreement-05aug10-en.pdf>.
- ^{vii} См., например, работу Джонатана Зиттрейна (Jonathan Zittrain) «ICANN: между общественными и частными интересами» («ICANN: Between the Public and the Private»), *Berkeley Technology Law Journal* 14 (1999) и работу Джона Пэлфри (John Palfrey) «Конец эксперимента: как провалилась попытка ICANN внедрить демократию в масштабах мирового Интернета» («The End of the Experiment: How ICANN's Foray into Global Internet Democracy Failed») *Harvard Journal of Law and Technology* 17 (2004).
- ^{viii} ICANN, «Соглашение об услугах», 5 августа 2010 г., <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/harvard-services-agreement-05aug10-en.pdf>.
- ^{ix} Рольф Г. Вебер (Rolf H. Weber), «Подотчетность при управлении Интернетом» («Accountability in Internet Governance»), *International Journal of Communications Law & Policy* 13 (2009): 153-167.
- ^x ICANN, «Системы и принципы подотчетности и прозрачности ICANN», утверждено 15 февраля 2008 г., <http://www.icann.org/en/accountability/frameworks-principles/contents-overview.htm>.
- ^{xi} См. Джонатан Дж. С. Коппелл (Jonathan GS Koppell), «Патологии подотчетности: ICANN и проблема беспорядка в связи с множественной подотчетностью» («Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder'»), *Public Administration Review* 65 (2005): 94–108; Джон Пэлфри (John Palfrey) «Конец эксперимента: как провалилась попытка ICANN внедрить демократию в масштабах мирового Интернета» («The End of the Experiment: How ICANN's Foray into Global Internet Democracy Failed»), рабочий документ Harvard Public Law № 93/Научно-исследовательская публикация Berkman Center № 2004-02 (2004); Милтон Мюллер (Milton Mueller), «Корпорация ICANN: подотчетность и участие в управлении критически важными ресурсами Интернета» («ICANN, Inc.: Accountability and participation in the governance of critical Internet resources»), Проект управления Интернетом, 16 ноября 2009 г., <http://www.internetgovernance.org/pdf/ICANNInc.pdf>; и Рольф Г. Вебер (Rolf H. Weber), «Подотчетность при управлении Интернетом» («Accountability in Internet Governance»), *International Journal of Communications Law & Policy* 13 (2009): 153-167.
- ^{xii} См. Джонатан Дж. С. Коппелл (Jonathan GS Koppell), «Патологии подотчетности: ICANN и проблема беспорядка в связи с множественной подотчетностью» («Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of 'Multiple Accountabilities Disorder'»), *Public Administration Review* 65 (2005): 94–108.
- ^{xiii} Милтон Мюллер (Milton Mueller), «Корпорация ICANN: подотчетность и участие в управлении критически важными ресурсами Интернета» («ICANN, Inc.: Accountability and participation in the governance of critical Internet resources»), Проект управления Интернетом, 16 ноября 2009 г., <http://www.internetgovernance.org/pdf/ICANNInc.pdf>, 1.
- ^{xiv} Тот же источник, 6.
- ^{xv} См. Р. Шон Гуннарсон (R. Shawn Gunnarson), «Перезагрузка ICANN» («A Fresh Start for ICANN»), Kirton & McConkie, 1 июня 2010 г., http://www.techpolicyinstitute.org/files/gunnarson_icann%20white%20paper.pdf, 21. Гуннарсон считает, что организационная структура ICANN не соответствует истинной подотчетности интернет-сообществу: «... структура будет аннулировать любые усилия по реагированию на критические замечания. Источником этого дефекта является не отдельно взятая личность или политика, а сама организационная структура ICANN. Правление корпорации обладает не подлежащими пересмотру правами в отношении того, что, в конечном итоге, является частной корпорацией. Происхождение этого органа бросает тень сомнения на законность его полномочий.» Аналогичным образом, в программном документе Европейского Союза оспаривается утверждение о том, что подлинная подотчетность ICANN зависит от «эффективных механизмов независимого рассмотрения и проверки решений Правления и независимых механизмов апелляции, ... основанных на положениях международного права.» См.: Совет Европейского Союза, международное управление системой доменных имен Интернета, док. 11960/09, Приложение, 14 июля 2009 г., http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.17222!menu/standard/file/Coreper%20Guidelines%20on%20Internet.pdf, 4.
- ^{xvi} Рольф Г. Вебер (Rolf H. Weber), «Управление Интернетом: прозрачность и управление Интернетом» («Internet governance: Transparency and the governance of the Internet»), *Computer Law & Security Report* 24 (2008): 342–348.
- ^{xvii} ICANN, «Системы и принципы подотчетности и прозрачности ICANN», утверждено 15 февраля 2008 г., <http://www.icann.org/en/transparency/acct-trans-frameworks-principles-10jan08.pdf>.

- ^{xviii} Милтон Мюллер (Milton Mueller), «Корпорация ICANN: подотчетность и участие в управлении критически важными ресурсами Интернета» («ICANN, Inc.: Accountability and participation in the governance of critical Internet resources»), Проект управления Интернетом, 16 ноября 2009 г., <http://www.internetgovernance.org/pdf/ICANNInc.pdf>, 18. См. также Джон Пэлфрей (John Palfrey) «Конец эксперимента: как провалилась попытка ICANN внедрить демократию в масштабах мирового Интернета» («The End of the Experiment: How ICANN's Foray into Global Internet Democracy Failed») *Harvard Journal of Law and Technology* 17 (2004).
- ^{xix} Рольф Г. Вебер (Rolf H. Weber), «Подотчетность при управлении Интернетом» («Accountability in Internet Governance»), *International Journal of Communications Law & Policy* 13 (2009): 153-167.
- ^{xx} Милтон Мюллер (Milton Mueller), «Корпорация ICANN: подотчетность и участие в управлении критически важными ресурсами Интернета» («ICANN, Inc.: Accountability and participation in the governance of critical Internet resources»), Проект управления Интернетом, 16 ноября 2009 г., <http://www.internetgovernance.org/pdf/ICANNInc.pdf>.
- ^{xxi} Джон Пэлфрей (John Palfrey) «Конец эксперимента: как провалилась попытка ICANN внедрить демократию в масштабах мирового Интернета» («The End of the Experiment: How ICANN's Foray into Global Internet Democracy Failed») *Harvard Journal of Law and Technology* 17 (2004), 15.
- ^{xxii} Полные версии см. в Приложениях С-Е.
- ^{xxiii} Подробные сведения см. в Приложениях А и В.
- ^{xxiv} См. раздел II В.1.
- ^{xxv} ICANN, «Политика раскрытия информации по документам», <http://www.icann.org/en/transparency/didp-en.htm>.
- ^{xxvi} ICANN, «Нам требуются ваши предложения по изменению веб-сайта ICANN», 28 июля 2006 г., <http://www.icann.org/en/announcements/website-enhancement-28jul06.htm>.
- ^{xxvii} Кирен МакКарти (Kieren McCarthy), «Интерактивный опрос. Помогите нам улучшить веб-сайт ICANN.», *блог ICANN*, 19 июня 2009 г., <http://blog.icann.org/2009/06/help-us-to-improve-the-icann-website-online-survey/>.
- ^{xxviii} Кирен МакКарти (Kieren McCarthy), «Обновление информации о модернизации веб-сайта», *блог ICANN*, 20 октября 2009 г., <http://blog.icann.org/2009/10/update-on-website-revamp/>.
- ^{xxix} ICANN, «Запущен проект wiki согласно резолюциям Правления ICANN: общественности предлагается направлять комментарии», 21 июня 2010 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-21jun10-en.htm>.
- ^{xxx} Устав ICANN, статья III, раздел 7.
- ^{xxxi} ICANN, «Запросы и ответы ПРИД», <http://www.icann.org/en/transparency/didp-requests-and-responses-en.htm>.
- ^{xxxii} ICANN, «Политика раскрытия информации по документам», <http://www.icann.org/en/transparency/didp-en.htm>.
- ^{xxxiii} Из того же источника.
- ^{xxxiv} Из того же источника.
- ^{xxxv} ICANN, «Системы и принципы подотчетности и прозрачности: подотчетность в общественной сфере», утверждено 15 февраля 2008 г., <http://www.icann.com/en/accountability/frameworks-principles/public-sphere.htm>.
- ^{xxxvi} ICANN, «Информационная панель: обновленные показатели эффективности работы ICANN», <https://charts.icann.org/public/>.
- ^{xxxvii} Джон Пэлфрей (John Palfrey) «Конец эксперимента: как провалилась попытка ICANN внедрить демократию в масштабах мирового Интернета» («The End of the Experiment: How ICANN's Foray into Global Internet Democracy Failed»), *Harvard Journal of Law and Tech.* 17 (2004).
- ^{xxxviii} Из того же источника, 3.
- ^{xxxix} Устав ICANN, статья I, раздел 2.4, 5 августа 2010 г., <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>.
- ^{xl} Из того же источника., статья III, раздел 6. Статья III также содержит положения, относящиеся к менеджеру по вопросам участия общественности и поддержке веб-сайта ICANN. В приложениях А и В рассматриваются стандарты участия в процессах разработки политики ОПРИ и ОПНИ.
- ^{xli} ICANN, «Системы и принципы подотчетности и прозрачности», утверждено 15 февраля 2008 г., <http://www.icann.org/transparency/acst-trans-frameworks-principles-10jan08.pdf>.
- ^{xlii} ICANN, «Политика публикации документов», <http://www.icann.org/en/participate/draft-document-publication-operational-policy-en.pdf>. Эта политика «поощряет раннюю публикацию документов...для общественной оценки и обсуждения» на конференциях ICANN.
- ^{xliiii} ICANN, «Подтверждение обязательств», параграф 9.1.
- ^{xliiv} Устав ICANN (новый устав), статья III, раздел 3, 15 декабря 2002 г., <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-15dec02.htm>.
- ^{xli v} Ник Эштон-Харт (Nick Ashton-Hart), «Удаленное участие в Найроби: доступные сведения» («Remote Participation for Nairobi: Details Available»), *блог ICANN*, 16 февраля 2010 г.,

<http://blog.icann.org/2010/02/remote-participation-for-nairobi-details-available/>.

^{xlvi} ICANN, «Комитет Правления по участию общественности: предлагаемая программа работ на 2010–2011 годы», 12 марта 2010 г.,

<http://www.icann.org/en/committees/participation/proposed-work-programme-for-2010-2011-12mar10-en.pdf>.

^{xlvii} ОПРИ, «Окончательные консолидированные рекомендации РГКК», 9 апреля 2010 г.,

<http://gnso.icann.org/drafts/cct-consolidated-report-final-09apr10-en.pdf>.

^{xlviii} ОПРИ, резолюции Совета, 23 июня 2010 г., <http://gnso.icann.org/resolutions/#201006>.

^{xlix} ICANN, «Опрос по вопросам стратегического плана», 19 ноября 2009 г.,

<http://www.icann.org/en/announcements/announcement-19nov09-en.htm>.

¹ См. документ Европейской комиссии «Совместное принятие решений: типовая законодательная процедура шаг за шагом» («Codecision: Ordinary Legislative Procedure 'Step by Step'»),

http://ec.europa.eu/codecision/stepbystep/text/index_en.htm#1; и документ Европейской комиссии «Этапы стратегии: стратегическое планирование и составление программ» («Steps in the Strategy: Strategic Planning and Programming»), http://ec.europa.eu/atwork/strategicplanning/index_en.htm. См. также Wikimedia, «Процесс стратегического планирования» («Strategic Planning Process»), <http://strategy.wikimedia.org/wiki/Process>; и Wikimedia, «Приоритеты стратегического планирования» («Strategic Plan Priorities»), http://strategy.wikimedia.org/wiki/Strategic_Plan/Movement_Priorities.

ⁱⁱ См. Генри Чесбро (Henry Chesbrough), «Открытые инновации: новое требование времени для создания технологий и получения от них прибыли» («Open Innovation: The New Imperative For Creating and Profiting From Technology») (Бостон: Harvard Business School Press, 2006 г.).

ⁱⁱⁱ ICANN, «Гранты для участия в конференциях ICANN», <http://www.icann.org/en/fellowships/>. См. также ICANN, «Интернет-семинары», <http://www.icann.org/en/learning/webinars.htm>; ICANN, «Предварительный отчет: резолюции внеочередного заседания Правления», 21 мая 2009 г.,

<http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-21may09.htm>.

ⁱⁱⁱⁱ ICANN, «Комитет Правления по участию общественности: предлагаемая программа работ на 2010–2011 годы», 12 марта 2010 г.,

<http://www.icann.org/en/committees/participation/proposed-work-programme-for-2010-2011-12mar10-en.pdf>.

Значительная часть работы ICANN осуществляется удаленно — согласно мнению комитета Правления по участию общественности, «наибольшая доля взаимодействия между членами сообщества приходится на период между заседаниями, когда все участники являются удаленными».

^{lv} Кирен МакКарти (Kieren McCarthy), «Участие общественности: отчет о моем уходе из ICANN» («Public Participation: my ICANN leaving report»), 1 декабря 2009 г.,

<http://kierenmccarthy.com/2009/12/01/public-participation-my-icann-leaving-report/>.

^{lvi} Рабочая группа ОПРИ по вопросам процесса разработки политик рассматривает вариант «ускоренного ввода», позволяющий при необходимости выполнять срочные действия с сохранением широкого участия общественности. Это предложение получило поддержку со стороны РКК: см. документ ICANN «Представитель РКК в ОПРИ», https://st.icann.org/gnso-liaison/index.cgi?at_large_gnso_liaison.

^{lvii} Например, интерактивные форумы участия общественности в работе правительства США позволяют участникам голосовать за представленные комментарии и предложения или против них, а также реагировать на комментарии отдельных лиц. Комментарии снабжаются тегами в соответствии с их категорией, ранжируются согласно активности пользователей, вызванной тем или иным комментарием, а также комментариям начисляются баллы по шкале «измерителя разногласий», который демонстрирует соотношение между количеством голосов за и против конкретного комментария. Также членов сообщества можно привлекать для перевода комментариев и связанных документов. См. веб-страницу «Открытый диалог с правительством» («Open Government Dialogue»), <http://opengov.ideascale.com>.

^{lviii} ICANN, «Указатель комментариев общественности к деятельности и выводам рабочих комитетов ГППП», 20 августа 2010 г., <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/index-of-public-comments-20aug10-en.pdf>.

^{lix} См. Розель Л. Уисслер (Roselle L. Wissler), «Судебное вмешательство с целью примирения в общегражданских делах: выводы из эмпирических исследований» («Court-Connected Mediation In General Civil Cases: What We Know from Empirical Research»), *Ohio State Journal on Dispute Resolution* 17 (2002), 641–690. Уисслер приходит к выводу о том, что люди чувствовали, что «они имели возможность изложить свою сторону дела, активно участвовали в процессе, внесли существенный вклад в определение результата спора и при урегулировании разногласий на них не приходилось оказывать давление ни посреднику, ни другим лицам». См. также работу Патрика Филда (Patrick Field) с соавторами «Интегрирование посредничества в принятие решений относительно землепользования» («Integrating Mediation in Land Use Decision Making»), Consensus Building Institute, январь 2010 г., 38. Филд считает, что участники посреднического процесса выражали «готовность участвовать в посредническом процессе, несмотря на сообщения многих о том, что последний опыт в посреднических процессах не привел к соглашению, которое удовлетворило бы их».

^{lx} ICANN, «Подтверждение обязательств», параграф 9.1(e).

^{lxi} ICANN, «Общественное обсуждение: отчет рабочей группы сообщества по выполнению рекомендации ОПРИ номер 6 в отношении новых РДВУ», 22 сентября 2010 г.,

<http://www.icann.org/en/announcements/announcement-2-22sep10-en.htm>.

^{lxi} Устав ICANN, статья VI, раздел 2.

^{lxii} Из того же источника, статья IV, раздел 3.

^{lxiii} ICANN, «Резолюции, принятые Правлением в Каире», 7 ноября 2008 г., http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-07nov08.htm#_Toc87682575. Список действующих комитетов Правления см. по адресу: ICANN, «Комитеты Правления», http://www.icann.org/en/committees/board_committees.html.

^{lxiv} Из того же источника.

^{lxv} Boston Consulting Group и Colin Carter & Associates, *Независимая проверка работы Правления ICANN*, 2008 г.

^{lxvi} *Принципы корпоративного управления* (Американский институт права: 1994 г.), § 3.01.

^{lxvii} Джеймс Фишман (James Fishman) и Стивен Шварц (Stephen Schwarz), «Некоммерческие организации: уставы, нормы и формы» («Nonprofit Organizations: Statutes, Regulations, and Forms»), (New York: Foundation Press; 2006 г.), 142-143.

^{lxviii} ICANN, «Указатель комментариев общественности к деятельности и выводам рабочих комитетов ГППП», 20 августа 2010 г., <http://www.icann.org/en/reviews/affirmation/index-of-public-comments-20aug10-en.pdf>.

^{lxix} ICANN, «Резолюции, принятые Правлением в Брюсселе», 25 июня 2010 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-25jun10-en.htm>.

^{lxx} Кирен МакКарти (Kieren McCarthy), «Информационные материалы Правления ICANN; скорее обложки, нежели информация», 17 августа 2010 г., <http://kierenmccarthy.com/2010/08/17/icann-board-briefing-materials-more-cover-pages-than-information/>.

^{lxxi} ICANN, «Резолюции Правления ICANN — проект — 2009 г.», <https://community.icann.org/display/ctap/Board+Resolutions>. Wiki-страницы все еще находятся на этапе проекта и, по-видимому, не открыты для прямого комментирования членами сообщества. Комментарии предлагается направлять через поле «Добавить комментарий» («Add Comment») на wiki-странице, которое по состоянию на 7 октября 2010 г. еще отсутствует, или через форум общественного обсуждения (период длился с 21 июня по 26 июля 2010 г.; ни один комментарий не был представлен). Работы планируется завершить к 5–10 декабря 2010 г., в период проведения 39-й открытой международной конференции ICANN в Картахене.

^{lxxii} В уставе ICANN описан каждый из механизмов: статья V (Отдел урегулирования споров); статья IV, раздел 2 (требования о пересмотре); статья IV, раздел 3 (Независимая контрольная комиссия).

^{lxxiii} Устав ICANN, статья IV, раздел 1.

^{lxxiv} Из того же источника, статья V, раздел 2.

^{lxxv} См. раздел II В.2.

^{lxxvi} В июле 2009 г. ICANN предложила ввести механизм повторного голосования сообщества, опубликовав проектный документ для общественного обсуждения по адресу: ICANN, «Общественное обсуждение: предлагаемые изменения в уставе с целью улучшения подотчетности», 27 июля 2009 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-27jul09-en.htm>. Проинтервьюированные предложили множество дополнительных механизмов проверки, включая концепцию независимого судебного органа, перед которым будет поставлена задача проведения слушаний и оценки аргументов в отношении решений и деятельности Правления ICANN. Рольф Г. Вебер (Rolf H. Weber) и организация Center for Democracy & Technology призвали создать аналогичный процесс судебного пересмотра на основе международного законодательства; см Вебер, «Формирование управления Интернетом: нормативно-правовые задачи» («*Shaping Internet Governance: Regulatory Challenges*») (Нью-Йорк: Springer, 2010 г.), 103 и Center for Democracy & Technology, «Независимость и подотчетность: будущее ICANN» («Independence and Accountability: The Future of ICANN»), 8 июня 2009 г., http://www.cdt.org/international/20090608_icann.pdf. См. также Р. Шон Гуннарсон (R. Shawn Gunnarson), «Перезагрузка ICANN» («A Fresh Start for ICANN»), Kirton & McConkie, 1 июня 2010 г., http://www.techpolicyinstitute.org/files/gunnarson_icann%20white%20paper.pdf.

^{lxxvii} ICANN, «Ограничения на сторонние проверки действий Правления корпорации согласно законодательству штата Калифорния: представлено ICANN», 31 августа 2010 г., <http://icann.org/en/reviews/affirmation/third-party-review-of-Board-actions-31aug10-en.pdf>.

^{lxxviii} Устав ICANN, статья XI, раздел 2.1(a).

^{lxxix} Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(i).

^{lxxx} Сравните устав ICANN, статью III, раздел 6.1(c) (выделено авторами настоящего документа) со статьей XI, раздел 2.1(a).

^{lxxxi} См. устав ICANN, статья III, раздел 6 и далее, а также статья XI, раздел 2.1 и далее.

^{lxxxii} См. ICANN, «Корреспонденция», <http://www.icann.org/en/correspondence>, и ПКК, «Коммюнике», <http://gac.icann.org/communiques>. К настоящему времени ПКК опубликовал 38 коммюнике и направил 23 письма, адресованных Правлению, отдельным членам Правления и ICANN.

^{lxxxiii} См., например, письмо Мохамеда Шарила Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi) Полу Туоми (Paul Twomey), 3 апреля 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/tarmizi-to-twomey-03apr05.pdf>; письмо Мохамеда Шарила Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi) в Правление ICANN, 12 августа 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/tarmizi-to-board-12aug05.htm>; письмо Питера Зангла (Peter Zangl) Винту Серфу (Vint Cerf), 16 сентября 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-16sep05.pdf>; письмо Йонаса Бьелфвенстама (Jonas Bjelfvenstam) Полу Туоми (Paul Twomey), 23 ноября 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/bjelfvenstam-to-twomey-23nov05.htm>; письмо Питера Зангла (Peter Zangl) Винту Серфу (Vint Cerf), 17 марта 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-17mar06.pdf>; письмо Мартина Бойла (Martin Boyle) Винту Серфу (Vint Cerf), 4 мая 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/boyle-to-cerf-09may06.htm>; и письмо Хелен Кунан (Helen Coonan) Винту Серфу (Vint Cerf), 28 февраля 2007 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/coonan-to-cerf-28feb2007.pdf>.

^{lxxxiv} См., например, письмо Мохамеда Шарила Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi) Полу Туоми (Paul Twomey), 3 апреля 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/tarmizi-to-twomey-03apr05.pdf>; письмо Питера Зангла (Peter Zangl) Винту Серфу (Vint Cerf), 16 сентября 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-16sep05.pdf>; письмо Йонаса Бьелфвенстама (Jonas Bjelfvenstam) Полу Туоми (Paul Twomey), 23 ноября 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/bjelfvenstam-to-twomey-23nov05.htm>; и письмо Питера Зангла (Peter Zangl) Винту Серфу (Vint Cerf), 17 марта 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-17mar06.pdf>.

^{lxxxv} ПКК, «Коммюнике ПКК — Люксембург», 12 июля 2005 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_23_Luxembourg.pdf; ПКК, «Коммюнике ПКК — Ванкувер», декабрь 2005 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_24_Vancouver_Communique.pdf; ПКК, «Коммюнике ПКК — Веллингтон», 28 марта 2006 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_25_Wellington_Communique.pdf; ПКК, «Коммюнике ПКК — Лиссабон» 28 марта 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_28_Lisbon_Communique.pdf.

^{lxxxvi} Устав ICANN, статья XI, раздел 2.1(h), (j), (k).

^{lxxxvii} Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(h).

^{lxxxviii} Из того же источника, статья III, раздел 6.1(c).

^{lxxxix} Как обсуждалось в предыдущем разделе, в уставе отсутствует точное определение понятия «рекомендация», и в некоторых ограниченных случаях этот термин используется как равнозначный термину «мнение». В настоящем разделе этого отчета используется термин «рекомендация», охватывающий как рекомендацию, так и мнение согласно положениям устава.

^{xc} Устав ICANN, статья XI, раздел 2.1(j).

^{xc i} Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(j).

^{xc ii} Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(k).

^{xc iii} Из того же источника, статья XI, раздел 9.1(a); статья XI, раздел 2.1(f).

^{xc iv} Из того же источника, статья VI, раздел 9.5.

^{xc v} Из того же источника, статья VI, раздел 9.5.

^{xc vi} Сейчас временным председателем ПКК и представителем комитета в Правлении является Хитер Драйден (Heather Dryden): ICANN, «Биография Хитера Драйдена», <http://icann.org/en/biog/dryden.htm>. Предыдущими председателями ПКК и представителями комитета в Правлении были Янис Карклинс (Janis Karklins), 2007–2010 гг., Мохамед Шарил Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), 2002–2007 гг., и Пол Туоми (Paul Twomey), 1999–2002 гг. Ср. ICANN, «Биография посла Яниса Карклинса», <http://icann.org/en/biog/karklins.html>; ICANN, «Биография Мохамеда Шарила Тармизи», <http://icann.org/en/biog/tarmizi.htm>; ICANN, «Биография Пола Туоми», <http://icann.org/en/biog/twomey.htm>.

^{xc vii} Устав ICANN, статья XI, раздел 2.1(h).

^{xc viii} См., например, письмо Марчело де Карвалхо Лопеса (Marcelo de Carvalho Lopes) Мохамеду Шарилу Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), 6 сентября 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/lopez-to-tarmizi-06sep05.pdf>.

^{xc ix} Устав ICANN, статья XI, раздел 2.1(h).

^c Из того же источника, статья VI, раздел 9.5.

Приложение А. Рабочий план

Этапы проекта

Группа Berkman выделила три этапа процесса: 1-й этап — выявление проблем: ситуационные исследования; 2-й этап — обсуждение проблем и определение возможных решений; и 3-й этап — обобщение и рекомендации.

- На первом этапе группа Berkman инициировала многоуровневый процесс установления фактов, нацеленный на выявление ключевых проблем, сложных задач и областей отсутствия согласия, относящихся к недавним решениям и действиям ICANN, с акцентом на проблемах, связанных с участием в работе, прозрачностью и подотчетностью.
- На втором этапе группа Berkman взяла интервью у выбранных экспертов, сотрудников и заинтересованных сторон для обсуждения проблемных областей, выявленных на первом этапе и для изыскания возможных решений. Второй этап позволил выявить зоны конвергенции и дивергенции как в отношении воспринимаемого качества решений ICANN для этих разнообразных параметров, так и в отношении потенциальных решений, что было необходимо для рассмотрения трудных задач, лежащих в основе.
- На основе анализа большого объема научной литературы на третьем этапе исследования была разработана пробная модель, предназначенная для содействия изучению различных факторов, оказывающих влияние на воспринимаемую легитимность ICANN и ее процессов принятия решений, и для обеспечения видимости взаимодействия между этими переменными. Диагностическая модель включает систематизацию проблем и трудных задач, выявленных на первом и втором этапах, более подробно описанную в разделе III C выше.

Обзор деятельности и ее результатов

	Деятельность	Предварительные результаты	Консультации
Этап 1	<ul style="list-style-type: none"> • Быстрый, предварительный анализ комментариев общественности, представленных в период с января 2008 года по 17 июня 2010 года, с целью определения основных областей, вызывающих озабоченность, которые были отмечены различными заинтересованными сторонами, и создания предварительной карты проблем для использования в качестве исходных данных процесса установления фактов (например, для разработки проекта анкеты интервью, см. ниже). • Предварительный анализ выбранных академических статей и научных работ и создание предварительного аннотированного библиографического справочника, являющегося как прямо, так и косвенно источником информации для работы группы, связанной с процессом анализа. • Участие в накоплении репрезентативной выборки материалов (включающей, например, публикации ICANN, независимые отчеты и проверки, а также комментарии общественности), которая позволяет выполнить восходящий проблемно-ориентированный анализ. • Составление проектов анкет интервью, относящихся к трем ситуационным исследованиям. 	<p>27 августа 2010 г., отчет о достигнутых результатах:</p> <ul style="list-style-type: none"> • проекты протоколов и анкет интервью • проект памятки о поступивших комментариях общественности • проекты рабочих гипотез • предварительный аннотированный библиографический справочник • комментарии к проведенному ГППП опросу сообщества 	<ul style="list-style-type: none"> • 16 августа 2010 г. заседание ГППП • 29, 30 августа 2010 г. семинар ГППП в Пекине • 6 сентября 2010 г. заседание ГППП

	Деятельность	Предварительные результаты	Консультации
Этап 2	<ul style="list-style-type: none"> • Пересмотр проектов анкет интервью для персонала, связанных с тремя ситуационными исследованиями, в свете отзывов, полученных ГППП в рамках пекинского совещания. • Разработка анкеты в печатном виде, которая специально нацелена на членов ПКК. • Создание специализированных анкет, основанных на конкретных областях специализации или опыта, для лиц не из числа персонала. • Распространение анкет среди персонала и членов ПКК. • Разработка критериев отбора участников интервью и передача предлагаемого списка опрашиваемых лиц в ГППП. • Проведение около 40 интервью. • Анализ и комментирование шаблона РГ, разработанного ГППП. • Анализ и комментирование проектов докладов о проблемах, подготовленных рабочими группами ГППП. • Определение схем взаимодействия между группой Berkman и рабочими группами ГППП с учетом отзывов на полученные проекты докладов рабочих групп о проблемах (РГ № 1, 2 и 4). • Подготовка меморандума по проблемам прозрачности. • Подготовка проекта ситуационного исследования ввода новых рДВУ. 	<p>13 сентября 2010 г. промежуточный отчет:</p> <ul style="list-style-type: none"> • отзывы о шаблоне рабочей группы, представленном ГППП • отзывы об отчетах о проблемах, подготовленных рабочими группами ГППП • проект предлагаемого списка интервьюируемых • пересмотренные протокол и анкеты интервью для персонала и членов ПКК • проект ситуационного исследования ввода новых рДВУ • проект меморандума о прозрачности 30 сентября 2010 г. проекты ситуационных исследований: <ul style="list-style-type: none"> • ввод новых рДВУ, в частности, предложение о выражении заинтересованности, Группа подготовки рекомендаций, роль Правительственного консультативного комитета (ПКК) и вертикальная интеграция • домен верхнего уровня .xxx, в частности, процедура проверки (Независимая контрольная комиссия) и взаимодействие между ПКК и Правлением • предложение DNS-CERT 	<ul style="list-style-type: none"> • 14 сентября 2010 г. заседание ГППП • 20 сентября 2010 г. заседание ГППП • 29 сентября 2010 г. заседание ГППП

	Деятельность	Предварительные результаты	Консультации
Этап 3	<ul style="list-style-type: none"> • Разработка проекта рекомендаций. • Анализ рекомендаций совместно с ГППП. • Анализ рекомендаций с экспертами в предметной области. • Проведение интервью с участием членов Правления, генерального директора и главного юрисконсульта. 	<p>8 октября 2010 г. рабочий документ:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Рекомендации • Ситуационные исследования <p>20 октября 2010 г. Итоговый отчет:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Рекомендации • Ситуационные исследования • Методологии 	<ul style="list-style-type: none"> • 6 октября 2010 г. Совещание группы Berkman с председателем ГППП • 11–13 октября 2010 г. Совещание ГППП в Бостоне

Приложение В. Методология интервью

Помимо общедоступных источников, информация для ситуационных исследований была получена из наблюдений выбранной многообразной группы заинтересованных сторон и экспертов, проинтервьюированных в ходе проведения нашего анализа. Эти интервью стали важным дополнительным источником информации, поскольку они передают наблюдения относительно восприятия и интерпретации решений ICANN более широким сообществом, помимо подтверждения фактов в каждом случае. Заявления интервьюируемых не отражают мнения или заключения группы Berkman.

В период с 10 сентября по 16 октября 2010 г. группа Berkman провела 45 интервью. Список проинтервьюированных включал представителей постоянных групп ОПРИ, членов ПКК, персонал ICANN, нДВУ и многих других. С 32 проинтервьюированными обсуждался процесс ввода новых рДВУ, 15 проинтервьюированных участвовало в обсуждении DNS-CERT, а 7 — в обсуждении различных аспектов процесса .xxx; при этом некоторые проинтервьюированные рассматривали вопросы нескольких ситуационных исследований. Помимо этого, мы получили заполненные анкеты от 6 представителей ПКК.

Хотя группа Berkman предприняла все возможные усилия по устранению неточностей в фактах, она не может засвидетельствовать точность наблюдений, предложенных проинтервьюированными.

Протокол интервью

Интервью проводились группой Berkman по телефону с использованием специализированных анкет, учитывающих индивидуальные особенности интервьюируемого. Интервьюируемым была предоставлена значительная свобода действий, которая позволяла рассматривать темы и проблемы, по их мнению относящиеся к исследованию Berkman Center и важные для него. Интервью проводились на условиях сохранения конфиденциальности. В ходе интервью велись полные записи, которые затем обобщались исследовательской группой. Имена проинтервьюированных были удалены из записей и сводок.

До сих пор интервью персонала ICANN проходили в два этапа, с возможностью представить письменные ответы на вопросы специализированной анкеты, после чего следовал телефонный звонок представителя группы Berkman Center, предназначенный для уточнения в необходимых случаях некоторых письменных ответов и более глубокой их проработки. В случае ПКК группа Berkman использовала широкий подход, распространив письменную анкету с целью получения, где это возможно, данных непосредственно от тех членов, которые были особенно вовлечены в соответствующие ситуации.

Координация всех интервью и заполненных анкет персонала ICANN осуществлялась консультантом президента ICANN Дениз Мишель (Denise Michel). Ответы на вопросы анкеты собирались и обобщались ICANN перед их передачей группе Berkman. Главный юрист ICANN, Джон Джеффри (John Jeffrey), по своему запросу принял участие в телефонных интервью, взятых у сотрудников ICANN.

Отбор для интервью

Для каждого ситуационного исследования группа Berkman определила критерии отбора интервьюируемых (дополнительные сведения см. в пояснительной записке «Критерии отбора и предлагаемый список интервьюируемых» в промежуточном отчете, направленном в ГППП). Предлагаемый список кандидатов на интервью, удовлетворяющих данным критериям, затем направлялся членам ГППП, а также Дениз Мишель (персонал ICANN) для включения в него дополнительных кандидатов. Группа Berkman обратилась к каждому из этих 61 кандидата, чтобы убедиться в том, что они действительно удовлетворяют критериям отбора.

Список проинтервьюированных

Донна Остин (Donna Austin)	Дэвид Махер (David Maher)
Род Бэкстрем (Rod Beckstrom)	Фрэнк Марч (Frank March)
Дуг Brent (Doug Brent)	Кирен МакКарти (Kieren McCarthy)
Эрик Бруннер-Уильямс (Eric Brunner-Williams)	Стив Металиц (Steve Metalitz)
Бекки Берр (Becky Burr)	Дениз Мишель (Denise Michel)
Винт Серф (Vint Cerf)	Марджи Милам (Margie Milam)
Эдмон Чанг (Edmon Chung)	Кит Митчел (Keith Mitchell)
Мейсон Коул (Mason Cole)	Рэм Мохан (Ram Mohan)
Лесли Коули (Lesley Cowley)	Милтон Мюллер (Milton Mueller)
Стив Крокер (Steve Crocker)	Питер Неттлфолд (Peter Nettlefold)
Кит Дэвидсон (Keith Davidson)	Джон Неветт (Jon Nevett)
Аври Дория (Avri Doria)	Майк Пеледж (Mike Palage)
Захид Джамил (Zahid Jamil)	Курт Притц (Kurt Pritz)
Джон Джеффри (John Jeffrey)	Грег Рэттрей (Greg Rattray)
Родни Джоффе (Rodney Joffe)	Кристина Розетт (Kristina Rosette)
Дэн Камински (Dan Kaminsky)	Джордж Садовски (George Sadowsky)
Кэти Клейман (Kathy Kleiman)	Сьюзан Сен (Suzanne Sene)
Джон Кнейер (John Kneuer)	Вернер Штауб (Werner Staub)
Константинос Комаитис (Konstantinos Komaitis)	Жан-Жак Субренат (Jean-Jacques Subrenat)
Дирк Кришеновски (Dirk Krishenowski)	Брюс Тонкин (Bruce Tonkin)
Бертран де ла Шапель (Bertrand de La Chapelle)	Карла Валенте (Karla Valente)
Стюарт Лоули (Stuart Lawley)	Энтони ван Куверинг (Antony Van Couvering)
Карен Ленц (Karen Lentz)	

Приложение С. Ввод новых рДВУ

Выдержка

В июне 2008 года Правление ICANN единогласно утвердило рекомендации ОПРИ по вводу новых родовых доменов верхнего уровня (рДВУ) и приняло решение начать работу по реализации процесса сбора заявок на новые рДВУ. Новая программа, запуск которой первоначально был запланирован на сентябрь 2009 года, все еще находится на этапе разработки.

Предлагаемый процесс был полон противоречий, включая критику в отношении его задержек, сомнения в достаточной прозрачности и скорости реагирования методов ICANN, используемых для публикации и учета комментариев общественности, а также сомнения в самой необходимости существования новых рДВУ. В ходе критики также был поднят ряд конкретных существенных вопросов, включая предложение о выражении заинтересованности, защиту торговых марок, роль Правительственного консультативного комитета, предлагаемый стандарт возражений против заявок на новые рДВУ на основании нарушения морали и общественного порядка и вертикальную интеграцию.

Источники и методология ситуационных исследований

Дополнительные сведения об источниках и методологии см. в Приложении А.

Это ситуационное исследование основано на общедоступных материалах, включая комментарии общественности, документы ICANN, академические исследования, отчеты в СМИ и мнения экспертов. В нем представлена сводка фактов, относящихся к вводу новых рДВУ. Согласно Приложению В, раздел 1 Соглашения об услугах между Berkman Center и ICANN, цель исследования состоит в выявлении важнейших проблем, трудных задач и областей, в которых существуют разногласия, относящихся к программе новых родовых доменов верхнего уровня (рДВУ). Представленные ниже наблюдения будут использованы при подготовке итогового отчета группы Berkman.

Помимо общедоступных ресурсов данное ситуационное исследование включает заявления, мнения и впечатления лиц, проинтервьюированных в ходе разработки этих ситуаций. Эти впечатления и мнения играют важную роль в интерпретации решений ICANN и их восприятии сообществом. Заявления интервьюируемых не отражают мнения или заключения исследовательской группы. Хотя были предприняты все возможные усилия для устранения неточностей в фактах, мы не можем засвидетельствовать точность мнений, высказанных проинтервьюированными. Интервью проводились на условиях сохранения конфиденциальности.

Примечание. Согласно Соглашению об услугах, это ситуационное исследование сосредоточено на событиях, предшествовавших 17 июня 2010 г. Однако программа новых рДВУ все еще эволюционирует. В этой связи, данное исследование может не отражать самых последних изменений рассматриваемых ситуаций.

Содержание

1 ВВЕДЕНИЕ	74
2 ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ПРОЦЕСС ПОДАЧИ ЗАЯВОК.....	75
3 ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	76
3.1 СРОКИ	77
3.2 «КОМПЛЕКСНЫЕ ПРОБЛЕМЫ».....	79
3.2.1 <i>Защита торговых марок</i>	79
3.2.2 <i>Возможности для злонамеренного поведения</i>	79
3.2.3 <i>Безопасность и стабильность/Масштабирование корневой зоны</i>	80
3.2.4 <i>Спрос на ДВУ и экономический анализ</i>	80
3.3 ПРЕДЛОЖЕНИЕ О ВЫРАЖЕНИИ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТИ.....	83
3.4 ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ТОРГОВЫМИ МАРКАМИ, И ГРУППА ПОДГОТОВКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ	87
3.5 Роль ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО КОМИТЕТА.....	93
3.5.1 <i>Географические названия</i>	95
3.5.2 <i>Предложение о выражении заинтересованности</i>	97
3.5.3 <i>Комплексные проблемы</i>	98
3.6 СТАНДАРТ МОРАЛИ И ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА.....	98
3.7 ВЕРТИКАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ	100
3.8 ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗИРОВАННЫЕ ДОМЕННЫЕ ИМЕНА.....	105

1 Введение

Одна из ролей ICANN, сформулированных в учредительном договоре корпорации, «выполнение и надзор за функциями, относящимися к координации системы доменных имен (DNS) Интернета, включая разработку политик для определения обстоятельств, при которых в корневую систему DNS добавляются новые домены верхнего уровня».¹⁰⁰ Начиная с 1980-х годов, в системе DNS содержится семь рДВУ (.com, .edu, .gov, .int, .mil, .net и .org), три из которых — .com, .net и .org — открыты общественности для регистрации.¹⁰¹ В 2000 году ICANN опубликовала запрос предложений в отношении новых рДВУ. В период с конца 2000 года до конца 2004 было введено семь новых рДВУ: .aero, .biz, .coop, .info, .museum, .name и .pro. В 2005 году ICANN объявила об утверждении еще пяти спонсируемых ДВУ: .cat, .jobs, .mobi, .tel и .travel. В итоге общее количество стало равно двадцати одному.¹⁰²

В октябре 2007 года Организация поддержки родových имен (ОПРИ)¹⁰³ доработала список рекомендаций по вопросам политики ввода новых рДВУ¹⁰⁴ в соответствии с сформулированным ICANN обязательством «внедрения и поддержки конкуренции при регистрации доменных имен, в случаях, когда это осуществимо и отвечает интересам общества».¹⁰⁵ Правление ICANN утвердило эти рекомендации в июне 2008 года, и через четыре месяца персонал начал работу над новым проектом Руководства для кандидата.

В настоящее время рассматривается четвертая редакция проекта Руководства для кандидата, опубликованная 31 мая 2010 г. Согласно срокам, указанным в разделе программы новых рДВУ на веб-сайте ICANN, окончательная редакция Руководства для кандидата будет опубликована в 2010 году, а в отношении запуска программы указано «подлежит определению».¹⁰⁶

¹⁰⁰ ICANN, «Учредительный договор», пересмотрено 21 ноября 1998 г., <http://www.icann.org/en/general/articles.htm>; Министерство торговли США, Заявление о политике управления именами и адресами Интернета, 5 июня 1998 г., <http://www.icann.org/en/general/white-paper-05jun98.htm>.

¹⁰¹ Специальный ДВУ .аgа зарезервирован для «целей технической инфраструктуры». Также существует свыше 250 национальных ДВУ (например, .uk или .ru). ICANN, «Домены верхнего уровня (рДВУ)», <http://www.icann.org/en/tlds/>.

¹⁰² 11 декабря 2009 г. ICANN заключила спонсорское соглашение на ДВУ со Всемирным почтовым союзом (УРУ), в рамках которого УРУ спонсирует рДВУ .post. Этот домен еще не добавлен в корневую зону. ICANN, «Соглашение о регистрации спонсируемого ДВУ .POST», 11 декабря 2009 г., <http://www.icann.org/en/tlds/agreements/post/>.

¹⁰³ ОПРИ является одной из трех организаций поддержки (двумя другими являются Организация поддержки адресов и Организация поддержки национальных имен), занимающихся разработкой рекомендаций по вопросам политик для Правления ICANN. Каждая организация поддержки также назначает двух членов Правления с правом голоса.

¹⁰⁴ ОПРИ, «Итоговый отчет — Ввод новых общих доменов верхнего уровня», 8 августа 2007 г., <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-parta-08aug07.htm>.

¹⁰⁵ ICANN, «Устав Корпорации Интернета по распределению адресов и номеров», с поправками от 25 июня 2010 г., <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>.

¹⁰⁶ ICANN, «Программа новых рДВУ: Не знакомы с программой? Начните отсюда!», <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/program-en.htm>.

2 Предлагаемый процесс подачи заявок

Согласно текущей (четвертой) редакции проекта Руководства для кандидата, кандидаты на новые рДВУ должны выполнить следующие действия:

1. Зарегистрироваться в системе подачи заявок на ДВУ.
2. Внести частичный взнос в размере 5000 долл. США за каждый необходимый рДВУ.
3. Полностью заполнить заявку на рДВУ и внести оставшуюся часть сбора за оценку заявки (180000 долл. США, таким образом, общая сумма составит 185000 долл. США).
4. Пройти этап оценки, включающий:
 - оценку запрошенных строк (для определения того, что «строка не станет причиной проблем с безопасностью или стабильностью в DNS»);
 - проверку схожести строк, включая проблемы по причине «схожести на существующие ДВУ или зарезервированные имена»;
 - проверку кандидатов (для определения того, «обладает ли он необходимыми техническими, операционными и финансовыми возможностями для управления реестром»);
 - проверку представленных сведений об операторе и основных участниках.
5. Если применимо, надлежащим образом устранить все возражения, выдвинутые на основаниях «строковых коллизий, законных прав, морали и общественного порядка и/или от сообщества».
6. Пройти 45-дневный период общественного обсуждения.
7. Пройти вспомогательную расширенную оценку, если заявка не удовлетворяет критериям первичной оценки.
8. Переход к делегированию. Заключить с ICANN соглашение о регистрации и пройти серию технических проверок.¹⁰⁷

Не все эти действия необходимы для каждого кандидата, и все перечисленные этапы подлежат изменению до окончательной доработки процесса и официального запуска программы новых рДВУ. В четвертой редакции проекта Руководства для кандидата процесс проиллюстрирован следующим образом.

¹⁰⁷ ICANN, «Проект Руководства для кандидата, четвертая редакция», 31 мая 2010 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/draft-rfp-clean-28may10-en.pdf>.

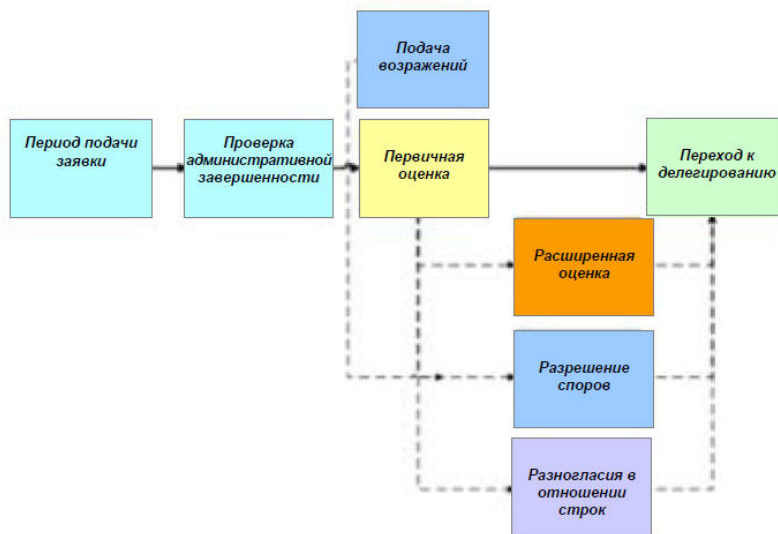


Рис. 1-1. После подачи в ICANN заявки проходят несколько этапов рассмотрения.

3 Основные проблемы

Решение ICANN начать работу над процессом приема заявок на новые рДВУ встретило противодействие со стороны части мирового бизнес-сообщества, в том числе владельцев торговых марок и участников финансового сектора, а также ряда правительств.¹⁰⁸ Оппоненты возражали, что расширение зоны рДВУ создаст проблемы в области «морали, торговых марок и географии на верхнем уровне», вводя в заблуждение потребителей и создавая огромную финансовую нагрузку на бизнесменов, которые будут вынуждены регистрировать как ДВУ, так и домены второго уровня в новых ДВУ для защиты своих брендов.¹⁰⁹ Другие опасения связаны с тем, что увеличение количества рДВУ создаст угрозу стабильности DNS, ожидаемая выгода для потребителей за счет большей конкуренции не перевесит расходов, связанных с таким расширением, и новая программа может способствовать расширению масштабов преступного поведения, например фишинга, распространения зловредных программ и бот-сетей. Другие, напротив, жаловались на медлительность ICANN при реализации предлагаемого расширения, аргументируя свою позицию тем, что текущее ограничение пространства доменных имен DNS противодействует конкуренции, или тем, что процесс сдерживается немногочисленными могущественными участниками, которые не отражают мнения более широкого сообщества ICANN.¹¹⁰

¹⁰⁸ Майкл Пеледж (Michael Palage), «Предложение ICANN по вводу рДВУ натолкнулось на стену: что дальше?» («ICANN's gTLD Proposal Hits a Wall: Now What?»), *блог фонда Progress & Freedom Foundation (PFF)*, 22 декабря 2008 г., http://blog.pff.org/archives/2008/12/icanns_gtld_pro.html.

¹⁰⁹ Ричард Дж. Тиндел (Richard J Tindal), «Включение света: выражение заинтересованности в новых ДВУ» («Switching on the Light: Expression of Interest for New TLDs»), *Circle ID*, 25 февраля 2010 г., http://www.circleid.com/posts/switching_on_the_light_expression_of_interest_tlds/.

¹¹⁰ Эндрю Олман (Andrew Allemann), «Сдвиг сроков ввода новых рДВУ, разочарование в Сеуле» («New gTLD Timeline Slips, Frustration Boils Over in Seoul»), *Domain Name Wire*, 26 октября 2009 г., <http://domainnamewire.com/2009/10/26/new-gtld-timeline-slips-frustration-boils-over-in-seoul/>.

3.1 Сроки

Утвержденные ICANN сроки запуска программы новых рДВУ постоянно откладываются. В июне 2008, ICANN считала, что подготовка Руководства для кандидата будет завершена в ноябре 2008 года, а программа будет запущена в начале 2009 года.¹¹¹ В ответ на комментарии к первому проекту руководства, где отмечалось, что предложенные сроки слишком агрессивные, в феврале 2009, ICANN перенесла дату запуска на декабрь 2009 г. Три месяца спустя ICANN снова пересмотрела сроки, дав торжественное обещание приступить к приему заявок в начале 2010 г.¹¹²

На сеульской конференции ICANN в октябре 2009 г., корпорация столкнулась с критикой потенциальных кандидатов, заявивших, что «сроки не сдвигаются — они просто ликвидированы», и упрасивавших ICANN «просто выбрать дату». Один из них сказал: «Мы теряем доверие к этому процессу, поскольку наблюдаем одну задержку за другой».¹¹³ Проинтервьюированные предположили, что причиной этих задержек может быть влияние могущественных заинтересованных сторон, которые принципиально против масштабного расширения пространства доменных имен. Некоторые из проинтервьюированных указали на текущее обсуждение защиты торговых марок в новых рДВУ как на пример проблемы, когда интересы конкретной группы, в данном случае владельцев торговых марок, представленных постоянной группой по интеллектуальной собственности (ГИС) в ОПРИ, задерживали развитие программы новых рДВУ. Эта дискуссия началась в Рабочей группе ОПРИ по вопросам защиты прав других лиц в мае 2007 года и последовательно рассматривалась Группой подготовки рекомендаций по реализации и Рабочей группой ОПРИ по особым вопросам, касающимся торговых марок, представившей свой итоговый отчет в феврале 2010 г.¹¹⁴ Владельцы торговых марок заявили о своем противодействии масштабному расширению рДВУ; ГИС настаивает на ограничении этого расширения.¹¹⁵ В своем июньском коммюнике 2009 года, направленном Правлению, ПКК также подчеркнул «необходимость более эффективной защиты прав на интеллектуальную собственность», однако заявив о своей поддержке ввода новых рДВУ.¹¹⁶

¹¹¹ ICANN, «Программа новых рДВУ: какой Интернет вам нужен?», 23 июня 2008 г., http://par.icann.org/files/paris/BAA_Intro_NewGTLDS_Paris_23Jun08.pdf.

¹¹² ICANN, «Обновление программы новых рДВУ», 31 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-07may09-en.htm>.

¹¹³ ICANN, «Обзор новых рДВУ: конференция ICANN, Сеул, Корея», 26 октября 2009 г., <http://sel.icann.org/meetings/seoul2009/transcript-new-gtlds-program-overview-26oct09-en.txt>.

¹¹⁴ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹¹⁵ Ассоциация международных товарных знаков, «Создание новых рДВУ и защита торговых марок» («Creation of New gTLDs and Trademark Protection»), 8 июля 2009 г., http://www.inta.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2005&Itemid=153&getcontent=.

¹¹⁶ ПКК, «Коммюнике ПКК — Сидней», 24 июня 2009 г., <http://gac.icann.org/system/files/Sydney%20Communique.pdf>.

Другие проинтервьюированные считают, что причиной задержек может быть чрезмерное рассмотрение комментариев общественности или нерешительность Правления перед лицом отсутствия единодушного мнения общественности. Эти респонденты выразили разочарование тем, что проблемы, которые были явно закрыты или считались закрытыми, поднимаются вновь. К таким проблемам относится включение стандартов морали и общественного порядка в рамках правительственных возражений на новые рДВУ, которые обсуждались в ОПРИ, в первую редакцию проекта Руководства для кандидатов, которые были изменены впоследствии в ответ на комментарии общественности (эти изменения и первоначальное обоснование стандарта описаны в двух пояснительных записках, опубликованных ICANN в октябре 2008 года и в мае 2009 года¹¹⁷).¹¹⁸ В предисловии к третьей редакции проекта Руководства для кандидата, опубликованной в октябре 2009, президент ICANN Род Бекстром перечисляет «критерии оценки, стандарты и процедуры разрешения конфликтов и разногласий», как входящие в число областей «проработанных в достаточной степени для завершения постоянного процесса пересмотра и общественного обсуждения».¹¹⁹ Однако в своем мартовском коммюнике 2010 года, направленном Правлению, Правительственный консультативный комитет (ПКК) заявил, что «по его мнению этот пункт не должен включаться в список «закрытых вопросов» процесса ввода новых рДВУ», оспорил тот факт, что стандарт неуместен, и потребовал от персонала ICANN представить дополнительные сведения о планируемом внедрении этого стандарта.¹²⁰

Другие проинтервьюированные выразили озабоченность тем, что продолжая выполнение рекомендаций ОПРИ до всестороннего реагирования на сомнения сообщества в необходимости расширения зоны рДВУ, — что должно было бы включать тщательный экономический анализ и демонстрацию возможности успешного масштабирования корневой зоны — ICANN создала противоречия, которых можно избежать.¹²¹

В других интервью высказывались предположения, что задержки являются необходимой частью восходящего процесса и подхода с участием множества заинтересованных сторон, которого обязалась придерживаться ICANN.¹²²

¹¹⁷ ICANN, «Пояснительная записка к программе новых рДВУ: стандарты возражения по причине нарушения морали и общественного порядка в новых рДВУ», 29 октября 2008 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/morality-public-order-draft-29oct08-en.pdf>; ICANN, «Пояснительная записка к программе новых рДВУ: исследование стандарта возражения по причине нарушения морали и общественного порядка», 30 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/morality-public-order-30may09-en.pdf>.

¹¹⁸ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹¹⁹ ICANN, «Проект Руководства для кандидата, третья редакция», 4 октября 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/draft-rfp-clean-04oct09-en.pdf>.

¹²⁰ «Коммюнике ПКК — Найроби», 10 марта 2010 г., http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf.

¹²¹ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹²² Интервью, сентябрь 2010 г.

3.2 «Комплексные проблемы»

На основе комментариев общественности к первой редакции проекта Руководства для кандидата, ICANN выявила четыре «комплексные проблемы», относящиеся к вводу новых рДВУ: 1) защита торговых марок; 2) возможности для злонамеренного поведения; 3) безопасность и стабильность/масштабирование корневой зоны; и 4) спрос на ДВУ и экономический анализ.¹²³

3.2.1 Защита торговых марок

В ответ на озабоченность относительно торговых марок, выраженную в комментариях общественности к первой редакции проекта Руководства для кандидата, ICANN предложила обсудить проблемы торговых марок, возникающие в результате ввода новых рДВУ, «со всеми соответствующими сторонами» и организациями-защитниками прав на интеллектуальную собственность в различных странах мира. 6 марта 2009 г. Правление ICANN приняло решение поручить постоянной группе ОПРИ по интеллектуальной собственности совместно с персоналом ICANN сформировать группу подготовки рекомендаций по реализации (ГРП) для устранения обеспокоенности в отношении торговых марок.¹²⁴ Дополнительные сведения о ГРП см. в разделе 3.3 настоящего отчета.

3.2.2 Возможности для злонамеренного поведения

В феврале 2009 г. ICANN пообещала «активно добиваться комментариев» по вопросу возможностей для злонамеренного поведения (особенно преступного поведения: фишинга, фарминга, распространения зловредных программ и бот-сетей) в новом пространстве имен DNS.¹²⁵ В апреле 2009 года ICANN создала wiki-сайт для решения всех четырех «комплексных проблем»; по состоянию на середину 2010 года только два комментария были опубликованы непосредственно на wiki-страницах.¹²⁶ В декабре 2009 года персонал ICANN объявил, что он создаст две временные группы экспертов для решения данных проблем.¹²⁷ Эти две группы, Консультативная группа по вопросам доступа к файлам зон (ДФЗ) и Консультативная группа по вопросам доменов верхнего уровня с высокой степенью безопасности (ДВУ ВСБ), опубликовали ряд документов по вопросам злонамеренного поведения в зоне новых рДВУ и провели два семинара на конференции ICANN в марте 2010 года в Найроби.¹²⁸

¹²³ ICANN, «Проект Руководства для кандидата на новые рДВУ: анализ комментариев общественности», 18 февраля 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/agv1-analysis-public-comments-18feb09-en.pdf>.

¹²⁴ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Мехико», 6 марта 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-06mar09.htm>.

¹²⁵ ICANN, «Проект Руководства для кандидата на новые рДВУ: анализ комментариев общественности», 18 февраля 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/agv1-analysis-public-comments-18feb09-en.pdf>.

¹²⁶ ICANN, «Комплексные проблемы в связи с вводом новых рДВУ», http://st.icann.org/new-gtld-overarching-issues/index.cgi?new_gtld_overarching_issues.

¹²⁷ ICANN, «Временные консультативные группы экспертов, сформированные в рамках инициатив по борьбе со злонамеренным поведением в зоне новых рДВУ», 3 декабря 2009 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-03dec09-en.htm>.

¹²⁸ ICANN, «Сокращение возможностей для злонамеренного поведения в зоне новых рДВУ — доступ к файлам зон и ДВУ с высокой степенью безопасности», 22 февраля 2010 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-22feb10-en.htm>.

3.2.3 Безопасность и стабильность/Масштабирование корневой зоны

Правление ICANN поручило работы по проблеме безопасности и стабильности Консультативному комитету по безопасности и стабильности и Консультативному комитету системы корневых серверов, которые совместно провели исследование с целью анализа последствий предлагаемого расширения зоны рДВУ на безопасность и стабильность системы корневых серверов DNS. Отчет о масштабировании корневой зоны был опубликован 31 августа 2009 г.; затем, 17 сентября 2009 г., были опубликованы результаты исследования расширения корневой зоны и анализ последствий¹²⁹

3.2.4 Спрос на ДВУ и экономический анализ

В октябре 2006 г. Правление ICANN приняло решение поручить президенту ICANN:

поручить компании или организации, специализирующейся на оказании услуг по экономическому консалтингу и имеющей хорошую репутацию, провести независимое исследование и представить выводы по экономическим вопросам, относящимся к рынку регистрации доменов, таким как:

- *является ли рынок регистрации доменов единым рынком или каждый ДВУ функционирует как отдельный рынок;*
- *являются ли взаимозаменяемыми регистрации в разных ДВУ;*
- *каким образом издержки, связанные с переходом от одного ДВУ к другому, влияют на поведение потребителей и ценообразование,*
- *как структура рынка и ценообразование влияют на новых участников рынка ДВУ;*
- *существуют ли другие рынки с аналогичными проблемами, и если это так, как и кто решает эти проблемы?¹³⁰*

В своей резолюции Правление констатировало, что решение провести независимое исследование было мотивировано комментариями общественности «касающимися вопросов конкуренции, таких как установление дифференцированных цен» в отношении предлагаемых новых соглашений о реестре между ICANN операторами реестров .biz, .info и .org, которое было опубликовано для обсуждения в июле 2006 г.¹³¹

В письме Министерства торговли США генеральному директору ICANN и председателю Правления от 18 декабря 2008 года, от имени правительства США выражалась озабоченность тем, что публикация первого проекта Руководства для кандидата

¹²⁹ ICANN, «Безопасность и стабильность: масштабирование корневой зоны», https://st.icann.org/new-gtld-overarching-issues/index.cgi?security_and_stability_root_zone_scaling.

¹³⁰ ICANN, «Резолюции, принятые на заседании Правления ICANN», 18 октября 2006 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-18oct06.htm>.

¹³¹ ICANN, «Предлагаемые соглашения о реестре рДВУ .BIZ, .INFO и .ORG», 28 июля 2006 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-2-28jul06.htm>.

предшествовала завершению этого исследования.¹³² Несколько других групп, в том числе Национальная ассоциация промышленников,¹³³ АТ&Т,¹³⁴ и Коммерческая коалиция Интернета¹³⁵ также выразили озабоченность тем, что ICANN не выполнила своих обязательств по проведению тщательного экономического исследования перед опубликованием проекта Руководства для кандидата.¹³⁶

Некоторые проинтервьюированные также выразили озабоченность тем, что этот анализ еще надо провести надлежащим образом, в то время как другие считают, что заказанные ICANN экономические исследования принесли пользу, предоставив информацию для дискуссии по вопросам вертикальной интеграции между реестрами и регистраторами (дополнительные сведения об этой дискуссии см. в разделе «Вертикальная интеграция» ниже).¹³⁷

В марте 2009 г. ICANN опубликовала два исследования, проведенные экономистом Чикагского университета Деннисом Карлтоном (Dennis Carlton): одно по влиянию рДВУ на благосостояние потребителей, а другое по возможности ограничения цены, взимаемой реестрами новых рДВУ за домены второго уровня. В этих исследованиях Карлтон пришел к выводу, что ввод новых рДВУ позволит «повысить благосостояние потребителей за счет содействия приходу на рынок новых участников и создания конкуренции» и «скорее всего, приведет к повышению производительности, понижению цен и развитию инноваций». Он также утверждает, что установление предела максимального увеличения цен на новые рДВУ «не является необходимым» и ценовой потолок может повредить рынку, ограничив гибкость ценовой политики новых реестров без предоставления значительных выгод для владельцев регистрации.¹³⁸

После опубликования этих отчетов ICANN открыла 45-дневный форум общественного обсуждения, в ходе которого они подверглись широкой критике.¹³⁹ Эндрю Олман (Andrew Allemann) в блоге Domain Name Wire обвинил ICANN в «попытке обелить» свою собственную позицию по новым рДВУ и указал, что Карлтон в этих отчетах вступил в противоречие с самим собой, сказав, что новые рДВУ выгодны потребителям благодаря созданию конкуренции, но не будут иметь достаточного успеха, чтобы представлять

¹³² Мередит А. Бейкер (Meredith A. Baker), Министерство торговли США, «Письмо председателю Денгейту-Трашу», 18 декабря 2008 г., <http://www.icann.org/correspondence/baker-to-dengate-thrush-18dec08-en.pdf>.

¹³³ Национальная ассоциация промышленников, «Отраслевые комментарии к программе и процессу новых рДВУ» 15 декабря 2009 г., <http://forum.icann.org/lists/gtld-guide/pdf7xgwqYBT16.pdf>.

¹³⁴ АТ&Т, «Комментарии АТ&Т к руководству по новым рДВУ», 15 декабря 2008 г., <http://forum.icann.org/lists/gtld-guide/docvN9GJ3ZMCd.doc>.

¹³⁵ Коммерческая коалиция Интернета, «Комментарии к программе и процессу новых рДВУ», 15 декабря 2008 г., <http://forum.icann.org/lists/gtld-guide/pdfwiBzRRbU1A.pdf>.

¹³⁶ Майкл Пеледж (Michael Palage), «Экономические отчеты ICANN: поиск недостающих кусочков мозаики» («Economic Reports: Finding the Missing Pieces to the Puzzle»), *моментальный снимок хода работ* 5.4, апрель 2009 г., http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1494671_code759757.pdf?abstractid=1494671&mirid=1.

¹³⁷ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹³⁸ ICANN, «Новые рДВУ — Предварительные отчеты по конкуренции и ценообразованию», 4 марта 2009 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-04mar09-en.htm>.

¹³⁹ ICANN, «Хронологический указатель [competition-pricing-prelim]», <http://forum.icann.org/lists/competition-pricing-prelim/>.

угрозу для владельцев торговых марок.¹⁴⁰ Профессор права Университета Михаил Фрумкин (Michael Froomkin), который давно наблюдает за деятельностью ICANN, назвал эти исследования «наивными» и подверг сомнению достоверность выводов Карлтона, указав на то, что для обоснования сделанных им заключений в исследованиях используется слишком мало количественных данных.¹⁴¹

В июне 2009 г. ICANN уполномочила Карлтона подготовить два новых документа в ответ на поступившие критические замечания. Реакция была неоднозначной: те, кто критиковал исходные документы, не изменили своих позиций, а другие (включая нескольких потенциальных кандидатов на новые рДВУ) поддержали эти документы.¹⁴² В период с июня 2009 года по март 2010 года ПКК подчеркивала «отсутствие всестороннего анализа последствий для экономики и конкуренции» программы новых рДВУ в трех коммюнике, направленных Правлению, и в отдельном письме на имя Питера Денгейта-Траша (Peter Dengate-Thrush). В июле 2009 года Совет директоров Ассоциации международных товарных знаков принял резолюцию, в которой говорилось, что «ICANN все еще необходимо организовать независимое и всестороннее экономическое исследование рынка регистрации доменных имен, к которому корпорацию призвало Правление в 2006 году», а также, что, «соответственно, ICANN не продемонстрировала адекватного обоснования ввода новых рДВУ с точки зрения экономики или государственной политики».¹⁴³

В сентябре 2009 года Ларри Смит (Larry Smith) и Говард Кобл (Howard Coble), оба являющиеся членами юридического комитета палаты представителей США, направили письмо Роду Бекстрому (Rod Beckstrom), в котором говорилось, что «единственное сформулированное к настоящему времени экономическое обоснование — это подготовленный по заказу ICANN отчет, который был широко раскритикован за отсутствие эмпирических данных и анализа», и спрашивалось, намеревается ли ICANN выполнить собственное обязательство по проведению экономического исследования.¹⁴⁴ В ответе Бекстрома было указано на два отчета, подготовленных Карлтоном, и на исследование вопросов вертикальной интеграции, проведенное в октябре 2008 года организацией CRA International. Бекстром утверждает, что «даже несмотря на очевидные преимущества конкуренции, обязательство ICANN использовать прозрачные и открытые процессы требует со стороны корпорации

¹⁴⁰ Эндрю Олман (Andrew Allemann), «ICANN публикует два «обеляющих» отчета для защиты своих позиций по новым рДВУ» («ICANN Releases Two 'Whitewash' Reports to Defend its Positions on new gTLDs»), *Domain Name Wire*, 5 марта 2009 г., <http://domainnamewire.com/2009/03/05/icann-releases-two-whitewash-reports-to-defend-its-positions-on-new-gtlds/>.

¹⁴¹ Михаил Фрумкин (Michael Froomkin), «Экономический отчет и анализ с очень серьезными изъянами» («Deeply, deeply flawed economic report and analysis»), *ICANN Watch*, 4 марта 2009 г., <http://www.icannwatch.org/article.pl?sid=09/03/05/0248231>.

¹⁴² ICANN, «Хронологический указатель [competition-pricing-prelim]», <http://forum.icann.org/lists/competition-pricing-prelim/>.

¹⁴³ Ассоциация международных товарных знаков, «Создание новых рДВУ и защита торговых марок» («Creation of New gTLDs and Trademark Protection»), 8 июля 2009 г., http://www.inta.org/index.php?option=com_content&task=view&id=2005&Itemid=153&getcontent=.

¹⁴⁴ Ламар Смит (Lamar Smith) и Говард Кобл (Howard Coble), письмо Роду Бекстрому (Rod Beckstrom), 15 сентября 2009 г., <http://www.icann.org/correspondence/smith-coble-to-beckstrom-15sep09-en.pdf>.

дополнительных действий» и заявляет, что ICANN «наймет экономистов для анализа и обобщения работы, выполненной к настоящему времени в отношении издержек и преимуществ новых рДВУ,...а затем оценит необходимость дополнительного исследования».¹⁴⁵

3.3 Предложение о выражении заинтересованности

Концепция модели выражения заинтересованности (ВЗ), в рамках которой потенциальные кандидаты могут выразить свою «заинтересованность» в строках доменов верхнего уровня до полного заполнения официальных заявок, была представлена на октябрьской конференции ICANN 2009 года в Сеуле различными участниками, главным образом, потенциальными кандидатами, разочарованными задержками и неопределенностью, окружающими программу новых рДВУ, и озабоченными возможностью того, что процесс, который становился все дороже, будет отложен на неопределенное время.¹⁴⁶ Модель ВЗ должна была послужить в качестве символа прогресса, помогающего продвинуть процесс вперед. На этой конференции Правление ICANN приняло резолюцию, поручающую персоналу корпорации «изучить потенциальное влияние запроса официального "выражения заинтересованности"» и представить проект предложения для рассмотрения Правлением на своем заседании в декабре 2009 года.¹⁴⁷ Правление отметило, что эта модель «позволит решить оставшиеся вопросы и поможет ICANN при планировании приближающегося раунда проекта новых рДВУ» и «вероятнее всего, внесет положительный вклад в понимание следующего: 1) экономического спроса на новые рДВУ; 2) возможного количества новых рДВУ, которые будут указаны в заявках; 3) соответствующих отраслевых данных».¹⁴⁸

11 ноября 2009 г. ICANN объявила о том, что она рассматривает возможность запроса выражения заинтересованности в новых рДВУ.¹⁴⁹ С 11 ноября по 11 декабря 2009 года ICANN открыла месячный период общественного обсуждения и обратилась с просьбой направлять комментарии относительно возможного вида модели ВЗ. (Примечание: в этом объявлении ICANN сообщила, что все, кто желает, чтобы их комментарии были обсуждены Правлением ICANN во время декабряского заседания, должны представить эти комментарии не позже 27 ноября.)¹⁵⁰

¹⁴⁵ Род Бекстром (Rod Beckstrom), письмо Ламару Смиты (Lamar Smith) и Говарду Коблу (Howard Coble), 22 сентября 2009 г., <http://www.domainnamenews.com/wp-content/uploads/2009/09/2009-09-22-letter-from-rod-beckstrom.pdf>.

¹⁴⁶ ICANN, «Обзор новых рДВУ: конференция ICANN, Сеул (Корея)», 26 октября 2009 г., <http://sel.icann.org/meetings/seoul2009/transcript-new-gtlds-program-overview-26oct09-en.txt>. Пример комментария потенциального кандидата Брета Фосетта (Bret Fausett) является характерным отражением этой озабоченности: «Есть люди, сжигающие свои деньги в попытке построить бизнес на этой платформе ICANN, а это очень трудная задача, поскольку цель неизвестна».

¹⁴⁷ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Сеул», 30 октября 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-30oct09-en.htm>.

¹⁴⁸ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Сеул», 30 октября 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-30oct09-en.htm>.

¹⁴⁹ ICANN, «Выражение заинтересованности в новых рДВУ: ICANN просит направлять комментарии и рекомендации», 11 ноября 2009 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-11nov09-en.htm>.

¹⁵⁰ ICANN, «Выражение заинтересованности в новых рДВУ», <http://www.icann.org/en/public-comment/public-comment-200912.htm#eoi-new-gtlds>; ICANN, «Хронологический указатель [eoi-new-gtlds]», <http://forum.icann.org/lists/eoi-new-gtlds/>; ICANN, «Выражение заинтересованности в

В этом цикле сбора комментариев общественности в число сторонников модели ВЗ вошли несколько компаний, специализирующихся в области интернет-маркетинга, консалтинговые фирмы ДВУ, самоидентифицировавшие себя потенциальные кандидаты на рДВУ (в том числе коммерческие компании и организации гражданского общества), а также GoDaddy. Их аргументом в пользу данной модели являлось то, что она даст толчок процессу подачи заявок и обеспечит участие только серьезно настроенных кандидатов. Комментарий потенциального кандидата на рДВУ Стефена Русковски (Stephen Ruskowski) является типичным примером мнения, выраженного сторонниками ВЗ:

Я приветствую прозрачность и одобряю любой фильтр, позволяющий гарантировать, что все кандидаты имеют серьезные намерения, жизнеспособную модель бизнеса и действуют из лучших побуждений. Ограничив цикл только теми, кто принимал участие в официальном ВЗ (с уплатой сопутствующих сборов, учитываемых затем в рамках полного сбора за рассмотрение заявки) позволит установить минимальный уровень обязательств и будет иметь большое значение для обеспечения целостности, упорядоченности и управляемости процесса сбора заявок. Кроме того, публичное раскрытие сведений будет способствовать раннему разрешению конфликтов и, возможно, поможет некоторым группам и лицам избежать более серьезных рисков, так как им станет известно о конкурентах, находящихся в лучшем положении или обладающих большим опытом.¹⁵¹

18 декабря 2009 г. ICANN опубликовала проект модели ВЗ, который предусматривал требование к потенциальным кандидатам представить сведения о себе и запрашиваемых ДВУ, а также внести депозит в размере 55 000 долл. США, чтобы принять участие в первом цикле сбора заявок на рДВУ. Те, кто не принимал участие в ВЗ, не имели права подать свою заявку на рДВУ в первом цикле.¹⁵² ICANN открыла второй период общественного обсуждения этой модели до 27 января 2010 г. Аргументы против предложенной модели сконцентрировались вокруг четырех основных моментов: эффективность, расходы, возможный протекционизм для членов ICANN и возможность создания вторичного рынка для «открытых позиций» ДВУ.¹⁵³

- 1. Эффективность.** В своем объявлении о проекте предложения по ВЗ ICANN указала, что целью ВЗ является сбор сведений о потенциальном количестве заявок, которые, в конечном итоге, будут получены. Оппоненты возражали, что многие серьезные кандидаты не будут участвовать в процессе ВЗ, чтобы избежать раскрытия своих идей относительно строк и предотвратить нежелательную

новых рДВУ: сводка комментариев (с 11 ноября по 11 декабря 2009 г.), 4 января 2010 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/summary-analysis-eoi-04jan10-en.pdf>.

¹⁵¹ Стефен Русковски, «ВЗ», 17 ноября 2009 г., <http://forum.icann.org/lists/eoi-new-gtlds/msg00009.html>.

¹⁵² ICANN, «Программа новых рДВУ: аспекты выражения заинтересованности и модели предварительной регистрации», 18 декабря 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/eoi-model-18dec09-en.pdf>.

¹⁵³ ICANN, «Выражение заинтересованности (ВЗ) в новых рДВУ: сводка и анализ комментариев общественности (с 11 ноября по 11 декабря 2009 г. и с 18 декабря 2009 г. по 27 января 2010 г.)», <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/summary-analysis-eoi-15feb10-en.pdf>.

конкуренцию (предлагаемый процесс ВЗ относился только к первому циклу приема заявок; последующие циклы были открыты для всех). Другие выразили мнение, что модель ВЗ преждевременная, учитывая проектное состояние Руководства для кандидата, и еще больше замедлит процесс сбора заявок, отвлекая внимание от других, более серьезных «комплексных проблем».

Сторонники модели ВЗ возражали на это, утверждая, что модель «осветит» панораму рДВУ, позволив лучше представить картину потенциальных кандидатов, избежать конфликтующих заявок и лучше проинформировать потенциальных кандидатов обо всех серьезных угрозах для их заявок.

- 2. Расходы.** Для многих сбор за ВЗ в размере 55 000 долларов резко выделился на фоне отсутствия аналогичного сбора на этапе ВЗ в первом цикле предложений рДВУ в 2000 г.¹⁵⁴ Противники сбора выражали обеспокоенность тем, что такая цена, по сути, заставит отказаться от подачи заявки некоммерческие организации, кандидатов из развивающихся стран и тех, кого затронул экономический кризис. В одном из комментариев утверждалось, что программа «не должна использоваться как средство получения доходов ICANN».

Сторонники сбора, в число которых входили многие самоидентифицировавшие себя потенциальные кандидаты, были убеждены, что он поможет эффективно предотвратить несерьезные предложения. Они также отметили, что сбор 55 000 долларов США за ВЗ войдет в состав сбора за оценку заявок в размере 185 000 долларов США, необходимого для полной оплаты заявки на ДВУ, а общие затраты на выход нового ДВУ в корневую зону составят около 500 000 долларов США, что делает сбор за ВЗ относительно небольшой частью всех расходов процесса. По их мнению, те, кто не сможет оплатить взнос на ВЗ, скорее всего, не смогут подать заявку на ДВУ и осуществлять управление им.

- 3. Возможный протекционизм для членов ICANN.** Оппоненты предложения по ВЗ опасались, что оно даст несправедливое преимущество тем, кто стремится принимать большее участие в деятельности ICANN, перед общей массой пользователей Интернета при подаче заявок на новые рДВУ. В частности, такую обеспокоенность высказал Эрик Бруннер-Уильямс (Eric Brunner-Williams), главный директор по технологиям Интернет-совета регистраторов (CORE), заявив, что идея ВЗ «поднимает глубинные вопросы антимонопольной политики и институционального доверия к самой ICANN, которая подстраивает правила на большую выгоду для группы участников, активно задействованных в процессах корпорации, чем для пользователей Интернета в целом».¹⁵⁵

¹⁵⁴ В 2000 году заинтересованным сторонам был направлен запрос представить краткое (не более чем на десяти страницах) описание своего предложения, указав наиболее вероятное содержание своих будущих официальных заявок. До официальной подачи кандидатом своей заявки никакие сборы не взимались. ICANN, «Тема конференции ICANN в Йокогаме: ввод новых доменов верхнего уровня», 13 июня 2000 г., <http://www.icann.org/en/meetings/yokohama/new-tld-topic.htm#V>.

¹⁵⁵ ICANN, «Выражение заинтересованности в новых рДВУ: сводка комментариев (с 11 ноября по 11 декабря 2009 г.)», 4 января 2010 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/summary-analysis-eoi-04jan10-en.pdf>.

Защитники модели, в том числе Ричард Тиндел (Richard Tindal) (старший вице-президент регистратора доменных имен eNOM), отметили, что правила получения нового рДВУ остаются неизменными, независимо от того, кто подает заявку, а качественно проведенная информационная кампания обеспечит возможность всех потенциальных участников процесса ВЗ подать свои заявки.¹⁵⁶

В своем анализе комментариев общественности ICANN отметила, что, если Правление утвердит предложение по ВЗ, ему потребуется организовать широкомасштабную информационную кампанию, чтобы обеспечить осведомленность всех потенциальных кандидатов об этой программе.¹⁵⁷

- 4. Возможность создания вторичного рынка ДВУ.** Некоторые оппоненты, включая корпорации Майкрософт и Time Warner, выразили опасения, что кандидаты могут попытаться «играть с системой», сначала представив несколько заявлений о ВЗ, а затем изменив свою точку зрения и продав эти ДВУ тем, у кого имеется реальная заинтересованность в управлении такими ДВУ и возможность заплатить сумму, превышающую первоначальные расходы. Сторонники системы ВЗ, включая Ричарда Тиндела (Richard Tindal), отметили, что каждая заявка на ВЗ стоит 55 000 долларов США и не дает никаких гарантий того, что необходимый ДВУ будет фактически получен, поэтому вероятность того, что кто-либо примет решение о том, что потенциальные возможности в такой ситуации превышают финансовые риски, достаточно мала.¹⁵⁸

ICANN получила около 400 комментариев общественности за время проведения двух форумов по предложению ВЗ. В своем анализе этих комментариев персонал ICANN отметил, что хотя «во многих откликах, содержащих возражения, фактически признается приемлемость ВЗ при проведении этого процесса определенным образом», имеется «согласованное мнение о необходимости решения некоторых других комплексных проблем до запуска процесса ВЗ или программы рДВУ».¹⁵⁹

ICANN провела общественное обсуждение предложения о ВЗ на конференции в Найроби в марте 2010 года, во время которого наблюдалось очень мало согласия.¹⁶⁰ ПКК также провел обсуждение ВЗ и направил Правлению коммюнике, где выразил «сомнения в преимуществах дальнейшего развития отдельного процесса ВЗ, который может отвлечь

¹⁵⁶ Ричард Дж. Тиндел (Richard J Tindal), «Включение света: выражение заинтересованности в новых ДВУ» («Switching on the Light: Expression of Interest for New TLDs»), *Circle ID*, 25 февраля 2010 г., http://www.circleid.com/posts/switching_on_the_light_expression_of_interest_tlds/.

¹⁵⁷ ICANN, «Выражение заинтересованности (ВЗ) в новых рДВУ: сводка и анализ комментариев общественности (с 11 ноября по 11 декабря 2009 г. и с 18 декабря 2009 г. по 27 января 2010 г.)», <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/summary-analysis-eoi-15feb10-en.pdf>.

¹⁵⁸ Ричард Дж. Тиндел (Richard J Tindal), «Включение света: выражение заинтересованности в новых ДВУ» («Switching on the Light: Expression of Interest for New TLDs»), *Circle ID*, 25 февраля 2010 г., http://www.circleid.com/posts/switching_on_the_light_expression_of_interest_tlds/.

¹⁵⁹ ICANN, «Выражение заинтересованности (ВЗ) в новых рДВУ: сводка и анализ комментариев общественности (с 11 ноября по 11 декабря 2009 г. и с 18 декабря 2009 г. по 27 января 2010 г.)», <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/summary-analysis-eoi-15feb10-en.pdf>.

¹⁶⁰ ICANN, «Последние новости о программе новых рДВУ и круглый стол по вопросам ВЗ», 8 марта 2010 г., <http://nbo.icann.org/node/8877>.

внимание и ресурсы от окончательной доработки программы новых рДВУ».¹⁶¹ На этой конференции Правление ICANN проголосовало против реализации модели ВЗ, заявив о том, что она внесет ненужную путаницу и задержки, а также отвлечет ресурсы от других критически важных проблем.¹⁶² Генеральный директор и президент ICANN Род Бекстром (Rod Beckstrom) сказал, что предложение о ВЗ, в случае его принятия, привело бы к «добавлению еще одного этапа, еще одного процесса и еще одной группы обсуждений и дискуссий в сообществе» в рамках процесса рДВУ.¹⁶³ Некоторые проинтервьюированные из числа лиц, представивших свои комментарии при проведении общественного обсуждения, выразили озабоченность тем, что такое объяснение решения Правления не является достаточным, с учетом того факта, что во многих представленных комментариях на самом деле была выражена поддержка ВЗ.¹⁶⁴

3.4 Проблемы, связанные с торговыми марками, и группа подготовки рекомендаций по реализации

Одна из четырех «комплексных проблем», выявленных персоналом ICANN при анализе комментариев к первой редакции проекта Руководства для кандидата: проблемы, относящиеся к защите торговых марок, привлекла наибольшее внимание общественности.

У многих владельцев торговых марок ввод новых рДВУ вызывает опасения в отношении защиты торговых марок. ICANN серьезно относится к этим опасениям; в списке из двадцати принципов, изложенных в рекомендациях ОПРИ, необходимость защиты торговых марок стоит на третьем месте, выше необходимости предотвращения технической нестабильности DNS и необходимости обеспечить сохранение международных норм в области прав человека.¹⁶⁵

Рекомендации ОПРИ также предусматривают необходимость предотвратить появление ДВУ, которые «похожи до смешения» на существующие домены верхнего уровня или зарезервированные имена; эта рекомендация стоит на втором месте. Хотя указанная рекомендация не содержит прямых ссылок на торговые марки, в сопроводительных примечаниях к ней широко рассматриваются законы о торговых марках. В комментарии к этой рекомендации Аври Дориа (Avri Doria), занимавшая в то время пост председателя Совета ОПРИ, выразила свою озабоченность ее формулировкой, отметив следующее:

¹⁶¹ ПКК, «Коммюнике ПКК — Найроби», 11 марта 2010 г., http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf.

¹⁶² ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Найроби», 12 марта 2010 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-12mar10-en.htm>; Элиза Купер (Elisa Cooper), статья «EI, EI — NO! », *Circle ID*, 12 марта 2010 г., http://www.circleid.com/posts/20100312_icann_expression_of_interest_ei_ei_no/.

¹⁶³ Ascio, «Ключевые аспекты конференции ICANN, проведенной 7–12 марта в Найроби, Кения» («Highlights from the ICANN Meeting 7-12 March—Nairobi, Kenya»), 25 марта 2010 г., <http://www.ascio.com/NewsContent.aspx?id=296>.

¹⁶⁴ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹⁶⁵ ОПРИ, «Итоговый отчет — Ввод новых общих доменов верхнего уровня», 8 августа 2007 г., <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part08aug07.htm>.

По моему мнению, вследствие использования юридических формулировок из области законодательства о торговых марках, мы создали скрытое дублирование рекомендаций 2 и 3. То есть я считаю, что как рекомендация 2, так и рекомендация 3 могут использоваться для защиты торговых марок и других прав на интеллектуальную собственность, и, хотя в рекомендации 3 содержатся конкретные ограничения, рекомендация 2 остается открытой для полной и разнообразной интерпретации.¹⁶⁶

В рамках законов о торговых марках концепция «похожести до смешения» содержит правовой стандарт, отличающийся от концепции «вероятности смешения». Два имени — Acme Hardware и Acme Realty — могут быть «похожи до смешения», но, поскольку они используются для различных товаров и услуг, вероятность смешения мала и поэтому не нарушает прав владельцев этих торговых марок. Профессор права Американского университета Кристин Фарлей (Christine Farley) поясняет, что для политики в отношении доменных имен, где только запрашиваемая строка рассматривается как «похожая до смешения», это является единственно применимым стандартом, поскольку у доменных имен отсутствует контекст реального мира, необходимый для определения «вероятности смешения». Она пишет, что рекомендация ОПРИ «приравнивает доменные имена к торговым маркам как юридически защищаемой собственности», и указывает, что в соответствии с предлагаемыми стандартами Американский университет, который в настоящее время владеет доменом american.edu, теоретически сможет не допустить регистрации домена .american. Более того, она отмечает, что торговые марки, как правило, относятся к конкретному региону или рынку, в то время как доменные имена являются международными; «подход без учета индивидуальных особенностей приведет к замешательству потребителей в одном месте и одновременно неоправданно ущемит право на свободу слова в другом месте».¹⁶⁷

Другую половину участников дискуссии составляют владельцы торговых марок, которые боятся, что ввод новых рДВУ усугубит существующие проблемы за счет нарушения прав на торговые марки и киберсквоттинга. Они опасаются необходимости «защитных регистраций» своих торговых марок в качестве рДВУ (затратного процесса, расходы на который составляют 185000 долларов США на один рДВУ), а также необходимости покупки доменов второго уровня в каждом новом ДВУ для защиты своих брендов. По их убеждению, мониторинг и усиление торговых марок в большом количестве новых реестров доменов окажется неподъемной задачей.¹⁶⁸ (Не все согласны с этими утверждениями. Используя данные о рассмотрении дел в рамках единой политики разрешения споров по доменам за десятилетний

¹⁶⁶ ОПРИ, «Итоговый отчет — Ввод новых родовых доменов верхнего уровня», сноска 39, 8 августа 2007 г., <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part-a-08aug07.htm>.

¹⁶⁷ Кристин Хейт Фарлей (Christine Haight Farley), «Конвергентность и несовместимость: законы о торговых марках и ввод новых родовых доменов верхнего уровня ICANN» («Convergence and Incongruence: Trademark Law and ICANN's Introduction of New Generic Top-Level Domains»), Вашингтонский колледж права, документ № 2009-22, <http://ssrn.com/abstract=1400304>.

¹⁶⁸ Джошуа С. Джарвис (Joshua S. Jarvis), «Новые рДВУ на правильном пути, несмотря на озабоченность в отношении торговых марок» («New gTLDs Still On Track Despite Trademark Concerns»), *блог по вопросам торговых марок и авторского права*, 2 апреля 2010, <http://www.trademarkandcopyrightlawblog.com/2010/04/articles/domain-names/new-gtlds-still-on-track-despite-trademark-concerns/>.

период, Фред Крюгер (Fred Kreuger) и Энтони Ван Куверинг (Antony Van Couvering) из компании Minds + Machines оценили общие ежегодные расходы владельцев торговых марок, проистекающие из необходимости защиты марок в новых рДВУ, на уровне, не превышающем 0,10 доллара США на одну торговую марку в масштабах всего мира.¹⁶⁹⁾

На конференции ICANN, проведенной в марте 2009 года в Мехико, Правление приняло решение поручить постоянной группе ОПРИ по вопросам интеллектуальной собственности сформировать группу подготовки рекомендаций по реализации (ГРР) для «разработки и предложения вариантов решения комплексной проблемы защиты торговых марок в связи с введением новых рДВУ».¹⁷⁰ Эта резолюция была принята в ответ на предложение «членов сообщества, обладающих знаниями и опытом в данной области»¹⁷¹ В ход интервью выяснилось, что этими членами сообщества были члены постоянной группы ОПРИ по вопросам интеллектуальной собственности (ГИС).¹⁷² В сотрудничестве с персоналом ICANN группа по вопросам интеллектуальной собственности сформировала ГРР. Согласно резолюции Правления эта группа должна была «состоять из лиц, представляющих разные страны, имеющих знания, навыки и опыт в области защиты товарных знаков, защиты потребителей или законодательства о конкуренции, а также взаимодействия товарных знаков и системы доменных имен». Резолюция также поручала группе рекомендаций по реализации «запросить мнение заинтересованных групп до своего первого заседания, чтобы к моменту начала работ она располагала мнением широкой общественности».¹⁷³

Состав ГРР был подвергнут критике со стороны участников отрасли доменных имен и РКК за то, что в эту группу вошли только представители отрасли защиты торговых марок и не вошли потребители, пользователи Интернета и владельцы доменных имен. РКК в своем заявлении в связи с итоговым отчетом ГРР выразил следующее мнение: «Мы обеспокоены тем, что ряду квалифицированных лиц, выразивших свои интерес к участию в работе ГРР, бесцеремонно отказали без объяснения причин».¹⁷⁴ Эти мнения прозвучали также в нескольких интервью. Проинтервьюированные также поднимали вопросы относительно процессов, обусловивших создание ГРР, сосредоточив особое внимание на том, соответствует ли формирование группы экспертов из числа лиц, ведущих в одну из подгрупп ОПРИ, обязательству ICANN использовать восходящий подход к формированию политики с участием многих заинтересованных сторон.¹⁷⁵

¹⁶⁹ Фред Крюгер (Fred Kreuger) и Энтони Ван Куверинг (Antony Van Couvering), «Количественный анализ нарушения прав на торговые марки и расходов владельцев торговых марок в новых рДВУ» («A Quantitative Analysis of Trademark Infringement and Cost to Trademark Holders in New gTLDs», рабочий документ 2010-1 компании Minds + Machines, 10 февраля 2010 г., <http://www.mindsandmachines.com/wp-content/uploads/M+M-Quantitative-Analysis-of-Cost-of-New-TLDs-to-Trademarks.pdf>).

¹⁷⁰ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Мехико», 6 марта 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-06mar09.htm>.

¹⁷¹ Из того же источника.

¹⁷² Интервью, сентябрь 2010 г.

¹⁷³ Из того же источника.

¹⁷⁴ РКК, «Заявление комитета в рамках общественного обсуждения итогового отчета группы подготовки рекомендаций по реализации (ГРР) от 29 мая 2009 года», 7 июля 2009 г., <https://www.atlarge.icann.org/files/atlarge/correspondence-07jul09-en.pdf>.

¹⁷⁵ Интервью, сентябрь 2010 г.

Заседания ГРР проходили в формате телеконференций, и группа также провела два личных заседания (одно в Вашингтоне, округ Колумбия, и одно в Сан-Франциско, оба при поддержке со стороны персонала ICANN) в период с 25 марта 2009 года до представления своего итогового отчета Правлению ICANN 6 мая 2009 года. Проект отчета этой группы, опубликованный 24 апреля 2009 года, был доступен для общественного обсуждения в период 24 апреля — 24 мая 2009 года. Итоговый отчет был опубликован для общественного обсуждения в период 29 мая — 29 июня 2009 года; этот период был впоследствии продлен до 6 июля 2009 года. Часть проинтервьюированных выразила озабоченность реакцией ICANN на итоговый отчет ГРР. Они отметили, что, хотя Правление ICANN поручило ГРР подготовить отчет «для рассмотрения сообществом ICANN на конференции в Сиднее [июнь 2009 г.]»,¹⁷⁶ ГРР не была предоставлена возможность личной встречи с Правлением на этой конференции.¹⁷⁷ (Однако рекомендации ГРР обсуждались на консультационном заседании по вопросам защиты торговых марок и предотвращения злонамеренного поведения.¹⁷⁸)

В итоговом отчете ГРР, опубликованном в мае 2009 г., были предложены следующие механизмы защиты торговых марок:

- центр обмена информацией по ИС, список марок, пользующихся всемирной защитой, и соответствующие механизмы защиты прав, а также стандартные механизмы защиты прав на предварительном этапе;
- единая система быстрой приостановки (ЕСБП);
- процедура разрешения разногласий в отношении товарных знаков после делегирования (ПРРПД);
- требования к Whois для новых ДВУ;
- использование алгоритма анализа строковых коллизий во время первоначальной проверки.¹⁷⁹

Эти рекомендации вызвали многочисленные возражения, которые описаны в подготовленном персоналом ICANN анализе комментариев общественности к итоговому отчету ГРР.¹⁸⁰ Среди них:

1. Ассоциация международных товарных знаков, в целом, похвалила рекомендации ГРР, но выразила озабоченность тем, что они «могут оказаться недостаточными

¹⁷⁶ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Мехико», 6 марта 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-06mar09.htm>.

¹⁷⁷ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹⁷⁸ ICANN, «Программа новых рДВУ — консультационное заседание по вопросам защиты торговых марок и предотвращения злонамеренного поведения», 24 июня 2009 г., <http://syd.icann.org/node/3788>.

¹⁷⁹ ICANN, «Итоговый отчет по защите торговых марок в новых рДВУ», 29 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/irt-final-report-trademark-protection-29may09-en.pdf>.

¹⁸⁰ ICANN, «Сводный анализ комментариев общественности к итоговому отчету ГРР (процесс после делегирования и другие комментарии)», октябрь 2009 г., https://st.icann.org/data/workspaces/new-gtld-overarching-issues/attachments/trademark_protection:20091006224010-0-1875/original/summary-analysis-irt-final-report-04oct09-en.pdf.

для решения потенциальных проблем, связанных с неограниченным расширением НДВУ [новых рДВУ]».¹⁸¹

2. Некоторые высказали опасения, что центр обмена информацией по ИС, который будет служить хранилищем прав на торговые марки (включая названия семейства товаров, фирменные наименования, незарегистрированные марки и глобально защищенные марки), может «стать шагом в направлении создания новой глобальной системы товарных знаков», создание которой «выходит за рамки деятельности и полномочий ICANN». В комментариях, представленных ГНКП и РКК, выражалась озабоченность тем, что создание такого центра обмена информацией «может в значительной степени дискредитировать ICANN».
3. Список марок, пользующихся всемирной защитой (GPML), будет препятствовать регистрации рДВУ и доменных имен второго уровня, совпадающих с любой из зарегистрированных в нем торговых марок. Этот список будет содержать только торговые марки, зарегистрированные в странах каждого из пяти глобальных регионов, определенных ICANN. Аргументы противников этого предложения состоят в том, что регистрация торговой марки в каждом регионе с целью ее включения в список GPML станет серьезным бременем для владельцев торговых марок, обеспечивая при этом относительно слабую защиту. В текущей редакции проекта Руководства для кандидата список глобально защищенных торговых марок не упоминается.
4. Джордж Кирикос (George Kirikos) в своем комментарии называет единую систему быстрой приостановки (ЕСБП) «экстремистским взглядом на права интеллектуальной собственности, защищающим интересы ИС, в сравнении с ЕПРД» [действующими в ICANN едиными правилами рассмотрения споров о доменных именах], «выходящим далеко за рамки процессов, защищаемых законом и надлежащими правовыми процедурами». Оппоненты ЕСБП опасаются, что она может стать «удобным и дешевым инструментом обратного перехвата доменных имен».
5. Борцы за неприкосновенность личной жизни обеспокоены тем, что требования к Whois могут создать угрозу свободе слова. В заявлении, представленном на конференции ICANN в Сиднее в июне 2009 года, Расширенное сообщество, Расширенный консультативный комитет и Постоянная группа некоммерческих пользователей отмечают, что требования к Whois не учитывают международные стандарты или национальное законодательство в сфере защиты неприкосновенности личной жизни.¹⁸²

Этот отчет подвергся критике за серьезное смещение в сторону существующих интересов ИС и выход за границы как действующего законодательства по защите авторских прав и торговых марок, так и собственных полномочий ICANN путем предложения ICANN взять на себя ответственность за контроль над соблюдением законодательства о торговых

¹⁸¹ Энтони Дж. Биллер (Anthony J. Biller) и Дженифер Биск (Jennifer Bisk), «Кто станет владельцем домена .amazon? Ожидаемый захват территории доменных имен» («Who is Going to Own DotAmazon? The Pending Domain Name Land Grab», Landslide 2 (2009 г.).

¹⁸² ICANN, «Совместное заявление РКК, Расширенного сообщества и ГНКП, сделанное на сиднейской конференции в отношении отчета ГПП», 25 июня 2009 г., http://st.icann.org/gnso-liaison/index.cgi?at_large_irt_process_working_group.

марках в доменах второго и третьего уровня. В своем совместном заявлении, опубликованном в июне 2009 года, Расширенный консультативный комитет и Постоянная группа некоммерческих пользователей утверждают, что «в случае с отчетом ГРР отсутствует как открытость, так и прозрачность» и объявляют о своем официальном несогласии с предложениями по введению списка глобально защищенных марок, единой системы быстрой приостановки и расширенных наборов данных Whois.¹⁸³

После опубликования отчета ГРР Правление 12 октября 2009 года направило письмо Совету ОПРИ для ускоренного анализа, сообщив о своем намерении выполнить несколько рекомендаций ГРР, если Совет ОПРИ не проголосует против этого.¹⁸⁴ 28 октября 2009 года ОПРИ призвал участников из всех заинтересованных групп сформировать расширенную рабочую группу «по особым вопросам, касающимся торговых марок» (ВТМ). Работа группы по ВТМ была направлена на выработку согласованного мнения, отражающего согласованные и компромиссные позиции. 11 декабря 2009 года отчет группы¹⁸⁵ был одобрен Советом ОПРИ, который «принял решение о том, что предложение группы по ВТМ создать Центр обмена информацией по торговым маркам и Единую процедуру быстрой приостановки, описанное в отчете группы по ВТМ, является более эффективным и пригодным для реализации решением, чем соответствующие модели реализации, предложенные персоналом и описанные в пояснительной записке к третьей редакции проекта Руководства для кандидата».¹⁸⁶ ОПРИ опубликовала отчет группы по ВТМ для общественного обсуждения в период после своего совещания в декабре 2009 до 26 января 2010 г.

ICANN пересмотрела предложения в отношении центра обмена информацией по ИС и единой системы быстрой приостановки в проекте Руководства для кандидата с целью учета рекомендаций группы по ВТМ и опубликовала эти новые предложения для общественного обсуждения 15 февраля 2010 года. На своем заседании в марте 2010 года Правление проголосовало за анализ общественных комментариев к новым предложениям и создание соответствующих руководящих указаний для включения в проект Руководства для кандидата на новые рДВУ. Правление также приняло решение проанализировать комментарии общественности к ПРРПД и «объединить указанные комментарии надлежащим образом» в проекте Руководства для кандидата.¹⁸⁷

По мнению некоторых проинтервьюированных, рабочая группа по ВТМ являлась примером восходящей модели разработки политики с участием многих заинтересованных сторон, которой обязалась придерживаться ICANN. Некоторые

¹⁸³ ICANN, «Совместное заявление РКК, Расширенного сообщества и ГНКП, сделанное на сиднейской конференции в отношении отчета ГРР», 25 июня 2009 г., http://st.icann.org/gnso-liaison/index.cgi?at_large_irt_process_working_group.

¹⁸⁴ ОПРИ, «Письмо Рода Бекстрема и Питера Денгейта-Траша Совету ОПРИ», 12 октября 2009 г., <http://gnso.icann.org/correspondence/beckstrom-to-gnso-council-12oct09-en.pdf>.

¹⁸⁵ ОПРИ, «Рекомендации рабочего комитета по особым вопросам, касающимся торговых марок», Рабочий комитет по особым вопросам, касающимся торговых марок, 11 декабря 2009 г., <http://gnso.icann.org/issues/sti/sti-wt-recommendations-11dec09-en.pdf>.

¹⁸⁶ ОПРИ, «Протоколы Совета ОПРИ», 17 декабря 2009 г., <http://gnso.icann.org/meetings/minutes-council-17dec09-en.htm>.

¹⁸⁷ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Найроби», 12 марта 2010 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-12mar10-en.htm>.

выразили мнение, что ICANN следовало сформировать рабочую группу по ВТМ в ответ на первоначальную озабоченность сообщества проблемами защиты торговых марок, а не передавать эти проблемы на рассмотрение ГРР. Эта точка зрения, в целом, была связана с убеждением, что, хотя перед ГРР была поставлена официальная задача разработки рекомендаций относительно внедрения политик защиты торговых марок, разработанных ОПРИ, на самом деле, ее работа также включала самостоятельную разработку политики. Поскольку ОПРИ является органом, отвечающим за «разработку независимой политики и рекомендаций Правлению ICANN в отношении родовых доменов верхнего уровня»,¹⁸⁸ по мнению некоторых проинтервьюированных проблемы защиты торговых марок следовало сразу передать ОПРИ, после выражения сообществом существенной озабоченности.¹⁸⁹ По мнению других, ICANN поступила правильно, проконсультировавшись с экспертами по вопросу реализации политической рекомендации ОПРИ о том, что «строки не должны нарушать существующие законные права третьих лиц».¹⁹⁰

В текущей редакции проекта Руководства для кандидата содержится положение, предусматривающее проверку схожести запрашиваемых рДВУ на существующие ДВУ, зарезервированные имена (список из 34 строк, таких как «example», «test» и «tld»), строки рДВУ, на которые уже поданы заявки, и строки, на которые уже поступили заявки как на интернационализированные доменные имена национальных ДВУ. Домены второго уровня не будут включены в процесс анализа схожести строк. Владельцы торговых марок могут направлять возражения против заявок на рДВУ согласно проекту правил ВОИС по урегулированию споров в отношении новых рДВУ.

3.5 Роль Правительственного консультативного комитета

В марте 2007 года ПКК представил Правлению ICANN список принципов в отношении новых рДВУ.¹⁹¹ В преамбуле к этому списку подчеркивается «суверенное право государств» в отношении «международных вопросов государственной политики, связанных с Интернетом», сформулированное на всемирном саммите 2003 года в Декларации информационного общества. В ней также указывается на собственный устав ICANN, где содержится обязательство организации по «налаживанию и поддержке крупномасштабного информированного участия, отражающего функциональное, географическое и культурное разнообразие Интернета на всех уровнях разработки политики и принятия решений» и «признанию ответственности государственных и общественных властей за общественную политику и своевременное принятие во внимание рекомендаций данных государственных и общественных властей». За

¹⁸⁸ ICANN, «Устав Корпорации Интернета по распределению адресов и номеров», с поправками от 25 июня 2010 г., <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>.

¹⁸⁹ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹⁹⁰ Интервью, сентябрь 2010 г.; ОПРИ, «Итоговый отчет — Ввод новых общих доменов верхнего уровня», 8 августа 2007 г., <http://gnso.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-parta-08aug07.htm>.

¹⁹¹ ПКК, «Принципы ПКК в отношении новых рДВУ», 28 марта 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf.

преамбулой следует список принципов, которые, по мнению ПКК, «необходимо уважать».¹⁹²

В итоговом разделе данного документа содержится формулировка, что в соответствии с уставом «ICANN должна консультироваться с ПКК в необходимых случаях в отношении любых вопросов, касающихся реализации этих принципов», и если «любой из членов ПКК или другие правительства официально выразят свою озабоченность какими-либо проблемами, относящимися к новым рДВУ, Правление ICANN обязано полностью рассмотреть эти вопросы и четко объяснить, каким образом оно планирует их решать».¹⁹³

В течение всего процесса разработки программы новых рДВУ ПКК направлял свои комментарии Правлению ICANN через ряд различных каналов, включая подготовленный в марте 2007 г. документ принципов ПКК, коммюнике, публикуемые после каждого заседания ПКК и прямые письма.

В ходе интервью была выявлена напряженность среди различных заинтересованных сторон в связи с конкретной ролью ПКК в разработке программы новых рДВУ. Конкретные проблемы включали своевременность рекомендаций ПКК, направляемых Правлению, отсутствие реакции персонала и Правления на рекомендации ПКК, а также роль ПКК в процессах разработки политики ICANN.¹⁹⁴

- **Своевременность рекомендаций ПКК.** Некоторые проинтервьюированные выразили озабоченность тем, что ПКК задерживает ход программы новых рДВУ, направляя свои рекомендации слишком поздно; например, выражая опасения, связанные со стандартом морали и общественного порядка (см. раздел 3.1), или озвучивая свои взгляды на одну редакцию проекта Руководства для кандидата после опубликования следующей редакции. Некоторые задали вопрос: почему, несмотря на присутствие отдельных членов ПКК на заседаниях рабочей группы, ПКК в целом остался неосведомленным о проблемах, обсуждавшихся на этих заседаниях, реагируя на конкретные проблемы спустя месяцы, а то и годы после их первого рассмотрения. Другие проинтервьюированные отметили, что ПКК, как правило, пытается выработать согласованное мнение перед представлением рекомендаций Правлению, а этот процесс включает продолжительные консультации с национальными правительствами. Проинтервьюированные отметили, что данный процесс часто осложняется тем, что ПКК получает объемные документы для обсуждения всего за несколько недель до своих заседаний, и это затрудняет своевременное выполнение задачи прочтения и обсуждения этих документов с национальными правительствами для формирования согласованного мнения.

¹⁹² ПКК, «Принципы ПКК в отношении новых рДВУ», 28 марта 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf.

¹⁹³ Из того же источника.

¹⁹⁴ Интервью, сентябрь 2010 г.

- **Реакция персонала и Правления на рекомендации ПКК.** Некоторые проинтервьюированные выразили озабоченность тем, что, поскольку Правление получает информацию в основном из справочных материалов, подготовленных персоналом, а эти справочные материалы недоступны общественности, неясно, проинформировано ли Правление о рекомендациях ПКК надлежащим образом. Некоторые проинтервьюированные выразили озабоченность тем, что рекомендации ПКК в значительной мере игнорируются Правлением. Это не соответствует уставу ICANN, который требует от Правления принимать рекомендации ПКК во внимание «при формулировании и принятии политик» и обосновывать все свои решения, противоречащие рекомендациям ПКК.
- **Роль ПКК в разработке политик.** Как отмечалось выше, некоторые проинтервьюированные выразили озабоченность отсутствием своевременного рассмотрения рекомендаций ПКК в рамках разработки программы новых рДВУ. Одним из примеров является позиция ПКК в отношении использования географических названий в качестве доменов верхнего уровня: в семи официальных коммюнике и двух письмах ПКК в период с октября 2007 года по август 2009 года выражалась озабоченность ПКК возможностью неограниченного использования географических названий без одобрения со стороны правительств и содержался запрос на ужесточение положений по данному вопросу в проекте Руководства для кандидата. Другие проинтервьюированные выразили озабоченность тем, что ПКК выходит за рамки своих полномочий при формулировании рекомендаций, которые были представлены в процесс рДВУ, пытаясь определять или влиять на определение политики независимо, игнорируя при этом рекомендации по вопросам политики, представленные ОПРИ. Проинтервьюированные также высказали несовпадающие точки зрения относительно значения консультативной роли ПКК: некоторые считают, что ПКК правомерно предоставлен больший вес, чем другим консультативным комитетам, в то время как по мнению других, ПКК должен играть менее значительную роль. Точка зрения других проинтервьюированных заключается в том, что рекомендации ПКК менее полезны, чем они могли бы быть, и выражают озабоченность тем, что ПКК часто формулирует определенные принципы (например, свою точку зрения на использование географических названий в доменах верхнего уровня) не предлагая решений в отношении того, как применить эти принципы на практике.

3.5.1 Географические названия

В принципах ПКК в отношении новых рДВУ говорится, что ICANN должна «избегать употребления названий стран, территорий и мест, а также описаний языков или народов стран, территорий и регионов до заключения соглашений с соответствующими правительствами и органами государственной власти», а реестры кандидатов должны

внедрить процедуры «бесплатной блокировки имен национальной и географической значимости на втором уровне любого нового рДВУ по требованию правительств».¹⁹⁵

По мнению ученого, занимающегося проблемами управления Интернетом, и одного из основателей постоянной группы некоммерческих пользователей Милтона Мюллера (Milton Mueller), ПКК в течение долгого времени выражает свою озабоченность использованием названий стран, регионов, языков или имен людей в качестве доменных имен. Он пишет о том, что еще в 1998 году ПКК «потребовал... от ICANN воздержаться» от присвоения таких имен.¹⁹⁶ Мюллер утверждает, что после первого расширения зоны ДВУ в 2000 году согласно имеющимся сведениям генеральный директор Европейской Комиссии направил президенту ICANN письмо с просьбой предоставить правительствам право первоочередной регистрации в зоне новых ДВУ кодов стран по классификации ISO (например, uk.biz и gbr.biz). В 2001 году ПКК направил запрос, который был одобрен ICANN, зарезервировать все названия стран в ДВУ .info для правительственного использования. Мюллер указывает, что Организация поддержки доменных имен (предшественник ОПРИ) не участвовала в принятии этого решения, несмотря на свою обязанность предлагать политику в отношении ДВУ.

В своем коммюнике, опубликованном в октябре 2007 года, ПКК выразил озабоченность тем, что в рекомендациях ОПРИ относительно новых рДВУ не были «должным образом приняты во внимание» принципы ПКК, касающиеся использования названий стран в новых рДВУ.¹⁹⁷ ПКК снова поднимал этот вопрос в своих коммюнике, опубликованных в июне 2008 г.,¹⁹⁸ в ноябре 2008 г.,¹⁹⁹ в марте 2009 г.,²⁰⁰ в июне 2009 г.,²⁰¹ в октябре 2009 г.²⁰² и в марте 2010 г.,²⁰³ а также в письмах, направленных 24 апреля²⁰⁴ и 18 августа 2009 г.²⁰⁵

¹⁹⁵ ПКК, «Принципы ПКК в отношении новых рДВУ», 28 марта 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf.

¹⁹⁶ Милтон Мюллер (Milton Mueller), «Правительства и названия стран: трансформация ICANN в межправительственную систему» («Governments and Country Names: ICANN's Transformation into an Intergovernmental Regime»), <http://istweb.syr.edu/~mueller/gacnames.pdf>.

¹⁹⁷ ПКК, «Коммюнике ПКК — Лос-Анджелес», 31 октября 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_30_Los_Angeles_Communique.pdf.

¹⁹⁸ ПКК, «Коммюнике ПКК — Париж», 26 июня 2008 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_32_Paris_Communique.pdf.

¹⁹⁹ ПКК, «Коммюнике ПКК — Каир», 5 ноября 2008 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_33_Cairo_Communique.pdf.

²⁰⁰ ПКК, «Коммюнике ПКК — Мехико», 5 марта 2009 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_34_Mexico_City_Communique_English.pdf.

²⁰¹ ПКК, «Коммюнике ПКК — Сидней», 24 июня 2009 г., <http://gac.icann.org/system/files/Sydney%20Communique.pdf>.

²⁰² ПКК, «Коммюнике ПКК — Сеул», 8 октября 2009 г., http://gac.icann.org/system/files/Seoul_communique.pdf.

²⁰³ ПКК, «Коммюнике ПКК — Найроби», 10 марта 2010 г., http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf.

²⁰⁴ Письмо Яниса Карклинса (Janis Karklins) Полу Туоми (Paul Twomey), 24 апреля 2009 г., <http://www.icann.org/correspondence/karklins-to-twomey-24apr09.pdf>.

²⁰⁵ Письмо Яниса Карклинса (Janis Karklins), председателя Правительственного консультативного комитета, посла Латвии во Франции Питеру Денгейту Трашу (Peter Dengate Thrush), председателю Правления, 18 августа 2009 г., <http://www.icann.org/correspondence/karklins-to-dengate-thrush-18aug09-en.pdf>.

Вторая редакция проекта Руководства для кандидата, опубликованная 19 февраля 2009 года, требовала от кандидатов, желающих зарегистрировать рДВУ на основе географических названий, представить «доказательства поддержки или отсутствия возражений со стороны соответствующего правительства или органа государственной власти».²⁰⁶ В ходе дальнейших переговоров с Правлением после опубликования этой редакции проекта Руководства для кандидата ПКК признал, что это было улучшением первой редакции, но еще не полностью отражает точку зрения ПКК.²⁰⁷ В ответ на это представители Коммерческой коалиции Интернета потребовали сообщить, почему ICANN предпочла рекомендации ПКК рекомендациям ОПРИ, в которых географические названия были защищены в меньшей степени.²⁰⁸

Некоторые проинтервьюированные поддержали право правительств возражать против ДВУ, использующих географические названия, с учетом государственного суверенитета. Некоторые поддержали ограниченное использование этих прав, например, в отношении ДВУ городов, когда суверенитет правительств четко определен, но не в отношении региональных или иных ДВУ, когда суверенитет менее очевиден. Другие выразили опасения, что получение правительственного одобрения окажется слишком сложной задачей для некоторых кандидатов на ДВУ (особенно в развивающихся странах), или, что предоставление правительствам права не разрешать использования ДВУ с географическими названиями выходит за рамки текущих полномочий правительств возражать против использования географических названий в других областях, например коммерческих предприятиях.²⁰⁹

3.5.2 Предложение о выражении заинтересованности

Правление ICANN ввело концепцию выражения заинтересованности (ВЗ) после заседания ПКК в октябре 2009 года. После получения проекта предложения о ВЗ от персонала ICANN, на своем заседании в декабре 2009 года Правление приняло решение поручить персоналу подготовку окончательной модели для утверждения Правлением на заседании в феврале 2010 года.²¹⁰ Это голосование должно было состояться до следующего личного заседания ПКК. В комментарии, представленном членом ПКК Бертраном де ла Шапелем (Bertrand de La Chapelle) от имени французского правительства, говорилось, что Франция надеется на то, что «в феврале Правление не примет никакого преждевременного решения».²¹¹

²⁰⁶ ICANN, «Проект Руководства для кандидата, вторая редакция», 19 февраля 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/draft-rfp-clean-18feb09-en.pdf>.

²⁰⁷ Письмо Яниса Карклинса (Janis Karklins), председателя Правительственного консультативного комитета, посла Латвии во Франции Питеру Денгейту Трашу (Peter Dengate Thrush), председателю Правления, 18 августа 2009 г., <http://www.icann.org/correspondence/karklins-to-dengate-thrush-18aug09-en.pdf>.

²⁰⁸ ICANN, «Отчет о результатах анализа комментариев общественности: проект Руководства для кандидата, вторая редакция», 31 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/agv2-analysis-public-comments-31may09-en.pdf>.

²⁰⁹ Интервью, сентябрь 2010 г.

²¹⁰ ICANN, «Предварительный отчет о внеочередном заседании Правления», 9 декабря 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-09dec09-en.htm>.

²¹¹ Бертран де ла Шапелем (Bertrand de la Chapelle), «От контраста к полутонам — комментарии Франции» («From Black and White to Shades of Blue – Comments by France»), 28 января 2010 г., <http://forum.icann.org/lists/draft-eoi-model/msg00256.html>.

Майкл Пеледж (Michael Palage) отметил, что раздел 6 статьи III устава ICANN требует от корпорации консультироваться с ПКК «в тех случаях, когда политика затрагивает государственные интересы». Пеледж указывает на возможность создания вторичного рынка для «открытых позиций» ДВУ и на возможность введения сбора за ВЗ, как на примеры проблем, затрагивающих вопросы государственной политики в процессе ВЗ. В январе 2010 года Пеледж писал, что, если бы Правление ICANN провело голосование по вопросу ВЗ на своем заседании в феврале 2010 года, как первоначально предлагалось, это явилось бы нарушением действующего устава. В конечном итоге Правление отложило принятие решения по вопросу ВЗ до своего заседания в марте 2010 года.

3.5.3 Комплексные проблемы

ПКК также выразил озабоченность в связи с четырьмя «комплексными проблемами», выявленными персоналом ICANN в феврале 2009 года. В письме, направленном в августе 2009 года, ПКК подчеркнул важность «контролируемого и осторожного расширения» и «более обдуманного внедрения», выразил обеспокоенность тем, что потенциальные выгоды для потребителей могут не перевесить потенциальный ущерб от такого расширения, и высказал опасение, что новые рДВУ могут привести потребителей в замешательство и создать множество монополий вместо увеличения конкуренции». ²¹²

3.6 Стандарт морали и общественного порядка

В принципах ПКК, опубликованных в марте 2007 г., утверждается, что новые рДВУ должны уважать национальные, культурные, географические и религиозные чувства. ²¹³ В основе текущего подхода к обработке возражений со стороны правительств против заявок на рДВУ, оскорбляющих национальные, культурные и религиозные чувства, лежит Парижская конвенция по охране промышленной собственности (договор о защите прав на торговые марки, заключенный в 19-м веке), который разрешал правительствам отказывать в признании торговой марки на основании того, что она противоречит местному определению «морали и общественного порядка». ²¹⁴ Стандарты морали и общественного порядка впервые появились в итоговом отчете ОПРИ по вопросу новых рДВУ; шестая рекомендация этого отчета содержала следующую формулировку: «строки не должны противоречить общепринятым законодательным нормам в отношении морали и общественного порядка, признанным в соответствии с нормами международного права». В своих примечаниях к данной рекомендации комитет ОПРИ по вопросам новых рДВУ пояснил, что он «изучил подходы к проблемам морали и общественного порядка, используемые в самых разных юрисдикциях» и «стремился к обеспечению соответствия, например, статье 3 (1) (f) Директивы Европейского Союза по

²¹² Письмо Яниса Карклинса (Janis Karklins), председателя Правительственного консультативного комитета, Питеру Денгейту Трашу (Peter Dengate Thrush), председателю Правления ICANN, 18 августа 2009 г., <http://www.icann.org/correspondence/karklins-to-dengate-thrush-18aug09-en.pdf>.

²¹³ ПКК, «Принципы ПКК в отношении новых рДВУ», 28 марта 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf.

²¹⁴ Парижская конвенция по охране промышленной собственности, 20 марта 1883 г. (с поправками от 28 сентября 1979 г.), http://www.wipo.int/treaties/en/ip/paris/trtdocs_wo020.html.

торговым маркам 1998 года 89/104/ЕЕС и статье 7 (1) (f) Нормативного акта Европейского Союза по торговым маркам 1993 года 40/94». Комитет также сообщил, что стандарты морали и общественного порядка «сохраняют свою уместность по отношению к доменным именам несмотря на то, что при разработке этого закона о доменных именах не было ничего известно».²¹⁵

Однако этот стандарт встретил возражения как со стороны гражданского общества, так и со стороны ПКК. Оппоненты указали на то, что отсутствуют глобально применимые стандарты «морали и общественного порядка» и привели тот аргумент, что эту политику можно использовать для нарушения прав на свободу выражения.²¹⁶ Бывший председатель Совета ОПРИ Аври Дориа (Avri Doria) представила официальный комментарий к рекомендации ОПРИ, который является типичным примером таких возражений:

*Включив мораль в список допустимых исключений, мы сделали этот список исключений неопределенно большим и внесли в процесс необходимость рассмотрения всех возможных религиозных и этнических систем. Корпорации ICANN или комиссии аналитиков придется при принятии решения, выбирать между различными наборами моральных принципов, то есть моралью, которая предусматривает свободу самовыражения людей с использованием всех видов СМИ, и моралью тех, кто убежден в необходимости освобождения людей от любого воздействия, которое не допускают их религиозные или моральные принципы. Это также внесет в процесс модную и непостоянную демагогию о политкорректности. Я не понимаю, каким образом ICANN или любая комиссия экспертов сможет принять решение о возможности исключения какого-либо домена по причине нарушения морали в условиях отсутствия, по крайней мере фактически, определения морали ICANN? И хотя я не являюсь сторонником строгого соблюдения устава и в отдельных случаях допускаю более широкую интерпретацию миссии ICANN, я не считаю, что сюда относится определение системы моральных ценностей.*²¹⁷

В октябре 2008 г. ICANN опубликовала пояснительную записку по вопросам стандарта морали и общественного порядка. В этом документе говорится, что ICANN, скорее всего, ограничит возражения на основе нарушения морали и общественного порядка тремя областями: подстрекательство к насильственной противозаконной деятельности, подстрекательство или пропаганда дискриминации по расовому признаку, цвету кожи, полу, религиозной, этнической или национальной принадлежности, а также подстрекательство или пропаганда детской порнографии или других видов полового насилия над детьми.²¹⁸ В последующем

²¹⁵ ОПРИ, «Итоговый отчет — ввод новых родовых доменов верхнего уровня», 8 августа 2007 г., <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-parta-08aug07.htm>.

²¹⁶ Милтон Мюллер (Milton Mueller), «ICANN и ПКК обсуждают цензуру» («ICANN and GAC discuss censorship»), *Проект управления Интернетом*, 23 июня 2010 г., http://blog.internetgovernance.org/blog/_archives/2010/6/23/4560694.html.

²¹⁷ ОПРИ, «Итоговый отчет — ввод новых родовых доменов верхнего уровня», 8 августа 2007 г., <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-parta-08aug07.htm>.

²¹⁸ ICANN, «Пояснительная записка к программе новых рДВУ: Принципы возражения по причине нарушения морали и общественного порядка в новых рДВУ, 29 октября 2008 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/morality-public-order-draft-29oct08-en.pdf>.

документе, опубликованном в мае 2009 года, было добавлено «определение того, что строка рДВУ, на которую подается заявка, нарушает общепризнанные юридические нормы в отношении морали и общественного порядка, признанные международными законодательными принципами» в список возражений на основании нарушения морали и общественного порядка.²¹⁹ Это определение в настоящее время является частью проекта Руководства для кандидата, хотя ICANN еще не ответила на запросы ГРКП и других организаций раскрыть анализ правовых аспектов, в результате которого она пришла к выводу о существовании таких «общепринятых законодательных норм».

Еще в октябре 2009 г. ПКК выразил озабоченность использованием стандартов морали и общественного порядка для рассмотрения возражений на предлагаемые рДВУ со стороны правительств.²²⁰ В своем мартовском коммюнике 2010 г., направленном в Правление ICANN, ПКК заявил:

ПКК ставит под вопрос уместность фразы «мораль и общественный порядок» и сомневается в том, что предлагаемые механизмы будут работать на практике. ПКК считает, что данный пункт не следует включать в список «закрытых вопросов» процесса новых рДВУ и просит персонал ICANN предоставить более подробную информацию об ожидаемых практических путях реализации этого подхода.²²¹

Некоторые участники интервью задавали вопрос, почему ПКК не возразил против стандарта морали и общественного порядка, когда он был впервые предложен в рекомендациях ОПРИ в октябре 2007 года.²²²

3.7 Вертикальная интеграция

Еще одним вопросом, стоящим перед ICANN в связи с вводом новых рДВУ, является следующий: необходимо ли принудительно разделять реестров и регистраторов. Текущие соглашения ICANN (с 2001 года) с реестрами рДВУ запрещают реестрам владеть более чем 15 процентами акций регистратора. Эта политика была введена в ответ на предыдущее монопольное положение компании Network Solutions, которая одновременно выполняла функции реестра и регистратора для доменов .com, .net и .org. В 1999 году компания Network Solutions согласилась разделить свои функции реестра и регистратора.²²³ В 2003 году корпорация VeriSign (которая ранее приобрела Network Solutions в 2000 году) продала Network Solutions, которая продолжала функционировать исключительно в качестве регистратора. VeriSign сохранила функции реестра, а также долю 15 процентов в компании Network Solutions.²²⁴

²¹⁹ ICANN, «Пояснительная записка к программе новых рДВУ: исследование стандарты возражения по причине нарушения морали и общественного порядка», 30 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/morality-public-order-30may09-en.pdf>.

²²⁰ ПКК, «Коммюнике ПКК — Сеул», 8 октября 2009 г., http://gac.icann.org/system/files/Seoul_communique.pdf.

²²¹ «Коммюнике ПКК — Найроби», 10 марта 2010 г., http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf.

²²² Интервью, сентябрь 2010 г.

²²³ ICANN, «Утвержденные соглашения между ICANN, Министерством торговли США и Network Solutions, Inc.», 10 ноября 1999 г., <http://www.icann.org/en/nsi/nsi-agreements.htm>.

²²⁴ Мэтт Хайнз (Matt Hines), «VeriSign продает регистратора доменов» («VeriSign sells off domain registrar»), *CNet News*, 16 октября 2003 г., http://news.cnet.com/VeriSign-sells-off-domain-registrar/2100-1025_3-5092316.html.

Некоторые заинтересованные стороны рекомендуют ввести четкую политику, не допускающую выполнения операторами реестров функций регистратора для своих собственных рДВУ. Оппоненты вертикальной регистрации возражают, что текущая политика ICANN «устранила конфликт интересов, присущий системе, и привела к созданию устойчивых, конкурентных рынков как для регистраторов, так и для реестров, с существенно более низкими ценами для потребителей и грандиозным ростом DNS без создания угрозы для стабильности или безопасности».²²⁵ По их мнению, если разрешить реестрам выполнять функции регистраторов, это даст им возможность неправомерно использовать данные, относящиеся к потребительскому спросу. В комментариях общественности к этой проблеме Public Interest Registry сослался на исследование Джонатана А. К. Кейва (Jonathan A. K. Cave), в котором утверждается, что совместное владение среди реестров и регистраторов может дать таким регистраторам незаслуженное преимущество в переговорах с другими реестрами. Кейв также приводит тот аргумент, что коммерческие реестры, владеющие регистраторами, могут получить незаслуженное преимущество перед некоммерческими реестрами, не владеющими регистраторами.²²⁶

Сторонники вертикальной интеграции возражают, что принудительное разделение реестров и регистраторов является устаревшей мерой.²²⁷ Они считают, что вертикальная интеграция, на самом деле, может привести к снижению цен и повышению качества обслуживания, позволив новым реестрам занять устойчивое положение на рынке, а также благодаря стимулированию инноваций и разработки продуктов.²²⁸

ICANN заказала проведение двух независимых исследований вертикальной интеграции. Результаты первого, отчет организации Charles River Associates International (CRAI), были опубликованы 24 октября 2008 г.²²⁹ В этом отчете содержались две основные рекомендации: 1) ДВУ «единственной организации» можно разрешить одновременно выполнять функции реестра и регистратора, продающего домены в рамках этого ДВУ; 2) реестр может владеть регистратором, при условии, что этот регистратор не продает домены в рамках ДВУ, находящегося под управлением этого реестра. ICANN получила 32 комментария к этому отчету в период с 24 октября по 23 декабря 2008 г.²³⁰

²²⁵ Поддержка истинного внутреннего разделения реестров для предотвращения инсайдерской торговли, «Открытое письмо ICANN в поддержку истинного разделения реестров и регистраторов», <http://intraidregistryregistrarseparation.org/>.

²²⁶ ICANN, «Пояснительная записка к программе новых рДВУ: разделение реестров и регистраторов», 18 февраля 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/registry-regr-separation-18feb09-en.pdf>.

²²⁷ Тони Кирч (Tony Kirsch), «Разделение реестров и регистраторов: устранение беспорядка» («Registry/Registrar Separation: Clarifying the Mess! »), *AusRegistry*, 17 февраля 2010 г., <http://www.ausregistry.com/blog/?p=300>.

²²⁸ Стивен С. Салоп (Steven C. Salop) и Джошуа Д. Райт (Joshua D. Wright), «Разделение реестров и регистраторов: варианты вертикальной интеграции» («Registry-Registrar Separation: Vertical Integration Options», 28 января 2010 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/registry-registrar-separation-vertical-integration-options-salop-wright-28jan10-en.pdf>.

²²⁹ ICANN, «Общественное обсуждение: отчет CRAI по реестрам и регистраторам рДВУ», 24 октября 2008 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-24oct08-en.htm>.

²³⁰ ICANN, «Отчет CRA: пересмотр вопроса о вертикальном разделении реестров и регистраторов — сводка и анализ комментариев», 12 января 2009 г., <http://forum.icann.org/lists/crai-report/pdfMQnSWwlenD.pdf>.

Пояснительная записка ICANN по вертикальной интеграции, опубликованная в феврале 2009 года, содержала сводку комментариев общественности к отчету CRAI, подготовленную персоналом ICANN. Некоторые комментарии были сделаны в пользу сохранения запретов на совместное владение, другие поддерживали ограниченную модель совместного владения, а другие высказывались в защиту полной вертикальной интеграции. В сводке комментариев, подготовленной персоналом, описано несколько возможных вариантов:²³¹

1. **Совместное владение — ограниченная пороговая модель.** В этой модели реестры и регистраторы остаются большей частью разделенными. Реестрам разрешается продавать доменные имена через аффилированных аккредитованных ICANN регистраторов до определенного предела (в диапазоне от 20 000 до 100 000 имен). Эта модель обеспечит поддержку небольших по размерам новых реестров и позволит им стать конкурентоспособными на рынке доменных имен. Разновидность этой модели позволяет реестрам до определенного предела (было предложено 50 000 имен) продавать доменные имена напрямую, без участия регистратора.
2. **Совместное владение — неограниченная пороговая модель.** В этой модели, предложенной компанией Demand Media, не предъявляется требования разделять реестры и регистраторов. Регистраторам разрешается владеть доменными именами и продавать их через реестр. Сторонники этой модели, в том числе GoDaddy, заявляют, что «если совместное владение работает для 50 000 имен, отсутствуют веские причины ограничиться этим количеством».
3. **Совместное владение — нулевой порог.** В этой модели, предложенной компанией NeuStar, рекомендуется разрешить реестрам владеть регистраторами, при условии, что эти регистраторы не будут продавать доменных имен из зоны ДВУ этого реестра.
4. **Сохранение разделения реестров и регистраторов.** Постоянная группа ICANN по интеллектуальной собственности (ГИС) выразила обеспокоенность тем, что смягчение этого требования может вынудить ICANN взять на себя более активную роль при осуществлении мониторинга и обеспечении соблюдения договорных обязательств. Public Interest Registry также возражает против вертикальной интеграции на том основании, что «заинтересованность общественности в поддержке конкуренции не благоприятствует отмене текущего разделения реестров и регистраторов».

Персонал ICANN рассмотрел эти варианты и предложил модель, слегка смягчающую ограничения в отношении совместного владения. Согласно предложенной персоналом модели реестрам рДВУ потребуется использовать регистраторов, аккредитованных ICANN, и избегать дискриминационного отношения к регистраторам. Реестры также будут должны направлять уведомления за шесть месяцев до планируемого изменения цен на

²³¹ ICANN, «Пояснительная записка к программе новых рДВУ: разделение реестров и регистраторов», 18 февраля 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/regy-regr-separation-18feb09-en.pdf>.

продление регистрации доменных имен. Регистраторам будет разрешено продавать домены в аффилированном реестре с предельным значением в 100 000 доменных имен. Эта модель была включена во вторую редакцию Руководства для кандидата, опубликованную 18 февраля 2009 года, как часть предлагаемого проекта соглашения о регистрации.²³²

На конференции ICANN в Сиднее в июне 2009 года два консультанта по экономическим вопросам — Стивен Салоп (Steven Salop), профессор экономики и права Джорджтаунского университета, и Джошуа Райт (Joshua Wright), помощник профессора права и экономики в Университете Джорджа Мейсона — провели презентацию вертикальной интеграции и приняли участие в семинаре, посвященном ответу на вопросы относительно последствий совместного владения между реестрами и регистраторами.²³³ Впоследствии корпорация ICANN поручила Салопу и Райту провести анализ вариантов вертикальной интеграции в преддверии заседания Правления ICANN в феврале 2010 года. Этот документ был опубликован для общественности в марте, чтобы «предоставить данные для общественного обсуждения этой темы»²³⁴ В анализе ICANN рекомендуется принять правила вертикального разделения, регулирующие ситуации, в которых реестр или регистратор могут приобретать доли в уставном капитале организации противоположного уровня; в основе этих правил должен находиться удельный вес на рынке. Кроме того, ICANN рекомендуется вместо автоматического запрета для реестров и регистраторов приобретать такие доли при превышении порогового значения удельного веса на рынке, уведомлять соответствующие правительственные органы и принимать окончательное решение о разрешении или запрете на приобретение с учетом полученного от них ответа.

На конференции ICANN в марте 2010 года в Найроби (меньше чем через неделю после опубликования этого документа) Правление ICANN приняло резолюцию «в контексте процесса ввода новых рДВУ обеспечить строгое разделение субъектов, предлагающих услуги реестра, и субъектов, выступающих в качестве регистраторов. Никакие виды совместного владения не разрешены.» Правление ссылается на стремление избежать конфликтов с возможной разработкой новой политики ОПРИ в отношении вертикальной интеграции, а также на необходимость продвижения процесса рДВУ, как на основные факторы принятия своего решения; оно сообщило, что в случае разработки политики ОПРИ и ее утверждения Правлением до запуска новых рДВУ, эта политика будут включена в программу новых рДВУ.²³⁵ В ходе интервью было сделано предположение, что эта

²³² ICANN, «Соглашение для новых рДВУ: предлагаемый проект (вторая редакция)», 18 февраля 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/draft-agreement-clean-18feb09-en.pdf>.

²³³ Стивен С. Салоп (Steven C. Salop) и Джошуа Д. Райт (Joshua D. Wright), «Вертикальная интеграция реестров и регистраторов — экономические достоинства и недостатки» («Vertical Integration Between Registries and Registrars—The Economic Pros and Cons»), 22 июня 2009 г., <http://syd.icann.org/files/meetings/sydney2009/presentation-vertical-separation-22jun09-en.pdf>.

²³⁴ Джон Джеффри (John Jeffrey), «Отчет о вариантах вертикальной интеграции доступен для сообщества» («Vertical Integration Options Report Available to Community»), *блог ICANN*, 8 марта 2010 г., <http://blog.icann.org/2010/03/vertical-integration-options-report-available-to-community/>.

²³⁵ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Найроби», 12 марта 2010 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-12mar10-en.htm>.

резолюция, а не окончательное решение Правления, явилось мерой, направленной на продвижение процесса рДВУ, вынуждающей заинтересованные стороны сотрудничать с рабочей группой ОПРИ для выработки согласованного мнения.²³⁶

ОПРИ ранее направляла запрос персоналу ICANN на подготовку отчета о проблемах вертикальной интеграции для представления Совету ОПРИ. Причиной этого запроса стал запрос, поступивший от постоянной группы некоммерческих пользователей (ГНКП). Запрос ГНКП, поступивший в сентябре 2009 г., ссылался на заявление ГНКП от 27 августа 2009 г., содержащее, в частности, следующую формулировку:

Вертикальное разделение реестров и регистраторов является вопросом политики — одной из наиболее фундаментальных политик, лежащих в основе управления ICANN отраслью доменных имен. Тем не менее, это важное изменение в политике рассматривается так, как если бы оно являлось простым "решением о внедрении", которое может быть вставлено в договора с новыми рДВУ.²³⁷

В отчете ОПРИ о проблемах, опубликованном 11 декабря 2009 года, персонал ICANN рекомендовал ОПРИ «отложить ПРП [процесс разработки политики] по вопросу вертикальной интеграции и вместо этого... составить обоснованное и своевременное суждение в ходе процесса реализации, проходящего в настоящее время в отношении программы новых рДВУ».²³⁸ Персонал также сообщил, что «поскольку одобрение ОПРИ не требуется, решение проблемы вертикальной интеграции в ходе текущих процессов реализации, а не посредством ПРП согласуется с Уставом ICANN.» В статье блога Проекта управления Интернетом Милтон Мюллер (Milton Mueller) раскритиковал это описание рекомендуемого подхода к вертикальной интеграции в ICANN, написав следующее:

В этой новой теории ICANN ОПРИ не отводится особая роль в формировании политики. Ее статус в качестве «родины» или отправной точки всех политик, относящихся к родовым именам, не закреплен в уставе; ее участие «не требуется» ни при инициировании, ни при ратификации политик, связанных с родовыми именами. Что это означает? Для тех из вас, кто не посвящен в тайны ICANN — в корпорации нет такого понятия как восходящий процесс.²³⁹

²³⁶ Интервью, сентябрь 2010 г.

²³⁷ ГНКП, «Заявление Группы некоммерческих пользователей по вопросу вертикального разделения реестров и регистраторов», 27 августа 2009 г., http://listserv.syr.edu/scripts/wa.exe?A3=ind0908&L=NCSC-NCUC-DISCUSS&E=base64&P=4946980&B=--_002_75822E125BCB994F8446858C4B19F0D78FC6D85SUEX07MBX04adsy_&T=application%2Fpdf;%20name=%22NCUC-Ry-R-vertical.pdf%22&N=NCUC-Ry-R-vertical.pdf&attachment=q.

²³⁸ ОПРИ, «ОПРИ публикует отчет о проблемах вертикальной интеграции между реестрами и регистраторами», 11 декабря 2009 г., <http://gns0.icann.org/issues/vertical-integration/report-04dec09-en.pdf>.

²³⁹ Милтон Мюллер (Milton Mueller), «Персонал ICANN наконец признал это: "нет восходящего процесса и нет разницы между понятиями "политика" и "реализация"» («There is no bottom up process and no difference between 'policy' and 'implementation'»), блог Проекта управления Интернетом, 11 декабря 2009 г., http://blog.internetgovernance.org/blog/_archives/2009/12/11/4402569.html.

Во исполнение решения Совета ОПРИ от 10 марта 2010 г. эта организация сформировала рабочую группу по вопросам вертикальной интеграции. В период с 12 по 31 марта 2010 г. заинтересованным участникам предлагалось направлять свои заявки.²⁴⁰ 29 марта 2010 г. Совет ОПРИ объявил, что рабочей группы по вопросам ПРП в отношении вертикальной интеграции просит направлять комментарии по «любому аспекту, имеющему отношение к вопросу вертикальной интеграции реестров и регистраторов, который [по мнению направляющих комментарии лиц] должна принять во внимание рабочая группа во время своих обсуждений».²⁴¹ ОПРИ предложила прокомментировать отчет CRAI, опубликованный в октябре 2008 г., исследование, опубликованное Салопом и Райтом, а также резолюцию Правления, принятую в марте 2010 г. Период общественного обсуждения был открыт до 18 апреля 2010 г.

Подготовленная персоналом ICANN сводка этих комментариев была опубликована 22 апреля 2010 г. Было получено шесть комментариев. В сводке отмечалось, что рабочая группа обратилась к постоянным и заинтересованным группам с просьбой представить свои заявления к 6 мая 2010 года.²⁴²

Работа ОПРИ над вопросом вертикальной интеграции все еще продолжается. Сводку предложений по вертикальной интеграции, рассматриваемых рабочей группой ОПРИ в настоящее время, можно найти на wiki-страницах веб-сайта ICANN.²⁴³ Дополнительные документы ОПРИ по вертикальной интеграции находятся на веб-сайте ОПРИ.²⁴⁴

3.8 Интернационализированные доменные имена

Интернационализированные доменные имена (ИДИ) существовали на втором в таких ДВУ, как .cn и .tw с 2000 года. В марте 2003 года на конференции ICANN Комитет ICANN по внедрению реестров ИДИ представил ряд руководящих принципов для ИДИ. На этой конференции Правление ICANN приняло решение одобрить этот проект, уполномочить Президента внедрить содержащиеся в нем руководящие принципы и разрешить ICANN продолжить регистрацию ИДИ в реестрах, заключивших с ICANN соглашения на основе этих руководящих правил.²⁴⁵ Эти руководящие принципы были официально

²⁴⁰ ОПРИ, «Предложение направлять заявки для участия в деятельности рабочей группы по вопросам процесса разработки политики (ПРП) в отношении вертикальной интеграции», 12 марта 2010 г., <http://gns0.icann.org/announcement/announcement-12mar10-en.htm>.

²⁴¹ ICANN, «Общественное обсуждение: процесс разработки политики ОПРИ в отношении вертикальной интеграции реестров и регистраторов» 29 марта 2010 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-3-29mar10-en.htm>.

²⁴² ICANN, «Сводка комментариев общественности по вопросу инициирования процесса разработки политик ОПРИ», 22 апреля 2010 г., <http://forum.icann.org/lists/pdp-vertical-integration/pdfTUjS7ytxAJ.pdf>.

²⁴³ ICANN, «ПРП по вопросам вертикальной интеграции», https://st.icann.org/vert-integration-pdp/index.cgi?https_st_icann_org_vert_integration_pdp_index CGI_vi_resources.

²⁴⁴ ОПРИ, «Проблемы», <http://gns0.icann.org/issues/>.

²⁴⁵ ICANN, «Протоколы», 27 марта 2003 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-27mar03.htm#InternationalizedDomainNames>.

опубликованы 20 июня 2003 года.²⁴⁶ Многие ДВУ (в том числе .museum и .info) в 2004 году начали принимать ИДИ второго уровня.²⁴⁷

В сентябре 2007 года ОПНИ одобрила запуск процесса разработки политики в отношении нДВУ с ИДИ.²⁴⁸ В рекомендациях ОПРИ по вводу новых доменов верхнего уровня, утвержденных Советом ОПРИ в том же месяце, также содержалась следующая формулировка: «некоторые новые родовые домены высшего уровня должны быть интернационализированными доменными именами (ИДИ), подлежащими одобрению для размещения ИДИ в корневой зоне».²⁴⁹ Текущая (четвертая) редакция проекта Руководства для кандидата разрешает подавать заявки на рДВУ с ИДИ.²⁵⁰

Ранее, в декабре 2006 года, Правление ICANN приняло решение направить запрос ОПНИ и ПКК на разработку документа о проблемах ввода нДВУ с ИДИ, связанных с двухбуквенными кодами национальных доменов ISO 3166 (эти коды в настоящее время используются в нДВУ, например .us или .uk).²⁵¹ В июне 2007 года, после того как ОПНИ и ПКК представили Правлению список вопросов, подлежащих обсуждению до ввода нДВУ с ИДИ, Правление «поручило сообществу ICANN, включая ОПРИ, ОПНИ, ПКК и РКК продолжать сотрудничество, с учетом технических ограничений и требований, направленное на исследование промежуточного и долгосрочного подхода к вопросу нДВУ с ИДИ, связанным с двухбуквенными кодами ISO 3166-1, и на своевременное предоставление Правлению рекомендаций относительно плана действий».²⁵²

30 октября 2009 года Правление ICANN утвердило процедуру быстрого ввода ИДИ, позволяющую нациям и территориям регистрировать домены верхнего уровня, отражающие названия стран или их коды на национальных языках.²⁵³ Датой официального запуска этого процесса стало 16 ноября 2009 года, а первые четыре нДВУ с ИДИ — для Египта, Российской Федерации, Саудовской Аравии и Объединенных Арабских Эмиратов — были добавлены в корневую зону в мае 2010 г.²⁵⁴

²⁴⁶ ICANN, «Руководящие принципы внедрения интернационализированных доменных имен», 20 июня 2003 г., <http://www.icann.org/en/general/idn-guidelines-20jun03.htm>.

²⁴⁷ Чак Гомес (Chuck Gomes), «Причины и способы использования родовых доменных имен с ИДИ» («The Why & How of IDN Generic Domain Names»), 13 мая 2010 г., http://russia2010.intgov.net/files/Gomes2_RIGF2010.ppt.

²⁴⁸ ОПРИ, «Протоколы Совета ОПНИ», 7 сентября 2007 г., <http://ccnso.icann.org/about/minutes/ccnso-minutes-12sep07.pdf>.

²⁴⁹ ОПРИ, «Итоговый отчет — Ввод новых общих доменов верхнего уровня», 8 августа 2007 г., <http://gnso.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-parta-08aug07.htm>.

²⁵⁰ ICANN, «Проект Руководства для кандидата, четвертая редакция», 31 мая 2010 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/draft-rfp-clean-28may10-en.pdf>.

²⁵¹ ICANN, «Резолюции, принятые на заседании Правления ICANN», 8 декабря 2006 г., http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-08dec06.htm#_Toc27198296.

²⁵² ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Сан-Хуан, Пуэрто-Рико», 29 июня 2007 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-29jun07.htm#m>.

²⁵³ ICANN, «ICANN вводит языки всего мира в глобальный Интернет», 30 октября 2009 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-30oct09-en.htm>.

²⁵⁴ Тина Дам (Tina Dam), «нДВУ с ИДИ — первая четверка» («IDN ccTLDs—The First Four»), *блог ICANN*, 13 мая 2010 г., <http://blog.icann.org/2010/05/idn-cctlds-%E2%80%93-the-first-four/>.

Объявление о процедуре ускоренного ввода нДВУ с ИДИ привело к опасениям, что рДВУ с ИДИ остались позади. Некоторые участники открытого форума, проведенного во время конференции ICANN в октябре 2009 года, выразили обеспокоенность тем, что ICANN, по существу, вынуждает кандидатов подавать свои заявки на доменные имена правительствам, поставив нДВУ на первое место.²⁵⁵ Другие отметили, что компаниям, которые хотят обеспечить доступ к содержимому своих сайтов через ИДИ, потребуется зарегистрировать множество доменов — по одному для каждого нДВУ — вместо регистрации одного домена в зоне рДВУ с ИДИ.²⁵⁶

Несколько проинтервьюированных поддержали решение ICANN отделить развитие нДВУ с ИДИ от рДВУ с ИДИ, чтобы избежать неоправданных задержек ввода нДВУ, и дали высокую оценку скорости разработки процедуры ускоренного ввода нДВУ с ИДИ. В ходе интервью было высказано предположение, что разработка процедуры ускоренного ввода явилась хорошим примером сотрудничества в рамках сообщества между ОПНИ и ПКК. Некоторые проинтервьюированные выразили озабоченность тем, что разработка политики в отношении ИДИ опередила всестороннюю разработку и тщательную оценку технических стандартов на ИДИ.²⁵⁷

²⁵⁵ Эван Рамстад (Evan Ramstad), «На сеульской конференции ICANN летят искры» («Sparks Fly at Icann Meeting in Seoul»), *Wall Street Journal*, 29 октября 2009 г., <http://blogs.wsj.com/digits/2009/10/29/sparks-fly-at-icann-meeting-in-seoul/>.

²⁵⁶ ICANN, «Расшифровка стенограммы: открытый форум», 29 октября 2009 г., <http://sel.icann.org/meetings/seoul2009/transcript-public-forum-29oct09-en.txt>.

²⁵⁷ Интервью, сентябрь 2010 г.

Приложение D. Ситуационное исследование домена .xxx и процессов принятия решений ICANN

Выдержка

В 2000 году ICANN инициировала этап «доказательства правильности концепции» для начала утверждения новых родовых ДВУ. Реестр ICM безуспешно предложил ввести домены .xxx и .kids. В 2003 году после некоторого обмена информацией с ICANN в отношении своего первого предложения ICM представила пересмотренную заявку на создание домена .xxx согласно требованиям ICANN к предложениям на спонсируемые ДВУ. В июне 2005 года Правление ICANN приняло решение начать переговоры по коммерческим и техническим условиям соглашения о регистрации с ICM; однако под давлением различных постоянных групп ICANN отменила свое решение и в 2007 году отклонила предложение ICM. В 2008 году реестр ICM направил запрос на проведение независимой проверки — первый в истории ICANN запрос, представленный на рассмотрение Независимой контрольной комиссии (НКК). В 2010 году комиссия в составе трех арбитров (НКК) вынесла решение в пользу ICM.

В этом ситуационном исследовании описаны важнейшие события, сопутствовавшие предложениям по домену .xxx в период с 2000 года по 17 июня 2010 года, без повторного рассмотрения существа заявки. Такая хронология используется для проверки двух конкретных показателей процесса .xxx: (1) роли Независимой контрольной комиссии (НКК) и (2) взаимодействия между Правительственным консультативным комитетом (ПКК) и Правлением ICANN в ходе оценки корпорацией предложения ICM по вводу домена .xxx, переговоров с ICM по вопросу соглашения о регистрации и окончательного отклонения заявки ICM.

Источники и методология ситуационных исследований

Дополнительные сведения об источниках и методологии см. в Приложении А.

Это ситуационное исследование основано на общедоступных материалах, включая комментарии общественности, документы ICANN, академические исследования, отчеты в СМИ и мнения экспертов. В нем представлена сводка фактов, относящихся к процессу, связанному с доменом .xxx, и уделено особое внимание двум аспектам этого дела: Независимой контрольной комиссии (НКК), включая запрос ICM на проведение независимой проверки, и роль Правительственного консультативного комитета (ПКК) в течение всего периода анализа Правлением предложений по домену .xxx, включая взаимодействие этого комитета с Правлением. Согласно Приложению В, раздел 1 Соглашения об услугах между Berkman Center и ICANN, цель исследования состоит в выявлении важнейших проблем, трудных задач и областей, в которых существуют разногласия, относящихся к процессу рассмотрения заявки на домен .xxx. Представленные ниже наблюдения будут использованы при подготовке итогового отчета группы Berkman.

Помимо общедоступных ресурсов данное ситуационное исследование включает заявления, мнения и впечатления лиц, проинтервьюированных в ходе разработки этих ситуаций. Эти впечатления и мнения играют важную роль в интерпретации решений ICANN и их восприятии сообществом. Заявления интервьюируемых не отражают мнения или заключения исследовательской группы. Хотя были предприняты все возможные усилия для устранения неточностей в фактах, мы не можем засвидетельствовать точность мнений, высказанных проинтервьюированными. Интервью проводились на условиях сохранения конфиденциальности.

Примечание. Согласно соглашению об услугах это ситуационное исследование сосредоточено на событиях, предшествовавших 17 июня 2010 г. Однако дело домена .xxx все еще не закрыто. В этой связи, данное исследование может не отражать самых последних изменений рассматриваемой ситуации.

Раскрытие информации. Профессор Джек Голдсмит (Jack Goldsmith), профессор права со степенью Henry L. Shattuck, содиректор факультета Berkman Center и член группы Berkman, представил заявление в отношении заявки ICM для ситуационного исследования .xxx. В рамках независимой внутренней проверки Berkman он представил комментарии в отношении объема и структуры предыдущего проекта этого ситуационного исследования.

Содержание

1 ПРЕДЛОЖЕНИЕ ICM ЗАРЕГИСТРИРОВАТЬ СДВУ .XXX.....	111
1.1 ЗАПРОС ПРЕДЛОЖЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ НОВЫХ РДВУ, НАПРАВЛЕННЫЙ ICANN В 2000 Г.	111
1.1.1 Обзор этапа «доказательства правильности концепции»	111
1.1.2 Предложение ICM зарегистрировать домены .xxx и .kids	113
1.2 ЗАПРОС ПРЕДЛОЖЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ НОВЫХ СДВУ, НАПРАВЛЕННЫЙ ICANN В 2003 Г.	115
1.2.1 Обзор этапа запроса предложений	115
1.2.2 Предложение ICM зарегистрировать .xxx	116
1.2.3 Проверка ICANN и первоначальное одобрение.....	117
2 УЧАСТИЕ ПКК В ПРОЦЕССЕ .XXX	118
2.1 Роль ПКК в ICANN.....	118
2.2 Роль ПКК в ПРОЦЕССЕ .XXX: 2004 Г.	120
2.3 Роль ПКК в ПРОЦЕССЕ .XXX: 2005 Г.	122
2.4 Роль ПКК в ПРОЦЕССЕ .XXX: 2006 Г.	128
2.5 Роль ПКК в ПРОЦЕССЕ .XXX: 2007 Г.	134
2.6 ВОСПРИЯТИЕ РОЛИ ПКК В ПРОЦЕССЕ .XXX НА ОСНОВЕ ИНТЕРВЬЮ, ВЗЯТЫХ В ХОДЕ СИТУАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ BERKMAN	138
3 НЕЗАВИСИМАЯ КОНТРОЛЬНАЯ КОМИССИЯ: ICM И ICANN.....	138
3.1 ЗАПРОСЫ НА ПРОВЕДЕНИЕ НЕЗАВИСИМЫХ ПРОВЕРОК И НЕЗАВИСИМАЯ КОНТРОЛЬНАЯ КОМИССИЯ В УСТАВЕ ICANN	138
3.2 ЗАПРОС ICM НА ПРОВЕДЕНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ ПРОВЕРКИ.....	140
3.3 РЕАКЦИЯ ICANN НА ЗАПРОС ICM НА ПРОВЕДЕНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ ПРОВЕРКИ	142
3.4 ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЦЕССА НКК	145
3.5 МЕМОРАНДУМ ПО СУЩЕСТВУ ВОПРОСА, СВИДЕТЕЛЬСКИЕ ПОКАЗАНИЯ И ОТЧЕТЫ ЭКСПЕРТОВ ..	146
3.6 ДЕКЛАРАЦИЯ НКК	147
3.7 ВЫВОДЫ В ОТНОШЕНИИ ПРОЦЕССА НКК НА ОСНОВЕ ИНТЕРВЬЮ, ВЗЯТЫХ ГРУППОЙ BERKMAN В ХОДЕ СИТУАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ	148

1 Предложение ИСМ зарегистрировать сДВУ .xxx

1.1 Запрос предложений в отношении новых рДВУ, направленный ICANN в 2000 г.

1.1.1 Обзор этапа «доказательства правильности концепции»

Ключевым элементом миссии ICANN является «координирование на высшем уровне глобальных систем уникальных идентификаторов» — круг обязанностей, который включает ответственность за распределение доменных имен и управление системой доменных имен (DNS).²⁵⁸ Начиная с 1980-х годов, в DNS находилось семь доменов верхнего уровня (ДВУ) (.com, .edu, .gov, .int, .mil, .net и .org), только три из которых были доступны общественности для регистрации доменных имен без ограничений (.com, .net и .org).²⁵⁹ Изначально, одна из основных задач ICANN заключалась в разработке ряда политик и передовых практических методов стимулирования заявок, создания и управления новыми родовыми ДВУ (рДВУ).²⁶⁰

Организация поддержки доменных имен (ОПДИ), одна из трех первоначально созданных организаций поддержки ICANN (которая была заменена Организацией поддержки родовых имен (ОПРИ) в декабре 2002 г.),²⁶¹ отвечала за разработку рекомендаций по «эксплуатации, распределению и управлению системой доменных имен и другим родственным вопросам». ²⁶² В 1999 году ОПДИ поставила перед рядом рабочих групп задачу изучения желательности создания новых рДВУ в свете прав на интеллектуальную собственность и других проблем.²⁶³ 19 апреля 2000 года ОПДИ рекомендовала Правлению ICANN разработать ряд политик для управления вводом «ограниченного количества» новых рДВУ²⁶⁴ Правление ICANN утвердило эту рекомендацию 16 июля 2000 г.²⁶⁵ и начала

²⁵⁸ Устав ICANN, статья I, раздел 1, 30 сентября 2009 г., <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-30sep09-en.htm>.

²⁵⁹ ICANN, «Домены верхнего уровня (рДВУ)», 6 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/tlds>. Также был внедрен еще один специализированный ДВУ: .агра, который зарезервирован для поддержки инфраструктурных технических проектов Совета по архитектуре Интернета (см. <http://www.iana.org/domains/agra/>). Также существует свыше 250 национальных ДВУ (нДВУ), горстка которых написана с использованием нелатинских символов и относится к категории интернационализированных доменных имен.

²⁶⁰ См. ICANN, «Домены верхнего уровня (рДВУ)», 6 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/tlds>.

²⁶¹ В конечном итоге, на смену ОПДИ в 2003 году пришла Организация поддержки родовых имен (ОПРИ). См. ОПДИ, <http://www.dns.org/>

²⁶² Устав ICANN, статья VII, раздел 3(a), 6 ноября 1998 г., <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-06nov98.htm>.

²⁶³ В отчете ВОИС, подготовленном в 1999 году, сказано, что можно постепенно вводить новые рДВУ при обеспечении надлежащей защиты прав на интеллектуальную собственность; см. ICANN, «Управление именами и адресами Интернета: проблемы интеллектуальной собственности», 30 апреля 1999 г., http://www.icann.org/en/wipo/FinalReport_1.html. Для рассмотрения отчета ВОИС и решения других вопросов защиты интеллектуальной собственности, вызывающих озабоченность, были сформированы две рабочие группы ОПДИ: «В» и «С»; см. ОПДИ, «Заседание Совета по именам в Сан-Хосе 25 июня 1999 года», 25 июня 1999 г., <http://www.dns.org/dns/notes/19990625.NCsj-admin.html>.

²⁶⁴ ОПДИ, «Заявление Совета по именам ОПДИ по вопросам новых рДВУ», 19 апреля 2000 г., <http://www.dns.org/dns/notes/20000419.NCgtds-statement.html>.

²⁶⁵ ICANN, «Резолюции Правления ICANN по вопросам новых рДВУ», 16 июля 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/new-tld-resolutions-16jul00.html>.

прием заявок на ДВУ 5 сентября 2000 года, поставив перед собой цель завершить переговоры с реестрами к концу года.²⁶⁶ Кандидатам было разрешено направлять предложения либо на «спонсируемые ДВУ» (сДВУ), либо на «неспонсируемые ДВУ».²⁶⁷ При этом каждая заявка должна была удовлетворять девяти критериям:

1. Необходимость сохранения стабильности Интернета.
2. Степень, в которой выбор этого предложения позволит эффективно «доказать правильность концепции» в целях ввода ДВУ в будущем.
3. Рост конкуренции услуг регистрации.
4. Расширение использования DNS.
5. Степень, в которой это предложение удовлетворит не охваченные ранее потребности.
6. Степень, в которой это предложение расширит разнообразие DNS и услуг регистрации в целом.
7. Оценка делегирования соответствующим организациям функций формулирования политики в отношении ДВУ специального назначения.
8. Надлежащая защита прав других лиц в связи с эксплуатацией данного ДВУ.
9. Полнота представленных предложений и степень, в которой они демонстрируют реальные деловые, финансовые, технические и операционные планы и глубокий анализ потребностей рынка.²⁶⁸

ДВУ «общего назначения» были отнесены к четырем категориям: «общие» (для неспецифических предложений, в том числе .biz и .info), «персональные» (для персонального содержания сайтов, в том числе .name и .san), «ограниченный контент» (для специфического содержания сайтов, в том числе .xxx и .kids), и «коммерческие ограниченного применения» (в том числе .law и .travel).²⁶⁹

²⁶⁶ ICANN, «Обзор процесса подачи заявок на новые рДВУ», 3 августа 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/application-process-03aug00.htm>.

²⁶⁷ Спонсируемые ДВУ (сДВУ) предназначаются для удовлетворения потребностей конкретного «спонсируемого сообщества» и требуют поддержки со стороны «организации-спонсора», которая несет ответственность за определенный уровень формулирования политики управления этим доменом. К неспонсируемым доменам ни одно из этих требований не предъявляется. См. ICANN, «Обзор процесса подачи заявок на новые рДВУ», 3 августа 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/application-process-03aug00.htm>.

²⁶⁸ ICANN, «Критерии оценки предлагаемых ДВУ», 15 августа 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/tld-criteria-15aug00.htm>.

²⁶⁹ ICANN, «Отчет о заявках на новые ДВУ», 9 ноября 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/report/>. Помимо «ДВУ общего назначения» ICANN также сгруппировала предложения по признакам «специального назначения» (синоним понятия «спонсируемые») и «новые услуги» (которые предназначались для технических услуг, не поддерживаемых в настоящее время существующей DNS, включая услуги телефонии, маршрутизации сообщений, LDAP и «данные географической привязки»).

1.1.2 Предложение ICM зарегистрировать домены .xxx и .kids

ICANN получила 47 заявок с предложениями новых спонсируемых и неспонсируемых ДВУ.²⁷⁰ Три организации представили предложения о вводе домена .xxx,²⁷¹ включая реестр ICM Registry, Inc. (ICM), который подал заявки на создание .xxx и .kids, аргументировав свою заявку тем, что вместе эта пара новых ДВУ повысит безопасность детей в Интернете, позволив четко разделить области контента для детей и только для взрослых.²⁷² Организация ICM также утверждала, что как индустрия для взрослых, так и производители детского контента будут соблюдать требования политик ICM на добровольной основе, заявив, что «лидеры в сфере контента для взрослых полностью поддерживают создание этих ДВУ», а «известные в отрасли детского образования и развлечений организации обещают обширные инвестиции в домен для детей».²⁷³ Из этих 47 заявок ICANN на этапе исследования выбрала семь: четыре неспонсируемых ДВУ (.biz, .info, .name, .pro) и три спонсируемых (.aero, .coop, .museum).²⁷⁴ При применении критериев оценки к заявке ICM на домен .xxx ICANN определила, что предложение ICM о вводе ДВУ .kids TLD действительно удовлетворяет неохваченные потребности, но маловероятно, что этот домен добьется успеха с коммерческой точки зрения.²⁷⁵ ICANN также пришла к выводу, что организация ICM не предложила «каких-либо деловых или технических способов эффективного ограничения контента для ДВУ .kids».²⁷⁶ В отношении .xxx ICANN сделала следующее заявление: «[этот домен] не удовлетворяет неохваченных потребностей. Контент для взрослых общедоступен в Интернете. Что касается некоторой степени уверенности, что ДВУ .xxx приведет к выделению контента для взрослых, не существует механизма (технического или не технического), который способен заставить осуществить перенос контента для взрослых с существующих ДВУ в ДВУ .xxx». ICANN также отметила, что противоречивый характер ДВУ, ориентированного на секс, плохо отвечает целям этапа «доказательства правильности концепции»: «группа оценки пришла к выводу, что на этом раннем этапе "доказательства правильности концепции" с ограниченным количеством ожидаемых новых ДВУ другие предлагаемые ДВУ, которые не носят спорного характера ДВУ только для взрослых, будут лучше отвечать целям данного первоначального ввода новых ДВУ».²⁷⁷

²⁷⁰ ICANN, «Полученные заявки на ДВУ», 10 октября 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/tld-applications-lodged-02oct00.htm>.

²⁷¹ ICANN, «Полученные заявки на ДВУ», 10 октября 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/tld-applications-lodged-02oct00.htm>.

²⁷² ICANN, «Предложения операторов реестров, направленные в ICANN», 18 сентября 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/kids3/Default.htm>. В заявке ICM также выдвигалась гипотеза, что контент для взрослых в других доменах (например, на аффилированных сайтах) можно будет без труда отфильтровать по IP-адресам и внутренним записям DNS помимо фильтрации контента домена .xxx. Из того же источника.

²⁷³ ICANN, «Предложения операторов реестров, направленные в ICANN: том 2», 18 сентября 2000 г., http://www.icann.org/en/tlds/kids3/HTML/Volume_2.html.

²⁷⁴ ICANN, «Протокол второго ежегодного заседания Правления», 16 ноября 2000 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-annual-meeting-16nov00.htm>.

²⁷⁵ ICANN, «Отчет о заявках на ДВУ: применение критериев, утвержденных 15 августа, к каждой категории или группе», 9 ноября 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/report/report-iiib1c-09nov00.htm>.

²⁷⁶ ICANN, «Отчет о заявках на ДВУ: применение критериев, утвержденных 15 августа, к каждой категории или группе», 9 ноября 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/report/report-iiib1c-09nov00.htm>.

²⁷⁷ Из того же источника.

В конечном итоге ICANN приняла решение не принимать предложения ICM о регистрации доменов .xxx и .kids, представив следующее обоснование:

Из-за недостаточности предложенных технических и деловых мер по фактическому продвижению контента для детей группа оценки не рекомендует выбирать домен .kids на текущем этапе программы ДВУ. Кроме того, из-за противоречивого характера и плохого определения ожидаемых преимуществ введения домена .xxx мы также не рекомендуем выбирать его в настоящее время.²⁷⁸

В ответ на это организация ICM направила 15 декабря 2000 года требование о пересмотре, запросив «уточнения со стороны Правления в отношении ошибочных утверждений, сделанных при рассмотрении предложения о реестре .xxx». ²⁷⁹ В первую очередь, организация ICM оспорила заявление Правления ICANN о том, что большая часть сообщества поставщиков контента для взрослых не поддерживает создание домена .xxx, и возразила, что «большинство» поставщиков контента для взрослых поддержало этот домен. ICM также заявила, что предлагала управлять реестром .kids «только в случае отсутствия другой надежной заявки на реестр .kids». ²⁸⁰ И наконец, ICM не согласилась с выводом группы оценки ДВУ о том, что домен .xxx не удовлетворяет неохваченных потребностей, возразив, что быстрое распространение материалов только для взрослых в Интернете обуславливает необходимость создания таких политик в отношении домена, которые были предложены ICM.

Комитет по пересмотру принял решение не предпринимать никаких действий, используя следующую формулировку: «Требование о пересмотре, направленное реестром ICM, не содержит запроса на пересмотр решения Правления от 16 ноября 2000 года, . . . соответственно, в настоящее время Правлению не требуется предпринимать никаких действий в отношении фактического решения Правления». ²⁸¹ Комитет отметил, что «ICANN не отклоняла никаких предложений по вводу новых ДВУ»; напротив, была отобрана небольшая группа потенциально успешных кандидатов с целью тестирования разнообразных подходов к созданию новых ДВУ. Комитет также отметил, что «тот факт, что предложение о регистрации ДВУ не было выбрано при данных обстоятельствах, не следует интерпретировать как недоброжелательное отношение к предложению или к его спонсору». ²⁸²

²⁷⁸ Из того же источника.

²⁷⁹ ICANN, «Требование о пересмотре 00-15», 16 декабря 2000 г., <http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/icm-request-16dec00.htm>. Политика пересмотра решений ICANN (на которую до тех пор не обращали внимания) была сформулирована для введения статьи III, раздел 4(a) первоначального устава корпорации. ICANN, «Политика пересмотра», 4 марта 1999 г., <http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/recon-policy-04mar99.htm>.

²⁸⁰ См. «Требование о пересмотре», Из того же источника.

²⁸¹ Хотя это не вполне очевидно из рекомендации, по-видимому, полномочия Комитета по пересмотру состоят только в *пересмотре* решений и формулировании рекомендаций, а не в уточнении решений Правления. См. ICANN, «Требование о пересмотре 00-15: рекомендация комитета (пересмотрено)», 7 сентября 2001 г., <http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/rc00-15-1.htm>.

²⁸² Из того же источника.

1.2 Запрос предложений в отношении новых сДВУ, направленный ICANN в 2003 г.

1.2.1 Обзор этапа запроса предложений

18 октября 2002 г. президент ICANN Стюарт Линн (Stuart Lynn) опубликовал отчет, озаглавленный «План действий в отношении новых ДВУ», в котором выступил в поддержку расширения этапа «доказательства правильности концепции» путем предоставления возможности тем, кто участвовал в цикле 2000 года повторно направить свои предложения о регистрации ДВУ.²⁸³ 15 декабря 2002 г., в ответ на «План действий» Правление ICANN поручило персоналу ICANN разработать стратегию получения дополнительных заявок на ДВУ.²⁸⁴ Это привело к созданию проекта запроса предложений (RFP) на создание новых спонсируемых ДВУ, опубликованного для общественного обсуждения 24 июня 2003 г.²⁸⁵

Запрос предложений 2003 года имел два важных отличия от запроса заявок для «доказательства правильности концепции» 2000 года. Во-первых, он был ограничен предложениями о регистрации *спонсируемых* ДВУ. Кандидаты должны были продемонстрировать, что сДВУ удовлетворяет потребности четко определенного «спонсируемого сообщества», и в предложении необходимо было отразить поддержку со стороны «организации-спонсора», которая брала на себя определенные обязанности по разработке политик для ДВУ. Во-вторых, Правление ICANN не оценивало заявки самостоятельно. Точнее говоря, оценку заявок выполняло несколько комиссий независимых экспертов, которые представляли отчеты по каждому предложению в Правление ICANN. Эти отчеты, хотя и не имели обязательной силы, должны были играть существенную роль при принятии решений Правления.²⁸⁶

25 июня 2003 года — через день после опубликования проекта запроса предложений для общественного обсуждения — ICANN провела открытое обсуждение проектных материалов во время открытого форума в Монреале. Некоторые лица, представившие комментарии, возражали, что одного дня недостаточно для общественного рассмотрения, особенно с учетом противоречивости предлагаемых политик в отношении ДВУ.²⁸⁷ На следующий день Правление ICANN приняло решение продлить период общественного обсуждения на два месяца, до 25 августа 2003 г.²⁸⁸

²⁸³ ICANN, «План действий в отношении новых ДВУ», 18 октября 2002 г., <http://www.icann.org/en/committees/ntepptf/new-gtld-action-plan-18oct02.htm>.

²⁸⁴ ICANN, «Ежегодная конференция ICANN 2002 года в Амстердаме», 14–15 декабря 2002 г., <http://www.icann.org/en/meetings/amsterdam>.

²⁸⁵ ICANN, «Создание новых сДВУ: запрос предложений (проект для общественного обсуждения)», 24 июня 2003 г., <http://www.icann.org/en/tlds/new-stld-rfp/new-stld-rfp-24jun03.htm>.

²⁸⁶ Из того же источника. См. также ICANN, «Независимая экспертиза предложений по сДВУ», <http://icann.org/en/tlds/new-stld-rfp/panel.htm>.

²⁸⁷ См. Эдвард Хесбрук (Edward Hasbrouck), «Запрос предложений на спонсируемые ДВУ» («Sponsored TLD RFP»), 26 июня 2003 г., <http://hasbrouck.org/icann/montreal.html>.

²⁸⁸ ICANN, «Предварительный отчет: очередное заседание Правления — Монреаль», 26 июня 2003 г., <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-26jun03.htm>.

ICANN получила более 70 откликов по электронной почте, которые публиковались для доступа общественности в период сбора комментариев.²⁸⁹ Расширенный консультативный комитет (РКК) также направил свой официальный ответ, рекомендовав внести существенные изменения, чтобы сделать запрос предложений более справедливым, и предложив ряд принципов управления вводом будущих рДВУ.²⁹⁰

13 октября 2003 г. Правление ICANN приняло решение о временной приостановке процесса подготовки к приему заявок на сДВУ, ссылаясь на ограничения последних поправок к Меморандуму о взаимопонимании с Министерством торговли США, в частности, на требование к ICANN быстро «приступить к полномасштабному пересмотру политики в этой области».²⁹¹ Однако Организация поддержки родовых имен (ОПРИ)²⁹² настоятельно возражала против этого, и 31 октября 2003 года Правление ICANN отменило свое решение и возобновило работу над запросом предложений на сДВУ. Кроме того, Правление приняло решение о пересмотре условий запроса предложений с учетом комментариев РКК, ОПРИ и широкой общественности. В частности, было принято решение не ограничивать запрос предложений только теми кандидатами, которые подавали предложения на этапе «доказательства правильности концепции» 2000 года, а также решение о том, что удовлетворяющими требованиям организациями-спонсорами могут быть не только некоммерческие организации. И наконец, Правление решило опубликовать окончательный вариант запроса предложений 15 декабря 2003 г., включив в него сроки подачи заявок, подробные сведения о критериях отбора и пояснения к процессу оценки.²⁹³

1.2.2 Предложение ИСМ зарегистрировать .xxx

Организация ИСМ представила свое предложение о вводе сДВУ .xxx 16 марта 2004 года. В качестве сообщества-спонсора ИСМ назвала «онлайнное сообщество развлечений для взрослых», определив это сообщество как «тех частных лиц, компании и организации, которые предоставляют информацию, услуги или продукцию сексуального характера, предназначенную для лиц брачного возраста или для самого сообщества».²⁹⁴ В качестве организации-спонсора ИСМ назвала International Foundation for Online Responsibility

²⁸⁹ ICANN, «Комментарии, поступившие на форум stld-rfp-comments», <http://forum.icann.org/mtg-cmts/stld-rfp-comments/general/threads.html> (без даты).

²⁹⁰ ICANN, «Ответ РКК на представленный для обсуждения запрос предложений на сДВУ, а также предлагаемые принципы процедуры ввода новых ДВУ», 9 октября 2003 г., <http://forum.icann.org/mtg-cmts/stld-rfp-comments/general/msg00067.html>.

²⁹¹ ICANN, «Предварительный отчет: внеочередное заседание Правления», 13 октября 2003 г., <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-13oct03.htm>.

²⁹² Начиная с 2003 года, ОПРИ сменила ОПДИ. См. веб-сайт ОПДИ, <http://www.dns0.org>.

²⁹³ ICANN, «Резолюции Правления ICANN, принятые в Карфагене, Тунис», 31 октября 2003 г., <http://www.icann.org/en/announcements/advisory-31oct03.htm>. Окончательный вариант запроса предложений на сДВУ на веб-сайте ICANN: «Заявка на новый сДВУ», 15 декабря 2003 г., <http://www.icann.org/en/tlds/new-stld-rfp/new-stld-application-part-15dec03.htm>.

²⁹⁴ ICANN, «Заявка на новый сДВУ, поступившая в ответ на запрос предложений: .xxx», 16 марта 2004 г., <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/xxx.htm>.

(IFFOR).²⁹⁵ Роль IFFOR, канадской некоммерческой организации, заключается в защите безопасности детей, защите безопасности и частной жизни пользователей, а также в продвижении ответственных методов ведения бизнеса в отрасли продукции только для взрослых. Согласно предложению, в намерения ICM входили благотворительные пожертвования определенной части сбора за регистрацию каждого доменного имени для продвижения усилий IFFOR по разработке политики и защите прав.²⁹⁶

1.2.3 Проверка ICANN и первоначальное одобрение

19 марта 2004 г. ICANN публично объявила о получении десяти заявок на сДВУ в ответ на свой запрос предложений: .asia, .cat, .jobs, .mail, .mobi, .post, .tel (NetNumber, Inc), .tel (Telnic Ltd.), .travel и .xxx. Помимо запроса на комментарии общественности общего характера, это объявление включало приглашение публиковать комментарии, относящиеся к конкретным предложениям. Также отмечалось, что период общественного обсуждения будет открыт в течение всего апреля 2004 г., а затем заявки будут проверяться независимыми экспертами с начала мая того же года.²⁹⁷

В середине июля 2004 года независимые эксперты направили в ICANN свои отчеты по десяти заявкам, указав, что только домены .cat и .post удовлетворяют полному диапазону критериев оценки.²⁹⁸ В этом отчете утверждалось, что предложение ICM удовлетворяет техническому, деловому и финансовому критериям, но неполностью удовлетворяет критерию спонсорства.²⁹⁹ В частности, в отчете было сказано, что «трудность четкого определения понятия "контент только для взрослых" в равной степени затрудняет определение контуров сообщества поставщиков этого контента». Более того, эксперты решили, что ICM «делает предположение о заинтересованности со стороны сообщества, . . . но этим сообществом было представлено мало доказательств существования общих интересов или способности к тесному взаимодействию».³⁰⁰ И наконец, эксперты отметили, что, несмотря на широкую поддержку этого предложения в сообществе Северной Америки, «в сущности, остальной мир не оказал никакой поддержки».³⁰¹

²⁹⁵ ICANN, «Заявка на новый сДВУ, поступившая в ответ на запрос предложений: .xxx», 16 марта 2004 г., <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/xxx.htm>.

²⁹⁶ Из того же источника.

²⁹⁷ ICANN, «Успехи процесса ввода новых спонсируемых доменов верхнего уровня», 19 марта 2004 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-19mar04.htm>. См. также ICANN, «Комментарии общественности к предлагаемым спонсируемым доменам верхнего уровня», 31 марта 2004 г., <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/stld-public-comments.htm>.

²⁹⁸ См. ICANN, «Отчет о состоянии процесса приема заявок на сДВУ», 3 декабря 2005 г., <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/stld-status-report.pdf>.

²⁹⁹ Из того же источника.

³⁰⁰ Из того же источника.

³⁰¹ Из того же источника, 24–25.

ICANN объявила, что даст возможность кандидатам на сДВУ представить дополнительные материалы по вопросам, вызвавшим озабоченность независимых экспертов.³⁰² С октября по ноябрь 2004 года ICM представила ряд дополнительных материалов к заявке, главным образом относящихся к недостаточному соответствию предложения .xxx критерию спонсорства.³⁰³

2 Участие ПКК в процессе .xxx

2.1 Роль ПКК в ICANN

Согласно уставу ICANN³⁰⁴ одной из основных целей Правительственного консультативного комитета (ПКК) является следующая: «рассматривать и предоставлять рекомендации по деятельности ICANN, связанной с вопросами, вызывающими озабоченность правительств, в частности, вопросами, по которым возможна взаимосвязь между политиками корпорации и различным законами и международными соглашениями, или вопросами, которые могут оказывать влияние на проблемы государственной политики».³⁰⁵

ПКК может представлять «вопросы непосредственно Правлению в виде комментария или предварительной рекомендации, а также в виде особой рекомендации по проведению мероприятия, разработке новой политики или пересмотру существующих политик».³⁰⁶ Помимо приема добровольно представленных рекомендаций или комментариев Правление обязано «своевременно оповещать Председателя ПКК обо всех предложениях, поднимающих вопросы государственной политики, по которым Правлению или любым организациям поддержки ICANN требуется мнение общественности».³⁰⁷ Помимо этого, Правление обязано «запросить мнение» ПКК в тех случаях, когда «политическое действие затрагивает государственные интересы» и обсуждаемая с целью принятия политика «оказывает существенное влияние на работу Интернета или третьих сторон».³⁰⁸

³⁰² ICANN, «Совещания ICANN в Куала-Лумпуре», 23 июля 2004 г., <http://www.icann.org/en/meetings/kualalumpur/captioning-public-forum-23jul04.htm>.

³⁰³ ICANN, «Приложение Е — дополнительные/сопутствующие материалы», 30 ноября 2005 г., <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/AppE-30nov05.pdf>.

³⁰⁴ Устав ICANN, 5 августа 2010 г., <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>. Поправки в устав ICANN вносились 26 раз после принятия его первоначальной редакции. Архивы предыдущих редакций доступны на веб-сайт ICANN по адресу <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws>.

³⁰⁵ Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(a). В первоначальном уставе ICANN отсутствовала фраза «которые могут оказывать влияние на проблемы государственной политики», которая появилась в качестве поправки в 2002 году. Устав ICANN, статья XI, раздел 2.1(a), 6 ноября 1998 г., <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-06nov98.htm>.

³⁰⁶ Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(i). Неясно, являются ли термины «комментарий» и «рекомендация» отдельными понятиями с различным содержанием.

³⁰⁷ Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(h).

³⁰⁸ Из того же источника, статья III, раздел 6.1(c). Хотя в этом положении используется термин «рекомендация», который сам по себе соответствует содержанию статьи XI, раздел 2.1; по-видимому «рекомендация» и «мнение» используются как взаимозаменяемые понятия. Вследствие этого, точный объем данного положения неясен, особенно в отношении его взаимосвязи со статьей XI, раздел 2.1.

Независимо от того, был ли направлен запрос на получение рекомендации или нет, любая рекомендация ПКК «по вопросам государственной политики» приводит в действие положение устава, обязывающее Правление принять эту рекомендацию во внимание «как при формулировании, так и при принятии политик».³⁰⁹ Если Правление примет решение не выполнять эту рекомендацию, в этом случае оно обязано уведомить ПКК, «изложив причины, по которым принято решение не придерживаться данных рекомендаций», и «предпринять попытку добросовестно, своевременно и эффективно прийти к взаимовыгодному решению».³¹⁰ Если Правлению и ПКК не удастся найти взаимоприемлемое решение, Правление обязано «сформулировать в своем окончательном решении причины», по которым рекомендация не была выполнена.

Устав ICANN также разрешает ПКК «назначить одного представителя без права голоса в Правление ICANN».³¹¹ Представитель ПКК в Правлении «имеет право присутствовать на заседаниях Правления, принимать участие в обсуждениях и дискуссиях Правления». Этот представитель имеет «доступ к материалам (на условиях, определенных Правлением), предоставляемым директорам для использования во время дискуссий» и может «использовать любые предоставленные им согласно настоящему разделу материалы в целях консультаций со своим комитетом или организацией».³¹² На должность представителя ПКК в Правлении этот комитет регулярно назначает своего председателя. Хотя это не описано в уставе ICANN или принципах работы ПКК,³¹³ проинтервьюированные сообщили, что, как правило, ожидается, что представитель ПКК в Правлении будет кратко информировать Правление о проблемах, вызывающих озабоченность членов ПКК.³¹⁴ Кроме того, проинтервьюированные указали на то, что, по мнению Правления, присутствие председателя ПКК на заседаниях Правления, даже в качестве представителя в Правлении, удовлетворяет требование «уведомления» о предложениях, поднимающих вопросы государственной политики, устраняя необходимость дополнительного информационного взаимодействия.³¹⁵ Другие проинтервьюированные поставили под

³⁰⁹ Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(j). В отличие от остальных положений статьи XI, в данном положении явным образом используется термин «рекомендация Правительственного консультационного комитета». Это, по-видимому, предполагает, что обстоятельство, в которых требование к Правлению представить уведомление и объяснение своих действий, несоответствующих рекомендации, ограничены; однако в некоторой степени неясно, какова была предполагаемая область применения данного положения.

³¹⁰ Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(j).

³¹¹ Из того же источника, статья VI, раздел 9.1(a) и статья XI, раздел 2.1(g).

³¹² Из того же источника, статья VI, раздел 9.5.

³¹³ Устав ICANN содержит положение, которое разрешает ПКК принять «собственный устав и внутренние рабочие принципы и процедуры для управления своими операциями». По-видимому, в рамках этого положения были приняты Принципы работы ПКК. Принципы работы ПКК, март 2010 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_Operating_Principles_1.pdf. Важно, что в принципах работы отмечается приоритет устава ICANN в случае любых расхождений «в интерпретации принципов, изложенных в настоящих принципах работы и учредительном договоре и уставе ICANN». См. также Принципы работы ПКК, статья XV, принцип 54.

³¹⁴ Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

³¹⁵ Из того же источника.

вопрос такую практику и заявили, что члены ПКК не разделяют такую интерпретацию устава.³¹⁶

В соответствии с принципами работы ПКК, комитет направляет рекомендации Правлению по вопросам, имеющим отношение к «правительствам, международным правительственным организациям и организациям, созданным в рамках международного договора, а также к отдельным экономическим системам, признанным в международном сообществе».³¹⁷ Принципы работы отражают внутренние рабочие принципы и процедуры ПКК, однако формулировки данного документа не имеют обязательной силы для Правления ICANN.³¹⁸ В принципах работы особо подчеркивается, что «рекомендации ПКК Правлению передаются через председателя».³¹⁹ Когда ПКК не может прийти к согласованному мнению, председатель обязан «передать Правлению полный спектр мнений, выраженных членами комитета».³²⁰

2.2 Роль ПКК в процессе .xxx: 2004 г.

В период после подачи ICM своего предложения по .xxx 19 марта 2004 г. до представления независимыми экспертами своего отчета 13 июля 2004 г. объемы документально оформленного обсуждения заявок на сДВУ во время заседаний Правления ICANN и ПКК крайне незначительны.³²¹ После получения данного отчета Правление решило, что кандидатам на сДВУ будет предоставлена возможность представить дополнительные сведения по вопросам, вызвавшим озабоченность независимых экспертов, начиная с августа 2004 г. Организация ICM начала направлять дополнительные материалы в октябре 2004 г.³²²

18 октября 2004 года Правление ICANN провело свое первое после июля 2004 года заседание, на котором обсуждение сДВУ было документально зафиксировано. В соответствующих протоколах заседания указано, что «Курт Притц (Kurt Pritz), вице-президент ICANN по деловым операциям, представил подробную сводную информацию о текущем процессе и состоянии в отношении десяти кандидатов на спонсируемые домены верхнего уровня», а Пол Туоми (Paul Twomey), президент и

³¹⁶ Из того же источника.

³¹⁷ Принципы работы ПКК, статья I, принцип 1, март 2010 г.

³¹⁸ Из того же источника, статья XV, принцип 54.

³¹⁹ Из того же источника, статья XII, принцип 46.

³²⁰ Из того же источника, статья XII, принцип 47.

³²¹ В период с марта по июль 2004 года как Правление, так и ПКК провели ряд заседаний, но на них не обсуждались подробно заявки на сДВУ. Правление провело заседания 19 апреля, 11 мая, 21 мая, 25 мая и 29 июня 2004 года. См. ICANN, «Протоколы заседаний Правления в 2004 году», 2004 г., <http://www.icann.org/en/minutes/index-2004.html>. ПКК провел заседания с 29 февраля по 3 марта и с 17 по 20 июля 2004 года. См. ПКК, «Заседания ПКК», <http://gac.icann.org/meetings>. См. ICANN, «Отчет о состоянии процесса оценки сДВУ», 3 декабря 2005 г., <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/stld-status-report.pdf>. Независимые эксперты, «Отчет об оценке заявок на новые сДВУ», 12 июля 2004 г., <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/PostAppD.pdf>.

³²² ICANN, «Приложение Е — дополнительные/сопутствующие материалы», 30 ноября 2005 г., <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/AppE-30nov05.pdf>.

генеральный директор ICANN, также представил информацию о кандидатах на сДВУ.³²³ Мохамед Шарил Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), председатель ПКК, присутствовал на этом заседании в качестве «представителя ПКК».³²⁴ На данном заседании Правление не приняло никаких соответствующих решений.³²⁵ Еще одно заседание было проведено 15 ноября 2004 года.³²⁶ В его протоколах отмечено, что «Курт Притц (Kurt Pritz) снова представил обновленную информацию о состоянии процесса по каждому из десяти кандидатов [на сДВУ]», после чего «Правление в ограниченном объеме обсудило ключевые моменты этого процесса», но не приняло никаких резолюций.³²⁷

В пятистраничном письме в адрес Тармизи (от 1 декабря 2004 года) д-р Туоми направил запрос «рекомендаций ПКК по элементам государственной политики», имеющим отношение к нескольким вопросам, ожидающим решения Правления.³²⁸ Туоми также отметил следующее: «мне кажется, что увеличение интенсивности взаимодействия между ПКК и персоналом ICANN принесет пользу», и предложил «сформулировать для передачи в Правление позиции ПКК по элементам государственной политики», имеющим отношение к вопросам, ожидающим решения Правления ICANN.³²⁹ Туоми также отметил в своем письме, что «целесообразно обсудить пути интенсификации взаимодействия между ПКК и другими организациями поддержки и консультативными комитетами для взаимной выгоды обеих сторон».³³⁰

В следующем разделе данного письма излагались вопросы, ожидающие решения Правления, по которым Туоми запрашивал рекомендации ПКК. В следующем параграфе Туоми описал состояние заявок на сДВУ:

В области родовых доменов верхнего уровня ICANN продолжает движение в трех направлениях. Прежде всего, после получения 10 заявок на новые спонсируемые ДВУ (сДВУ) и оценки этих предложений с привлечением независимых экспертов мы начали переговоры для заключения договоров с кандидатами на домены .TRAVEL и .POST. Параллельно с этим кандидаты направляют свои ответы на отчеты независимых экспертов, а в некоторых случаях начали прямые обсуждения с оценочными комиссиями для уточнения некоторых вопросов. Все нерешенные независимыми комиссиями и кандидатами вопросы будут решены Правлением

³²³ ICANN, «Протоколы внеочередного заседания Правления», 18 октября 2004 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18oct04.htm>.

³²⁴ Из того же источника. Представитель в Правлении — это участник без права голоса, которому разрешено присутствовать на заседаниях Правления. В уставе определено, что ПКК должен назначать представителя на эту должность ежегодно. См. устав ICANN, статья VI, раздел 9.

³²⁵ ICANN, «Протоколы внеочередного заседания Правления», 18 октября 2004 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18oct04.htm>.

³²⁶ ICANN, «Протоколы внеочередного заседания Правления», 18 октября 2004 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18oct04.htm>.

³²⁷ ICANN, «Протоколы внеочередного заседания Правления», 15 ноября 2004 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18oct04.htm>.

³²⁸ Из того же источника.

³²⁹ Письмо Пола Туоми (Paul Twomey) Мохамеду Шарилу Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), корреспонденция ICANN, 1 декабря 2004 г., <http://www.icann.org/correspondence/twomey-to-tarmizi-01dec04.pdf>.

³³⁰ Из того же источника.

³³⁰ Из того же источника.

ICANN, и мы также планируем перейти к переговорам для заключения договоров с еще с несколькими кандидатами. Во-вторых, ICANN намеревается запустить повторное предложение о заключении соглашения для домена .NET, как это предусмотрено в соответствующем договоре. Члены ПКК могут следить за этим процессом через информацию, которая публикуется на веб-сайте ICANN. В-третьих, как уже упоминалось, мы опубликовали проект стратегии ввода новых рДВУ.³³¹

2.3 Роль ПКК в процессе .xxx: 2005 г.

Несмотря на получение в конце 2004 года от ICM ряда дополнительных материалов в поддержку заявки этой организации, в начале 2005 года Правление ICANN все еще не было уверено, что заявка ICM на сДВУ .xxx удовлетворяет требованиям. 24 января 2005 года Правление провело внеочередное заседание для обсуждения состояния заявки ICM. На этом заседании Курт Притц (Kurt Pritz) «представил материалы заявки на домен .XXX, ответы экспертов и дополнительные материалы кандидата», и «Правление провело широкое обсуждение заявки», сосредоточив свое внимание на предложенном ICM спонсируемом сообществе.³³² Согласно протоколу заседания, Правление приняло решение о полезности проведения компанией ICM презентации и предложило ICM сделать это на следующем заседании Правления.³³³ ICM провела презентацию 3 апреля 2005 года в Мар-дель-Плата (Аргентина) за несколько дней до запланированного заседания Правления ICANN³³⁴ перед членами Правления и несколькими представителями в Правлении, включая Тармизи.³³⁵

Параллельно с этим ПКК провел в Мар-дель-Плата (Аргентина) 2–5 апреля 2005 года первое из трех заседаний, запланированных на 2005 год.³³⁶ Коммюнике по результатам заседания в Мар-дель-Плата не отражает проведения ПКК каких-либо обсуждений, имеющих конкретное отношение к сДВУ или заявке на домен .xxx.³³⁷

3 апреля 2005 года³³⁸ Тармизи отправил письмо Полу Туоми с ответом на предыдущий запрос рекомендаций ПКК от 1 декабря 2004 года.³³⁹ В этом письме Тармизи сообщил, что ПКК не имеет возражений против какой-либо из заявок на сДВУ.

³³¹ Из того же источника, 4 (выделение присутствует в оригинале).

³³² ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 23 января 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-24jan05.htm>.

³³³ Из того же источника.

³³⁴ Правление ICANN провело свое очередное заседание в Мар-дель-Плата (Аргентина) 8 апреля 2005 года.

³³⁵ ICM, «Запрос на НКК», 6 июня 2008 г., стр. 28, <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>.

³³⁶ ПКК, «Заседание 22: коммюнике, Мар-дель-Плата» 5 апреля 2005 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_22_Mar_del_Plata.pdf. Другие запланированные на 2005 год заседания включали: заседание 23: Люксембург, 9–12 июля 2005 г. и заседание 24: Ванкувер, 28 ноября — 1 декабря 2005 г. Ср. ПКК, «Заседания», <http://gac.icann.org/meetings>.

³³⁷ Из того же источника.

³³⁸ Протоколы собраний ICANN на эту дату и письмо Тармизи не указывают на то, было ли письмо написано и отправлено до или после проводившегося в тот день заседания Правления.

Ни один из членов ПКК не представил конкретных оговорок или комментариев в ПКК относительно заявок на сДВУ, поданных в текущем цикле. Однако при использовании сДВУ компании ENUM это не должно вступать в противоречие с принятой международной политикой в отношении системы нумерации E164. ICANN должна обеспечить полный охват спонсорами сДВУ соответствующих сообществ пользователей и эффективным способом избежать возможных нарушений конкуренции.³⁴⁰

После внеочередного заседания Правления 3 апреля Правление снова собралось для проведения очередного заседания 8 апреля 2005 года в Мар-дель-Плата.³⁴¹ В протоколах этого заседания отражено, что Правление планировало принять решение в течение тридцати дней:

Мы провели достаточно широкое обсуждение доменов .ASIA и .XXX. Мы продолжим оценку этих заявок. Другие заявки будут рассмотрены, как только мы сможем перейти к ним. Но я хотел бы сказать для занесения в протокол, что мы попытаемся в течение следующих 30 дней прийти к тому или иному заключению по вопросу доменов .ASIA и .XXX.³⁴²

Приблизительно через месяц, 3 мая 2005 года, Правление провело еще одно внеочередное заседание и «широко обсудило . . . удовлетворяет ли [заявка на .xxx] критериям, изложенным в запросе предложений, особенно в части определения и связности «спонсируемого сообщества».³⁴³ На этих заседаниях не были сделаны никакие выводы, и «Правление приняло согласованное решение обсудить этот вопрос снова на следующем заседании Правления».³⁴⁴

1 июня 2005 года Правление провело еще одно внеочередное заседание и детально обсудило заявку на .xxx, «уделив особое внимание вопросам "спонсируемого сообщества"».³⁴⁵ На этом заседании Правление приняло решение начать переговоры с ICM по техническим и коммерческим условиям договорного соглашения, относящегося к делегированию этого сДВУ.³⁴⁶ Явилась ли эта резолюция свидетельством того, что заявка ICM необходимым образом удовлетворяла критерию спонсорства сДВУ, впоследствии стало предметом спора, связанного с фактической стороной, при проведении

³³⁹ Письмо Мохамеда Шарила Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi) Полу Туоми (Paul Twomey), 3 апреля 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/tarmizi-to-twomey-03apr05.htm>.

³⁴⁰ Из того же источника.

³⁴¹ ICANN, «Заседание в Мар-дель-Плата», 8 апреля 2005 г., <http://www.icann.org/en/meetings/mardelplata/captioning-BoD-meeting-08apr05.htm>.

³⁴² Из того же источника.

³⁴³ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 3 мая 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-03may05.htm>.

³⁴⁴ Из того же источника.

³⁴⁵ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 1 июня 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-01jun05.htm>.

³⁴⁶ Из того же источника.

арбитражного разбирательства в рамках процедуры независимой проверки, которая началась в 2008 году.³⁴⁷

ПКК провел свое второе заседание этого года в Люксембурге 7–12 июля 2005 года.³⁴⁸ В коммюнике по результатам заседания в Люксембурге не упоминается заявка ИСМ, предлагаемый сДВУ .xxx или резолюция Правления от 1 июня 2005 года о начале переговоров ИСМ для заключения договора. Однако в коммюнике по результатам заседания в Люксембурге присутствует следующее упоминание «новых ДВУ»:

*ПКК отмечает на основании недавнего опыта, что ввод новых ДВУ может приводить к возникновению существенных проблем в сфере государственной политики, включая контент. Соответственно, ПКК приветствует инициативу ICANN провести консультации по вопросам реализации стратегии в отношении новых доменов верхнего уровня. ПКК с нетерпением ожидает возможности представить свои рекомендации относительно этого процесса. ПКК также призывает Правление активно консультироваться со всеми постоянными группами по вопросам разработки этой стратегии.*³⁴⁹

Это единственное упоминание ввода новых ДВУ в люксембургском коммюнике; какие-либо конкретные сДВУ в нем не упоминаются.³⁵⁰ Фраза «существенные проблемы в сфере государственной политики» в дальнейшем тексте данного документа не определена.³⁵¹

После заседания в Люксембурге Правление ICANN собралось в сентябре и приняло решение о том, что главный юрисконсульт, а также генеральный директор и президент ICANN «должны обсудить возможные дополнительные положения или изменения договора, которые необходимо включить в соглашение о реестре .xxx», обеспечивающие, помимо прочего, «разработку и внедрение политик, соответствующих принципам, изложенным в заявке ИСМ».³⁵² Правление ICANN опубликовало первый проект соглашения о реестре сДВУ .xxx на веб-сайте ICANN для общественного обсуждения 9 августа 2005 года.³⁵³

³⁴⁷ См. запрос ИСМ на проведение процедуры независимой проверки, 6 июня 2008, <http://icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>.

³⁴⁸ ПКК, «Заседание 23: коммюнике, Люксембург», 12 июля 2005 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_23_Luxembourg.pdf.

³⁴⁹ Из того же источника.

³⁵⁰ Из того же источника.

³⁵¹ Из того же источника.

³⁵² ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 15 сентября 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-15sep05.htm>.

³⁵³ ИСМ и ICANN, «Проект соглашения о реестре спонсируемого ДВУ», 1 августа 2005 г., <http://www.icann.org/en/tlds/agreements/xxx/proposed-xxx-agmt-09aug05.pdf>.

Три дня спустя, 12 августа, в письме, адресованном «Правлению ICANN», Тармизи выразил обеспокоенность ПКК возможностью регистрации сДВУ .xxx:

На других заседаниях ПКК ряд правительств также выразил некоторую озабоченность в связи с возможностью ввода этого ДВУ. Мнения носят разный характер в широком диапазоне. Хотя это не было четко сформулировано в Люксембурге, как председатель я считаю, что в ПКК сохраняется сильное ощущение дискомфорта в отношении этого ДВУ безотносительно к представленным к настоящему моменту объяснениям.³⁵⁴

Тармизи сообщил о том, что к нему «обратилось несколько [правительств, выразивших свою обеспокоенность]» и он «сообщил им, что наряду с рекомендацией относительно создания новых рДВУ, сформулированной в люксембургском коммюнике, где предлагаемый ДВУ упоминается в неявной форме, суверенные правительства также могут беспрепятственно направлять свои письма непосредственно в ICANN по конкретным вопросам, вызывающим их озабоченность». В этом же письме Тармизи также обратился к Правлению с просьбой «выделить время для формулирования дополнительных вопросов и проблем государственной политики, вызывающих озабоченность правительств, до принятия окончательного решения».³⁵⁵

После этого Майкл Галлахер (Michael Gallagher), заместитель министра торговли США и администратор NTIA, написал письмо Винту Серфу (Vint Cerf) с просьбой «настоятельно призвать Правление надлежащим образом принять во внимание и решить вопросы, вызывающие озабоченность всех членов, до того, как Правление предпримет какие-либо действия в отношении заявки [.xxx]».³⁵⁶ На странице «Корреспонденция»³⁵⁷ веб-сайта ICANN в настоящее время это письмо датировано 15 августа 2005 г.³⁵⁸ На опубликованной электронной копии этого письма проставлены два штампа с разными датами: 11 августа и «получено 15 августа».³⁵⁹ В указанном письме дополнительно отмечается, что Министерство торговли получило от общественности большое количество негативных комментариев относительно предлагаемого сДВУ.³⁶⁰

³⁵⁴ Письмо Мохамеда Шарила Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi) в Правление ICANN, 12 августа 2005 г., корреспонденция ICANN <http://www.icann.org/correspondence/tarmizi-to-board-12aug05.htm>.

³⁵⁵ Из того же источника.

³⁵⁶ Письмо Майкла Галлахера (Michael Gallagher) Винту Серфу (Vint Cerf), 15 августа 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/gallagher-to-cerf-15aug05.pdf>.

³⁵⁷ ICANN, «Корреспонденция», <http://www.icann.org/correspondence>.

³⁵⁸ Из того же источника.

³⁵⁹ В процессе проведения группой Berkman интервью некоторые проинтервьюированные отметили, что возникла некоторая путаница относительно даты получения письма (11 августа или 15 августа 2005 года). Сравните <http://www.icann.org/correspondence/gallagher-to-cerf-15aug05.pdf> с датой на странице корреспонденции: <http://www.icann.org/correspondence>.

³⁶⁰ Из того же источника.

15 августа, в тот же день, когда письмо Галлахера было опубликовано на веб-сайте ICANN, компания ICM направила официальный запрос на предоставление дополнительного месяца для урегулирования ICANN всех вопросов, вызывающих озабоченность ПКК.³⁶¹ Соответственно, обсуждение предлагаемого соглашения было отложено до заседания Правления в сентябре 2005.³⁶²

6 сентября 2005 года Марселу де Карвалью Лопеш (Marcelo de Carvalho Lopes), секретарь по политике в области информационных технологий Бразилии, написал письмо Мохамеду Шарику Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi) и сообщил, что «принятие [предложения .xxx] без надлежащих консультаций с национальными правительствами привело к возникновению на местном уровне существенной обеспокоенности».³⁶³ Лопеш также обратился с просьбой о том, чтобы «любое новое решение относительно ввода любого ДВУ принималось только после тщательного анализа реальной необходимости такого нового домена в Интернете и надлежащих консультаций» с участием всех затронутых лиц и правительств.³⁶⁴

На своем внеочередном заседании 15 сентября 2005 года Правление приняло решение продолжить обсуждение с участием ICM и рассмотреть «дополнительные положения или изменения, подлежащие включению» в соглашение, «чтобы обеспечить наличие эффективных положений, которые предусматривают разработку и внедрение политик, соответствующих принципам, изложенным в заявке ICM».³⁶⁵ 16 сентября Петер Цангль (Peter Zangl), являющийся заместителем директора информационного общества Европейской Комиссии (Директорат по вопросам средств массовой информации) и членом ПКК, написал письмо Винту Серфу (Vint Cerf), в котором попросил ICANN предоставить ПКК возможность анализа отчетов независимых экспертов по предложениям сДВУ до принятия Правлением окончательного решения относительно домена .xxx. Цангль также обратился к Правлению ICANN с запросом объяснить причины принятия заявки ICM, полученной в ответ на запрос предложений 2003 года, после того как эта заявка была отклонена на этапе «доказательства правильности концепции» 2000 года.³⁶⁶ Ответ на это письмо не был направлен до середины января 2006 г.³⁶⁷

³⁶¹ Письмо Стюарта Лоули (Stuart Lawley) Винту Серфу (Vint Cerf), 15 августа 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/lawley-to-twomey-15aug05.pdf>. См. также ICM, «Запрос на проведение процедуры независимой проверки», 6 июня 2008 г., стр. 34, <http://icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>.

³⁶² Из того же источника.

³⁶³ Письмо Марсело де Карвалью Лопеша (Marcelo de Carvalho Lopes) Мохамеду Шарику Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), 6 сентября 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/lopez-to-tarmizi-06sep05.pdf>.

³⁶⁴ Из того же источника.

³⁶⁵ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 15 сентября 2005 г., <http://www.icann.org/correspondence/lopez-to-tarmizi-06sep05.pdf>.

³⁶⁶ Письмо Петера Цангля (Peter Zangl) Винту Серфу (Vint Cerf), 16 сентября 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/zangl-to-cerf-16sep05.pdf>.

³⁶⁷ Письмо Винта Серфа (Vint Cerf) Петеру Цанглю (Peter Zangl), 30 января 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/cerf-to-zangl-30jan06.pdf>.

Хотя предложенное соглашение о реестре .xxx снова было включено в повестку дня для обсуждения на внеочередном заседании Правления 12 октября 2005 г., в протоколах заседания не отражены никакие обсуждения, имеющие отношение к этому соглашению, ИСМ или домену .xxx.³⁶⁸ Однако в протоколах отмечается следующее: «было проведено обсуждение характера других вопросов, включенных в повестку дня Правления, и рассмотрение оставшихся пунктов повестки дня было отложено до появления у Правления следующей возможности рассмотреть такие вопросы».³⁶⁹ До конца 2005 года Правление ICANN провело еще три заседания: внеочередное заседание 24 октября, внеочередное заседание 8 ноября и заседание в Ванкувере в начале декабря.³⁷⁰ Вопрос сДВУ .xxx и предлагаемое соглашение о реестре не включались в повестку дня этих заседаний и не упоминались в соответствующих протоколах.

В письме Полу Туоми (Paul Twomey), датированном 23 ноября 2005 года, Йонас Бьелфвенстам (Jonas Bjelfvenstam), государственный секретарь по средствам связи и региональной политике Швеции, выразил неодобрение домену .xxx от имени шведского правительства. Фактически, Бьелфвенстам сделал следующие замечания относительно роли ПКК в процессах принятия решений ICANN.

Мне известно, что все заявки на ДВУ рассматриваются в рамках процедур, открытых всем для комментирования. Однако в ситуациях, аналогичных этой, когда очевидно затрагиваются государственные интересы, мы считаем, что ICANN следовало бы обратиться за рекомендациями к ПКК. Следует признать, что ПКК могла бы самостоятельно направить рекомендации ICANN в любой момент этого процесса и, насколько мне известно, ни один из членов ПКК не поднял этот вопрос до заседания ПКК в период 9- 2 июля 2005 года в Люксембурге. Однако мы, скорее всего, бездействовали из-за уверенности в том, что отрицательное мнение ICANN о домене .xxx, выраженное в 2000 г., не изменится.

После решения, принятого ICANN 1 июня 2005 года, у ПКК было слишком мало времени для проведения информированного предметного обсуждения этого вопроса во время своего летнего заседания в Люксембурге; одного месяца правительствам недостаточно, чтобы провести независимое обсуждение и дать ответ по существу вопроса. В данном конкретном случае на заседании ПКК несколько стран выразило серьезную озабоченность. Однако для принятия информированного и плодотворного решения мы располагали недостаточной информацией и, вследствие этого, не было сделано никаких предметных выводов.³⁷¹

³⁶⁸ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 12 октября 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-12oct05.htm>.

³⁶⁹ Из того же источника.

³⁷⁰ См. ICANN, «Заседания Правления 2005», 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/index-2005.html>.

³⁷¹ Письмо Йонаса Бьелфвенстама (Jonas Bjelfvenstam) Полу Туоми (Paul Twomey), 23 ноября 2005 г, корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/bjelfvenstam-to-twomey-23nov05.htm>.

В письме содержался запрос к Правлению ICANN «отложить принятие заключительного решения по домену .xxx до завершения предстоящего заседания ПКК, которое должно состояться в период 29–30 ноября 2005 года в Ванкувере», чтобы ПКК смог обсудить эти вопросы. Бьелфвенстам обратился к Правлению с просьбой представить «подробные сведения о том, каким образом домен .xxx удовлетворяет установленным заранее критериям (критериям, использовавшимся независимыми экспертами)».³⁷²

В тот же день, 23 ноября, Пол Туоми ответил на письмо Бьелфвенстама.³⁷³ В своем ответе Туоми объяснил, что Правление ICANN отложило принятие «любых решений по заявке [.xxx], по крайней мере, до заседания Правления ICANN 4 декабря 2005 года».³⁷⁴ Третье и итоговое заседание ПКК 2005 года было проведено в период 28 ноября — 1 декабря в Ванкувере, Британская Колумбия. В коммюнике ПКК по результатам заседания в Ванкувере единственным примечанием, имеющим отношение к заявке .xxx, является следующее.

*ПКК также приветствует отчет ICANN о состоянии процесса утверждения Правлением спонсируемых ДВУ, а также отчет об оценке, представленный по запросу членов ПКК. В этой связи ПКК приветствует решение перенести рассмотрение Правлением заявки на .XXX с заседания 4 декабря 2005 г. до того времени, когда ПКК сможет проанализировать отчет об оценке и дополнительную информацию, которую предложено представить ICANN.*³⁷⁵

2.4 Роль ПКК в процессе .xxx: 2006 г.

По состоянию на 1 января 2006 года Правление еще не проголосовало по ожидающему решению вопросу соглашения о реестре .xxx. Следующие важные события произошли после заседания ПКК в Веллингтоне в марте. До этого времени ICANN продолжала вести переговоры по условиям соглашения о предлагаемом реестре .xxx, одновременно отвечая на письменные запросы членов сообщества.

17 января 2006 года Винт Серф (Vint Cerf) направил письмо на семи страницах, являющееся ответом на письмо Петера Цангля (Peter Zangl) от 16 сентября 2005 года.³⁷⁶ В этом письме Серф подчеркнул некоторые процедурные и предметные различия между этапом «доказательства правильности концепции» 2000 года и запросом предложений 2003 года и рассмотрел ряд проблем, относящихся к ПКК, которые были подняты в письме Цангля. Серф объяснил, что ПКК в первый раз был официально проинформирован

³⁷² Из того же источника.

³⁷³ Письмо Пола Туоми (Paul Twomey) Йонасу Бьелфвенстаму (Jonas Bjelfvenstam), 23 ноября 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/twomey-to-bjelfvenstam-23nov05.pdf>.

³⁷⁴ Из того же источника.

³⁷⁵ ПКК, «Коммюнике 24 — Ванкувер», 1 декабря 2005 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_24_Vancouver_Communique.pdf.

³⁷⁶ Письмо Винта Серфа (Vint Cerf) Петеру Цанглю (Peter Zangl), 17 января 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/cerf-to-zangl-30jan06.pdf>. См. также письмо Петера Цангля (Peter Zangl) Винту Серфу (Vint Cerf), 16 сентября 2005 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-16sep05.pdf>.

о заявках на сДВУ, ожидающих рассмотрения, в «письме д-ра Туоми от 1 декабря 2004 года» в ПКК, где содержался «запрос рекомендаций ПКК по элементам государственной политики по ряду вопросов и были особо отмечены крупные изменения в ICANN».³⁷⁷ Серф сообщил, что «председатель ПКК ответил д-ру Туоми 3 апреля 2005 года» и «отметил [в своем письме], что по состоянию на указанную дату "ни один из членов ПКК не представил конкретных оговорок или комментариев в ПКК относительно заявок на сДВУ, поданных в текущем цикле"».³⁷⁸ Затем Серф отметил, что «1 июня 2005 г. Правление проголосовало за начало обсуждения с ICM предлагаемых коммерческих и технических условий» и «это решение привлекло больший интерес ПКК к заявке, чем это демонстрировалось раньше».³⁷⁹ Серф также констатировал, что в течение этого периода времени Пол Туоми сообщал ПКК, что «в отношении этой заявки от правительств не поступило ни одного комментария» и ПКК не «поднимал эту проблему ни в одном официальном комментарии, поступившем в ICANN, например, путем включения в коммюнике».³⁸⁰ И наконец, Серф указал, что следующей официальной корреспонденцией, полученной ICANN, было письмо от 12 августа 2005 года от председателя ПКК с описанием общей обеспокоенности ПКК.³⁸¹

11 февраля 2006 года Пол Туоми отправил Мохамеду Шарилу Тармизи письмо, которое по своему содержанию было, в целом, идентично письму Винта Серфа, отправленного Петеру Цанглю 17 января.³⁸² Помимо обобщения взаимодействия Правления с ПКК на текущую дату в письме Туоми также отмечалось, что ICANN «получила письма от некоторых членов Правительственного консультативного комитета (ПКК) относительно . . . заявки, представленной ICM Registry на домен .xxx», и обобщались сведения о заявке ICM и взаимодействии Правления с ПКК со времени получения этой заявки в 2004 году.³⁸³

17 марта 2006 года Петер Цангль ответил на письмо Винта Серфа от 17 января 2006 года.³⁸⁴ В этом письме Цангль поблагодарил Серфа за ответ и признал, что ICANN несет ответственность за принятие окончательного решения. Цангль также сделал следующие замечания:

³⁷⁷ Из того же источника, 2. В письмо также была включена ссылка на письмо Пола Туоми, отправленное Мохамеду Шарилу Тармизи 1 декабря 2004 г.

³⁷⁸ Из того же источника, 2-3 (некоторые знаки препинания опущены).

³⁷⁹ Из того же источника, 3.

³⁸⁰ Из того же источника.

³⁸¹ Из того же источника.

³⁸² Письмо Пола Туоми (Paul Twomey) Мохамеду Шарилу Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), 11 февраля 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/twomey-to-tarmizi-16feb06.pdf>. Ср. Письмо Винта Серфа (Vint Cerf) Петеру Цанглю (Peter Zangl), 17 января 2006 г. <http://www.icann.org/en/correspondence/cerf-to-zangl-30jan06.pdf>.

³⁸³ Из того же источника.

³⁸⁴ Письмо Петеру Цанглю (Peter Zangl) Винту Серфу (Vint Cerf), 17 марта 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/zangl-to-cerf-17mar06.pdf>. См. также письмо Винта Серфа (Vint Cerf) Петеру Цанглю (Peter Zangl), 17 января 2006 г., <http://www.icann.org/en/correspondence/cerf-to-zangl-30jan06.pdf>.

Однако я хотел бы подчеркнуть, что запрос дополнительной информации, направленный ПКК по результатам заседания в Ванкувере, был сделан на основе вывода группы оценки о том, что ряд заявок, включая домен .xxx, «не удовлетворяет всем критериям отбора» и, более того, эти «недостатки нельзя исправить в рамках предложенной кандидатом концепции». Важно отметить, что эксперты «рекомендовали ICANN не рассматривать эти заявки в дальнейшем».

Поэтому теперь вы можете понять, почему для эффективного выполнения ПКК своих обязанностей полезно узнать, почему Правление приняло решение продолжить рассмотрение этой заявки, в частности, учитывая столь явную рекомендацию со стороны экспертов. Я отмечаю и высоко оцениваю обширный объем информации, представленный вами в своем письме о дискуссиях в Правлении, но я не считаю, что в нем был кратко рассмотрен этот конкретный вопрос. Поэтому я был бы признателен за предоставление вами дополнительной информации по этому вопросу, которой вы от имени Правления могли бы поделиться с нами.

20 марта 2006 года Джон М. Р. Кнейер (John M. R. Kneuer), заместитель министра торговли США и заместитель министра по связи и информации США (NTIA), написал письмо Мохамеду Шарилу Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi).³⁸⁵ В своем письме он сообщал ПКК, что предлагаемое соглашение о реестре .xxx не отражает ряд важнейших обязательств, взятых на себя компанией ICM в рамках положений договора, и предложил ПКК обратить на это внимание Правления ICANN до проведения заседания в Веллингтоне, Новая Зеландия.³⁸⁶ Письмо также включало описание положений, которые, по мнению NTIA, не были отражены в соглашении.³⁸⁷

25 марта 2006 года Стюарт Лоули (Stuart Lawley), генеральный директор ICM, отправил письмо Тармизи с ответом на комментарии, сделанные NTIA 20 марта.³⁸⁸ В этом письме Лоули сообщил, что письмо NTIA содержит неверную информацию, и возразил, что поднятые NTIA проблемы уже были решены благодаря ряду конкретных обязательств, принятых в результате переговоров между ICANN и ICM.³⁸⁹

Через несколько дней после обмена письмами ПКК собрался в Веллингтоне, Новая Зеландия.³⁹⁰ В коммюнике по результатам заседания в Веллингтоне были отражены наиболее важные замечания ПКК относительно заявки на .xxx, сформулированные к указанной дате. В частности, коммюнике содержало следующую формулировку: «ПКК не

³⁸⁵ Письмо Джона М. Р. Кнеура (John M. R. Kneuer) Мохамеду Шарилу Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), 20 марта 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/kneuer-to-tarmizi-20mar06.pdf>.

³⁸⁶ Из того же источника.

³⁸⁷ Из того же источника.

³⁸⁸ Письмо Стюарта Лоули (Stuart Lawley) Мохамеду Шарилу Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), 25 марта 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/lawley-to-tarmizi-25mar06.pdf>.

³⁸⁹ Из того же источника.

³⁹⁰ ПКК, «Коммюнике 25 — Веллингтон», 28 марта 2006 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_25_Wellington_Communique.pdf.

считает, что письмо от 11 февраля содержит достаточно подробную информацию в отношении обоснования решения Правления об устранении недостатков заявки, отмеченных в отчете экспертов».³⁹¹ Далее в коммюнике запрашивается «письменное объяснение решения Правления, в особенности в отношении спонсируемых сообществ и критериев общественных интересов, описанных в критериях отбора спонсируемых доменов верхнего уровня».³⁹² В коммюнике также утверждается, что компания ICM обещала «ряд выгод для общественных интересов в рамках своего предложения по управлению доменом .xxx», но «эти гарантии еще не включены в обязательства ICM, изложенные в предлагаемом соглашении о реестре .xxx». В коммюнике также перечислен ряд таких положений, которые, по мнению ПКК, необходимо учесть.³⁹³

В отдельном разделе веллингтонского коммюнике, озаглавленном «Сотрудничество ПКК и Правления ICANN», отмечалось, что «ПКК признает необходимость обсудить изменения своих методов работы в целях более регулярного взаимодействия с Правлением ICANN и сообществом».³⁹⁴

Через день после опубликования коммюнике ПКК Правление ICANN провело в Веллингтоне свое очередное заседание.³⁹⁵ На этом заседании Правление приняло решение «поручить президенту и главному юрисконсульту проанализировать полученные комментарии общественности» и «продолжить переговоры с [ICM]».³⁹⁶ В этой резолюции говорилось, что президент и главный юрисконсульт также «должны обеспечить, чтобы спонсор ДВУ внедрил адекватные механизмы устранения любых потенциальных нарушений политики спонсора со стороны владельцев регистрации», оценить предлагаемые поправки к соглашению о реестре и представить Правлению рекомендации.³⁹⁷

28 апреля 2006 года Правление ICANN провело внеочередное заседание и обсудило, в числе других вопросов, состояние предлагаемого соглашения о реестре сДВУ .xxx.³⁹⁸ Джон Джеффри (John Jeffrey), главный юрисконсульт ICANN, представил обновленные сведения о переговорах и изменениях, которые были внесены в предлагаемое соглашение о реестре со времени заседания в Веллингтоне. Джеффри отметил, что ICM представила «итоговую версию своего предложения в качестве ответа на все вопросы, вызывающие озабоченность сообщества и отраженные в коммюнике ПКК».³⁹⁹ Винт Серф отметил, что

³⁹¹ Из того же источника, 3. См. также письмо Пола Туомея (Paul Twomey) Мохамеду Шарилу Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), 16 февраля 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/twomey-to-tarmizi-16feb06.pdf>.

³⁹² Из того же источника.

³⁹³ Из того же источника.

³⁹⁴ Из того же источника, 2-3.

³⁹⁵ ICANN, «Заседание Правления, Веллингтон, Новая Зеландия», 31 марта 2006 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-31mar06.htm>.

³⁹⁶ Из того же источника.

³⁹⁷ Из того же источника.

³⁹⁸ ICANN, «Внеочередное заседание Правления ICANN», 18 апреля 2006 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18apr06.htm>.

³⁹⁹ Из того же источника.

он хотел бы «провести голосование за или против на заседании 10 мая».⁴⁰⁰ Джон Джеффри также сообщил, что «представленная ICM версия [предлагаемого соглашения], включая письмо ICM, будет опубликована позже в этот же день для общественного обсуждения».⁴⁰¹

Мохамед Шарил Тармизи, который также присутствовал на этом заседании Правления, «попросил также сообщить, будет ли направлен ответ ПКК на вопросы, сформулированные в веллингтонском коммюнике комитета». Пол Туоми сообщил, что «ответ будет направлен до проведения заседания 10 мая».⁴⁰² В течение остальной части заседания Правления члены Правления, согласно протоколам, обсуждали вызывающие озабоченность вопросы относительно предлагаемого соглашения о реестре, включая аспекты соответствия требованиям и достаточность положений по принудительному соблюдению политики для охвата «такого сложного сообщества, как сообщество поставщиков развлечений для взрослых».⁴⁰³

Пол Туоми отправил письмо, адресованное Тармизи и другим членам ПКК, 4 мая 2006 года.⁴⁰⁴ В этом письме говорилось, что оно было написано Туоми в ответ на поступивший от ПКК запрос информации, относящейся к решению продолжить переговоры с .xxx в июне 2005 года. В этом письме Правление ICANN снова отослало ПКК к «письму от 11 февраля для объяснения решения Правления, в особенности в отношении спонсируемых сообществ и критериев общественных интересов».⁴⁰⁵ Кроме того, в письме говорилось, что «важно отметить, что решение Правления в отношении заявки .xxx все еще не принято» и принятое в июне 2005 года решение только уполномочивает персонал ICANN вести переговоры по вопросу предлагаемого соглашения о реестре». Туоми объяснил, что это решение не ущемляет «права Правления оценивать окончательный договор и принимать решение о том, соответствует ли он всем критериям Правления, включая рекомендации по вопросам государственной политики, чтобы Правление могло утвердить или отклонить соглашение о реестре, относящееся к заявке на домен .xxx».⁴⁰⁶ В остальной части письма снова приводились разъяснения в отношении процесса оценки, как и в письме от 11 февраля, и, в частности, отмечалось, что «во всех случаях, когда отрицательные отчеты экспертов заново оценивались Правлением, кандидаты отвечали на все вопросы и вносили ясность в проблемы, вызвавшие озабоченность экспертов, к удовлетворению большинства членов Правления».⁴⁰⁷

⁴⁰⁰ Из того же источника.

⁴⁰¹ Из того же источника.

⁴⁰² Из того же источника.

⁴⁰³ Из того же источника.

⁴⁰⁴ Письмо Джона Джеффри (John Jeffrey) Мохамеду Шарилу Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi) и членам ПКК, 4 мая 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://icann.org/correspondence/twomey-to-tarmizi-04may06.pdf>. См. также письмо Пола Туоми (Paul Twomey) Мохамеду Шарилу Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), 11 февраля 2006 г., <http://icann.org/en/correspondence/twomey-to-tarmizi-16feb06.pdf>.

⁴⁰⁵ Из того же источника.

⁴⁰⁶ Из того же источника.

⁴⁰⁷ Из того же источника.

9 мая 2006 года Мартин Бойл (Martin Boyle), представитель Великобритании в ПКК, отправил письмо Винту Серфу (Vint Cerf) в развитие дискуссий, проводившихся на заседании в Веллингтоне.⁴⁰⁸ В этом письме была описана «твердая позиция [Великобритании], что в случае регистрации домена .xxx важно, чтобы ICANN обеспечила с самого первого дня действительное использование преимуществ и мер безопасности, предложенных этим реестром, ICM, включая мониторинг всего контента в зоне .xxx и ранжирование контента на всех серверах, на которые указывает .xxx».⁴⁰⁹ Бойл также указал, что «для сохранения целостности позиции ICANN как окончательной утверждающей инстанции. . . важно, чтобы все могли увидеть способность корпорации быстро и эффективно вмешаться, если по какой-либо причине компания ICM не обеспечит выполнения любой из этих фундаментальных мер безопасности».⁴¹⁰

Также 9 мая 2006 года Тим Руис (Tim Ruiz), вице-президент компании GoDaddy, отправил в ICANN письмо, «призывающее Правление ICANN обсуждать предлагаемое соглашение о реестре .xxx только в отношении того, каким образом оно позволяет решить проблемы государственной политики, поднятые ПКК».⁴¹¹ Руис также указал на то, что после двух лет работы текущий этап расширения ДВУ до сих пор не завершен, и отметил, что «этот факт определенно разочарует будущих кандидатов на новые спонсируемые или неспонсируемые рДВУ».⁴¹²

10 мая 2006 года Правление провело внеочередное заседание и проголосовало по вопросу предлагаемого соглашения о реестре .xxx после «подробного обсуждения» условий этого соглашения, включая обещания, сделанные ICM в поддержку своего предложения, опасения в отношении возможности ICANN принудительно обеспечить выполнение условий в рамках договорных положений, критерий спонсорства, рекомендации ПКК и комментарии сообщества.⁴¹³ В результате голосования (9–5) Правление ICANN приняло решение отклонить текущий проект соглашения о реестре .xxx (но не заявку ICM в целом) по причине опасений относительно возможностей принудительного выполнения условий соглашения, критерия спонсорства и других проблем, вызывающих озабоченность и изложенных в полученных комментариях общественности.⁴¹⁴ В этот же день компания

⁴⁰⁸ Письмо Мартина Бойла (Martin Boyle) Винту Серфу (Vint Cerf), 9 мая 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/boyle-to-cerf-09may06.htm>.

⁴⁰⁹ Из того же источника.

⁴¹⁰ Из того же источника.

⁴¹¹ Письмо Тима Руиза (Tim Ruiz) в ICANN, 9 мая 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/ruiz-to-board-09may06.pdf>.

⁴¹² Из того же источника.

⁴¹³ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 10 мая 2006 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-10may06.htm>.

⁴¹⁴ ICANN, «Расшифровка стенограммы голосования на заседании Правления», 10 мая 2006 г., <http://www.icann.org/en/minutes/voting-transcript-10may06.htm>.

ICM направила требование о пересмотре;⁴¹⁵ однако, после того как ICANN предложила ICM представить исправленный проект соглашения о реестре, ICM отозвала свой запрос.⁴¹⁶ Стюарт Лоули (Stuart Lawley), президент ICM, отправил письмо Винту Серфу (Vint Cerf) 30 мая 2006 г., выразив свое разочарование решением Правления и «отсутствием информации от ICANN» относительно текущего состояния заявки. Лоули отметил, что после анализа расшифровки стенограммы голосования Правления он пришел к «убеждению», что «некоторые ложные представления не позволили Правлению вынести сбалансированное и беспристрастное суждение в отношении соглашения». В частности, Лоули описал отправленное 9 мая письмо Мартина Бойла, представителя Великобритании в ПКК, как «неправильно охарактеризованное». Лоули также сообщил, что ICM все еще стремится реализовать этот проект и направило требование о пересмотре согласно ускоренной процедуре. И наконец, Лоули описал инициативу ICM, которая «позволяет определенным ответственным членам онлайн-общества развлечений для взрослых . . . направлять запрос на резервирование конкретного домена для последующей регистрации, если ICANN уполномочит ICM на управление доменом .XXX».⁴¹⁷

В период с июня 2006 года по 1 января 2007 года отсутствуют общедоступные документы ICANN или корреспонденция ПКК, имеющие отношение к предлагаемому соглашению о реестре .xxx или этой заявке на сДВУ. Кроме того, предлагаемое соглашение о реестре .xxx не было упомянуто ни в одном из протоколов заседаний Правления, проведенных в течение этого периода времени.

2.5 Роль ПКК в процессе .xxx: 2007 г.

5 января 2007 года ICANN опубликовала «пересмотренное предлагаемое» соглашение о реестре .xxx между ICANN и ICM для общественного обсуждения до 5 февраля 2007 года.⁴¹⁸ 2 февраля 2007 года Тармизи отправил письмо Винту Серфу в ответ на опубликованное 5 января объявление.⁴¹⁹

В этом письме говорилось, что «ПКК провел 17 января 2007 года телеконференцию для обсуждения своей реакции на [это объявление о приеме комментариев] и участвовавшие в ней члены ПКК «отметили, что предполагалось, что изменения предлагаемого соглашения позволят решить проблемы государственной политики, поднятые ПКК в коммюнике по итогам заседания в Веллингтоне, Новая Зеландия, в марте 2006 года». В письме также было указано, что «маловероятно, что до следующего заседания в Лиссабоне ПКК сможет сформулировать свою позицию в отношении предоставления

⁴¹⁵ ICM, «Требование о пересмотре действия Правления», 10 мая 2006 г., <http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/icm-06-4/petition-20may06.pdf>.

⁴¹⁶ ICM, «Требование о пересмотре 06-4: Письмо Дж. Беквитт Берр (J. Beckwith Burr) в Комитет по пересмотру», 29 октября 2006 г., <http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/withdrawal-of-request-06-4-29oct06.htm>.

⁴¹⁷ Письмо Стюарта Лоули (Stuart Lawley) Винту Серфу (Vint Cerf), 30 мая 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/lawley-to-cerf-30may06.htm>.

⁴¹⁸ Объявление ICANN, «ICANN публикует пересмотренное предлагаемое соглашение по домену .XXX», 5 января 2007 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-05jan07.htm>.

⁴¹⁹ Письмо Мохамеда Шарила Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi) Винту Серфу (Vint Cerf), 2 февраля 2007 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/tarmizi-to-cerf-02feb07.pdf>.

любых комментариев относительно домена .xxx, за исключением тех, которые уже были включены в веллингтонское коммюнике».⁴²⁰

В письме также говорилось, что, несмотря на письма президента ICANN, отправленные 11 февраля и 4 мая 2006 года, ПКК запросил «письменное разъяснение Правления ICANN в отношении своего решения от 1 июня 2005 года» и «ПКК повторно направляет свой запрос о предоставлении четкого объяснения причин, по которым Правление ICANN убеждено, что в заявке на домен .xxx устранены все недостатки, связанные с предлагаемым спонсируемым сообществом».⁴²¹ В этом письме также содержалось требование к ICANN представить ПКК подтверждение того, что предлагаемое соглашение о реестре .xxx содержит исполнимые в принудительном порядке положения, охватывающие «все обязательства реестра ICM».

И наконец, в письме Тармизи высказывалось предположение о целесообразности проведения «личных обсуждений» с участием ПКК и Правления ICANN в Лиссабоне в марте 2007 года. В своих заключительных замечаниях Тармизи снова сообщил, что несколько членов ПКК по-прежнему «категорически против ввода сДВУ .xxx с точки зрения государственной политики» — как отмечалось в веллингтонском коммюнике — и такое отношение не зависит от «специфики договора».⁴²²

В период между 5 февраля 2007 года и заседаниями в Лиссабоне в марте 2007 года были проведены два внеочередных заседания Правления ICANN. Первое заседание, проведенное 12 февраля 2007 года, включало продолжительное обсуждение предлагаемого соглашения .xxx, которое охватывало комментарии сообщества и общественности, состояние рекомендаций ПКК, включая «уточнение письма от председателя и заместителя председателя ПКК», обсуждение необходимости ожидать дополнительных рекомендаций по вопросам государственной политики и то, каким образом ICM соответствует критериям запроса предложений.⁴²³

Одним из заслуживающих упоминания моментов, упомянутых на этом заседании, было получение ICANN свыше 200 000 сообщений электронной почты и более 1 300 комментариев на форумах общественных обсуждений после первоначальной подачи компанией ICM своей заявки. Из них 600 комментариев и 55 579 электронных писем были получены в период после опубликования 5 января 2007 года предлагаемого соглашения о реестре. Правление также обсудило объем обременения компании ICM необходимостью продемонстрировать, что все спонсируемое сообщество поддерживает создание домена .xxx. Некоторые члены Правления подняли проблему, которую они охарактеризовали как отсутствие поддержки определенного сообщества, которое наблюдается в отрицательных отзывах, полученных по электронной почте и через

⁴²⁰ Из того же источника.

⁴²¹ Из того же источника.

⁴²² Из того же источника.

⁴²³ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 12 февраля 2007 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-12feb07.htm>.

комментарии общественности. В конечном итоге Правление приняло решение, что «у большинства членов Правления имеются серьезные опасения» в отношении поддержки со стороны основного спонсируемого сообщества, и компания ICM должна представить ICANN дополнительную информацию, которая поможет определить соответствие критерию спонсорства. Во время этого заседания Тармизи сообщил, что письмо, отправленное Винту Серфу 2 февраля 2007 года, являлось официальной рекомендацией ПКК относительно текущего предлагаемого соглашения о реестре.

8 марта 2007 года компания ICM ответила на запрос информации Правления и представила список «предварительного резервирования», подготовленный за последние шесть месяцев.⁴²⁴ Это список был создан в рамках инициативы ICM по «предварительному резервированию», которую Стюарт Лоули обсуждал в своем письме Винту Серфу от 30 мая 2006 года.⁴²⁵ К этому письму прилагалось свыше 75 000 предварительно зарезервированных строк доменных имен, запрошенных веб-мастерами, перечисление которых заняло 546 страниц. Также в этом письме был представлен ряд статистических данных в пользу спонсируемого сообщества.

Правление провело свое следующее внеочередное заседание 12 марта 2007 года. На этом заседании Правления состоялась еще одна продолжительная дискуссия, касающаяся предлагаемого соглашения о реестре .xxx и вопроса о том, удовлетворен ли критерий спонсорства. В протоколах этого заседания Правления отмечено, что большинство членов пришло к мнению о необходимости Правления отложить голосование по данной заявке и провести его до или после проведения заседания в Лиссабоне, до которого оставалось две недели. В протоколах также отражено замечание Тармизи, что Правление может обратиться за «дополнительными рекомендациями ПКК» до проведения заседаний в Лиссабоне, но такой запрос надо направить «безотлагательно». Тармизи также отметил, что некоторые члены ПКК сохраняют свою твердую позицию и выступают против создания сДВУ .xxx.⁴²⁶

Представители ПКК на этом заседании (Тармизи и Янис Карклинс) спросили, будет ли ответ на запрос дополнительной информации, поступивший от ПКК относительно июньского решения Правления 2005 года, представлен до заседаний в Лиссабоне. В ответ на это «председатель сказал, что ответ будет представлен»; в протоколах зафиксировано, что «это также подтвердил Пол Туоми», который указал, что некоторые из предыдущих писем уже содержали ответы на запросы ПКК и «некоторое дополнительное разъяснение рекомендаций ПКК уже может быть представлено по данному вопросу».⁴²⁷

⁴²⁴ Письмо Стюарта Лоули (Stuart Lawley) Винту Серфу (Vint Cerf) и Правлению ICANN, 8 марта 2007 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/cover-letter-pre-reservation-aatt.pdf>.

⁴²⁵ Письмо Стюарта Лоули (Stuart Lawley) Винту Серфу (Vint Cerf), 30 мая 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/en/correspondence/lawley-to-cerf-30may06.pdf>.

⁴²⁶ Из того же источника.

⁴²⁷ Из того же источника.

Ответ на запрос ПКК был отправлен 14 марта 2007 г. в формате одностороннего письма Винта Серфа.⁴²⁸ Серф снова отметил, что письма ICANN от 11 февраля и 4 мая 2006 года содержали запрашиваемую ПКК информацию. Серф снова сообщил, что Правление «все еще анализирует материалы и не пришло к определенному решению о том, содержат ли исправления договора с реестром ICM необходимые положения, исполнимые в принудительном порядке.» Серф признал, что некоторые члены ПКК выступили против создания сДВУ .xxx и обратились с требованием отложить принятие окончательного решения до заседаний в Лиссабоне.

Заседания ПКК в Лиссабоне были проведены в конце марта. Коммюнике по итогам лиссабонского заседания было опубликовано 28 марта 2007 года.⁴²⁹ Относительно домена .xxx в данном коммюнике содержалось следующее замечание: «коммюнике по результатам совещания в Веллингтоне остается действующим и важным выражением мнений ПКК в отношении домена .xxx» и ПКК «не считает, что представленная Правлением информация содержала ответы на вопросы, вызывающие озабоченность ПКК относительно того, удовлетворяет ли заявка ICM критерию спонсорства».⁴³⁰

В этом коммюнике также привлечено внимание к комментариям канадского правительства, которые были опубликованы на форумах общественного обсуждения ICANN. В этих комментариях выражается обеспокоенность тем, что ICANN движется в направлении к «текущему управлению и надзору за содержимым Интернета, что выходит за рамки ее технического мандата».⁴³¹

После заседаний ПКК в Лиссабоне Правление ICANN также провело свое заседание 30 марта 2007 года.⁴³² Во время этого заседания Правление приняло решение о том, что заявка ICM не удовлетворяет критерию спонсируемого сообщества, сформулированному в спецификации запроса предложений, и, с учетом большого количества проблем государственной политики, поднятых в коммюнике ПКК, Правлению нецелесообразно утверждать заявку ICM или пересмотренное соглашение. Соответственно, Правление проголосовало за отклонение заявки ICM во всей полноте.

⁴²⁸ Письмо Винта Серфа (Vint Cerf) Мохамеду Шарилу Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), 14 марта 2007 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/cerf-to-tarmizi-karklins-14Mar07.pdf>.

⁴²⁹ ПКК, «Коммюнике 28 — Лиссабон», 28 марта 2007 г., 4, http://gac.icann.org/system/files/GAC_28_Lisbon_Communique.pdf.

⁴³⁰ Из того же источника.

⁴³¹ Из того же источника, стр 5.

⁴³² ICANN, «Заседание Правления ICANN, Лиссабон», 28 марта 2007 г., http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-30mar07.htm#_Toc36876524.

2.6 Восприятие роли ПКК в процессе .xxx на основе интервью, взятых в ходе ситуационного исследования Berkman

Лица, у которых были взяты интервью в ходе проработки этого ситуационного исследования, поделились различными наблюдениями относительно взаимодействия между ПКК и Правлением ICANN во время оценки заявки на домен .xxx. Некоторые проинтервьюированные сделали предположение о столкновении институциональных культур, которое препятствовало лучшему информационному взаимодействию. Другие сослались на отсутствие правильного понимания со стороны Правления ICANN роли ПКК и трудных политических задач, стоящих перед межправительственным органом в условиях наличия в каждой стране избирателей, перед которыми члены ПКК должны отчитываться. Другие наблюдатели указали, что график процесса разработки политики не предусматривает достаточного для ПКК времени на формулирование рекомендаций Правлению ICANN. Часть этой группы проинтервьюированных сообщила об отсутствии четкого определения того, что составляет рекомендацию ПКК Правлению ICANN. Другие высказали предположение, что ПКК не предлагал своевременных рекомендаций в отношении решения по домену .xxx, поскольку члены этого комитета считали вопрос закрытым.⁴³³

3 Независимая контрольная комиссия: ICM и ICANN

3.1 Запросы на проведение независимых проверок и Независимая контрольная комиссия в уставе ICANN

Независимая контрольная комиссия (НКК) является одним из существующих механизмов, предложенных для проверки деятельности и решений Правления ICANN (двумя другими механизмами являются Отдел урегулирования споров и требования о пересмотре). В разделе 3 статьи IV устава ICANN сказано, что «любое лицо, понесшее материальный ущерб в результате решения или действия Правления, которое это лицо считает несоответствующим учредительному договору или уставу, может направить запрос на проведение независимой проверки».⁴³⁴ После подачи запрос на независимую проверку «направляется в независимую контрольную комиссию (НКК)», которая сравнивает «оспариваемые действия Правления с положениями учредительного договора и устава» и, в конечном итоге, объявляет о том, «действовало ли Правление в соответствии с» положениями указанных документов.⁴³⁵

⁴³³ Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

⁴³⁴ Устав ICANN, статья IV, раздел 3(2), 5 августа 2010 г., <http://icann.org/en/general/bylaws.htm>.

⁴³⁵ Из того же источника, статья IV, раздел 3. Попутно отметим, что термин «НКК», по-видимому, используется в документах различным образом и соотносится либо с понятием «процесс независимой проверки», либо с понятием «Независимая контрольная комиссия». Если не указано иное, в настоящем отчете термин «НКК» соответствует понятию «Независимая контрольная комиссия».

По запросу любой из участвующих в споре сторон запрос на проведение независимой проверки может рассматриваться комиссией в составе трех человек (арбитров); однако если стороны не делают выбор в пользу комиссии из трех человек, этот запрос рассматривается комиссией из одного человека.⁴³⁶ В любом случае комиссия, рассматривающая запрос на проведение независимой проверки, имеет следующие полномочия:

- a) Запрашивать дополнительные письменные документы от запрашивающей стороны, Правления, организаций поддержки или других сторон.
- b) Объявлять какие-либо действия или бездействие Правления несоответствующими учредительному договору или уставу.
- c) Рекомендовать Правлению приостановить какие-либо действия или решения или предпринять какие-либо промежуточные действия до тех пор, пока мнение ПКК не будет рассмотрено Правлением и принято во внимание.⁴³⁷

НКК выносит «свое итоговое определение исключительно на основе документации, вспомогательных материалов и представленных сторонами доводов» и «точно указывает» сторону, выигравшую спор.⁴³⁸ «Сторона, проигравшая спор, как правило, несет ответственность за возмещение всех расходов поставщика услуг НКК», и «каждая сторона несет свои собственные расходы».⁴³⁹

К настоящему времени дело «ICM против ICANN» является единственным запросом на проведение независимой проверки, который рассматривался НКК по существу.⁴⁴⁰ В этом случае НКК состояла из трех арбитров, договор с которыми был заключен Международным центром по урегулированию споров.⁴⁴¹ В состав комиссии входили судья Стивен М. Швобел (Stephen M. Schwebel), Ян Полсон (Jan Paulson) и судья Дикран Тевризян (Dickran Tevrizian).⁴⁴²

⁴³⁶ Из того же источника.

⁴³⁷ Из того же источника, статья IV, раздел 3(8).

⁴³⁸ Из того же источника, статья IV, раздел 3(12).

⁴³⁹ Из того же источника, статья IV, раздел 3(12).

⁴⁴⁰ См. ICANN, «НКК», <http://www.icann.org/en/irp>

⁴⁴¹ См. ICANN, «Резолюции, принятые на внеочередном заседании Правления ICANN», внеочередное заседание Правления, проведенное по телефону 19 апреля 2004 года, <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-19apr04.htm>, когда Правление ICANN назначило Международный центр по урегулированию споров поставщиком услуг независимой проверки.

⁴⁴² Определение Независимой контрольной комиссии, ICDR. Дело №. 50 117 T 00224 08, (19 февраля 2010 г.) (в дальнейшем «определение НКК»), доступно по адресу <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/irp-panel-declaration-19feb10-en.pdf>.

3.2 Запрос ICM на проведение независимой проверки

6 июня 2008 года компания ICM направила запрос на проведение независимой проверки, ссылаясь на то, что действия ICANN «не соответствовали положениям учредительного договора и устава» и корпорация ненадлежащим образом регулировала запрос предложений 2003 года и отклонила заявку ICM на домен .xxx в марте 2007 года.⁴⁴³ ICM направила НКК следующий запрос: (1) Отклонение корпорацией ICANN в марте 2007 года заявки ICM не соответствовало положениям устава ICANN и учредительного договора, (2) ICANN «должна немедленно заключить соглашение о реестре на условиях, аналогичных по существу условиям проекта соглашения о реестре, подготовленного ICM и опубликованного на веб-сайте ICANN 6 февраля 2007 года» и (3) вынесенное НКК «определение в отношении несоответствия любого из действий ICANN учредительному договору или уставу корпорации *имеет обязательную силу для ICANN*».⁴⁴⁴

В поддержку этих обвинений компания ICM утверждала, что несколько событий процесса оценки корпорацией ICANN заявки на домен .xxx не соответствовало положениям учредительного договора и устава. Кроме того, ICM утверждала, что пять причин, которые ICANN привела в поддержку своего решения отклонить заявку, не соответствовали положениям учредительного договора и устава, а также процедуре, которая применялась по отношению к другим кандидатам.⁴⁴⁵

В первую очередь, компания ICM утверждала, что решение Правления от 1 июня 2005 года было одобрением предложения ICM в свете критериев запроса предложений, включая критерий спонсорства.⁴⁴⁶ ICM утверждала, что ICANN использовала «двухэтапный процесс» для других кандидатов, когда заявки кандидатов сначала утверждались по существу критериев запроса предложений, «после чего следовали переговоры по соглашению о реестре» и заключение договора.⁴⁴⁷ Согласно мнению ICM, заявка .xxx была единственной заявкой, изъятая из этого процесса путем повторного открытия вопроса соответствия критерию спонсорства.⁴⁴⁸ ICM также утверждала об отсутствии «у Правления доказательств уменьшения поддержки ICM со стороны сообщества».⁴⁴⁹ И наконец, ICM заявила, что «повторное открытие ICANN вопроса соответствия критерию спонсорства — что было сделано только в случае ICM — явилось несправедливым и дискриминационным и предвзятым отклонением от прозрачных, справедливых и хорошо документированных политик».

В запросе НКК также содержалась претензия, что комиссия независимых экспертов выявила более сильные несоответствия других заявок на сДВУ (включая .jobs и .mobi), но

⁴⁴³ ICM, «Запрос на проведение процедуры независимой проверки», 6 июня 2008, <http://icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>.

⁴⁴⁴ Из того же источника, 1-2 (выделение добавлено).

⁴⁴⁵ Определение НКК, 45.

⁴⁴⁶ Из того же источника. См. также ICM, «Запрос на проведение процедуры независимой проверки».

⁴⁴⁷ ICM, «Запрос на проведение процедуры независимой проверки», 25-26.

⁴⁴⁸ Из того же источника.

⁴⁴⁹ Определение НКК, 45.

приняла эти предложения при относительно слабом сопротивлении со стороны ICANN.⁴⁵⁰ Например, ICM утверждала, что «после переговоров предлагаемые соглашения о реестрах .travel и .jobs были опубликованы на веб-сайте ICANN 24 марта 2005 года и были утверждены через две недели, 8 апреля 2005 года».⁴⁵¹ Согласно запросу на процедуру НКК «обработка каждой заявки все еще соответствовала изначальному двухэтапному процессу утверждения критериев, после которого шли переговоры по соглашению о реестре» и «ни в одном из случаев, за исключением заявки на домен .xxx,» Правление не отменяло своего решения после голосования в пользу проведения переговоров.⁴⁵²

В качестве дополнительного свидетельства ICM заявила, что комментарии «нескольких высокопоставленных должностных лиц ICANN и членов Правления», в том числе Винта Серфа (Vint Cerf), Курта Притца (Kurt Pritz) и Джоичи Ито (Joichi Ito) отражали тот факт, что принятое 1 июня 2005 года решение являлось подтверждением того, что ICM удовлетворяла всем критериям запроса предложений.⁴⁵³ В частности, ICM заявила, что Серф «проинформировал ПКК о том, что заявка ICM удовлетворяет критериям отбора», на конференции ICANN в Люксембурге, проведенной в июле 2005 года.⁴⁵⁴

И наконец, в запросе на процедуру НКК было указано, что «ПКК приглашался и часто был представлен на заседаниях, где обсуждалась заявка ICM (и другие)» и, более того, «[ПКК] регулярно предоставлялись информационные документы относительно процесса запроса предложений на сДВУ и этому комитету было разрешено принимать участие в обсуждениях Правлением заявки ICM».⁴⁵⁵ Этот аргумент был представлен как доказательство отсутствия «каких-либо возражений на сДВУ .xxx . . . изначально, на этапе обсуждения и окончательного утверждения критериев оценки сДВУ», а также тогда, когда «ICANN приняла решение начать с ICM переговоры по соглашению о реестре».⁴⁵⁶ В своем запросе на процедуру НКК компания ICM утверждала, что ПКК не выдвигал никаких возражений против создания домена .xxx, и только после того, как Министерство торговли США начало в марте 2006 года проявлять свою обеспокоенность, ПКК начал менять свое мнение, выраженное главным образом в его переписке с ICANN и коммюнике, подготовленным в Веллингтоне и Лиссабоне.⁴⁵⁷

В запросе на процедуру НКК также упоминаются заявления членов Правления ICANN, выразивших сомнения по поводу принятого 30 марта 2007 года решения отклонить предложение ICM. Были процитированы слова Питера Денгейта Траша (Peter Dengate Thrush), который сказал, что довод ICANN о том, что домен .xxx не представляет «спонсируемое сообщество», был «особенно слабым», и, «если ICANN собирается выдвигать возражения подобного рода, то корпорации следует серьезно подумать о

⁴⁵⁰ Из того же источника, 25.

⁴⁵¹ Из того же источника.

⁴⁵² Из того же источника, 25-26.

⁴⁵³ Из того же источника, 29.

⁴⁵⁴ Из того же источника, 29.

⁴⁵⁵ Из того же источника, 30.

⁴⁵⁶ Из того же источника, 31.

⁴⁵⁷ Из того же источника, 37.

прекращении своей деятельности по вводу новых рДВУ».⁴⁵⁸ Аналогичным образом Сьюзан Кроуфорд (Susan Crawford) утверждала, что, если в сообществе поставщиков контента только для взрослых не существовало единого мнения против ДВУ .xxx, то «с учетом нашей обязанности по развитию конкуренции между ДВУ, мы не имели права заблокировать ввод этого домена в корневую зону».⁴⁵⁹

ICM также утверждала, что корпорация ICANN никогда точно не определяла, какие именно проблемы «государственной политики» были подняты в связи с соглашением ICM, которые могли бы оправдать отклонение этой заявки во всей полноте.⁴⁶⁰ В частности, ICM заявила, что интерпретация корпорацией ICANN веллингтонского коммюнике и переписки с правительствами, в которой утверждалось, что ICM должна взять на себя ответственность за «обеспечение соблюдения многообразных законов разных стран, имеющих отношение к порнографии», было «достаточно абсурдным, поскольку является недобросовестным» и дискриминационным.⁴⁶¹

К остальным аргументам относится также утверждение ICM, что предложенное компанией соглашение о реестре содержало достаточные положения для решения проблемы детской порнографии и подробно проработанные механизмы, позволяющие осуществлять идентификацию и фильтрацию нелегального или оскорбительного содержимого. Более того, ICM заявила, что мнение ICANN о том, что предложение ICM привело к возникновению «существенных проблем, связанных с обеспечением соблюдения законности», указывало на то, что «ПКК потребовал от ICM обеспечивать соблюдение местных ограничений в отношении доступа к нелегальному или оскорбительному содержимому, а в случае невозможности [ICM] выполнить эти требования такая обязанность возлагалась на ICANN». Согласно мнению ICM, рекомендации ПКК требовали от ICANN возложить на ICM обязанности, которые не соответствовали техническому характеру полномочий корпорации ICANN.

3.3 Реакция ICANN на запрос ICM на проведение независимой проверки

ICANN оформила «Ответ на запрос компании ICM о проведении независимой проверки» 8 сентября 2008 г.⁴⁶² В ответ на обвинения ICM в несоответствии ICANN возражала, что: (1) рассмотрение корпорацией ICANN предложения ICM было **«более открытым и прозрачным, чем практически в любых других организациях»**; (2) решение от 1 июня 2005 года начать переговоры не обязывало ICANN заключать с ICM соглашение о реестре и сохраняло возможность отклонения заявки ICM; и (3) ICANN могла отклонить эту заявку исключительно на основе рекомендаций независимой комиссии экспертов, но вместо этого попыталась работать «с ICM в тесном сотрудничестве и добросовестно для

⁴⁵⁸ Из того же источника, 46.

⁴⁵⁹ Из того же источника, 47.

⁴⁶⁰ Из того же источника, 46.

⁴⁶¹ Из того же источника.

⁴⁶² ICANN, «Ответ на запрос компании ICM о проведении процедуры НКК», 8 сентября 2008 г., <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icann-response-to-icm-request-08sep08.pdf>.

исправления очевидных проблем с заявкой, но в конечном итоге решила, что эти проблемы невозможно решить в рамках соглашения». ⁴⁶³

Помимо этого, ICANN констатировала, что «устав предписывает уважительный подход к проверке», который должен применяться при проведении независимой проверки «особенно в отношении претензий ИСМ». ⁴⁶⁴ По этому вопросу ICANN утверждала следующее: «поскольку обсуждения Правления остаются открытыми и прозрачными, его решения принимаются добросовестно и всем соответствующим сторонам предоставляется возможность высказать свое мнение, существует обоснованная презумпция того, что Правление принимает надлежащие решения». ⁴⁶⁵

В поддержку этих аргументов ICANN привела в ответе пояснения к своим «процессам принятия решений» и «процедуре независимой проверки». ⁴⁶⁶ В этом разделе ICANN утверждала, что «процедура независимой проверки не является традиционной формой урегулирования споров, то есть посредническим или арбитражным процессом» и описала процедуру независимой проверки как механизм, «предназначенный для предоставления сообществу официального процесса проверки конкретных решений Правления ICANN». ICANN сослалась на раздел 3(15) статьи IV своего устава и заявила, что «определение НКК не имеет обязательной силы для сторон» и Правление, когда это целесообразно, должно только «обсудить определение НКК на своем следующем заседании». ⁴⁶⁷ ICANN также указала, что «устав прямо предусматривает, что независимая проверка должна в максимально возможной степени проводиться по электронной почте и с использованием иных средств Интернета». По этому вопросу ICANN сообщила, что «процедура независимой проверки не предполагает необходимости очных слушаний». ⁴⁶⁸

Центральным тезисом ICANN было утверждение, что первоначальное одобрение предложения ИСМ в 2005 году и последующие переговоры по условиям соглашения были предварительными и не предусматривали обязательства заключить соглашение о реестре. ICANN утверждала, что ее переговоры с компанией ИСМ предназначались для определения того, смогут ли условия соглашения о реестре снять озабоченность Правления ICANN в отношении соответствия предложенного сДВУ критерию спонсорства. «Основная предпосылка запроса ИСМ — о том, что переход к переговорам по условиям соглашения подразумевает гарантию заключения с компанией ИСМ договора на ДВУ .XXX — просто является ложной». ⁴⁶⁹

⁴⁶³ Из того же источника, 3-4.

⁴⁶⁴ Из того же источника, 4.

⁴⁶⁵ Из того же источника.

⁴⁶⁶ Из того же источника, 5.

⁴⁶⁷ Из того же источника, 9.

⁴⁶⁸ Из того же источника, 9.

⁴⁶⁹ Из того же источника, 4.

Далее ICANN утверждает, что решение об окончательном отклонении предложения ICM в 2007 году «было принято после обширной проверки, анализа и дискуссий среди членов Правления ICANN и не являлось признаком спонтанного отклонения от процессов принятия решений. Напротив, по утверждению ICANN, ее решение отражает следующие доводы:

- a) заявка ICM и пересмотренное соглашение не отвечали, помимо прочего, требованию к «спонсируемому сообществу», изложенному в спецификации запроса предложений;
- b) [решение Правления было основано] на большом количестве комментариев общественности и рекомендациях коммюнике ПКК, это соглашение стало источником существенной озабоченности и проблем в сфере государственной политики. В заявке и соглашении не удалось решить проблемы, поднятые в коммюнике ПКК, и Правление не было уверено в том, что проблемы государственной политики могут быть надежно решены с помощью механизмов, предложенных компанией ICM;
- c) заявка привела к возникновению существенных проблем с обеспечением соблюдения законности из-за наличия в разных странах большого количества различающихся законов, имеющих отношение к контенту и практическим методам, определяющим природу этой заявки;
- d) Правление согласилось с мнением, выраженным в лиссабонском коммюнике ПКК, что в рамках пересмотренного соглашения существуют вероятные сценарии, которые могут привести к возникновению обстоятельств, в которых ICANN будет вынуждена взять на себя обязанности по текущему управлению и надзору за содержимым Интернета, что не соответствует техническому характеру полномочий корпорации.⁴⁷⁰

ICANN обратилась к НКК с запросом указать в своем определении, что решения Правление ICANN «не демонстрируют недобросовестного характера» и заслуживают уважения со стороны ICM и НКК.⁴⁷¹ Кроме того, ICANN утверждала, что, вопреки претензиям ICM, она действовала в полном соответствии со своим уставом и учредительным договором.⁴⁷²

⁴⁷⁰ Из того же источника, 38–39.

⁴⁷¹ Из того же источника, 39 ff.

⁴⁷² Из того же источника, 43 ff.

3.4 Организация процесса НКК

Процесс НКК проводился в соответствии с правилами международного арбитража Международного центра по урегулированию споров Американской арбитражной ассоциации (ICDR) с дополнительными процедурными изменениями, учитывающими специфику ICANN.⁴⁷³ Устав ICANN предоставил поставщику услуг НКК (ICDR) значительную свободу действий при «определении рабочих правил и процедур». В отношении процедурных аспектов независимой проверки в уставе ICANN содержится следующая формулировка:

Чтобы максимально снизить затраты на проведение независимой проверки, НКК должна осуществлять все процессуальные действия в максимально возможной степени по электронной почте и с использованием иных средств Интернета. В необходимых случаях НКК может проводить совещания по телефону.⁴⁷⁴

В своем «Ответе на запрос компании ICM о проведении независимой проверки» ICANN утверждала, что это положение указывает на то, что «процедура независимой проверки не предполагает необходимости очных слушаний»⁴⁷⁵ Кроме того, ICANN утверждала, что данное положение также предоставляет возможность быстрой и недорогой проверки, проводимой по телефону и по электронной почте.

Группа Berkman не смогла найти официальный документ или протокол, в котором НКК, ICM или ICANN признавали бы резолюцию, сформулированную по этим поднятым ICANN вопросам. Однако согласно информации, полученной в ходе интервью, НКК, по-видимому, в неопубликованном решении определила, что хотя устав и дополнительные процедуры поощряют проведение быстрой независимой проверки по телефону, через Интернет и другие электронные средства, процедуры предоставляют экспертам ICDR очевидную возможность проведения очных слушаний.⁴⁷⁶ На самом деле затем последовал двадцатимесячный полноценный арбитражный процесс с полным анализом документации, дачей свидетельских показаний, сбором экспертных мнений и перекрестными допросами.

⁴⁷³ ICDR, «Дополнительные процедуры для проведения независимой проверки ICANN», <http://www.adr.org/sp.asp?id=32197>.

⁴⁷⁴ Устав ICANN, статья IV, раздел 3(10), 5 августа 2010 г., <http://icann.org/en/general/bylaws.htm>.

⁴⁷⁵ ICANN, «Ответ на запрос компании ICM о проведении процедуры НКК», 8 сентября 2008 г., <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icann-reponse-to-icm-request-08sep08.pdf>.

⁴⁷⁶ Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

3.5 Меморандум по существу вопроса, свидетельские показания и отчеты экспертов

22 января 2008 года ICM направила свой меморандум по существу вопроса, описав организационную историю ICANN и ее последовательные этапы сбора предложений на новые ДВУ. ICM вновь подтвердила свое мнение, что ICANN нарушила положения своего учредительного договора и устава и действия ICANN не соответствовали «применимым принципам международного права» и «применимым принципам права штата Калифорния».⁴⁷⁷ ICM также представила свидетельские показания Стюарта Лоули (Stuart Lawley) (председателя и президента ICM), Дж. Беквит Берр (J. Beckwith Burr, Becky) (бывшего консультанта FTC, бывшего консультанта NTIA и юрисконсульта ICM в связи с подачей компанией в 2004 году своей заявки на сДВУ), Элизабет Вильямс (Elizabeth Williams) (консультанта ICANN в период сбора предложений на ДВУ), Милтона Мюллера (Milton Mueller) (профессора Школы информационных наук Сиракузского университета) и Джека Голдсмита (Jack Goldsmith) (профессора Гарвардской школы права).⁴⁷⁸

В своем ответе на меморандум ICM по существу вопроса ICANN возразила, что ICM неправильно охарактеризовала законодательство, применимое к процессуальным действиям НКК, что фактические претензии ICM сформулированы неверно и ICANN действовала в полном соответствии со своим учредительным договором и уставом.⁴⁷⁹ ICANN также представила свидетельские показания Винта Серфа (Vint Cerf) (в то время занимавшего пост вице-президента Google, бывшего председателя Правления ICANN), Пола Туоми (Paul Twomey) (в то время занимавшего пост генерального директора и президента ICANN, бывшего председателя ПКК), Алехандро Писанти (Alejandro Pisanty) (бывшего члена Правления ICANN) и Дэвида Кэрона (David Caron) (профессора права Калифорнийского университета в Беркли, арбитра).⁴⁸⁰

⁴⁷⁷ ICANN, «Меморандум ICM по существу вопроса», 22 января 2009 г., <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-memorial-on-merits-22jan09-en.pdf>, iv – v.

⁴⁷⁸ ICANN, «Свидетельские показания и отчеты экспертов, представленные в поддержку меморандума ICM по существу вопроса», 22 января 2009 г., <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/supporting-documentation-for-icmmemorial-22jan09-en.pdf>.

⁴⁷⁹ ICANN, «Ответ ICANN на меморандум ICM по существу вопроса», 8 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icann-response-for-icm-memorial-on-merits-08may09-en.pdf>.

⁴⁸⁰ ICANN, «Свидетельские показания и отчеты экспертов, представленные в поддержку ответа ICANN на меморандум ICM по существу вопроса», 8 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/supporting-documentation-icann-response-08may09-en.pdf>.

3.6 Декларация НКК

19 февраля 2010 года НКК приняла решение 2-1 в пользу ICM.⁴⁸¹ Из этого решения следуют три важных вывода. Во-первых, комиссия пришла к выводу, что определения НКК носят рекомендательный характер и не являются арбитражными решениями, имеющими обязательную силу.⁴⁸² Во-вторых, комиссия пришла к выводу, что «к действиям и решениям Правления ICANN не следует относиться уважительно в силу применения "презумпции добросовестности директоров при принятии решений" или иных принципов; они должны оцениваться не уважительно, а объективно».⁴⁸³ И наконец, НКК также пришла к выводу, что «Правление ICANN при принятии своих решений от 1 июня 2005 года обнаружила соответствие заявки реестра ICM на ДВУ .xxx требуемым критериям спонсорства».⁴⁸⁴

НКК отметила, что, хотя существует «некоторая неопределенность в подходящих положениях устава», использование фразы «*объявить о несоответствии действия или бездействия Правления требованиям*» доказывает правильность вывода о том, что решения НКК являются рекомендательными и не обязательными для выполнения Правлением ICANN. В частности, НКК связывает это положение с рекомендацией, а не с обязательным для выполнения приказом. Более того, НКК также охарактеризовала положения статьи IV, раздел 3(15), где содержится следующая формулировка: «когда это целесообразно, Правление должно обсудить определение НКК на следующем заседании Правления», как «смягчающую оговорку», когда Правлению не «требуется предпринимать никаких действий, кроме *обсуждения* определения НКК».⁴⁸⁵ В конечном итоге Правление обнаружило, что свободный характер формулировки «подчеркивает необязывающий характер [определения НКК]».⁴⁸⁶ Затем НКК вынесла определение, что независимая проверка проводится *впервые* и, таким образом, «решения Правления ICANN не пользуются привилегиями уважительного стандарта рассмотрения».⁴⁸⁷ По этому вопросу НКК вынесла определение, что учредительный договор и устав, требующие от ICANN, помимо прочего, «осуществлять свою деятельность в соответствии с применимыми принципами международного права», не определяют и не подразумевают, что предусмотренная процедура международной проверки должна (или не должна) относиться с уважением к решениям Правления ICANN». НКК также пришла к выводу, что в качестве корпорации штата Калифорния ICANN может апеллировать к «презумпции добросовестности директоров при принятии решений», когда соответствующие положения в учредительном договоре и уставе отсутствуют.⁴⁸⁸

⁴⁸¹ ICANN, «Декларация независимой контрольной комиссии», 19 февраля 2010 г., <http://www.icann.org/en/irp/icmv-icann/irp-panel-declaration-19feb10-en.pdf>.

⁴⁸² Из того же источника, 70.

⁴⁸³ Из того же источника.

⁴⁸⁴ Из того же источника.

⁴⁸⁵ Из того же источника, б1 (выделение добавлено).

⁴⁸⁶ Из того же источника.

⁴⁸⁷ Из того же источника.

⁴⁸⁸ Из того же источника, б2.

После анализа событий, связанных с принятым 1 июня 2005 года решением Правления начать переговоры с ICM, НКК пришла к выводу, что «пересмотр решения в отношении критерия спонсорства после того как Правление выяснило, что этот критерий удовлетворен, не соответствовал документально оформленной политике».⁴⁸⁹

3.7 Выводы в отношении процесса НКК на основе интервью, взятых группой Berkman в ходе ситуационного исследования

Как отмечалось ранее, запрос ICM на проведение независимой проверки стал первым запросом, рассмотренным НКК. Этот случай поднял несколько вопросов, связанных с процессом НКК и интерпретацией соответствующих разделов Устава.

С учетом затрат и продолжительности процессуальных действий НКК, несколько проинтервьюированных поставили под вопрос возможность НКК служить в качестве доступного и широко применимого средства проверки решений Правления ICANN. Некоторые проинтервьюированные констатировали, что высокая стоимость процессуальных действий означает выгоду только для наиболее богатых участников и не является практически осуществимым вариантом для большинства заинтересованных сторон ICANN. Другие заявили, что затраты, риск и длительность процедуры НКК означают, что скорее всего никто больше не будет подавать апелляции на решения ICANN с использованием этого механизма, даже лица, обладающие достаточными для этого финансовыми ресурсами.⁴⁹⁰

В дополнение к вопросам, поднятым в связи с ограничениями процесса НКК как механизма обеспечения подотчетности, ряд других респондентов поинтересовались, каким образом способы интерпретации корпорацией этого процесса соответствуют обязательствам ICANN по обеспечению подотчетности. Некоторые из проинтервьюированных выразили уверенность, что интерпретация ICANN НКК (процесс не должен включать очных слушаний, необходимо уважительно относиться к решениям корпорации согласно презумпции добросовестности директоров при принятии решений, решение не должно быть обязательным для исполнения) не соответствует организации, которая обязалась обеспечивать подотчетность перед своими субъектами.⁴⁹¹

Также были высказаны различные мнения в отношении окончательной эффективности НКК как механизма подотчетности в данном конкретном случае. Некоторые заявили, что этот процесс продемонстрировал подотчетность, с учетом того, что кандидат на получение нового ДВУ смог инициировать процедуру проверки и оспорить решение по существу данного вопроса перед независимыми арбитрами и таким образом заставил ICANN защищать и обосновывать свою позицию. Более того, решение НКК, по-видимому, убедило ICANN отменить свое решение. Другие проинтервьюированные выразили мнение, что отсутствие обязательного для исполнения решения в результате процесса НКК указывает на фундаментальное отсутствие подотчетности в ICANN».⁴⁹²

⁴⁸⁹ Из того же источника, 68.

⁴⁹⁰ Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

⁴⁹¹ Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

⁴⁹² Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

Приложение Е: Предложение DNS-CERT

Выдержка

В предложении ICANN относительно DNS-CERT рекомендуется создать организацию для анализа, оценки и реагирования на глобальные угрозы безопасности DNS. Данное ситуационное исследование начинается с обзора полномочий ICANN в сфере безопасности DNS, которые описаны в меморандуме о взаимопонимании с Министерством торговли США, уставе корпорации и ее документе «Подтверждение обязательств» от 2009 года. Затем следует сводная информация о предложении DNS-CERT, основанная на документах ICANN «Предлагаемые стратегические инициативы по безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS» и «Экономическое обоснование концепции DNS-CERT». Затем в исследовании отслеживаются источники разногласий, окружающие предложение DNS-CERT, начиная с публикации ICANN этого предложения и замечаний, сделанных в Найроби генеральным директором корпорации Родом Бекстромом (Rod Beckstrom), а также развитие этих противоречий в рамках комментариев общественности, обмена корреспонденцией и материалов, собранных во время интервью с членами сообщества DNS.

Анализ этих материалов наводит на мысль о трех важнейших проблемах, лежащих в основе этих противоречий: (1) качество и чистота оценки корпорацией текущего состояния безопасности DNS и предложения создать централизованный орган CERT; (2) различные интерпретации круга полномочий ICANN в отношении безопасности DNS; (3) процедурные проблемы, связанные с открытостью, прозрачностью, комментариями общественности и участием заинтересованных сторон.

Источники и методология ситуационных исследований

Дополнительные сведения об источниках и методологии см. в Приложении А.

Это ситуационное исследование основано на общедоступных материалах, включая комментарии общественности, документы ICANN, академические исследования, отчеты в СМИ и мнения экспертов. В нем представлена сводка фактов, относящихся к предложению ICANN о введении DNS-CERT. Согласно Приложению В, раздел 1 Соглашения об услугах между Berkman Center и ICANN, цель исследования состоит в выявлении важнейших проблем, трудных задач и областей, в которых существуют разногласия, относящихся к предложению ICANN о введении DNS-CERT. Представленные ниже наблюдения будут использованы при подготовке итогового отчета группы Berkman.

Помимо общедоступных ресурсов данное ситуационное исследование включает заявления, мнения и впечатления лиц, проинтервьюированных в ходе разработки этих ситуаций. Эти впечатления и мнения играют важную роль в интерпретации решений

ICANN и их восприятию сообществом. Заявления интервьюируемых не отражают мнения или заключения исследовательской группы. Хотя были предприняты все возможные усилия для устранения неточностей в фактах, мы не можем засвидетельствовать точность мнений, высказанных проинтервьюированными. Интервью проводились на условиях сохранения конфиденциальности.

Примечание. Согласно Соглашению об услугах, это ситуационное исследование сосредоточено на событиях, предшествовавших 17 июня 2010 г. Однако предложение DNS-CERT все еще эволюционирует. В этой связи данное исследование может не отражать самых последних изменений рассматриваемой ситуации.

Раскрытие информации. Профессор Джонатан Зиттрейн (Jonathan Zittrain), содиректор факультета Berkman Center и один из ведущих исследователей настоящей проверки, входит в Правление Общества Интернета (ISOC). Это исследование опирается на письмо, полученное от Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour), президента и генерального директора ISOC, при определении фактической основы дискуссии по вопросу DNS-CERT.

Содержание

1 ИСТОРИЧЕСКАЯ СПРАВКА: РОЛЬ ICANN В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ DNS	152
2 ОБЗОР ПРЕДЛОЖЕНИЯ ICANN О СОЗДАНИИ DNS-CERT	153
2.1 ПРЕДЛАГАЕМЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ	154
2.2 ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ DNS-CERT	155
3 СРОКИ: ИСТОЧНИКИ ПРОТИВОРЕЧИЙ	158
4 РЕАКЦИЯ СООБЩЕСТВА ICANN	162
4.1. ПРЕДМЕТНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	162
4.2 ОБЯЗАННОСТИ ICANN ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ DNS	165
4.3 ПРОЦЕДУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	167
4.3.1. <i>Открытость и прозрачность</i>	167
4.3.2 <i>Комментарии общественности и участие заинтересованных сторон</i>	168

1 Историческая справка: роль ICANN в обеспечении безопасности DNS

В первоначальном Меморандуме о взаимопонимании (MoU) с Министерством торговли США перед ICANN была поставлена задача технического управления системой доменных имен (DNS). ICANN взяла на себя ответственность за четыре области управления DNS: «стабильность, конкуренция, координация восходящего процесса и представительство».⁴⁹³ Обязательство ICANN по обеспечению стабильности DNS было отражено в первоначальном уставе корпорации, согласно положениям которого был создан Консультативный комитет системы корневых серверов (ККСКС), чтобы «проводить исследования и предоставлять рекомендации по вопросам безопасности системы корневых серверов имен».⁴⁹⁴

В 2001 году ICANN расширила свои обязательства по обеспечению безопасности DNS, когда Правление поручило президенту ICANN «создать комитет по безопасности и стабильности системы распределения имен и адресов Интернета при президенте».⁴⁹⁵ Год спустя, в мае 2002 года, Правление приняло решение преобразовать комитет при президенте в постоянный орган — «Консультативный комитет по безопасности и стабильности» (ККСКС), который остается краеугольным камнем усилий ICANN по обеспечению безопасности DNS.⁴⁹⁶ «Новый устав», опубликованный вскоре после этого, подтвердил, что сохранение безопасности DNS является одной из центральных организационных задач ICANN. Согласно пересмотренному уставу, первая из «основных ценностей» ICANN — это «сохранение и повышение устойчивости работы, надежности, безопасности и глобальной оперативной совместимости Интернета».⁴⁹⁷

Документ «Подтверждение обязательств» (AoC) ICANN, опубликованный в сентябре 2009 года, еще раз подтвердил обязательство ICANN обеспечивать безопасность DNS. В этом документе говорится, что «ICANN разработала план»

по повышению рабочей стабильности, надежности, отказоустойчивости, безопасности и глобальной оперативной совместимости DNS, который будет регулярно обновляться в свете новых угроз, возникающих для этой системы. ICANN будет организовывать пересмотр успешности выполнения вышеуказанных

⁴⁹³ ICANN, «Меморандум о взаимопонимании между Министерством торговли США и Корпорацией Интернета по распределению адресов и номеров», 25 ноября 1998 г., <http://www.icann.org/en/general/icann-mou-25nov98.htm>.

⁴⁹⁴ ICANN, «Устав», 6 ноября 1998 г., <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-06nov98.htm>.

⁴⁹⁵ ICANN, «Предварительный отчет о третьем ежегодном заседании Правления ICANN в Марина дель Рей», 15 ноября 2001 г., <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-15nov01.htm#StandingCommitteeonSecurityandStability>.

⁴⁹⁶ ICANN, «Предварительный отчет о внеочередном заседании Правления», 13 мая 2002 г., <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-13may02.htm#SecurityCommittee>.

⁴⁹⁷ ICANN, «Устав», 15 декабря 2002 г., <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-15dec02.htm>.

обязательств с регулярностью не менее одного раза в три года. Первый пересмотр начнется через год с даты вступления в силу данного подтверждения.⁴⁹⁸

Основные усилия плана ICANN по сохранению безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS сосредоточены в трех областях: (1) общее внимание физической и сетевой безопасности DNS, (2) планирование на случай возникновения непредвиденных обстоятельств и (3) «поддержание прозрачности механизмов».⁴⁹⁹

2 Обзор предложения ICANN о создании DNS-CERT

Согласно обязательствам, описанным в документе AoC, ICANN опубликовала проект своего «Плана повышения безопасности, стабильности и отказоустойчивости Интернета» в мае 2009 года.⁵⁰⁰ В проекте плана описываются задачи ICANN по обеспечению высокой степени безопасности, уточняется роль корпорации в рамках более широкого сообщества обеспечения безопасности Интернета и представлен обзор ожидаемых проектов на 2009–2010 операционный год, связанных с обеспечением безопасности, в том числе внедрение DNSSEC для достоверной корневой зоны, расширенные меры безопасности для новых рДВУ и ИДИ, а также активное сотрудничество широким кругом сторон, заинтересованных в сохранении безопасности.

В декабре 2009 года ICANN опубликовала проект своего стратегического плана на 2010–2013 год. В проект плана включена ссылка на «разработку концепции DNS CERT» как один из планов под заголовком «сохранение стабильности и безопасности DNS», но не представлены никакие дополнительные подробности. Итоговый проект плана, опубликованный 22 февраля 2010 г., включает краткий обзор ожидаемого проекта:

ICANN будет работать в партнерстве с другими организациями над разработкой подхода к созданию DNS CERT, чтобы решить одну из наиболее широких проблем безопасности Интернета. Данная система позволит более координировано и эффективно реагировать на происшествия и нападения на DNS. Кроме того, ICANN будет работать с сообществом Интернета, чтобы расширить рамки планирования и проведения учений на случай возникновения непредвиденных обстоятельств для устранения рисков и угроз DNS.⁵⁰¹

⁴⁹⁸ ICANN, «Подтверждение обязательств Министерства торговли США и Корпорации Интернета по распределению адресов и номеров», 30 сентября 2009 г., <http://www.icann.org/en/documents/affirmation-of-commitments-30sep09-en.htm>.

⁴⁹⁹ Из того же источника.

⁵⁰⁰ ICANN, «План повышения безопасности, стабильности и отказоустойчивости Интернета», 16 марта 2009 года, <http://www.icann.org/en/topics/ssr/ssr-draft-plan-16may09-en.pdf>.

⁵⁰¹ ICANN, «Стратегический план: июль 2010 года — июнь 2013 года», 19 февраля 2010 г., <http://www.icann.org/en/strategic-plan/strategic-plan-2010-2013-19feb10-en.pdf>.

12 февраля 2010 года ICANN опубликовала два дополнительных документа, относящихся к безопасности: «Предлагаемые стратегические инициативы по повышению безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS»⁵⁰² и «Экономическое обоснование глобальной концепции DNS-CERT».⁵⁰³ Вместе эти два документа определяют контуры предложенной ICANN инициативы DNS-CERT, целью которой является содействие созданию независимой организации для предупреждения, оценки и реагирования на полный спектр угроз безопасности DNS.

2.1 Предлагаемые стратегические инициативы

Документ «Предлагаемые стратегические инициативы» начинается с серии заявлений о текущем состоянии безопасности DNS. Первым из них является замечание о том, что DNS — фундаментальный компонент подавляющего большинства пользовательских приложений в Интернете — существует в «среде постоянно растущих угроз и рисков».⁵⁰⁴ Рост «частоты и серьезности характера» призывов к действию в сообществе обеспечения безопасности DNS указывает на растущую потребность возможности реагирования в масштабе всей системы. Однако текущие усилия не «сосредоточены на системе целиком». В целом, ICANN занимает ту позицию, что DNS «не хватает центральных элементов в масштабе всей системы для обеспечения подотчетности, относящейся к ключевым возможностям оценки рисков, планирования и проведения учений на случай возникновения непредвиденных обстоятельств, и целевого, устойчивого реагирования».⁵⁰⁵

В этом документе утверждается, что обязательство ICANN по обеспечению безопасности DNS (как определено в AoC и других документах по вопросам политики) побуждает корпорацию «создавать в масштабе всей системы подходы к оценке рисков, разрабатывать планы и проводить учения на случай возникновения непредвиденных обстоятельств для борьбы с возможными угрозами, а также управлять ресурсами совместного реагирования на непредвиденные обстоятельства для повышения общей безопасности, стабильности и отказоустойчивости системы DNS».⁵⁰⁶

ICANN выделяет три вида текущих рисков для безопасности DNS: риск злонамеренной деятельности (включая распределенные атаки типа «отказ в обслуживании (DDoS) и атаки с целью отравления кеша), технические риски (включая уязвимости протокола DNS, выявленные Дэном Камински (Dan Kaminsky)), и организационные сбои (например,

⁵⁰² ICANN, «Предлагаемые стратегические инициативы по повышению безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS», 12 февраля 2010 г., <http://www.icann.org/en/topics/ssr/strategic-ssr-initiatives-09feb10-en.pdf>.

⁵⁰³ ICANN, «Экономическое обоснование глобальной концепции DNS-CERT: повышение стабильности, безопасности и отказоустойчивости DNS», 12 февраля 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/ssr/dns-cert-business-case-19mar10-en.pdf>.

⁵⁰⁴ ICANN, «Предлагаемые стратегические инициативы», 2.

⁵⁰⁵ Из того же источника, 3.

⁵⁰⁶ Из того же источника, 4.

ситуации, когда оператор корневого сервера, оператор реестра или регистратор не могут больше выполнять свои функции).⁵⁰⁷

В ответ на указанные риски в документе предлагаются две инициативы. Первая — это программа координации «анализа рисков DNS, планирования на случай возникновения непредвиденных обстоятельств и проведения учений в масштабах всей системы». ⁵⁰⁸ Надзор за оценкой рисков и деятельностью по планированию на случай возникновения непредвиденных обстоятельств будет осуществлять консультативная группа экспертов, состоящая из операторов DNS и более широкого сообщества кибербезопасности. Механизм обмена системной информацией в корневой зоне DNS будет облегчать анализ и реагирование на непредвиденные обстоятельства. И наконец, ICANN возглавит серию учений с участием многих заинтересованных сторон для выявления слабостей в текущих практических методах реагирования на угрозы безопасности DNS.⁵⁰⁹ Второй предлагаемой инициативой является создание организации DNS-CERT, которая станет центральным координатором всех мер реагирования на непредвиденные ситуации в сфере безопасности DNS. Предложение о создании DNS-CERT полностью описано в экономическом обосновании DNS-CERT.

2.2 Экономическое обоснование DNS-CERT

Экономическое обоснование DNS-CERT начинается с подробной оценки текущего состояния системы безопасности DNS. Оно начинается с обзора структуры и важности DNS. Необходимая роль DNS, как утверждается в этом документе, стала стимулом для злонамеренной деятельности, нацеленной на нарушение или создание угроз системной безопасности. В то же время возрастающая роль DNS для широкого диапазона жизненно важных приложений подняла ставки остальных структурных рисков, таких как технические и организационные сбои.

Ссылаясь на отчет симпозиума по безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS 2009 года (форум глобального сообщества сторон, заинтересованных в безопасности DNS, проведенный в Атланте в феврале 2009 г.), это предложение утверждает, что «обмен информацией с сообществом DNS крайне мал», а возможности реагирования на угрозы безопасности «ограничены на всех уровнях». ⁵¹⁰ Причинами таких ограничений не обязательно являются неумелые действия или бездействие в рамках сообщества DNS, а скорее географические ограничения или ограниченность ресурсов, а также тот факт, что слабая координация реагирования на угрозы безопасности до недавнего времени обеспечивала адекватное функционирование.

⁵⁰⁷ Из того же источника, 4–8.

⁵⁰⁸ Из того же источника, 9.

⁵⁰⁹ Из того же источника, 9–11.

⁵¹⁰ ICANN и др., «Глобальная DNS: симпозиум по безопасности, стабильности и отказоустойчивости — сводная информация, тенденции и дальнейшие действия», 2 апреля 2009 г., http://www.gtisc.gatech.edu/pdf/DNS_SSR_Symposium_Summary_Report.pdf.

В предложении перечисляется ряд предыдущих происшествий в сфере безопасности DNS — включая червь Conficker, уязвимость Камински, перехват доменных имен и атаки Avalanche — для обоснования необходимости централизованного органа координации реагирования на такие события.⁵¹¹ Предлагаемая организация DNS-CERT должна удовлетворить эту потребность. Эта организация будет представлять интересы широкого и крайне разнообразного диапазона заинтересованных сторон, включая операторов корневых серверов DNS, реестры и регистраторов ДБУ, поставщиков услуг Интернета, существующие группы CERT, правительства, поставщиков и конечных пользователей.⁵¹² Эта организация будет выполнять следующую миссию:

*Обеспечивать наличие у операторов DNS и организаций поддержки координатора в сфере безопасности с достаточным уровнем квалификации и ресурсов для своевременного и эффективного реагирования на угрозы безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS.*⁵¹³

Три основные цели, с сопутствующими задачами, будут обеспечивать поддержку этой миссии:

1. Цель. Ориентироваться в обстановке и обмениваться информацией.

Задача. Создать средства и процедуры информационного взаимодействия с максимальным количеством участников; регулярно проводить учения.

2. Цель. Улучшить согласованность действий с сообществом операторов DNS.

Задача. Обеспечить измерение и содействие обмену информацией о работоспособности, стабильности и отказоустойчивости DNS. Взаимодействовать в соответствующих ситуациях: поддержка планирования на случай возникновения непредвиденных обстоятельств и проведение учений; создавать отчетность о результатах выполнения задачи (AAR). Помимо других видов сотрудничества, взаимодействовать с DNS-OARC и RISG, чтобы максимально использовать экспертные знания и существующие возможности оперативного реагирования, относящиеся к обмену информацией и ее анализу.

3. Цель. Улучшить согласованность действий с широким сообществом обеспечения безопасности.

Задача. Установить взаимоотношения с ключевыми партнерами (группы CERT, исследователи вопросов безопасности, ключевые списки безопасности, поставщики, компании-производители антивирусного ПО, правоохранные органы и правительства); принимать участие в планировании на случай возникновения непредвиденных обстоятельств и учениях; взаимодействовать в

⁵¹¹ ICANN, «Экономическое обоснование DNS-CERT», 7–10.

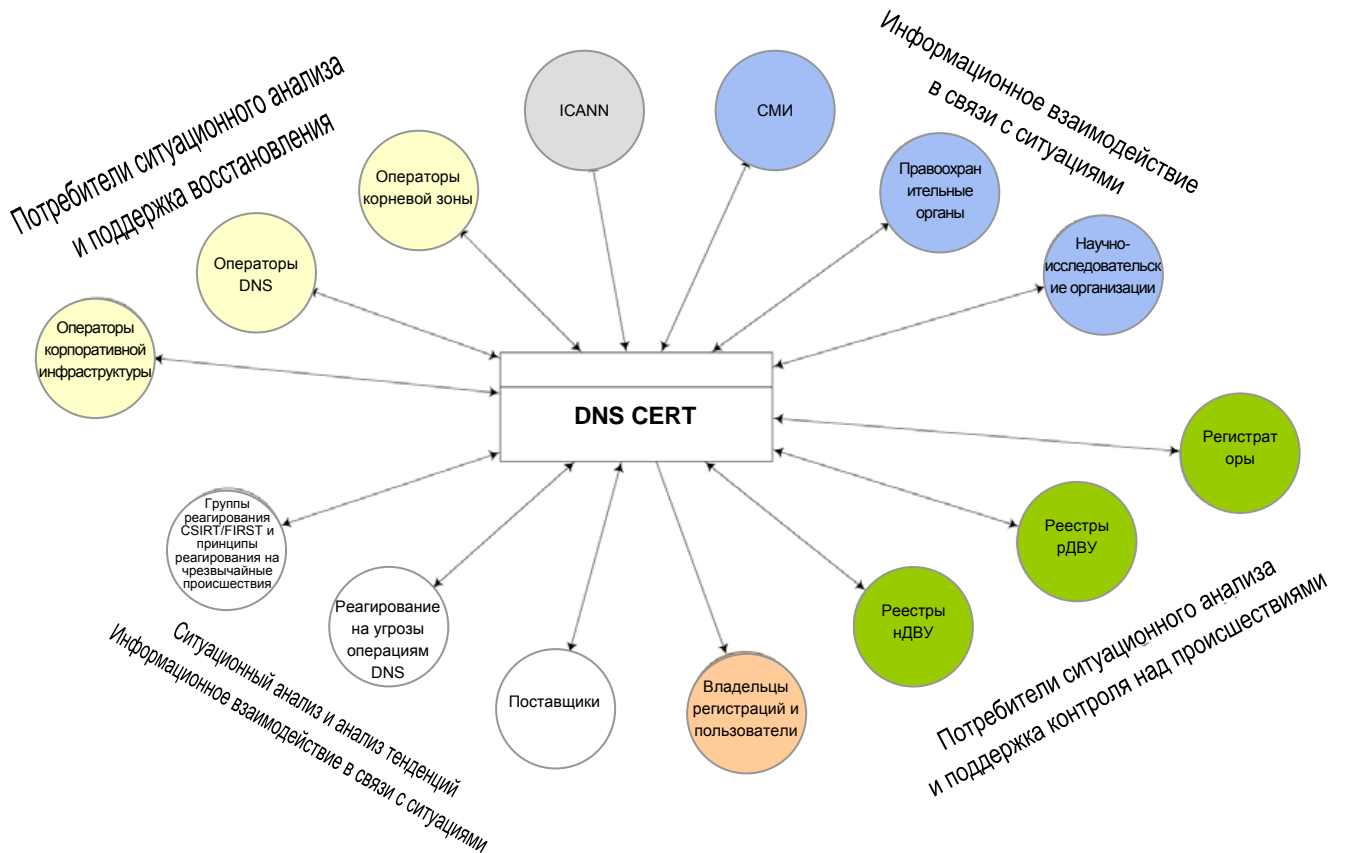
⁵¹² Из того же источника, 9–10.

⁵¹³ Из того же источника, 11.

соответствующих ситуациях; создавать отчетность о результатах выполнения задачи (AAR).⁵¹⁴

Предлагаемые основные обязанности DNS-CERT будут состоять в предоставлении услуг с упреждением событий — включая обучение, тренировки, учения с отработкой непредвиденных ситуаций и непрерывный мониторинг состояния DNS — и последующих услуг, включая функцию центрального органа координации реагирования на происшествия в сфере безопасности DNS.⁵¹⁵

Хотя точные взаимоотношения с постоянными группами и заинтересованными сторонами пока не определены, это предложение предусматривает использование DNS-CERT в качестве центрального узла сбора и распространения информации об угрозах безопасности DNS, что иллюстрируется на следующей диаграмме.⁵¹⁶



⁵¹⁴ Из того же источника, 10–11.

⁵¹⁵ Из того же источника, 12.

⁵¹⁶ Из того же источника, 14.

ICANN разрабатывает серию этапов создания организации на основе руководящих принципов, опубликованных CERT/CC.⁵¹⁷ Эти этапы — начиная с определения списка заинтересованных сторон и участников и заканчивая определением ролей и обязанностей — описываются в оставшейся части предложения, хотя, как отмечается в самом предложении, оно предназначено для использования в качестве «основы дальнейшего развития этого усилия за счет поддержки и предложений сообщества».⁵¹⁸

Документ завершается кратким обзором предлагаемых источников финансирования, модели управления и организационной структуры DNS-CERT. Предполагается, что годовой бюджет этой организации составит 4,2 млн. долларов при пятнадцати сотрудниках, наличии комитета управления и Совета управляющих. ICANN будет выступать в качестве первичного спонсора проекта, «пока организация не обретет финансовую самостоятельность».⁵¹⁹ Роль ICANN в управлении и оперативной деятельности предлагаемой организации в предложении определена нечетко. В нем сказано следующее:

Хотя мы предполагаем, что организация будет создана при первоначальной поддержке ICANN, предполагается, что DNS-CERT в максимально возможной степени будет функционировать как самостоятельная организация, не зависящая напрямую ни от какой другой организации в вопросах управления и оперативной деятельности. Поэтому, чтобы добиться успеха, организация DNS-CERT должна быть создана с такой структурой управления, которая обеспечивает ее подотчетность перед ключевыми заинтересованными сторонами и широкой общественностью.

3 Сроки: источники противоречий

ICANN начала официальное обсуждение предложения DNS-CERT с заинтересованными сторонами в декабре 2009 года (см. стр. 4–5 выше), когда это предложение было впервые включено в проект стратегического плана на 2010–2013 годы. Хотя необходимость организации, подобной DNS-CERT, была установлена на февральском симпозиуме DNS 2009 года, не было никакого указания на непосредственную роль ICANN до 1 декабря этого же года. ICANN сообщила, что на следующей неделе было проведено десять закрытых консультаций, посвященных вопросу DNS-CERT, и еще большее количество консультаций состоялось в январе.⁵²⁰

⁵¹⁷ Центр CERT/CC опубликовал ряд руководящих принципов создания новых групп быстрого реагирования на происшествия в сфере компьютерной безопасности (CSIRT). См. CERT/CC, «Как организации создать свою группу CSIRT?», http://www.cert.org/csirts/csirt_faq.html#16.

⁵¹⁸ Из того же источника, 15.

⁵¹⁹ Из того же источника, 16.

⁵²⁰ ICANN, «Сводная информация о консультациях и комментариях, имеющих отношение к представленному ICANN экономическому обоснованию глобальной концепции DNS-CERT, 24 мая 2010 г., <http://www.icann.org/en/public-comment/summary-analysis-strategic-ssr-initiatives-and-dns-cert-business-case-24may10-en.pdf>.

Проект стратегического плана ICANN на 2010–2013 годы был опубликован 1 декабря 2009 года для общественного обсуждения, которое было закрыто 21 января 2010 года.⁵²¹ Семь из двадцати девяти комментариев общественности, полученных к стратегическому плану на 2010–2013 годы, непосредственно относились к предложению DNS-CERT.⁵²² В этих комментариях, в целом, выражалась поддержка намерения ICANN разработать специальное предложение относительно DNS-CERT; в комментариях рассматривалась главным образом необходимость улучшения координации усилий по реагированию на угрозы безопасности DNS. Единственный критический комментарий поступил от Эрика Бруннера-Уильямса (Eric Brunner-Williams), который писал:

У меня вызывает озабоченность план копирования схемы CERT, в котором отсутствуют подробности.. Дело в том, что группы реагирования CERT не являются данностью, они — некий ящик, в который положили некоторую сумму денег и некоторую совокупность целей. Нам необходимо решить — какую сумму денег и какие цели, а не просто «запустить CERT»... Если мы не проявим осторожности, ICANN CERT будет увлечен, во многом так же, как и ККБС ICANN во время усилий в отношении хостинга «Fast Flux», мелкой игрой в «казаки–разбойники», за которой потеряются фундаментальные проблемы выполнения реестрами быстрого обновления, как основополагающего средства современных систем, использующих DNS, и нулевая реальная стоимость регистрации, опять же присущая современным системам, использующим DNS. На данный момент мы бы получили систему «CERT», которая только заставляет улыбнуться, но не приносит пользы, когда компетентный и мотивированный программист выбирает эту инфраструктуру в качестве своей цели.⁵²³

ICANN опубликовала «Экономическое обоснование глобальной концепции DNS-CERT» и «Предлагаемые стратегические инициативы» для общественного обсуждения 12 февраля 2010 г. Однако до 25 марта был представлен только один комментарий, исправляющий фактические данные в документе стратегических инициатив.⁵²⁴

По крайней мере в отношении доступных для общественности материалов предложение DNS-CERT оставалось в значительной степени за рамками полемики до проведения в марте 2010 года конференции ICANN в Найроби. Во время совместного заседания ПКК и Правления 9 марта генеральный директор ICANN, Род Бекстром (Rod Beckstrom), сделал

⁵²¹ ICANN, «Полученные по запросу комментарии общественности к проекту стратегического плана на 2010-2013 годы», 1 декабря 2009 года, <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-01dec09-en.htm>.

⁵²² См. полученные комментарии общественности: ICANN, «Хронологический указатель [stratplan-2010]», <http://forum.icann.org/lists/stratplan-2010/>.

⁵²³ Эрик Бруннер-Уильямс (Eric Brunner-Williams), «По вопросу "разработки концепции DNS-CERT" и 100% безотказности», 28 января 2010 г., <http://forum.icann.org/lists/stratplan-2010/msg00027.html>.

⁵²⁴ Тилл Доргес (Till Doerges), «Комментарий: предлагаемые стратегические инициативы по повышению безопасности, стабильности и отказоустойчивости (BCO) DNS», 27 февраля 2010 г., <http://forum.icann.org/lists/strat-ini-ssr/msg00000.html>.

ряд предупреждений относительно работоспособности глобальной системы DNS.⁵²⁵ Он сказал: «Вот какой информацией я хочу с вами поделиться

как представитель многих стран мира — система доменных имен сегодня подвергается таким интенсивным атакам, которых никогда раньше не было. Я лично проконсультировался более чем с 20 генеральными директорами крупнейших реестров и регистраторов по всему миру, и все они подтверждают рост интенсивности и изощренности атак и выражают крайнюю обеспокоенность.

Система доменных имен более хрупкая и уязвимая сегодня, чем когда-либо раньше. Можно без преувеличения сказать, что она может остановиться в любой момент времени. Она никогда не останавливалась, лишь замедляла свою работу во время атак, и уязвимость Камински, которая была обнаружена только 18 месяцев тому назад, могла быть использована для фундаментального паралича доменной системы имен. Эта система используется 1 триллион раз в день, и экономики ваших стран зависят от нее. Она может остановиться или она может получить материальные повреждения. Она подвергается нападениюм. . .

Я сообщаю вам эту информацию, потому что крайне обеспокоен, и нам нужна ваша помощь. Поэтому мы собираемся попросить у вас совета по обеспечению безопасности доменных имен и DNS SERT, а также в отношении того, что можно сделать, и, в особенности, какие уроки можно извлечь из вашего опыта. Что было реализовано в ваших странах?»⁵²⁶

Замечания г-на Бекстрома вызвали бурную реакцию в сообществе ICANN. После заседаний в Найроби ICANN продлила период общественного обсуждения документов экономического обоснования DNS-CERT и предложенных стратегических инициатив до 14 апреля 2010 года.⁵²⁷ В целом, ICANN получила 13 комментариев к документу стратегических инициатив и 25 комментариев к предложению DNS-CERT. В состав комментариев вошли официальные письма ОПРИ, ОПНИ и РКК. (См. ниже раздел «Реакция сообщества ICANN», чтобы ознакомиться с предметным содержанием комментариев, полученных от сообщества ICANN.)

⁵²⁵ ICANN, «Расшифровка стенограммы заседания ПКК и Правления», 9 марта 2010 г., <http://gac.icann.org/system/files/transcript-gac-board-meeting-09mar10-en.pdf>, 26.

⁵²⁶ Этот отрывок скопирован дословно из неотредактированной расшифровки стенограммы совещания ICANN.

⁵²⁷ Источник запроса на продление срока общественных комментариев выяснить не удалось. Сводка комментариев общественности, подготовленная ICANN, ссылается на «запросы сообщества» без какой-либо дополнительной детализации (см. ниже, п. 40). В первом представленном комментарии к экономическому обоснованию — совместном письме председателей ОПРИ, ОПНИ и РКК — говорится: «Мы приветствуем продление периодов общественного обсуждения предлагаемых ICANN стратегических инициатив по повышению безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS и документа экономического обоснования глобальной концепции DNS-CERT до 14 апреля 2010 года» (см. выше, п. 57).

Как правило, комментарии имели вид официальных предложений организаций различных типов. Только четыре частных лица направили свои комментарии. Комментарии представили три консультативных комитета и организации поддержки ICANN: РКК, ОПНИ и ОПРИ. Комментарии представили пять коммерческих заинтересованных сторон: AT&T, Net Choicer, PayPal, PRESENSE Technologies GmbH и USCIB. Остальная часть комментариев поступила от правительств, национальных групп CERT, операторов реестров, ассоциаций ДВУ и других организаций Интернета.

6–7 апреля ICANN провела в Вашингтоне (Округ Колумбия) закрытый семинар только по приглашениям, посвященный вопросу безопасности DNS.⁵²⁸ Участники семинара — представители из разных уголков сообщества обеспечения безопасности DNS — обсудили ряд реальных и гипотетических сценариев в сфере безопасности DNS, чтобы выявить бреши в существующих механизмах реагирования на угрозы безопасности. Проект выводов по результатам этого семинара был опубликован для общественного обсуждения 24 мая 2010 г.⁵²⁹ Этот проект отчета включает сводку вопросов, рассмотренных во время семинара, список основных положений и выводов, а также содержащий особое мнение «отчет меньшинства» участников семинара. ICANN обратилась к общественности с запросом направлять комментарии к проекту этого отчета до 2 июля. Всего в период обсуждения было получено шесть комментариев.⁵³⁰

24 мая ICANN опубликовала два дополнительных документа, имеющих отношение к DNS-CERT.⁵³¹ Первый являлся шестнадцатистраничной сводкой комментариев общественности, полученных в ответ на опубликование стратегических инициатив и экономического обоснования DNS-CERT.⁵³² В этой сводке кратко изложены все полученные комментарии общественности с выделением трех комплексных тем: (1) необходимость «более глубокого понимания угроз и рисков DNS» для эффективного формулирования конкретного предложения по DNS-CERT; (2) необходимость получения большего объема информации о существующих механизмах реагирования на угрозы безопасности и возможностях усовершенствования текущих усилий; (3) мнение, что создание DNS-CERT может выходить за рамки миссии ICANN как технического координатора.⁵³³

⁵²⁸ ICANN, «Отчет по результатам семинара по совместному анализу требований к функционированию DNS-CERT, проведенного в апреле 2010 года», 24 мая 2010 г., <http://www.icann.org/en/topics/ssr/dns-cert-collaboration-analysis-24may10-en.pdf>.

⁵²⁹ ICANN, «Общественное обсуждение: семинар по совместному анализу требований к функционированию DNS-CERT», 24 мая 2010 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-24may10-en.htm>

⁵³⁰ ICANN, «dns-collab-analysis», 24 мая 2010 г., <http://forum.icann.org/lists/dns-collab-analysis/>.

⁵³¹ ICANN, «Общественное обсуждение: семинар по совместному анализу требований к функционированию DNS-CERT», 24 мая 2010 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-24may10-en.htm>

⁵³² ICANN, «Сводка и анализ комментариев к документам стратегических инициатив по безопасности и экономического обоснования глобальной концепции DNS-CERT», 24 мая 2010 г., <http://www.icann.org/en/public-comment/summary-analysis-strategic-ssr-initiatives-and-dns-cert-business-case-24may10-en.pdf>.

⁵³³ Из того же источника, 1–2.

Вторым документом, опубликованным 24 мая, был 26-страничный протокол консультаций ICANN по вопросу DNS-CERT, разделенный на три части: (1) консультации до опубликования экономического обоснования; (2) консультации, относящиеся к стратегическому плану на 2010–2013 года, в который был включен проект DNS-CERT; (3) комментарии, полученные после опубликования экономического обоснования для анализа общественности.⁵³⁴ В протоколе консультаций отражено несколько закрытых консультаций с заинтересованными сторонами сообщества DNS, проведенных до опубликования экономического обоснования, а также семь комментариев общественности относительно первоначального предложения включить DNS-CERT в стратегический план на 2010–2013 годы.

4 Реакция сообщества ICANN

В следующих разделах описаны три области реагирования сообщества ICANN на предложение DNS-CERT и замечания г-на Бекстрема, сделанные в Найроби: (1) предметные проблемы, включая выполненную ICANN оценку текущего состояния безопасности DNS и подробные сведения о предлагаемом решении; (2) степень, в которой операции в области безопасности DNS входят в круг полномочий ICANN; (3) процедурные проблемы, включая открытость, прозрачность, комментарии общественности и участие заинтересованных сторон.

4.1. Предметные проблемы

Самой неотложной предметной проблемой является охарактеризованная генеральным директором хрупкость DNS. Многие заинтересованные стороны — включая участников конференции в Найроби — пришли к мнению, что генеральный директор ICANN преувеличил угрозы безопасности DNS и недооценил эффективность существующих механизмов реагирования на угрозы безопасности. Например, через два дня после конференции Крис Дисспейн (Chris Disspain) (от имени ОПНИ) опубликовал резкое письмо, назвав замечания г-на Бекстрема «провокационными» и «бьющими напрасную тревогу».⁵³⁵ В следующем месяце Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour) написала Правлению ICANN письмо от имени Общества Интернета (ISOC), сообщив, что предостережения г-на Бекстрема относительно хрупкости DNS «вызвали обеспокоенность у многих, хотя факты, подкрепляющие это заявление, не были опубликованы для сообщества».⁵³⁶ «Много признанных экспертов в области безопасности DNS», — написала она:

...открыто выражают свое несогласие с тем, что Интернет внезапно подвергнется намного более массированным атакам или атакам нового вида, или с тем, что DNS (или сам Интернет) может внезапно перестать функционировать.

⁵³⁴ ICANN, «Период консультаций по вопросу DNS-CERT», 24 мая 2010 г., <http://www.icann.org/en/topics/ssr/dns-cert-consultation-record-24may10-en.pdf>.

⁵³⁵ ICANN, «Письмо Криса Дисспейна (Chris Disspain) Роду Бекстрому (Rod Beckstrom)», 11 марта 2010 г., <http://www.icann.org/correspondence/disspain-to-beckstrom-11mar10-en.pdf>, 1.

⁵³⁶ ICANN, «Письмо Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour) Правлению ICANN», 14 апреля 2010 г., <http://www.icann.org/correspondence/amour-to-dengate-thrush-14apr10-en.pdf>, 1.

Кевин Мерфи (Kevin Murphy) из *Domain Incite* безжалостно назвал эти замечания: «частично — призыв к мобилизации, частично — писк цыпленка».⁵³⁷ Г-н Байрон Холланд (Byron Holland), генеральный директор и президент Органа интернет-регистрации Канады, написал:

*тон этого сообщения можно считать в определенной степени провокационным... Многие присутствовавшие на заседании решили, что Бекстром выступил некстати, не обратив внимания на работу, уже выполняемую сообществом для обеспечения стабильности и безопасности DNS».*⁵³⁸

Реакция на предметную часть предложения DNS-CERT, выраженная в комментариях общественности, представленных в ICANN, и наблюдениях по результатам интервью, проведенных для данного ситуационного исследования, существенно различалась от осторожной поддержки с одной стороны до целого спектра сильного скептицизма с другой. В центре это реакции находятся два основных вопроса: во-первых, необходима ли такая организация как DNS-CERT, с учетом текущей картины рисков в сфере безопасности DNS; и, во-вторых, будет ли предлагаемая рекомендация, согласно определению в экономическом обосновании ICANN, иметь необходимую структуру.

Довод ICANN, выраженный в предлагаемых стратегических инициативах и экономическом обосновании DNS-CERT и описанный генеральным директором корпорации в Найроби, — прямой: увеличение частоты и изощренности атак на DNS привело к необходимости создания централизованного органа для координации, упреждающих действий и реагирования на угрозы безопасности DNS. В противоположность этому, члены сообщества демонстрируют целый спектр реакций на предложенную ICANN характеристику рисков, угрожающих безопасности DNS, как это проиллюстрировано на примере следующих заявлений.

Совет европейских национальных реестров доменов верхнего уровня (CENTR) написал, что «сначала ICANN необходимо сосредоточить усилия на обмене информацией» об угрозах безопасности и существующих возможностях реагирования, «чтобы оценить общую картину рисков и слабостей».⁵³⁹ Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour), высказывания которой цитировались выше, задала вопрос, совпадает ли оценка ICANN с мнением сообщества обеспечения безопасности DNS. В ответ на вопрос г-жи Сент-Амур г-н Бекстром повторил призыв к предоставлению большей информации, но сделал больший акцент на необходимости получения данных от сообщества DNS: «Нас...проинформировали», — пишет он:

⁵³⁷ Кевин Мерфи (Kevin Murphy), «Бекстром: нападение на DNS», *Domain Incite*, 11 марта 2010 г., <http://domainincite.com/beckstrom-dns-is-under-attack/>.

⁵³⁸ Байрон Холланд (Byron Holland), «DNS — группа быстрого реагирования на нарушения компьютерной безопасности (CERT)», *Public Domain*, 26 марта 2010 г., <http://blog.cira.ca/2010/03/dns-community-emergency-response-team-or-cert/>.

⁵³⁹ CENTR, «Комментарий CENTR в рамках консультаций по вопросу экономического обоснования группы быстрого реагирования на нарушения компьютерной безопасности в системе доменных имен (DNS-CERT)», 24 марта 2010 г., http://forum.icann.org/lists/dns-cert-proposal/pdfPZE4i_GvRI.pdf.

что многие реестры испытывают более интенсивные атаки со стороны бот-сетей; но ни один из них к настоящему времени не пожелал поделиться своими данными....Возможность совместной работы принесла бы очень большую пользу в отношении сбора дополнительных данных об атаках на реестры, а также в отношении того, каким образом осуществляется обмен этой информацией и ее оценка в мировом масштабе. Это внесло бы очень большой вклад в наши совместные усилия по оценке серьезности угрозы и координации сил для противодействия.⁵⁴⁰

Многочисленные члены сообщества высказали свою точку зрения в ходе интервью и в комментариях общественности, которую, по-видимому, разделяет ICANN, что требуется дополнительная информация, прежде чем можно будет точно оценить хрупкость DNS.

Вторым предметом спора является необходимость создания централизованной организации, такой как DNS-CERT, с учетом имеющихся знаний об угрозах безопасности DNS. Как четко сформулировал генеральный директор ICANN в своем письме ISOC, по мнению ICANN, существующие механизмы реагирования на угрозы безопасности большей частью неадекватны: «Я не убежден, что мы сделали достаточно», — написал г-н Бекстром: «или продвигаемся вперед достаточно быстро».⁵⁴¹ Однако многие выразили озабоченность тем, что модель, которую ICANN описывает в своем предложении по DNS-CERT, не является оптимальным подходом. Например, группа реестров в единогласном одобренном заявлении утверждает, что существующие механизмы реагирования на угрозы безопасности DNS прочно установлены и имеют высокую надежность. Реагирование на червь Conficker и уязвимость Камински, в качестве одного из примеров, «демонстрирует очень эффективный уровень координации, обмена информацией и действий».⁵⁴² Аналогичным образом, CENTR утверждает в своих комментариях, что реакция сообщества на червь Conficker

является отличной иллюстрацией того факта, что безопасность опирается в первую очередь на кооперацию и сотрудничество между различными экспертами, и именно на этих принципах построена существующая сеть обеспечения безопасности. В рамках данной концепции различные происшествия в сфере безопасности можно устранять более эффективно; в долгосрочном плане эта система является гораздо эффективнее предлагаемой концепции CERT, где усилия сосредоточены на одной области потенциальных проблем безопасности, например DNS.⁵⁴³

⁵⁴⁰ Род Бекстром (Rod Beckstrom), «Письмо Рода Бекстрома Линн Сент-Амур», 18 июня 2010 г., <http://www.icann.org/correspondence/beckstrom-to-st-amour-18jun10-en.pdf>.

⁵⁴¹ Из того же источника.

⁵⁴² RuSG, «Заявления заинтересованной группы реестров в отношении предлагаемых стратегических инициатив по повышению безопасности, стабильности и отказоустойчивости (БСО) и экономического обоснования глобальной концепции DNS-CERT», 14 апреля 2010 г., http://www.gtldregistries.org/webfm_send/79.

⁵⁴³ CENTR, «Комментарий CENTR» 1.

Г-жа Сент-Амур согласна с г-ном Бекстромом относительно важности обеспечения безопасности DNS, но в отношении конкретной специфики предложения ICANN по DNS-CERT отмечает, что «мы обеспокоены тем, что в текущих предложениях отсутствует убедительная демонстрация того, что проводился анализ альтернативных процессов».⁵⁴⁴

С другой стороны, некоторые проинтервьюированные из сообществ кибербезопасности и операторов DNS рекомендовали идею централизованной организации CERT.⁵⁴⁵ Большая часть побудительной силы этой идеи заимствована из первого «Симпозиума по безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS», проведенного в феврале 2009 года. В отчете по результатам этого симпозиума утверждается, что

Сообщества, отвечающие за технические вопросы, эксплуатацию и безопасность DNS, разьединены и нуждаются в выделенных ресурсах для обмена информацией и реагирования на непредвиденные события. Эти функции обычно выполняют группы реагирования CERT, но в сообществе DNS такого органа не существует.»⁵⁴⁶

Аналогичным образом, Пол Вики (Paul Vixie), основоположник DNS-OARC, публично выступил в защиту создания организации DNS-CERT: «Нам необходимы функции мониторинга, реагирования и координации, функционирующие 24 часа в сутки 7 дней в неделю», — пишет он: «со штатными аналитиками, анализирующими события в DNS в режиме реального времени, и принимающими участие в работе глобальной системы Центров сетевых операций DNS.»⁵⁴⁷ Хотя обеспечение безопасности DNS первоначально входило в круг обязанностей OARC, г-н Вики пишет: «где-то по дороге мы отвлеклись. . . . DNS-OARC была огромным предприятием, которое я существенно недооценивал».

4.2 Обязанности ICANN по обеспечению безопасности DNS

ICANN предлагает надзор за управлением, операциями и финансированием (значимого годового бюджета в размере 4,2 млн. долларов) организации «до тех пор, пока DNS-CERT не достигнет начальных эксплуатационных возможностей».⁵⁴⁸ Однако предложение не предусматривает способа, с помощью которого ICANN будет определять, что эти возможности достигнуты; кроме того, постоянная структура управления, деятельности и финансирования организации не определена.

Многие члены сообщества отклонили идею о том, чтобы ICANN играла операционную роль в обеспечении безопасности DNS. В своем совместном письме ОПРИ, ОПНИ и РКК написали, что «вообще говоря, ICANN при управлении ресурсами имен и номеров Интернета играет роль координатора, не занимающегося эксплуатацией. Однако мы

⁵⁴⁴ Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour) «Письмо Линн Сент-Амур Роду Бекstromу», 2.

⁵⁴⁵ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁵⁴⁶ ICANN и др., «Глобальный симпозиум по безопасности, стабильности и отказоустойчивости DNS: сводная информация, тенденции и дальнейшие действия», 2 апреля 2009 г., http://www.gtisc.gatech.edu/.../DNS_SSR_Symposium_Summary_Report.pdf.

⁵⁴⁷ Пол Вики (Paul Vixie), «Перспективы DNS-CERT» 12 марта 2010 г., <http://www.isc.org/community/blog/201003/perspectives-dns-cert>.

⁵⁴⁸ ICANN, «Экономическое обоснование DNS-CERT», 15–16.

озабочены тем, что в данном конкретном случае предложенная роль ICANN остается неясной».⁵⁴⁹ Г-жа Сент-Амур пишет, «сохраняется наша озабоченность тем, что ICANN, возможно, выходит за рамки своего основного круга обязанностей координатора глобальных ресурсов, то есть системы доменных имен, и планирует руководить новыми периферийными функциями управления».⁵⁵⁰ Группа реестров представила аналогичный довод:

ICANN ссылается на свой устав и документ «Подтверждение обязательств» для определения своей обязанности обеспечивать стабильную и безопасную эксплуатацию системы уникальных идентификаторов Интернета. Вообще говоря, ICANN при управлении ресурсами имен и номеров Интернета играет роль координатора, не занимающегося эксплуатацией. Однако в документах по БСО и DNS-CERT ICANN предложила предоставить ей роль, которая кажется как неопределенной, так и чрезмерно широкой. Группа реестров разделяет озабоченность, уже высказанную некоторыми членами сообщества, тем, что роль ICANN в этих потенциальных инициативах и предприятиях не соответствует ее производственным мощностям. ICANN должна заниматься деятельностью, которая соответствует ее ограниченной роли технического координатора. Необходимо систематически анализировать выполнение этой роли в контексте БСО и DNS-CERT при помощи существующих в сообществе процессов. ICANN должна быть способна сформулировать свой круг обязанностей и придерживаться его рамок, а не расширять свою миссию в сторону нереалистичных и обосновательных ожиданий или в сторону тех областей, где с этими задачами лучше всего справляются другие организации.»⁵⁵¹

Группа реестров указывает на третью основную ценность ICANN, сформулированную в уставе корпорации ICANN, для предметной поддержки своего аргумента, что ICANN должна избегать выполнения эксплуатационной роли всегда, когда это возможно.⁵⁵² Это следующая основная ценность:

В случаях, когда это приемлемо и необходимо — передача управляющих функций другим ответственным организациям, которые признают роль политики организации и представляют интересы всех вовлеченных в процесс сторон.»⁵⁵³

Обеспокоенность в отношении полномочий ICANN в сфере обеспечения безопасности DNS может также проистекать из неопределенности, окружающей ее намерения. Один из проинтервьюированных описал безопасность DNS как проблему, где ICANN обладает «реальной легитимностью» и областью, в которой корпорация может успешно

⁵⁴⁹ ОПРИ, ОПНИ и РКК: «Совместное письмо председателей ОПРИ, ОПНИ и РКК», 25 марта 2010 г., <http://gns0.icann.org/correspondence/chairs-letter-re-dns-cert-25mar10-en.pdf>.

⁵⁵⁰ Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour) «Письмо Роду Бекстрому», 2.

⁵⁵¹ RuSG, «Заявление группы реестров», 2.

⁵⁵² RuSG, «Заявления группы реестров», 2.

⁵⁵³ ICANN, «Устав», раздел 2.3.

содействовать восходящему процессу принятия решений с учетом мнений всех заинтересованных сторон. Однако отсутствие ясности в отношении мотивов ICANN привело к тому, что предложение создания DNS-CERT стало рассматриваться как «попытка захвата чужой земли», что привело к «упущенной возможности» в области безопасности DNS, согласно мнению этого проинтервьюированного.⁵⁵⁴

Неопределенность, окружающая роль ICANN в предлагаемой организации, была отражена в письме генерального директора корпорации в Общество Интернета (ISOC). «Мы никогда не предлагали, чтобы ICANN становилась оператором такой группы CERT», — пишет он: «но, напротив, обратились с просьбой к сообществу изложить свою точку зрения на предложение создания такого глобального органа DNS CERT».⁵⁵⁵ Однако в том же параграфе он пишет: «Я считаю, что ICANN, вероятно, должна играть определенную роль в управлении такой организацией как CERT, если об этом ее попросит сообщество, но в любом случае мы с нетерпением ждем продолжения обсуждения». В экономическом обосновании DNS-CERT не описано четко, будет ли ICANN выполнять роль оператора, или только принимать участие в управлении CERT.

4.3 Процедурные проблемы

Анализ разнообразного набора общедоступных материалов (см. выше), а также серия интервью позволяют предположить, что корень полемики вокруг DNS-CERT в различной степени связан с такими факторами, как ограниченная прозрачность разработки предложения по DNS-CERT, воспринимаемое отсутствие возможностей для комментариев общественности до опубликования подробного экономического анализа и очевидная недостаточность предварительных консультаций с сообществом лиц, заинтересованных в обеспечении безопасности DNS.

4.3.1. Открытость и прозрачность

Как демонстрируют описанные выше реакции, воспринимаемое отсутствие открытости, по-видимому, стало стимулом возникновения дополнительной обеспокоенности. По имеющимся данным, заинтересованные в безопасности DNS стороны не были проинформированы о том, что г-н Бекстром намеревается высказать какие-либо замечания, имеющие отношение к проблемам обеспечения безопасности DNS до конференции в Найроби.⁵⁵⁶ Это утверждение подкрепляется тем фактом, что безопасность DNS не упоминалась в повестке для заседания ПКК.

Генеральный директор ICANN начал свое выступление с заявления о том, что он «лично проконсультировался более чем с 20 генеральными директорами крупнейших реестров и регистраторов по всему миру». Однако, как отметил один из проинтервьюированных, г-н Бекстром отказался раскрыть имена руководителей реестров и регистраторов, с которыми он консультировался. Более того, ICANN провела опрос правительств по

⁵⁵⁴ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁵⁵⁵ Род Бекстром (Rod Beckstrom), «Письмо Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour)», 2.

⁵⁵⁶ Интервью, сентябрь 2010 г.

вопросам безопасности DNS без ведома членов сообществ DNS в этих странах.⁵⁵⁷ Согласно мнению, которое выразил г-н Дисспейн в своем письме от 11 марта 2010 г., замечания, высказанные в Найроби, в различной степени подрывали в глазах правительств доверие к операторам нДВУ в отношении их возможности решать проблемы безопасности DNS, создавая ненужные барьеры на пути достижения целей политики DNS. Один из проинтервьюированных высказал предположение, что руководство процессом со стороны ICANN погубило идею, которая в противном случае могла бы оказаться достаточно легитимной и привела бы к продуктивному сотрудничеству между ICANN и сообществом обеспечения безопасности DNS.⁵⁵⁸

В нескольких комментариях, представленных во время общественного обсуждения, выражалась аналогичная обеспокоенность общим отсутствием открытости и прозрачности в течение всего процесса DNS-CERT, что привело к недоразумениям и недоверию к намерениям ICANN.

4.3.2 Комментарии общественности и участие заинтересованных сторон

В интервью и комментариях общественности поднималась проблема степени, в которой ICANN стремилась к получению и рассматривала комментарии сторон, заинтересованных в безопасности DNS, и широкой общественности при реализации процесса DNS-CERT. Г-н Дисспейн, например, писал:

Наша обеспокоенность связана не только с вашей сосредоточенностью на проблемах безопасности, но и с вашим односторонним анализом такой важной проблемы, а также публичным и провокационным способом, который вы использовали для изложения своих взглядов. Мы согласны с тем, что вы как генеральный директор ICANN отвечаете за решение этих вопросов, но в ваши обязанности также входит использование при этом восходящей модели ICANN на основе консенсуса, объединяющей различные заинтересованные стороны. В обязанности тех, кто занимает влиятельные должности в ICANN, также входит демонстрация должной осторожности при формулировании заявлений по сложным и многосторонним проблемам, чтобы обеспечить эффективный анализ и участие в работе заинтересованных сторон без ненужной дезорганизации или обеспокоенности.⁵⁵⁹

Г-жа Сент-Амур повторяет мнение г-на Дисспейна при выражении «сильной обеспокоенности» средствами, которые использовались для разработки предложения DNS-CERT, утверждая, что ICANN не смогла продемонстрировать стремления к «открытому, легкодоступному, основанному на фактах процессу с участием многих

⁵⁵⁷ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁵⁵⁸ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁵⁵⁹ Крис Дисспейн (Chris Disspain), «Письмо Криса Дисспейна Роду Бекстрому»

заинтересованных».⁵⁶⁰ Помимо отсутствия участия заинтересованных сторон, г-жа Сент-Амур также утверждает, что предложения ICANN в сфере безопасности:

не продемонстрировали убедительно того, что был проведен полный анализ альтернативных моделей. ISOC считает, что предложения были выдвинуты преждевременно — без одобрения со стороны организаций поддержки и консультативных комитетов ICANN и без поддержки со стороны широкого сообщества, в том числе технического сообщества.⁵⁶¹

В блоге *Проекта управления Интернетом* Милтон Мюллер пишет:

Мораль этой истории заключается в том, что у традиционного технического сообщества Интернета остался осадок подозрения к ICANN и ее амбициям. Другим последствием является то, что генеральному директору ICANN, который раскритиковал это сообщество и заставил его выглядеть так, как будто оно не выполняет надлежащим образом своей работы, придется понести строгое наказание.

Один из проинтервьюированных прокомментировал ситуацию следующим образом: «Открытость ICANN заслуживает одобрения», в особенности имея в виду период общественного обсуждения как предлагаемых стратегических инициатив, так и экономического обоснования DNS-CERT, и готовность ICANN продлить этот период по запросу общественности. Однако этот проинтервьюированный выразил озабоченность тем, что ICANN «немного сделала для того, чтобы продемонстрировать свою готовность реагировать на комментарии общественности».⁵⁶²

Некоторые из заинтересованных сторон сообщества DNS выразили серьезную озабоченность отсутствием возможностей участия до конференции в Найроби. Например, в письме ОПНИ на имя генерального директора ICANN говорится следующее:

Хотя представленный ICANN бизнес-план проекта DNS-CERT признает существование сторон, заинтересованных в безопасности, таких как CERT/CC и сеть CERT, FIRST и DNS-OARC, а также других сторон, вовлеченных в процесс, таких как РИР, операторы корневой зоны DNS, регистраторы и реестры нДВУ и рДВУ, по-видимому, были предприняты незначительные усилия по вовлечению этих групп в разработку предложения DNS-CERT. Это отсутствие диалога ведет к потенциальной возможности дублирования усилий и путанице, а не к уточнению конкретных ролей и обязанностей.⁵⁶³

⁵⁶⁰ Из того же источника, 2.

⁵⁶¹ Из того же источника.

⁵⁶² Интервью, сентябрь 2010 г.

⁵⁶³ ОПНИ, «Комментарии к предложению ICANN создать DNS-CERT» 1.

Интервью и письменные комментарии, которые персонал ICANN собрал для этого ситуационного исследования, демонстрируют сильно различающиеся точки зрения на возможности комментирования и участия заинтересованных сторон в разработке предложения о создании DNS-CERT. Персонал ICANN указал на продолжительную серию консультаций и сбора комментариев общественности в начале 2009, в ходе которой были проведены консультации с многочисленными экспертами в области компьютерных сетей и безопасности (график и ссылки см. в Приложении 1). На симпозиуме по вопросам DNS 2009 года, который был проведен в Атланте, участники открыто указали на необходимость централизованного органа, являющегося аналогом группы CERT. Однако в отчете по результатам симпозиума по вопросам DNS, проведенного в 2010 году, который предшествовал конференции в Найроби, была изложена более сдержанная позиция, подчеркивающая настоятельную необходимость проведения дополнительных исследований и обмена информацией перед тем как предложить конкретную программу.

Протоколы консультаций ICANN демонстрируют, что до проведения конференции в Найроби и опубликования предложения о создании DNS-CERT участие в этом процессе расширенного сообщества ICANN было минимальным. ICANN проконсультировалась с рядом сторон, заинтересованных в безопасности DNS, но большая часть взаимодействий с сообществом DNS проходила в формате закрытых консультаций. В проекте стратегического плана на 2010–2013 годы предлагается создать проект DNS-CERT, но отсутствуют какие-либо подробности, которые общественность могла бы прокомментировать.

После конференции в Найроби многие заинтересованные стороны по-прежнему выражали свою неудовлетворенность отсутствием возможности принять участие в работе.⁵⁶⁴ 6–7 апреля в Вашингтоне (Округ Колумбия) ICANN провела семинар с целью собрать вместе большое число участников из сообщества обеспечения безопасности DNS специально для обмена информацией и выявления брешей в текущих мерах обеспечения безопасности DNS. Однако этот семинар проводился в конфиденциальном режиме и на него было приглашено менее тридцати участников.⁵⁶⁵ Поэтому некоторые относятся к этому семинару скорее скептически, чем с энтузиазмом.

⁵⁶⁴ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁵⁶⁵ ICANN, «Отчет о результатах семинара по совместному анализу требований к функционированию DNS-CERT, апрель 2010 года» (список участников см. в конце этого отчета).