

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 Трэггер (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 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	67

ПРИЛОЖЕНИЕ В. МЕТОДОЛОГИЯ ИНТЕРВЬЮ	71
ПРИЛОЖЕНИЕ С. ВВОД НОВЫХ РДВУ	73
ПРИЛОЖЕНИЕ D. СИТУАЦИОННОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ ДОМЕНА .XXX И ПРОЦЕССОВ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ICANN	109
ПРИЛОЖЕНИЕ E: ПРЕДЛОЖЕНИЕ DNS-CERT	150

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».¹ 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 C.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 Verkman 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	<ul style="list-style-type: none"> • аудиторские проверки прозрачности 	<ul style="list-style-type: none"> • 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(c)	<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

(a) 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 важными 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.

V. 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, встроен 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-ПРП), 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-ПРП 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

(а) 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 членов 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

(a) 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.

(c) 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 сопровождалась 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.^{lxi} 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.

(a) 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.

(с) 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».^{lxxix} 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 Bergman, 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.

(с) 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 «решил 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».с 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 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).
- ^{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 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), 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 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 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.
- ^{xliii} ICANN, «Подтверждение обязательств», параграф 9.1.
- ^{xliv} Устав ICANN (новый устав), статья III, раздел 3, 15 декабря 2002 г., <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-15dec02.htm>.
- ^{xlv} 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/>.

^{lv} 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.

^{lvi} 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>.

^{lvii} 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>.

^{lviii} 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».

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

^{lx} 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 (включая, 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 Nevet)
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	75
2 ПРЕДЛАГАЕМЫЙ ПРОЦЕСС ПОДАЧИ ЗАЯВОК.....	76
3 ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	77
3.1 СРОКИ	78
3.2 «КОМПЛЕКСНЫЕ ПРОБЛЕМЫ».....	80
3.2.1 <i>Защита торговых марок</i>	80
3.2.2 <i>Возможности для злонамеренного поведения</i>	80
3.2.3 <i>Безопасность и стабильность/Масштабирование корневой зоны</i>	81
3.2.4 <i>Спрос на ДВУ и экономический анализ</i>	81
3.3 ПРЕДЛОЖЕНИЕ О ВЫРАЖЕНИИ ЗАИНТЕРЕСОВАННОСТИ.....	84
3.4 ПРОБЛЕМЫ, СВЯЗАННЫЕ С ТОРГОВЫМИ МАРКАМИ, И ГРУППА ПОДГОТОВКИ РЕКОМЕНДАЦИЙ ПО РЕАЛИЗАЦИИ	88
3.5 Роль ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОГО КОНСУЛЬТАТИВНОГО КОМИТЕТА.....	95
3.5.1 <i>Географические названия</i>	97
3.5.2 <i>Предложение о выражении заинтересованности</i>	99
3.5.3 <i>Комплексные проблемы</i>	99
3.6 СТАНДАРТ МОРАЛИ И ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА.....	100
3.7 ВЕРТИКАЛЬНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ	102
3.8 ИНТЕРНАЦИОНАЛИЗИРОВАННЫЕ ДОМЕННЫЕ ИМЕНА.....	107

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».¹ 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.² 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.³

В октябре 2007 года Организация поддержки родовых имен (ОПРИ)⁴ доработала список рекомендаций по вопросам политики ввода новых рДВУ⁵ в соответствии с сформулированным ICANN обязательством «внедрения и поддержки конкуренции при регистрации доменных имен, в случаях, когда это осуществимо и отвечает интересам общества».⁶ 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».⁷

¹ 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>.

² Специальный ДВУ .агра 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/>.

³ 11 декабря 2009 г. ICANN заключила спонсорское соглашение на ДВУ со Всемирным почтовым союзом (УПУ), в рамках которого УПУ 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/>.

⁴ 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.

⁵ 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>.

⁶ ICANN, «Устав Корпорации Интернета по распределению адресов и номеров», с поправками от 25 июня 2010 г., <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>.

⁷ 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.⁸

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.

⁸ 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>.

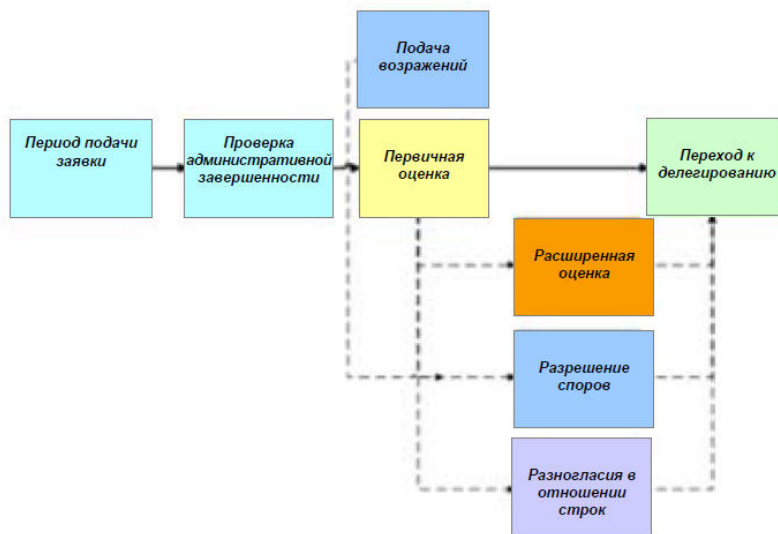


Рис. 1-1. После подачи в ICANN заявки проходят несколько этапов рассмотрения.

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.⁹ 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.¹⁰ 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.¹¹

⁹ 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.

¹⁰ 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/.

¹¹ 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.¹² 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.¹³

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».¹⁴ 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.¹⁵ Владельцы торговых марок заявили о своем противодействии масштабному расширению рДВУ; ГИС настаивает на ограничении этого расширения.¹⁶ 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.¹⁷

¹² ICANN, «Программа новых рДВУ: какой Интернет вам нужен?», 23 июня 2008 г., http://par.icann.org/files/paris/BAA_Intro_NewGTLds_Paris_23Jun08.pdf.

¹³ ICANN, «Обновление программы новых рДВУ», 31 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-07may09-en.htm>.

¹⁴ 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>.

¹⁵ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹⁶ 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=

¹⁷ 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 года¹⁸).¹⁹ 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».²⁰ 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.²¹

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.²²

В других интервью высказывались предположения, что задержки являются необходимой частью восходящего процесса и подхода с участием множества заинтересованных сторон, которого обязалась придерживаться ICANN.²³

¹⁸ 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 стандартов 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>.

¹⁹ Интервью, сентябрь 2010 г.

²⁰ 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>.

²¹ «Коммюнике ПКК — Найроби», 10 марта 2010 г., http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf.

²² Интервью, сентябрь 2010 г.

²³ 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.²⁴

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 (ГРР) для устранения обеспокоенности в отношении торговых марок.²⁵ Дополнительные сведения о ГРР 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.²⁶ 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.²⁷ В декабре 2009 года персонал ICANN объявил, что он создаст две временные группы экспертов для решения данных проблем.²⁸ 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.²⁹

²⁴ 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>.

²⁵ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Мехико», 6 марта 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-06mar09.htm>.

²⁶ 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>.

²⁷ ICANN, «Комплексные проблемы в связи с вводом новых рДВУ», http://st.icann.org/new-gtld-overarching-issues/index.cgi?new_gtld_overarching_issues.

²⁸ 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>.

²⁹ 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 последствий³⁰

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?³¹*

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.³²

³⁰ ICANN, «Безопасность и стабильность: масштабирование корневой зоны», https://st.icann.org/new-gtld-overarching-issues/index.cgi?security_and_stability_root_zone_scaling.

³¹ ICANN, «Резолюции, принятые на заседании Правления ICANN», 18 октября 2006 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-18oct06.htm>.

³² ICANN, «Предлагаемые соглашения о реестре рДВУ .BIZ, .INFO и .ORG», 28 июля 2006 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-2-28jul06.htm>.

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 предшествовала завершению этого исследования.³³ Несколько других групп, в том числе Национальная ассоциация промышленников,³⁴ AT&T,³⁵ и Коммерческая коалиция Интернета³⁶ также выразили озабоченность тем, что ICANN не выполнила своих обязательств по проведению тщательного экономического исследования перед опубликованием проекта Руководства для кандидата.³⁷

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).³⁸

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.³⁹

³³ Меридит 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>.

³⁴ Национальная ассоциация промышленников, «Отраслевые комментарии к программе и процессу новых рДВУ» 15 декабря 2009 г., <http://forum.icann.org/lists/gtld-guide/pdf7xgwqYBT16.pdf>.

³⁵ AT&T, «Комментарии AT&T к руководству по новым рДВУ», 15 декабря 2008 г., <http://forum.icann.org/lists/gtld-guide/docvN9GJ3ZMCd.doc>.

³⁶ Коммерческая коалиция Интернета, «Комментарии к программе и процессу новых рДВУ», 15 декабря 2008 г., <http://forum.icann.org/lists/gtld-guide/pdfwiBzRRbU1A.pdf>.

³⁷ 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.

³⁸ Интервью, сентябрь 2010 г.

³⁹ ICANN, «Новые рДВУ — Предварительные отчеты по конкуренции и ценообразованию», 4 марта 2009 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-04mar09-en.htm>.

После опубликования этих отчетов ICANN открыла 45-дневный форум общественного обсуждения, в ходе которого они подверглись широкой критике.⁴⁰ 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 угрозу для владельцев торговых марок.⁴¹ 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.⁴²

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.⁴³ 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».⁴⁴

⁴⁰ ICANN, «Хронологический указатель [competition-pricing-prelim]», <http://forum.icann.org/lists/competition-pricing-prelim/>.

⁴¹ 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/>.

⁴² 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>.

⁴³ ICANN, «Хронологический указатель [competition-pricing-prelim]», <http://forum.icann.org/lists/competition-pricing-prelim/>.

⁴⁴ 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=.

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.⁴⁵ 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 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».⁴⁶

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.⁴⁷ 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.⁴⁸ 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».⁴⁹

⁴⁵ 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>.

⁴⁶ Род Бекстром (Rod Beckstrom), письмо Ламару Смицу (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>.

⁴⁷ 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».

⁴⁸ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Сеул», 30 октября 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-30oct09-en.htm>.

⁴⁹ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Сеул», 30 октября 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-30oct09-en.htm>.

11 ноября 2009 г. ICANN объявила о том, что она рассматривает возможность запроса выражения заинтересованности в новых рДВУ.⁵⁰ 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 декабрьского заседания, должны представить эти комментарии не позже 27 ноября.)⁵¹

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.⁵²

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.⁵³ ICANN открыла второй период общественного

⁵⁰ 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>.

⁵¹ 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 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>.

⁵² Стефен Русковски, «ВЗ», 17 ноября 2009 г., <http://forum.icann.org/lists/eoi-new-gtlds/msg00009.html>.

⁵³ 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>.

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.⁵⁴

- 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 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.⁵⁵ 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.

⁵⁴ 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>.

⁵⁵ 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>.

- 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».⁵⁶

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.⁵⁷

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.⁵⁸

- 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.⁵⁹

⁵⁶ 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>.

⁵⁷ 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/.

⁵⁸ 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>.

⁵⁹ 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/.

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».⁶⁰

ICANN провела общественное обсуждение предложения о ВЗ на конференции в Найроби в марте 2010 года, во время которого наблюдалось очень мало согласия.⁶¹ ПКК также провел обсуждение ВЗ и направил Правлению коммюнике, где выразил «сомнения в преимуществах дальнейшего развития отдельного процесса ВЗ, который может отвлечь внимание и ресурсы от окончательной доработки программы новых рДВУ».⁶² 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.⁶³ 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.⁶⁴ 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.⁶⁵

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

⁶⁰ 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>.

⁶¹ ICANN, «Последние новости о программе новых рДВУ и круглый стол по вопросам ВЗ», 8 марта 2010 г., <http://nbo.icann.org/node/8877>.

⁶² ПКК, «Коммюнике ПКК — Найроби», 11 марта 2010 г., http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf.

⁶³ 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/.

⁶⁴ 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>.

⁶⁵ Интервью, сентябрь 2010 г.

торговых марок стоит на третьем месте, выше необходимости предотвращения технической нестабильности DNS и необходимости обеспечить сохранение международных норм в области прав человека.⁶⁶

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:

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.⁶⁷

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».⁶⁸

⁶⁶ 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>.

⁶⁷ ОПРИ, «Итоговый отчет — Ввод новых родовых доменов верхнего уровня», сноска 39, 8 августа 2007 г., <http://gnso.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-parta-08aug07.htm>.

⁶⁸ 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>.

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.⁶⁹ (Не все согласны с этими утверждениями. Используя данные о рассмотрении дел в рамках единой политики разрешения споров по доменам за десятилетний 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.⁷⁰)

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».⁷¹ Эта резолюция была принята в ответ на предложение «членов сообщества, обладающих знаниями и опытом в данной области»⁷² В ход интервью выяснилось, что этими членами сообщества были члены постоянной группы ОПРИ по вопросам интеллектуальной собственности (ГИС).⁷³ 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».⁷⁴

⁶⁹ 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/>.

⁷⁰ 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>.

⁷¹ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Мехико», 6 марта 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-06mar09.htm>.

⁷² Из того же источника.

⁷³ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁷⁴ Из того же источника.

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 свой интерес к участию в работе ГРР, бесцеремонно отказали без объяснения причин».⁷⁵ 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, входящих в одну из подгрупп ОПРИ, обязательству ICANN использовать восходящий подход к формированию политики с участием многих заинтересованных сторон.⁷⁶

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.]»,⁷⁷ ГРР не была предоставлена возможность личной встречи с Правлением на этой конференции.⁷⁸ (Однако рекомендации ГРР обсуждались на консультационном заседании по вопросам защиты торговых марок и предотвращения злонамеренного поведения.⁷⁹)

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);

⁷⁵ 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>.

⁷⁶ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁷⁷ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Мехико», 6 марта 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-06mar09.htm>.

⁷⁸ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁷⁹ 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>.

- требования к Whois для новых ДВУ;
- использование алгоритма анализа строковых коллизий во время первоначальной проверки.⁸⁰

Эти рекомендации вызвали многочисленные возражения, которые описаны в подготовленном персоналом ICANN анализе комментариев общественности к итоговому отчету ГРР.⁸¹ Среди них:

1. Ассоциация международных товарных знаков, в целом, похвалила рекомендации ГРР, но выразила озабоченность тем, что они «могут оказаться недостаточными для решения потенциальных проблем, связанных с неограниченным расширением НДВУ [новых рДВУ]».⁸²
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».

⁸⁰ 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>.

⁸¹ 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.

⁸² 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.).

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.⁸³

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 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.⁸⁴

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.⁸⁵ 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 группы⁸⁶ 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».⁸⁷ ОПРИ опубликовала отчет группы по ВТМ для общественного обсуждения в период после своего совещания в декабре 2009 до 26 января 2010 г.

⁸³ 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.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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>.

⁸⁶ 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>.

⁸⁷ ОПРИ, «Протоколы Совета ОПРИ», 17 декабря 2009 г., <http://gnso.icann.org/meetings/minutes-council-17dec09-en.htm>.

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 ПРПД и «объединить указанные комментарии надлежащим образом» в проекте Руководства для кандидата.⁸⁸

По мнению некоторых проинтервьюированных, рабочая группа по ВТМ являлась примером восходящей модели разработки политики с участием многих заинтересованных сторон, которой обязалась придерживаться ICANN. Некоторые 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»,⁸⁹ по мнению некоторых проинтервьюированных проблемы защиты торговых марок следовало сразу передать ОПРИ, после выражения сообществом существенной озабоченности.⁹⁰ 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».⁹¹

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.

⁸⁸ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Найроби», 12 марта 2010 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-12mar10-en.htm>.

⁸⁹ ICANN, «Устав Корпорации Интернета по распределению адресов и номеров», с поправками от 25 июня 2010 г., <http://www.icann.org/en/general/bylaws.htm>.

⁹⁰ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁹¹ 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>.

3.5 Роль Правительственного консультативного комитета

В марте 2007 года ПКК представил Правлению ICANN список принципов в отношении новых рДВУ.⁹² 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 преамбулой следует список принципов, которые, по мнению ПКК, «необходимо уважать».⁹³

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».⁹⁴

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.⁹⁵

⁹² ПКК, «Принципы ПКК в отношении новых рДВУ», 28 марта 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf.

⁹³ ПКК, «Принципы ПКК в отношении новых рДВУ», 28 марта 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf.

⁹⁴ Из того же источника.

⁹⁵ Интервью, сентябрь 2010 г.

- **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.
- **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».⁹⁶

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.⁹⁷ 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.⁹⁸ ПКК снова поднимал этот вопрос в своих коммюнике, опубликованных в

⁹⁶ ПКК, «Принципы ПКК в отношении новых рДВУ», 28 марта 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf.

⁹⁷ 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>.

⁹⁸ ПКК, «Коммюнике ПКК — Лос-Анджелес», 31 октября 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_30_Los_Angeles_Communique.pdf.

июне 2008 г.,⁹⁹ в ноябре 2008 г.,¹⁰⁰ в марте 2009 г.,¹⁰¹ в июне 2009 г.,¹⁰² в октябре 2009 г.¹⁰³ и в марте 2010 г.,¹⁰⁴ а также в письмах, направленных 24 апреля¹⁰⁵ и 18 августа 2009 г.¹⁰⁶

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».¹⁰⁷ 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.¹⁰⁸ 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.¹⁰⁹

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

⁹⁹ ПКК, «Коммюнике ПКК — Париж», 26 июня 2008 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_32_Paris_Communique.pdf.

¹⁰⁰ ПКК, «Коммюнике ПКК — Каир», 5 ноября 2008 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_33_Cairo_Communique.pdf.

¹⁰¹ ПКК, «Коммюнике ПКК — Мехико», 5 марта 2009 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_34_Mexico_City_Communique_English.pdf.

¹⁰² ПКК, «Коммюнике ПКК — Сидней», 24 июня 2009 г., <http://gac.icann.org/system/files/Sydney%20Communique.pdf>.

¹⁰³ ПКК, «Коммюнике ПКК — Сеул», 8 октября 2009 г., http://gac.icann.org/system/files/Seoul_communique.pdf.

¹⁰⁴ ПКК, «Коммюнике ПКК — Найроби», 10 марта 2010 г., http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf.

¹⁰⁵ Письмо Яниса Карклинса (Janis Karklins) Полу Туоми (Paul Twomey), 24 апреля 2009 г., <http://www.icann.org/correspondence/karklins-to-twomey-24apr09.pdf>.

¹⁰⁶ 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>.

¹⁰⁷ 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>.

¹⁰⁸ 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>.

¹⁰⁹ 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/agt2-analysis-public-comments-31may09-en.pdf>.

возражать против использования географических названий в других областях, например коммерческих предприятиях.¹¹⁰

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.¹¹¹ 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».¹¹²

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».¹¹³

¹¹⁰ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹¹¹ ICANN, «Предварительный отчет о внеочередном заседании Правления», 9 декабря 2009 г., <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-09dec09-en.htm>.

¹¹² 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>.

¹¹³ 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>.

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.¹¹⁴ 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».¹¹⁵ 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 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».¹¹⁶

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.¹¹⁷ 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

¹¹⁴ ПКК, «Принципы ПКК в отношении новых рДВУ», 28 марта 2007 г., http://gac.icann.org/system/files/gTLD_principles_0.pdf.

¹¹⁵ 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.

¹¹⁶ ОПРИ, «Итоговый отчет — ввод новых родовых доменов верхнего уровня», 8 августа 2007 г., <http://gns0.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-part-a-08aug07.htm>.

¹¹⁷ Милтон Мюллер (Milton Mueller), «ICANN и ПКК обсуждают цензуру» («ICANN and GAC discuss censorship»), *Проект управления Интернетом*, 23 июне 2010 г., http://blog.internetgovernance.org/blog/_archives/2010/6/23/4560694.html.

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.¹¹⁸

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.¹¹⁹ В последующем 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.¹²⁰ 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.¹²¹ 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.¹²²

¹¹⁸ ОПРИ, «Итоговый отчет — ввод новых родовых доменов верхнего уровня», 8 августа 2007 г., <http://gnso.icann.org/issues/new-gtlds/pdp-dec05-fr-parta-08aug07.htm>.

¹¹⁹ 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>.

¹²⁰ 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>.

¹²¹ ПКК, «Коммюнике ПКК — Сеул», 8 октября 2009 г., http://gac.icann.org/system/files/Seoul_communique.pdf.

¹²² «Коммюнике ПКК — Найроби», 10 марта 2010 г., http://gac.icann.org/system/files/Nairobi_Communique.pdf.

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.¹²³

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.¹²⁴ 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.¹²⁵

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».¹²⁶ 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.¹²⁷

¹²³ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹²⁴ 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>.

¹²⁵ Мэтт Хайнс (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.

¹²⁶ Поддержка истинного внутреннего разделения реестров для предотвращения инсайдерской торговли, «Открытое письмо ICANN в поддержку истинного разделения реестров и регистраторов», <http://intratldregistryregistrarseparation.org/>.

¹²⁷ ICANN, «Пояснительная записка к программе новых рДВУ: разделение реестров и регистраторов», 18 февраля 2009 г., <http://www.icann.org/en/topics/new-gtlds/registry-reg-separation-18feb09-en.pdf>.

Сторонники вертикальной интеграции возражают, что принудительное разделение реестров и регистраторов является устаревшей мерой.¹²⁸ 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.¹²⁹

ICANN заказала проведение двух независимых исследований вертикальной интеграции. Результаты первого, отчет организации Charles River Associates International (CRAI), были опубликованы 24 октября 2008 г.¹³⁰ 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.¹³¹

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:¹³²

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.

¹²⁸ 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>.

¹²⁹ 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>.

¹³⁰ ICANN, «Общественное обсуждение: отчет CRAI по реестрам и регистраторам рДВУ», 24 октября 2008 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-24oct08-en.htm>.

¹³¹ 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>.

¹³² 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>.

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 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.¹³³

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.¹³⁴ Впоследствии корпорация ICANN поручила Салопу и Райту провести анализ вариантов вертикальной интеграции в преддверии заседания Правления ICANN в феврале 2010 года. Этот документ был

¹³³ 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>.

¹³⁴ 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>.

опубликован для общественности в марте, чтобы «предоставить данные для общественного обсуждения этой темы»¹³⁵ 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.¹³⁶ В ходе интервью было сделано предположение, что эта 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.¹³⁷

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.¹³⁸

¹³⁵ 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/>.

¹³⁶ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Найроби», 12 марта 2010 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-12mar10-en.htm>.

¹³⁷ Интервью, сентябрь 2010 г.

¹³⁸ ГНКП, «Заявление Группы некоммерческих пользователей по вопросу вертикального разделения реестров и регистраторов», 27 августа 2009 г.,

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».¹³⁹ 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 иницировании, 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.¹⁴⁰

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.¹⁴¹ 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».¹⁴² 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.

http://listserv.syr.edu/scripts/wa.exe?A3=ind0908&L=NCSG-NCUC-DISCUSS&E=base64&P=4946980&B=--_002_75822E125BCB994F8446858C4B19F0D78FFC6D85SUEX07MBX04adsy_&T=application%2Fpdf;%20name=%22NCUC-Ry-Rr-vertical.pdf%22&N=NCUC-Ry-Rr-vertical.pdf&attachment=q

¹³⁹ ОПРИ, «ОПРИ публикует отчет о проблемах вертикальной интеграции между реестрами и регистраторами», 11 декабря 2009 г., <http://gnso.icann.org/issues/vertical-integration/report-04dec09-en.pdf>.

¹⁴⁰ 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.

¹⁴¹ 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://gnso.icann.org/announcement/announcement-12mar10-en.htm>.

¹⁴² 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>.

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.¹⁴³

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.¹⁴⁴ Дополнительные документы ОПРИ по вертикальной интеграции находятся на веб-сайте ОПРИ.¹⁴⁵

3.8 Интернационализованные доменные имена

Интернационализованные 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.¹⁴⁶ Эти руководящие принципы были официально опубликованы 20 июня 2003 года.¹⁴⁷ Многие ДВУ (в том числе .museum и .info) в 2004 году начали принимать ИДИ второго уровня.¹⁴⁸

В сентябре 2007 года ОПНИ одобрила запуск процесса разработки политики в отношении нДВУ с ИДИ.¹⁴⁹ 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 интернационализованными доменными именами (ИДИ), подлежащими одобрению для размещения ИДИ в корневой зоне».¹⁵⁰ Текущая (четвертая) редакция проекта Руководства для кандидата разрешает подавать заявки на рДВУ с ИДИ.¹⁵¹

¹⁴³ 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>.

¹⁴⁴ ICANN, «ППП по вопросам вертикальной интеграции», https://st.icann.org/vert-integration-pdp/index.cgi?https_st_icann_org_vert_integration_pdp_index CGI_vi_resources.

¹⁴⁵ ОПРИ, «Проблемы», <http://gnso.icann.org/issues/>.

¹⁴⁶ ICANN, «Протоколы», 27 марта 2003 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-27mar03.htm#InternationalizedDomainNames>.

¹⁴⁷ ICANN, «Руководящие принципы внедрения интернационализованных доменных имен», 20 июня 2003 г., <http://www.icann.org/en/general/idn-guidelines-20jun03.htm>.

¹⁴⁸ 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.

¹⁴⁹ ОПРИ, «Протоколы Совета ОПНИ», 7 сентября 2007 г., <http://ccnso.icann.org/about/minutes/ccnso-minutes-12sep07.pdf>.

¹⁵⁰ 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>.

¹⁵¹ 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>.

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).¹⁵² 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».¹⁵³

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.¹⁵⁴ 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.¹⁵⁵

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.¹⁵⁶ Другие отметили, что компаниям, которые хотят обеспечить доступ к содержимому своих сайтов через ИДИ, потребуется регистрировать множество доменов — по одному для каждого нДВУ — вместо регистрации одного домена в зоне рДВУ с ИДИ.¹⁵⁷

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.¹⁵⁸

¹⁵² ICANN, «Резолюции, принятые на заседании Правления ICANN», 8 декабря 2006 г., http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-08dec06.htm#_Toc27198296.

¹⁵³ ICANN, «Резолюции, принятые Правлением — Сан-Хуан, Пуэрто-Рико», 29 июня 2007 г., <http://www.icann.org/en/minutes/resolutions-29jun07.htm#m>.

¹⁵⁴ ICANN, «ICANN вводит языки всего мира в глобальный Интернет», 30 октября 2009 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-30oct09-en.htm>.

¹⁵⁵ 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/>.

¹⁵⁶ 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/>.

¹⁵⁷ ICANN, «Расшифровка стенограммы: открытый форум», 29 октября 2009 г., <http://sel.icann.org/meetings/seoul2009/transcript-public-forum-29oct09-en.txt>.

¹⁵⁸ 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.....	112
1.1 ЗАПРОС ПРЕДЛОЖЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ НОВЫХ РДВУ, НАПРАВЛЕННЫЙ ICANN В 2000 Г.	112
1.1.1 Обзор этапа «доказательства правильности концепции»	112
1.1.2 Предложение ICM зарегистрировать домены .xxx и .kids	114
1.2 ЗАПРОС ПРЕДЛОЖЕНИЙ В ОТНОШЕНИИ НОВЫХ СДВУ, НАПРАВЛЕННЫЙ ICANN В 2003 Г.	116
1.2.1 Обзор этапа запроса предложений	116
1.2.2 Предложение ICM зарегистрировать .xxx	117
1.2.3 Проверка ICANN и первоначальное одобрение.....	118
2 УЧАСТИЕ ПКК В ПРОЦЕССЕ .XXX	119
2.1 Роль ПКК в ICANN.....	119
2.2 Роль ПКК в ПРОЦЕССЕ .XXX: 2004 Г.	121
2.3 Роль ПКК в ПРОЦЕССЕ .XXX: 2005 Г.	123
2.4 Роль ПКК в ПРОЦЕССЕ .XXX: 2006 Г.	129
2.5 Роль ПКК в ПРОЦЕССЕ .XXX: 2007 Г.	135
2.6 ВОСПРИЯТИЕ РОЛИ ПКК В ПРОЦЕССЕ .XXX НА ОСНОВЕ ИНТЕРВЬЮ, ВЗЯТЫХ В ХОДЕ СИТУАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ BERKMAN	139
3 НЕЗАВИСИМАЯ КОНТРОЛЬНАЯ КОМИССИЯ: ICM И ICANN.....	139
3.1 ЗАПРОСЫ НА ПРОВЕДЕНИЕ НЕЗАВИСИМЫХ ПРОВЕРОК И НЕЗАВИСИМАЯ КОНТРОЛЬНАЯ КОМИССИЯ В УСТАВЕ ICANN	139
3.2 ЗАПРОС ICM НА ПРОВЕДЕНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ ПРОВЕРКИ.....	140
3.3 РЕАКЦИЯ ICANN НА ЗАПРОС ICM НА ПРОВЕДЕНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ ПРОВЕРКИ	143
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 ICМ 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).¹⁵⁹ 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).¹⁶⁰ Изначально, одна из основных задач ICANN заключалась в разработке ряда политик и передовых практических методов стимулирования заявок, создания и управления новыми родовыми ДВУ (рДВУ).¹⁶¹

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.),¹⁶² отвечала за разработку рекомендаций по «эксплуатации, распределению и управлению системой доменных имен и другим родственным вопросам».¹⁶³ В 1999 году ОПДИ поставила перед рядом рабочих групп задачу изучения желательности создания новых рДВУ в свете прав на интеллектуальную собственность и других проблем.¹⁶⁴ 19 апреля 2000 года ОПДИ рекомендовала Правлению ICANN разработать ряд политик для управления вводом «ограниченного количества» новых рДВУ¹⁶⁵ Правление ICANN утвердило эту рекомендацию 16 июля 2000 г.¹⁶⁶ и начала

¹⁵⁹ Устав ICANN, статья I, раздел 1, 30 сентября 2009 г., <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-30sep09-en.htm>.

¹⁶⁰ 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.

¹⁶¹ См. ICANN, «Домены верхнего уровня (рДВУ)», 6 мая 2009 г., <http://www.icann.org/en/tlds>.

¹⁶² В конечном итоге, на смену ОПДИ в 2003 году пришла Организация поддержки родовых имен (ОПРИ). См. ОПДИ, <http://www.dns.org/>

¹⁶³ Устав ICANN, статья VII, раздел 3(a), 6 ноября 1998 г., <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-06nov98.htm>.

¹⁶⁴ 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>.

¹⁶⁵ ОПДИ, «Заявление Совета по именам ОПДИ по вопросам новых рДВУ», 19 апреля 2000 г., <http://www.dns.org/dns/notes/20000419.NCgtds-statement.html>.

¹⁶⁶ 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.¹⁶⁷ Кандидатам было разрешено направлять предложения либо на «спонсируемые ДВУ» (сДВУ), либо на «неспонсируемые ДВУ».¹⁶⁸ 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.¹⁶⁹

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).¹⁷⁰

¹⁶⁷ ICANN, «Обзор процесса подачи заявок на новые рДВУ», 3 августа 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/application-process-03aug00.htm>.

¹⁶⁸ 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>.

¹⁶⁹ ICANN, «Критерии оценки предлагаемых ДВУ», 15 августа 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/tld-criteria-15aug00.htm>.

¹⁷⁰ 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.¹⁷¹ Три организации представили предложения о вводе домена .xxx,¹⁷² 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.¹⁷³ 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».¹⁷⁴

Из этих 47 заявок ICANN на этапе исследования выбрала семь: четыре неспонсируемых ДВУ (.biz, .info, .name, .pro) и три спонсируемых (.aero, .coop, .museum).¹⁷⁵ 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.¹⁷⁶ ICANN также пришла к выводу, что организация ICM не предложила «каких-либо деловых или технических способов эффективного ограничения контента для ДВУ .kids».¹⁷⁷ 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».¹⁷⁸

¹⁷¹ ICANN, «Полученные заявки на ДВУ», 10 октября 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/tld-applications-lodged-02oct00.htm>.

¹⁷² ICANN, «Полученные заявки на ДВУ», 10 октября 2000 г., <http://www.icann.org/en/tlds/tld-applications-lodged-02oct00.htm>.

¹⁷³ 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.

¹⁷⁴ ICANN, «Предложения операторов реестров, направленные в ICANN: том 2», 18 сентября 2000 г., http://www.icann.org/en/tlds/kids3/HTML/Volume_2.html.

¹⁷⁵ ICANN, «Протокол второго ежегодного заседания Правления», 16 ноября 2000 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-annual-meeting-16nov00.htm>.

¹⁷⁶ 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>.

¹⁷⁷ 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>.

¹⁷⁸ 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.¹⁷⁹

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». ¹⁸⁰ 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». ¹⁸¹ 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». ¹⁸² 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». ¹⁸³

¹⁷⁹ Из того же источника.

¹⁸⁰ 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>.

¹⁸¹ См. «Требование о пересмотре», Из того же источника.

¹⁸² 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>.

¹⁸³ 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.¹⁸⁴ 15 декабря 2002 г., в ответ на «План действий» Правление ICANN поручило персоналу ICANN разработать стратегию получения дополнительных заявок на ДВУ.¹⁸⁵ Это привело к созданию проекта запроса предложений (RFP) на создание новых спонсируемых ДВУ, опубликованного для общественного обсуждения 24 июня 2003 г.¹⁸⁶

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.¹⁸⁷

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.¹⁸⁸ На

¹⁸⁴ ICANN, «План действий в отношении новых ДВУ», 18 октября 2002 г., <http://www.icann.org/en/committees/ntepptf/new-gtld-action-plan-18oct02.htm>.

¹⁸⁵ ICANN, «Ежегодная конференция ICANN 2002 года в Амстердаме», 14–15 декабря 2002 г., <http://www.icann.org/en/meetings/amsterdam>.

¹⁸⁶ 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>.

¹⁸⁷ Из того же источника. См. также ICANN, «Независимая экспертиза предложений по сДВУ», <http://icann.org/en/tlds/new-stld-rfp/panel.htm>.

¹⁸⁸ См. Эдвард Хесбрук (Edward Hasbrouck), «Запрос предложений на спонсируемые ДВУ» («Sponsored TLD RFP»), 26 июня 2003 г., <http://hasbrouck.org/icann/montreal.html>.

следующий день Правление ICANN приняло решение продлить период общественного обсуждения на два месяца, до 25 августа 2003 г.¹⁸⁹

ICANN получила более 70 откликов по электронной почте, которые публиковались для доступа общественности в период сбора комментариев.¹⁹⁰ 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.¹⁹¹

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».¹⁹² Однако Организация поддержки родовых имен (ОПРИ)¹⁹³ 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.¹⁹⁴

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,

¹⁸⁹ ICANN, «Предварительный отчет: очередное заседание Правления — Монреаль», 26 июня 2003 г., <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-26jun03.htm>.

¹⁹⁰ ICANN, «Комментарии, поступившие на форум stld-rfp-comments», <http://forum.icann.org/mtg-cmts/stld-rfp-comments/general/threads.html> (без даты).

¹⁹¹ 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>.

¹⁹² ICANN, «Предварительный отчет: внеочередное заседание Правления», 13 октября 2003 г., <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-13oct03.htm>.

¹⁹³ Начиная с 2003 года, ОПРИ сменила ОПДИ. См. веб-сайт ОПДИ, <http://www.dnso.org>.

¹⁹⁴ 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-parta-15dec03.htm>.

предназначенную для лиц брачного возраста или для самого сообщества».¹⁹⁵ В качестве организации-спонсора ICM назвала International Foundation for Online Responsibility (IFFOR).¹⁹⁶ 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.¹⁹⁷

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.¹⁹⁸

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.¹⁹⁹ В этом отчете утверждалось, что предложение ICM удовлетворяет техническому, деловому и финансовому критериям, но неполностью удовлетворяет критерию спонсорства.²⁰⁰ 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».²⁰¹ И наконец, эксперты отметили, что, несмотря на широкую поддержку этого предложения в сообществе Северной Америки, «в сущности, остальной мир не оказал никакой поддержки».²⁰²

¹⁹⁵ 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>.

¹⁹⁶ 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>.

¹⁹⁷ Из того же источника.

¹⁹⁸ 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>.

¹⁹⁹ 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>.

²⁰⁰ Из того же источника.

²⁰¹ Из того же источника.

²⁰² Из того же источника, 24–25.

ICANN объявила, что даст возможность кандидатам на сДВУ представить дополнительные материалы по вопросам, вызвавшим озабоченность независимых экспертов.²⁰³ С октября по ноябрь 2004 года ICM представила ряд дополнительных материалов к заявке, главным образом относящихся к недостаточному соответствию предложения .xxx критерию спонсорства.²⁰⁴

2 Участие ПКК в процессе .xxx

2.1 Роль ПКК в ICANN

Согласно уставу ICANN²⁰⁵ 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».²⁰⁶

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».²⁰⁷ 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».²⁰⁸ 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».²⁰⁹

²⁰³ ICANN, «Совещания ICANN в Куала-Лумпуре», 23 июля 2004 г., <http://www.icann.org/en/meetings/kualalumpur/captioning-public-forum-23jul04.htm>.

²⁰⁴ ICANN, «Приложение Е — дополнительные/сопутствующие материалы», 30 ноября 2005 г., <http://www.icann.org/en/tlds/stld-apps-19mar04/AppE-30nov05.pdf>.

²⁰⁵ 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>.

²⁰⁶ 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>.

²⁰⁷ Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(i). Неясно, являются ли термины «комментарий» и «рекомендация» отдельными понятиями с различным содержанием.

²⁰⁸ Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(h).

²⁰⁹ 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».²¹⁰ 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».²¹¹ 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».²¹² 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».²¹³ На должность представителя ПКК в Правлении этот комитет регулярно назначает своего председателя. Хотя это не описано в уставе ICANN или принципах работы ПКК,²¹⁴ проинтервьюированные сообщили, что, как правило, ожидается, что представитель ПКК в Правлении будет кратко информировать Правление о проблемах, вызывающих озабоченность членов ПКК.²¹⁵ 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.²¹⁶ Другие проинтервьюированные поставили под

²¹⁰ 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.

²¹¹ Из того же источника, статья XI, раздел 2.1(j).

²¹² Из того же источника, статья VI, раздел 9.1(a) и статья XI, раздел 2.1(g).

²¹³ Из того же источника, статья VI, раздел 9.5.

²¹⁴ 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.

²¹⁵ Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

²¹⁶ Из того же источника.

вопрос такую практику и заявили, что члены ПКК не разделяют такую интерпретацию устава.²¹⁷

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».²¹⁸ Принципы работы отражают внутренние рабочие принципы и процедуры ПКК, однако формулировки данного документа не имеют обязательной силы для Правления ICANN.²¹⁹ В принципах работы особо подчеркивается, что «рекомендации ПКК Правлению передаются через председателя».²²⁰ Когда ПКК не может прийти к согласованному мнению, председатель обязан «передать Правлению полный спектр мнений, выраженных членами комитета».²²¹

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.²²² 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.²²³

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

²¹⁷ Из того же источника.

²¹⁸ Принципы работы ПКК, статья I, принцип 1, март 2010 г.

²¹⁹ Из того же источника, статья XV, принцип 54.

²²⁰ Из того же источника, статья XII, принцип 46.

²²¹ Из того же источника, статья XII, принцип 47.

²²² 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>.

²²³ 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.²²⁴ Мохамед Шарил Тармизи (Mohamed Sharil Tarmizi), председатель ПКК, присутствовал на этом заседании в качестве «представителя ПКК».²²⁵ На данном заседании Правление не приняло никаких соответствующих решений.²²⁶ Еще одно заседание было проведено 15 ноября 2004 года.²²⁷ 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.²²⁸

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.²²⁹ 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.²³⁰ 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».²³¹

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

²²⁴ ICANN, «Протоколы внеочередного заседания Правления», 18 октября 2004 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18oct04.htm>.

²²⁵ 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.

²²⁶ ICANN, «Протоколы внеочередного заседания Правления», 18 октября 2004 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18oct04.htm>.

²²⁶ ICANN, «Протоколы внеочередного заседания Правления», 18 октября 2004 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18oct04.htm>.

²²⁷ ICANN, «Протоколы внеочередного заседания Правления», 15 ноября 2004 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18oct04.htm>.

²²⁸ Из того же источника.

²²⁹ 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>.

²³⁰ Из того же источника.

²³¹ Из того же источника.

независимыми комиссиями и кандидатами вопросы будут решены Правлением 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.²³²

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.²³³ Согласно протоколу заседания, Правление приняло решение о полезности проведения компанией ICM презентации и предложило ICM сделать это на следующем заседании Правления.²³⁴ ICM провела презентацию 3 апреля 2005 года в Мар-дель-Плата (Аргентина) за несколько дней до запланированного заседания Правления ICANN²³⁵ перед членами Правления и несколькими представителями в Правлении, включая Тармизи.²³⁶

Параллельно с этим ПКК провел в Мар-дель-Плата (Аргентина) 2–5 апреля 2005 года первое из трех заседаний, запланированных на 2005 год.²³⁷ 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.²³⁸

²³² Из того же источника, 4 (выделение присутствует в оригинале).

²³³ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 23 января 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-24jan05.htm>.

²³⁴ Из того же источника.

²³⁵ Правление ICANN провело свое очередное заседание в Мар-дель-Плата (Аргентина) 8 апреля 2005 года.

²³⁶ ICM, «Запрос на НКК», 6 июня 2008 г., стр. 28, <http://www.icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>.

²³⁷ 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>.

²³⁸ Из того же источника.

3 апреля 2005 года²³⁹ Тармизи отправил письмо Полу Туоми с ответом на предыдущий запрос рекомендаций ПКК от 1 декабря 2004 года.²⁴⁰ В этом письме Тармизи сообщил, что ПКК не имеет возражений против какой-либо из заявок на СДВУ.

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.²⁴¹

После внеочередного заседания Правления 3 апреля Правление снова собралось для проведения очередного заседания 8 апреля 2005 года в Мар-дель-Плата.²⁴² 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.²⁴³

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».²⁴⁴ На этих заседаниях не были сделаны никакие выводы, и «Правление приняло согласованное решение обсудить этот вопрос снова на следующем заседании Правления».²⁴⁵

1 июня 2005 года Правление провело еще одно внеочередное заседание и детально обсудило заявку на .xxx, «уделив особое внимание вопросам "спонсируемого сообщества"».²⁴⁶ На этом заседании Правление приняло решение начать переговоры с ICM

²³⁹ 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.

²⁴⁰ 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>.

²⁴¹ Из того же источника.

²⁴² ICANN, «Заседание в Мар-дель-Плата», 8 апреля 2005 г., <http://www.icann.org/en/meetings/mardelplata/captioning-BoD-meeting-08apr05.htm>.

²⁴³ Из того же источника.

²⁴⁴ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 3 мая 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-03may05.htm>.

²⁴⁵ Из того же источника.

²⁴⁶ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 1 июня 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-01jun05.htm>.

по техническим и коммерческим условиям договорного соглашения, относящегося к делегированию этого сДВУ.²⁴⁷ Явилась ли эта резолюция свидетельством того, что заявка ИСМ необходимым образом удовлетворяла критерию спонсорства сДВУ, впоследствии стало предметом спора, связанного с фактической стороной, при проведении арбитражного разбирательства в рамках процедуры независимой проверки, которая началась в 2008 году.²⁴⁸

ПКК провел свое второе заседание этого года в Люксембурге 7–12 июля 2005 года.²⁴⁹ 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.²⁵⁰

Это единственное упоминание ввода новых ДВУ в люксембургском коммюнике; какие-либо конкретные сДВУ в нем не упоминаются.²⁵¹ Фраза «существенные проблемы в сфере государственной политики» в дальнейшем тексте данного документа не определена.²⁵²

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».²⁵³ Правление ICANN опубликовало первый проект соглашения

²⁴⁷ Из того же источника.

²⁴⁸ См. запрос ИСМ на проведение процедуры независимой проверки, 6 июня 2008, <http://icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>.

²⁴⁹ ПКК, «Заседание 23: коммюнике, Люксембург», 12 июля 2005 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_23_Luxembourg.pdf.

²⁵⁰ Из того же источника.

²⁵¹ Из того же источника.

²⁵² Из того же источника.

²⁵³ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 15 сентября 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-15sep05.htm>.

о реестре сДВУ .xxx на веб-сайте ICANN для общественного обсуждения 9 августа 2005 года.²⁵⁴

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.²⁵⁵

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».²⁵⁶

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]».²⁵⁷ На странице «Корреспонденция»²⁵⁸ веб-сайта ICANN в настоящее время это письмо датировано 15 августа 2005 г.²⁵⁹ На опубликованной электронной копии этого письма проставлены два штампа с разными датами: 11 августа и «получено 15 августа».²⁶⁰ В указанном письме дополнительно отмечается, что

²⁵⁴ ICM 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>.

²⁵⁵ 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>.

²⁵⁶ Из того же источника.

²⁵⁷ 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>.

²⁵⁸ ICANN, «Корреспонденция», <http://www.icann.org/correspondence>.

²⁵⁹ Из того же источника.

²⁶⁰ 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>.

Министерство торговли получило от общественности большое количество негативных комментариев относительно предлагаемого сДВУ.²⁶¹

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.²⁶² Соответственно, обсуждение предлагаемого соглашения было отложено до заседания Правления в сентябре 2005.²⁶³

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».²⁶⁴ 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.²⁶⁵

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».²⁶⁶ 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

²⁶¹ Из того же источника.

²⁶² 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>.

²⁶³ Из того же источника.

²⁶⁴ Письмо Марселу 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>.

²⁶⁵ Из того же источника.

²⁶⁶ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 15 сентября 2005 г., <http://www.icann.org/correspondence/lopez-to-tarmizi-06sep05.pdf>.

как эта заявка была отклонена на этапе «доказательства правильности концепции» 2000 года.²⁶⁷ Ответ на это письмо не был направлен до середины января 2006 г.²⁶⁸

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.²⁶⁹ 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».²⁷⁰ 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.²⁷¹ 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

²⁶⁷ 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>.

²⁶⁸ 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>.

²⁶⁹ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 12 октября 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-12oct05.htm>.

²⁷⁰ Из того же источника.

²⁷¹ См. ICANN, «Заседания Правления 2005», 2005 г., <http://www.icann.org/en/minutes/index-2005.html>.

информированного и плодотворного решения мы располагали недостаточной информацией и, вследствие этого, не было сделано никаких предметных выводов.²⁷²

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)».²⁷³

В тот же день, 23 ноября, Пол Туоми ответил на письмо Бьелфвенстама.²⁷⁴ 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».²⁷⁵

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.²⁷⁶

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.

²⁷² 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>.

²⁷³ Из того же источника.

²⁷⁴ 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>.

²⁷⁵ Из того же источника.

²⁷⁶ ПКК, «Коммюнике 24 — Ванкувер», 1 декабря 2005 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_24_Vancouver_Communique.pdf.

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.²⁷⁷ 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 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».²⁷⁸ 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"».²⁷⁹ 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».²⁸⁰ 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».²⁸¹ 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.²⁸²

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.²⁸³ 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.²⁸⁴

²⁷⁷ 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>.

²⁷⁸ Из того же источника, 2. В письмо также была включена ссылка на письмо Пола Туоми, отправленное Мохамеду Шарилу Тармизи 1 декабря 2004 г.

²⁷⁹ Из того же источника, 2-3 (некоторые знаки препинания опущены).

²⁸⁰ Из того же источника, 3.

²⁸¹ Из того же источника.

²⁸² Из того же источника.

²⁸³ 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>.

²⁸⁴ Из того же источника.

17 марта 2006 года Петер Цангль ответил на письмо Винта Серфа от 17 января 2006 года.²⁸⁵ В этом письме Цангль поблагодарил Серфа за ответ и признал, что ICANN несет ответственность за принятие окончательного решения. Цангль также сделал следующие замечания:

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).²⁸⁶ 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.²⁸⁷ Письмо также включало описание положений, которые, по мнению NTIA, не были отражены в соглашении.²⁸⁸

25 марта 2006 года Стюарт Лоули (Stuart Lawley), генеральный директор ICM, отправил письмо Тармизи с ответом на комментарии, сделанные NTIA 20 марта.²⁸⁹ В этом письме Лоули сообщил, что письмо NTIA содержит неверную информацию, и возразил, что

²⁸⁵ 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>.

²⁸⁶ Письмо Джона М. Р. Кнура (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>.

²⁸⁷ Из того же источника.

²⁸⁸ Из того же источника.

²⁸⁹ 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>.

поднятые NTIA проблемы уже были решены благодаря ряду конкретных обязательств, принятых в результате переговоров между ICANN и ICM.²⁹⁰

Через несколько дней после обмена письмами ПКК собрался в Веллингтоне, Новая Зеландия.²⁹¹ 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 считает, что письмо от 11 февраля содержит достаточно подробную информацию в отношении обоснования решения Правления об устранении недостатков заявки, отмеченных в отчете экспертов».²⁹² 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».²⁹³ 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.²⁹⁴

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».²⁹⁵

Через день после опубликования коммюнике ПКК Правление ICANN провело в Веллингтоне свое очередное заседание.²⁹⁶ На этом заседании Правление приняло решение «поручить президенту и главному юрисконсульту проанализировать полученные комментарии общественности» и «продолжить переговоры с [ICM]».²⁹⁷ 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.²⁹⁸

²⁹⁰ Из того же источника.

²⁹¹ ПКК, «Коммюнике 25 — Веллингтон», 28 марта 2006 г., http://gac.icann.org/system/files/GAC_25_Wellington_Communique.pdf.

²⁹² Из того же источника, 3. См. также письмо Пола Туоми (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>.

²⁹³ Из того же источника.

²⁹⁴ Из того же источника.

²⁹⁵ Из того же источника, 2-3.

²⁹⁶ ICANN, «Заседание Правления, Веллингтон, Новая Зеландия», 31 марта 2006 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-31mar06.htm>.

²⁹⁷ Из того же источника.

²⁹⁸ Из того же источника.

28 апреля 2006 года Правление ICANN провело внеочередное заседание и обсудило, в числе других вопросов, состояние предлагаемого соглашения о реестре сДВУ .xxx.²⁹⁹ 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».³⁰⁰ Винт Серф отметил, что он хотел бы «провести голосование за или против на заседании 10 мая».³⁰¹ Джон Джеффри также сообщил, что «представленная ICM версия [предлагаемого соглашения], включая письмо ICM, будет опубликована позже в этот же день для общественного обсуждения».³⁰²

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».³⁰³ 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».³⁰⁴

Пол Туоми отправил письмо, адресованное Тармизи и другим членам ПКК, 4 мая 2006 года.³⁰⁵ 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».³⁰⁶ 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

²⁹⁹ ICANN, «Внеочередное заседание Правления ICANN», 18 апреля 2006 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-18apr06.htm>.

³⁰⁰ Из того же источника.

³⁰¹ Из того же источника.

³⁰² Из того же источника.

³⁰³ Из того же источника.

³⁰⁴ Из того же источника.

³⁰⁵ 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>.

³⁰⁶ Из того же источника.

утвердить или отклонить соглашение о реестре, относящееся к заявке на домен .xxx». ³⁰⁷ 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». ³⁰⁸

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. ³⁰⁹ 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, ИСМ, включая мониторинг всего контента в зоне .xxx и ранжирование контента на всех серверах, на которые указывает .xxx». ³¹⁰ 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 ИСМ не обеспечит выполнения любой из этих фундаментальных мер безопасности». ³¹¹

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». ³¹² 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». ³¹³

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 ИСМ в поддержку своего предложения, опасения в отношении возможности ICANN принудительно обеспечить выполнение условий в рамках договорных положений, критерий спонсорства, рекомендации ПКК и комментарии сообщества. ³¹⁴ В результате голосования (9–5) Правление ICANN приняло решение отклонить текущий проект соглашения о реестре .xxx (но не заявку ИСМ в целом)

³⁰⁷ Из того же источника.

³⁰⁸ Из того же источника.

³⁰⁹ 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>.

³¹⁰ Из того же источника.

³¹¹ Из того же источника.

³¹² Письмо Тима Руица (Tim Ruiz) в ICANN, 9 мая 2006 г., корреспонденция ICANN, <http://www.icann.org/correspondence/ruiz-to-board-09may06.pdf>.

³¹³ Из того же источника.

³¹⁴ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 10 мая 2006 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-10may06.htm>.

по причине опасений относительно возможностей принудительного выполнения условий соглашения, критерия спонсорства и других проблем, вызывающих озабоченность и изложенных в полученных комментариях общественности.³¹⁵ В этот же день компания ICM направила требование о пересмотре;³¹⁶ однако, после того как ICANN предложила ICM представить исправленный проект соглашения о реестре, ICM отозвала свой запрос.³¹⁷

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».³¹⁸

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.³¹⁹ 2 февраля 2007 года Тармизи отправил письмо Винту Серфу в ответ на опубликованное 5 января объявление.³²⁰

В этом письме говорилось, что «ПКК провел 17 января 2007 года телеконференцию для обсуждения своей реакции на [это объявление о приеме комментариев]» и участвовавшие

³¹⁵ ICANN, «Расшифровка стенограммы голосования на заседании Правления», 10 мая 2006 г., <http://www.icann.org/en/minutes/voting-transcript-10may06.htm>.

³¹⁶ ICM, «Требование о пересмотре действия Правления», 10 мая 2006 г., <http://www.icann.org/en/committees/reconsideration/icm-06-4/petition-20may06.pdf>.

³¹⁷ 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>.

³¹⁸ 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>.

³¹⁹ Объявление ICANN, «ICANN публикует пересмотренное предлагаемое соглашение по домену .XXX», 5 января 2007 г., <http://www.icann.org/en/announcements/announcement-05jan07.htm>.

³²⁰ 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>.

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 любых комментариев относительно домена .xxx, за исключением тех, которые уже были включены в веллингтонское коммюнике».³²¹

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».³²² 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».³²³

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.³²⁴

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

³²¹ Из того же источника.

³²² Из того же источника.

³²³ Из того же источника.

³²⁴ ICANN, «Внеочередное заседание Правления», 12 февраля 2007 г., <http://www.icann.org/en/minutes/minutes-12feb07.htm>.

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 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.³²⁵ 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.³²⁶ 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.³²⁷

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

³²⁵ 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>.

³²⁶ 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>.

³²⁷ Из того же источника.

писем уже содержали ответы на запросы ПКК и «некоторое дополнительное разъяснение рекомендаций ПКК уже может быть представлено по данному вопросу».³²⁸

Ответ на запрос ПКК был отправлен 14 марта 2007 г. в формате одностороннего письма Винта Серфа.³²⁹ 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.³³⁰ 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».³³¹

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».³³²

После заседаний ПКК в Лиссабоне Правление ICANN также провело свое заседание 30 марта 2007 года.³³³ 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.

³²⁸ Из того же источника.

³²⁹ 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>.

³³⁰ ПКК, «Коммюнике 28 — Лиссабон», 28 марта 2007 г., 4, http://gac.icann.org/system/files/GAC_28_Lisbon_Communique.pdf.

³³¹ Из того же источника.

³³² Из того же источника, стр 5.

³³³ 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.³³⁴

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».³³⁵ 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.³³⁶

По запросу любой из участвующих в споре сторон запрос на проведение независимой проверки может рассматриваться комиссией в составе трех человек (арбитров); однако

³³⁴ Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

³³⁵ Устав ICANN, статья IV, раздел 3(2), 5 августа 2010 г., <http://icann.org/en/general/bylaws.htm>.

³³⁶ 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».

если стороны не делают выбор в пользу комиссии из трех человек, этот запрос рассматривается комиссией из одного человека.³³⁷ 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.³³⁸

НКК выносит «свое итоговое определение исключительно на основе документации, вспомогательных материалов и представленных сторонами доводов» и «точно указывает» сторону, выигравшую спор.³³⁹ «Сторона, проигравшая спор, как правило, несет ответственность за возмещение всех расходов поставщика услуг НКК», и «каждая сторона несет свои собственные расходы».³⁴⁰

К настоящему времени дело «ICM против ICANN» является единственным запросом на проведение независимой проверки, который рассматривался НКК по существу.³⁴¹ В этом случае НКК состояла из трех арбитров, договор с которыми был заключен Международным центром по урегулированию споров.³⁴² В состав комиссии входили судья Стивен М. Швобел (Stephen M. Schwebel), Ян Полсон (Jan Paulson) и судья Дикран Тевризян (Dickran Tevrizian).³⁴³

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

³³⁷ Из того же источника.

³³⁸ Из того же источника, статья IV, раздел 3(8).

³³⁹ Из того же источника, статья IV, раздел 3(12).

³⁴⁰ Из того же источника, статья IV, раздел 3(12).

³⁴¹ См. ICANN, «НКК», <http://www.icann.org/en/irp>

³⁴² 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.

³⁴³ 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>.

предложений 2003 года и отклонила заявку ICM на домен .xxx в марте 2007 года.³⁴⁴ 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*».³⁴⁵

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.³⁴⁶

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.³⁴⁷ 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.³⁴⁸ Согласно мнению ICM, заявка .xxx была единственной заявкой, изъятой из этого процесса путем повторного открытия вопроса соответствия критерию спонсорства.³⁴⁹ ICM также утверждала об отсутствии «у Правления доказательств уменьшения поддержки ICM со стороны сообщества».³⁵⁰ 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 приняла эти предложения при относительно слабом сопротивлении со стороны ICANN.³⁵¹ 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

³⁴⁴ ICM, «Запрос на проведение процедуры независимой проверки», 6 июня 2008, <http://icann.org/en/irp/icm-v-icann/icm-irp-request-06jun08.pdf>.

³⁴⁵ Из того же источника, 1-2 (выделение добавлено).

³⁴⁶ Определение НКК, 45.

³⁴⁷ Из того же источника. См. также ICM, «Запрос на проведение процедуры независимой проверки».

³⁴⁸ ICM, «Запрос на проведение процедуры независимой проверки», 25-26.

³⁴⁹ Из того же источника.

³⁵⁰ Определение НКК, 45.

³⁵¹ Из того же источника, 25.

утверждены через две недели, 8 апреля 2005 года».³⁵² 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.³⁵³

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 Джоиши Ито (Joichi Ito) отражали тот факт, что принятое 1 июня 2005 года решение являлось подтверждением того, что ICM удовлетворяла всем критериям запроса предложений.³⁵⁴ 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.³⁵⁵

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».³⁵⁶ 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».³⁵⁷ 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.³⁵⁸

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 прекращении своей деятельности по вводу новых рДВУ».³⁵⁹ Аналогичным образом Сюзан Кроуфорд (Susan Crawford) утверждала, что, если в сообществе поставщиков контента

³⁵² Из того же источника.

³⁵³ Из того же источника, 25-26.

³⁵⁴ Из того же источника, 29.

³⁵⁵ Из того же источника, 29.

³⁵⁶ Из того же источника, 30.

³⁵⁷ Из того же источника, 31.

³⁵⁸ Из того же источника, 37.

³⁵⁹ Из того же источника, 46.

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».³⁶⁰

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.³⁶¹ 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.³⁶²

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.³⁶³ 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

³⁶⁰ Из того же источника, 47.

³⁶¹ Из того же источника, 46.

³⁶² Из того же источника.

³⁶³ 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».³⁶⁴

Помимо этого, ICANN констатировала, что «устав предписывает уважительный подход к проверке», который должен применяться при проведении независимой проверки «особенно в отношении претензий ИСМ».³⁶⁵ 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 обособленная презумпция того, что Правление принимает надлежащие решения».³⁶⁶

В поддержку этих аргументов ICANN привела в ответе пояснения к своим «процессам принятия решений» и «процедуре независимой проверки».³⁶⁷ 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».³⁶⁸ 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».³⁶⁹

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».³⁷⁰

Далее ICANN утверждает, что решение об окончательном отклонении предложения ИСМ в 2007 году «было принято после обширной проверки, анализа и дискуссий среди членов

³⁶⁴ Из того же источника, 3-4.

³⁶⁵ Из того же источника, 4.

³⁶⁶ Из того же источника.

³⁶⁷ Из того же источника, 5.

³⁶⁸ Из того же источника, 9.

³⁶⁹ Из того же источника, 9.

³⁷⁰ Из того же источника, 4.

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.³⁷¹

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.³⁷² Кроме того, ICANN утверждала, что, вопреки претензиям ICM, она действовала в полном соответствии со своим уставом и учредительным договором.³⁷³

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.³⁷⁴ Устав ICANN предоставил поставщику услуг НКК (ICDR) значительную свободу действий при «определении рабочих правил и процедур». В

³⁷¹ Из того же источника, 38–39.

³⁷² Из того же источника, 39 ff.

³⁷³ Из того же источника, 43 ff.

³⁷⁴ ICDR, «Дополнительные процедуры для проведения независимой проверки ICANN», <http://www.adr.org/sp.asp?id=32197>.

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.³⁷⁵

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»³⁷⁶ 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.³⁷⁷ На самом деле затем последовал двадцатимесячный полноценный арбитражный процесс с полным анализом документации, дачей свидетельских показаний, сбором экспертных мнений и перекрестными допросами.

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».³⁷⁸ 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

³⁷⁵ Устав ICANN, статья IV, раздел 3(10), 5 августа 2010 г., <http://icann.org/en/general/bylaws.htm>.

³⁷⁶ 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>.

³⁷⁷ Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

³⁷⁸ 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.

(Milton Mueller) (профессора Школы информационных наук Сиракузского университета) и Джека Голдсмита (Jack Goldsmith) (профессора Гарвардской школы права).³⁷⁹

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.³⁸⁰ 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).³⁸¹

3.6 Декларация НКК

19 февраля 2010 года НКК приняла решение 2-1 в пользу ICM.³⁸² 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.³⁸³ 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».³⁸⁴ 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».³⁸⁵

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

³⁷⁹ 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>.

³⁸⁰ 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>.

³⁸¹ 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>.

³⁸² ICANN, «Декларация независимой контрольной комиссии», 19 февраля 2010 г., <http://www.icann.org/en/irp/icmv-icann/irp-panel-declaration-19feb10-en.pdf>.

³⁸³ Из того же источника, 70.

³⁸⁴ Из того же источника.

³⁸⁵ Из того же источника.

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». ³⁸⁶ В конечном итоге Правление обнаружило, что свободный характер формулировки «подчеркивает необязывающий характер [определения НКК]». ³⁸⁷ Затем НКК вынесла определение, что независимая проверка проводится *впервые* и, таким образом, «решения Правления ICANN не пользуются привилегиями уважительного стандарта рассмотрения». ³⁸⁸ 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. ³⁸⁹

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». ³⁹⁰

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

³⁸⁶ Из того же источника, 61 (выделение добавлено).

³⁸⁷ Из того же источника.

³⁸⁸ Из того же источника.

³⁸⁹ Из того же источника, 62.

³⁹⁰ Из того же источника, 68.

будет подавать апелляции на решения ICANN с использованием этого механизма, даже лица, обладающие достаточными для этого финансовыми ресурсами.³⁹¹

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.³⁹²

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». ³⁹³

³⁹¹ Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

³⁹² Интервью, сентябрь и октябрь 2010 г.

³⁹³ 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	153
2 ОБЗОР ПРЕДЛОЖЕНИЯ ICANN О СОЗДАНИИ DNS-CERT	154
2.1 ПРЕДЛАГАЕМЫЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ	155
2.2 ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБОСНОВАНИЕ DNS-CERT	156
3 СРОКИ: ИСТОЧНИКИ ПРОТИВОРЕЧИЙ	159
4 РЕАКЦИЯ СООБЩЕСТВА ICANN	163
4.1. ПРЕДМЕТНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	163
4.2 ОБЯЗАННОСТИ ICANN ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ DNS	166
4.3 ПРОЦЕДУРНЫЕ ПРОБЛЕМЫ	168
4.3.1. <i>Открытость и прозрачность.....</i>	<i>168</i>
4.3.2 <i>Комментарии общественности и участие заинтересованных сторон</i>	<i>169</i>

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».³⁹⁴ 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».³⁹⁵

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».³⁹⁶ 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.³⁹⁷ «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».³⁹⁸

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

³⁹⁴ 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>.

³⁹⁵ ICANN, «Устав», 6 ноября 1998 г., <http://www.icann.org/en/general/archive-bylaws/bylaws-06nov98.htm>.

³⁹⁶ 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>.

³⁹⁷ ICANN, «Предварительный отчет о внеочередном заседании Правления», 13 мая 2002 г., <http://www.icann.org/en/minutes/prelim-report-13may02.htm#SecurityCommittee>.

³⁹⁸ 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.*³⁹⁹

Основные усилия плана ICANN по сохранения 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».⁴⁰⁰

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.⁴⁰¹ 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.*⁴⁰²

³⁹⁹ 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>.

⁴⁰⁰ Из того же источника.

⁴⁰¹ 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>.

⁴⁰² 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»⁴⁰³ и «Экономическое обоснование глобальной концепции DNS-CERT».⁴⁰⁴ 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».⁴⁰⁵ 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».⁴⁰⁶

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».⁴⁰⁷

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,

⁴⁰³ 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>.

⁴⁰⁴ 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>.

⁴⁰⁵ ICANN, «Предлагаемые стратегические инициативы», 2.

⁴⁰⁶ Из того же источника, 3.

⁴⁰⁷ Из того же источника, 4.

ситуации, когда оператор корневого сервера, оператор реестра или регистратор не могут больше выполнять свои функции).⁴⁰⁸

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». ⁴⁰⁹ 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.⁴¹⁰

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». ⁴¹¹ 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.

⁴⁰⁸ Из того же источника, 4–8.

⁴⁰⁹ Из того же источника, 9.

⁴¹⁰ Из того же источника, 9–11.

⁴¹¹ 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.⁴¹² 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.⁴¹³ 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.*⁴¹⁴

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

⁴¹² ICANN, «Экономическое обоснование DNS-CERT», 7–10.

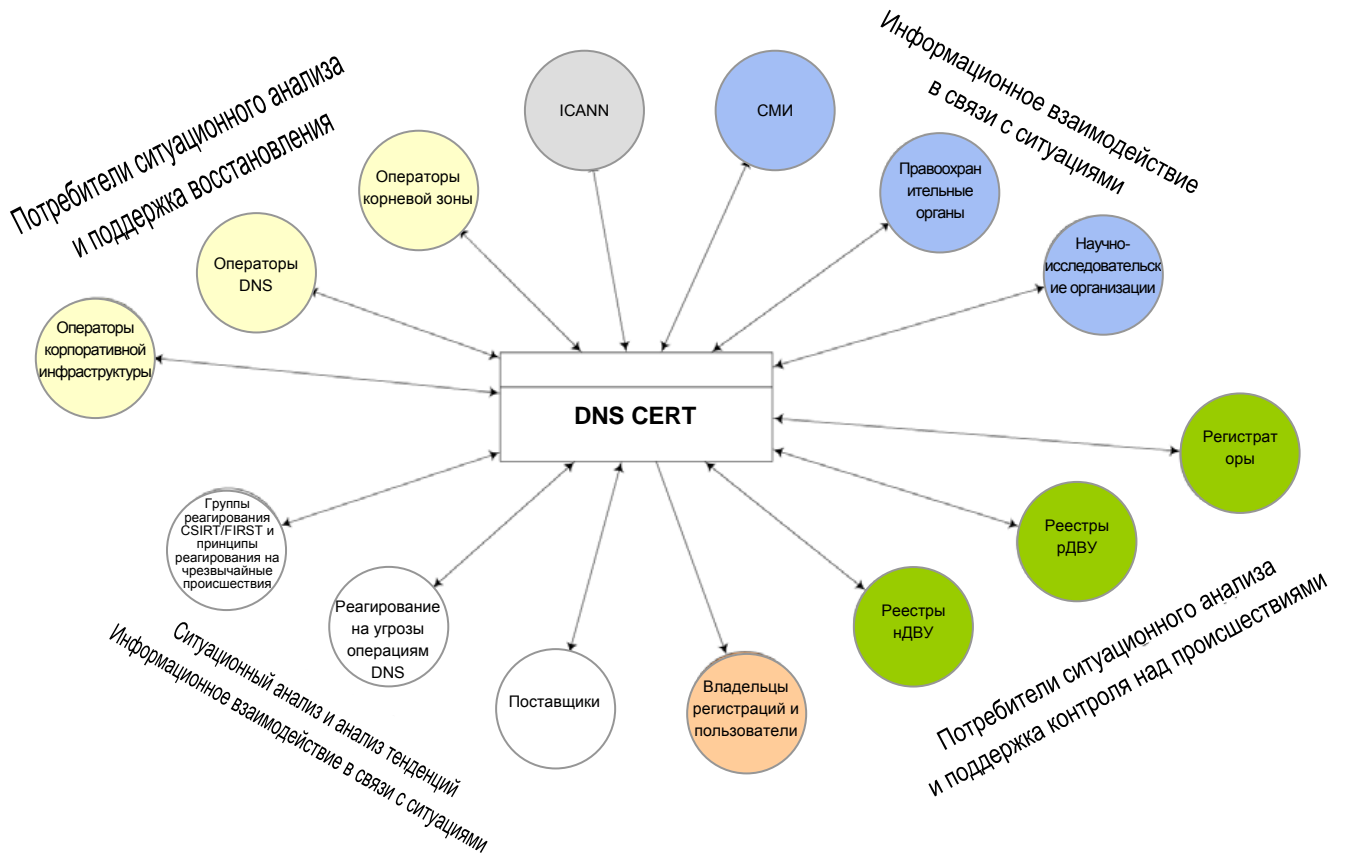
⁴¹³ Из того же источника, 9–10.

⁴¹⁴ Из того же источника, 11.

соответствующих ситуациях; создавать отчетность о результатах выполнения задачи (AAR).⁴¹⁵

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.⁴¹⁶

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.⁴¹⁷



⁴¹⁵ Из того же источника, 10–11.

⁴¹⁶ Из того же источника, 12.

⁴¹⁷ Из того же источника, 14.

ICANN разрабатывает серию этапов создания организации на основе руководящих принципов, опубликованных CERT/CC.⁴¹⁸ 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».⁴¹⁹

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».⁴²⁰ 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.⁴²¹

⁴¹⁸ Центр CERT/CC опубликовал ряд руководящих принципов создания новых групп быстрого реагирования на происшествя в сфере компьютерной безопасности (CSIRT). См. CERT/CC, «Как организации создать свою группу CSIRT?», http://www.cert.org/csirts/csirt_faq.html#16.

⁴¹⁹ Из того же источника, 15.

⁴²⁰ Из того же источника, 16.

⁴²¹ 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.⁴²² Семь из двадцати девяти комментариев общественности, полученных к стратегическому плану на 2010–2013 годы, непосредственно относились к предложению DNS-CERT.⁴²³ 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.⁴²⁴

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.⁴²⁵

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

⁴²² 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>.

⁴²³ См. полученные комментарии общественности: ICANN, «Хронологический указатель [stratplan-2010]», <http://forum.icann.org/lists/stratplan-2010/>.

⁴²⁴ 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>.

⁴²⁵ 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.⁴²⁶ 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?»⁴²⁷

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.⁴²⁸ 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.)

Как правило, комментарии имели вид официальных предложений организаций различных типов. Только четыре частных лица направили свои комментарии.

⁴²⁶ 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.

⁴²⁷ Этот отрывок скопирован дословно из неотредактированной расшифровки стенограммы совещания ICANN.

⁴²⁸ 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).

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.⁴²⁹ 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.⁴³⁰ 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.⁴³¹

24 мая ICANN опубликовала два дополнительных документа, имеющих отношение к DNS-CERT.⁴³² Первый являлся шестнадцатистраничной сводкой комментариев общественности, полученных в ответ на опубликование стратегических инициатив и экономического обоснования DNS-CERT.⁴³³ 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.⁴³⁴

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

⁴²⁹ 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>.

⁴³⁰ 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>

⁴³¹ ICANN, «dns-collab-analysis», 24 мая 2010 г., <http://forum.icann.org/lists/dns-collab-analysis/>.

⁴³² 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>

⁴³³ 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>.

⁴³⁴ Из того же источника, 1–2.

стратегическому плану на 2010–2013 года, в который был включен проект DNS-CERT; (3) комментарии, полученные после опубликования экономического обоснования для анализа общественности.⁴³⁵ 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 Бекстрома, 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 Бекстрома «провокационными» и «бьющими напрасную тревогу».⁴³⁶ В следующем месяце Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour) написала Правлению ICANN письмо от имени Общества Интернета (ISOC), сообщив, что предостережения г-на Бекстрома относительно хрупкости DNS «вызвали обеспокоенность у многих, хотя факты, подкрепляющие это заявление, не были опубликованы для сообщества».⁴³⁷ «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.

⁴³⁵ 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>.

⁴³⁶ 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.

⁴³⁷ 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». ⁴³⁸ 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». ⁴³⁹

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». ⁴⁴⁰ 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:

⁴³⁸ Кевин Мерфи (Kevin Murphy), «Бекстром: нападение на DNS», *Domain Incite*, 11 марта 2010 г., <http://domainincite.com/beckstrom-dns-is-under-attack/>.

⁴³⁹ 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/>.

⁴⁴⁰ 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.⁴⁴¹

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».⁴⁴² 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».⁴⁴³ 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.⁴⁴⁴

⁴⁴¹ 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>.

⁴⁴² Из того же источника.

⁴⁴³ 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.

⁴⁴⁴ 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».⁴⁴⁵

С другой стороны, некоторые проинтервьюированные из сообществ кибербезопасности и операторов DNS рекомендовали идею централизованной организации CERT.⁴⁴⁶ 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.»⁴⁴⁷

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.»⁴⁴⁸ 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».⁴⁴⁹ 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

⁴⁴⁵ Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour) «Письмо Линн Сент-Амур Роду Бекstromу», 2.

⁴⁴⁶ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁴⁴⁷ 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.

⁴⁴⁸ Пол Вики (Paul Vixie), «Перспективы DNS-CERT» 12 марта 2010 г., <http://www.isc.org/community/blog/201003/perspectives-dns-cert>.

⁴⁴⁹ ICANN, «Экономическое обоснование DNS-CERT», 15–16.

озабочены тем, что в данном конкретном случае предложенная роль ICANN остается неясной».⁴⁵⁰ 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».⁴⁵¹ 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.»⁴⁵²

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.⁴⁵³ 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.»⁴⁵⁴

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

⁴⁵⁰ 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>.

⁴⁵¹ Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour) «Письмо Роду Бекстрому», 2.

⁴⁵² RuSG, «Заявление группы реестров», 2.

⁴⁵³ RuSG, «Заявления группы реестров», 2.

⁴⁵⁴ 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.⁴⁵⁵

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».⁴⁵⁶ 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.⁴⁵⁷ 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

⁴⁵⁵ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁴⁵⁶ Род Бекстром (Rod Beckstrom), «Письмо Линн Сент-Амур (Lynn St. Amour)», 2.

⁴⁵⁷ Интервью, сентябрь 2010 г.

вопросам безопасности DNS без ведома членов сообществ DNS в этих странах.⁴⁵⁸ 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.⁴⁵⁹

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.⁴⁶⁰

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

⁴⁵⁸ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁴⁵⁹ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁴⁶⁰ Крис Дисспейн (Chris Disspain), «Письмо Криса Дисспейна Роду Бекстрому»

заинтересованных».⁴⁶¹ 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.*⁴⁶²

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».⁴⁶³

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.*⁴⁶⁴

⁴⁶¹ Из того же источника, 2.

⁴⁶² Из того же источника.

⁴⁶³ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁴⁶⁴ 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.⁴⁶⁵ 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.⁴⁶⁶ Поэтому некоторые относятся к этому семинару скорее скептически, чем с энтузиазмом.

⁴⁶⁵ Интервью, сентябрь 2010 г.

⁴⁶⁶ ICANN, «Отчет о результатах семинара по совместному анализу требований к функционированию DNS-CERT, апрель 2010 года» (список участников см. в конце этого отчета).