

Усовершенствование подотчетности ICANN: процессы и итоги работы группы CCWG-Подотчетность

Татьяна Тропина, старший научный сотрудник Института зарубежного и международного уголовного права им. Макса Планка



Более двух лет прошло с того момента, как 14 марта 2014 года Национальное управление по телекоммуникациям и информации США (NTIA) анонсировало свое намерение передать свою координирующую роль в исполнении функций Администрации адресного пространства интернета (IANA) мировому интернет-сообществу. В настоящее время, когда до возможной передачи остались считанные недели, интернет-сообщество может подвести итоги огромной работы, проделанной в процессе разработки предложений по передаче IANA-функций, и оценить, как модель мультистейкхолдеризма, которая требует учитывать мнение всех заинтересованных сторон, показала свою жизнеспособность на практике при подготовке плана «приватизации» ICANN. Одним из ярких примеров функционирования этой модели является работа по подготовке рекомендаций — как, впрочем, и само содержание этих рекомендаций — по совершенствованию подотчетности ICANN перед мировым интернет-сообществом.

Подотчетность ICANN: время реформ

Вопрос подотчетности ICANN стал одной из центральных тем в процессе передачи функций Администрации адресного пространства. И на это есть веские причины. Координирующая роль США в исполнении этих функций в какой-то мере служила «страховкой» в случае неправомерных действий ICANN. В процессе разработки механизма передачи этой координирующей роли мировому интернет-сообществу многие стороны выразили беспокойство по поводу того, как подобный переход отразится на деятельности ICANN и каковы будут механизмы защиты от возможных ошибок и злоупотреблений. Вряд ли кому-либо из членов мирового интернет-сообщества в результате передачи функций хотелось бы через несколько лет увидеть непрозрачную организацию с огромным бюджетом и полномочиями, но без каких-либо механизмов ответственности и подотчетности. Таким образом, необходимо было выработать эти механизмы, но при этом сохранить существующую модель работы, которую использует ICANN — модель разработки политики «снизу вверх» с участием всех заинтересованных сторон. Более того, разработка механизмов подотчетности велась в соответствии с принципами этой модели — специальная Сквозная рабочая группа сообщества по усовершенствованию подотчетности ICANN (CCWG-Подотчетность) была создана в 2014 году для подготовки предложений по реформе подотчетности ICANN.

Эта реформа состоит из двух этапов. Первый этап — «Рабочий поток 1» — был призван выработать механизмы, без которых переход IANA функций в соответствии с критериями, установленными

АНАЛИЗ

ми NTIA был бы невозможен. Эту часть работы необходимо было завершить — в том числе и ввести в действие необходимые механизмы подотчетности — в сроки, установленные для передачи координирующей роли в исполнении функций IANA. Второй этап — «Рабочий поток 2» — посвящен тем вопросам, в отношении которых разработка решений и их полная реализация выходят за рамки передачи функций IANA. Иными словами, вторая часть работы направлена на улучшение подотчетности ICANN в менее критических сферах чем те, которые необходимо гарантировать для передачи координирующих функций IANA.

Механизм подотчетности ICANN: доклад по итогам первого этапа работы

Как было сказано выше, работа CCWG-Подотчетность была построена на принципах учета мнения всех заинтересованных сторон а также открытого обсуждения рекомендаций предложенных в отчетах. Путь к компромиссу не был легким: итоговый, впоследствии утвержденный, документ группы был третьей версией отчета. Точнее, поскольку третий итоговый отчет потребовал разработки дополнительного приложения, можно смело сказать, что группе потребовалось разработать и обсудить с сообществом и Правлением 3,5 варианта детальных рекомендаций по улучшению подотчетности. Первый проект был опубликован для общественного обсуждения 4 мая 2015 года, второй проект был выпущен 3 августа 2015 года, третий — практически итоговый проект рекомендаций — вышел в свет 30 ноября 2015 года. Каждый из этих трех проектов требовал дальнейшей переработки с учетом замечаний и мнений интернет-сообщества, пока в итоге все заинтересованные стороны в феврале 2016 не смогли достичь консенсуса по всем вопросам.

Сухая статистика говорит, что 28 членов и 175 участников группы CCWG-Подотчетность с декабря 2014 года до момента сдачи итогового документа провели более 200 телеконференций и совещаний, выпустили для консультаций с общественностью три доклада и обменялись более чем 13 900 электронных писем в ходе коммуникаций в рабочей группе. Но за этими цифрами скрывается не только часы работы более чем двухсот членов сообщества, Правления ICANN и группы квалифицированных юристов, но и — иногда очень тяжелые — поиски компромисса по многим ключевым вопросам.

Например, предложенная во втором докладе группы CCWG-Подотчетность модель наделения сообщества ICANN управленческими полномочиями через создание структуры членства в сообществе не нашла поддержки у Правления ICANN, которое вынесло контрпредложение по созданию модели «мультистейкхолдерного механизма принуждения». Как следствие, несколько недель работы группы осенью 2015 года было посвящено поискам компромисса между предложениями рабочей группы и ответными предложениями Правления. В итоге в ноябре 2015 года был утвержден третий итоговый отчет с новой структурой наделения сообщества управленческими полномочиями, являющейся компромиссной моделью между той, которая предложена во втором отчете и формой, вынесенной на рассмотрение Правлением.

Уже после утверждения третьего отчета во время консультаций с сообществом некоторые члены сообщества и Правления ICANN настаивали на спорности или даже неприемлемости таких предложений, как, например, некоторые положения, касающиеся запросов о предоставлении информации, или рекомендации о включении в Устав положения об уважении прав человека. Первые недели 2016 года были полностью посвящены достижению консенсуса именно по этим вопро-

сам, и в итоге переговоров сообщество и Правление выработали приемлемые для всех формулировки предложений о внесении изменений в Устав ICANN и согласовали все рекомендации о повышении подотчетности ICANN.

В феврале 2016 года был выпущен финальный документ — итоговое приложение к третьему отчету — содержащий все согласованные принципы улучшения подотчетности ICANN после передачи функций IANA. Этот документ представляет собой действительно сбалансированный компромисс между предложениями членов интернет-сообщества и правления. Отчет содержит 12 рекомендаций, устанавливающих структуру сообщества и его полномочия, механизмы их реализации, обязательства ICANN в области независимых проверок и иные положения, касающиеся подотчетности. В частности, рекомендации:

- создают сообщество ICANN, наделенное полномочиями, которые можно реализовать принудительно, если методы достижения консенсуса не принесли результата. Эти полномочия включают возможность отклонять бюджет, утверждать и отклонять изменения в Уставе ICANN, снимать с должности отдельных членов Правления ICANN и отзываться правление целиком, инициировать процесс проведения независимых проверок от имени сообщества, отклонять решения Правления ICANN в отношении проверки исполнения функций IANA, включая запуск процесса разделения IANA после передачи функций, возможность проверки бухгалтерии и документации ICANN и инициацию аудиторских проверок;
- устанавливают специальные механизмы реализации сообществом своих полномочий через передачу разрешения проблем на более высокий уровень и механизмы диалога внутри сообщества. Модель реализации включает создание структуры “назначающих сторон”, которая существует в законодательстве штата Калифорния и ориентирована на внутренние, несудебные механизмы разрешения проблем. Возможность реализации полномочий сообщества в суде, безусловно, остается, но только если механизмы диалога и каналы передачи решения на более высокий уровень не принесли результата;
- устанавливают обязательство ICANN уважать права человека;
- подтверждают консультативную роль GAC (Правительственного консультативного комитета) и уточняют порог, который необходимо преодолеть Правлению ICANN для отказа от исполнения согласованной рекомендации этого комитета.

Это лишь краткое резюме основных рекомендаций отчета, поскольку он содержит и иные положения, однако формат данной заметки не позволяет проанализировать каждое из них. При желании с полной версией рекомендаций (на русском языке) можно ознакомиться на сайте ICANN.

Итоговый документ в виде дополнительного отчета с предложениями сообщества по повышению подотчетности ICANN по первой части работы (Рабочему потоку 1) был представлен сообществу ICANN 26 февраля 2016 и через несколько недель был утвержден всеми организациями-членами корпорации. В какое-то мере это можно считать историческим моментом, поскольку с утверждением этого отчета Национальному управлению по телекоммуникациям и информации министерства торговли США были переданы все предложения по передаче координирующей роли в исполнении функций IANA.

АНАЛИЗ

Но значимость завершения первого этапа работы группы по совершенствованию подотчетности не только в том, что это стало важным, практически завершающим шагом в передаче функций IANA. Для мирового интернет-сообщества работа по разработке рекомендаций о подотчетности стала подтверждением того, что модель мультистейкхолдеризма показала свою жизнеспособность и функциональность в процессе этой работы, что сообщество ICANN, пусть в результате порой долгих и тяжелых дискуссий, смогло достигнуть консенсуса по ключевым вопросам.

Что дальше?

Принятие итогового документа и передача пакета документов в NTIA стало завершением лишь первого этапа работы по усовершенствованию подотчетности. Итоговый документ вынес несколько вопросов, относящихся к подотчетности ICANN, но не являющихся критическими для перехода IANA-функций, в так называемый «Рабочий поток 2» — второй этап реформы подотчетности ICANN. Эти вопросы включают:

- обеспечение прозрачности ICANN;
- выработку механизмов, гарантирующих многообразие мнений и интересов, гендерное и географическое многообразие в ICANN;
- создание модели подотчетности для персонала ICANN;
- усовершенствование подотчетности организаций поддержки и консультативных комитетов;
- создание концепции толкования положений устава, относящихся к уважению прав человека;
- решение вопросов о юрисдикции в контрактах ICANN в целях разрешения споров по контрактам (этот вопрос не касается юрисдикции ICANN в целом — она определена и согласована сообществом перед передачей функций NTIA);
- совершенствование роли омбудсмена;
- выработку инструкций по добросовестному поведению при обсуждении отстранения от должности членов Правления ICANN;
- создание процесса взаимодействия между истцом и ICANN перед процессом независимых проверок.

Второй этап работы CCWG-Подотчетность был запущен в Хельсинки во время ICANN 56. В настоящее время создано 10 подгрупп, каждая из которых занимается отдельным вопросом второго этапа разработки мер по повышению подотчетности. Предполагается, что эти подгруппы будут работать параллельно и обмениваться информацией на пленарных телеконференциях сквозной рабочей группы раз в две недели. Все девять рабочих групп, как и CCWG-подотчетность, открыты для тех, кто хочет принять участие в качестве участника группы или наблюдателя. Кроме того, все документы и архивы дискуссий хранятся в открытом доступе для ознакомления. Процесс работы над вторым этапом планируется завершить в мае-июне 2017 года. ○