

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Комиссия в составе: А.Б. Коган, А.В. Колесников (секретарь), М.А. Медриш, А.В. Панов, Д.В. Стафеев, М.М. Твердынин, А. Е. Хинштейн

Приглашенный эксперт: М.В. Дворкович

Изучив по представленным документам и пояснениям приглашенных лиц обстоятельства начального этапа открытой регистрации и функционирования доменных имен второго уровня в домене .РФ, Комиссия установила следующее:

1. Открытая регистрация доменных имен второго уровня в национальном кириллическом домене .РФ (далее – открытая регистрация доменных имен) была объявлена решением Совета АНО «Координационный центр национального домена сети Интернет» (далее – Координационный центр) от 30 сентября 2010 года. Дата и время начала открытой регистрации была установлена – 11 ноября 2010 года в 12 часов. Совет Координационного центра находился в жестких временных рамках принятия решений относительно даты начала открытой регистрации доменных имен. Комиссия считает, что поспешное принятие решения о старте открытой регистрации доменных имен было осуществлено под воздействием заинтересованных лиц. Ключевым фактором этого явилась позиция представителя Администрации связи Российской Федерации в Совете А.А. Солдатова. Комиссия не имела возможности узнать причины такой поспешности непосредственно от А.А. Солдатова, так как он уклонился от сотрудничества с Комиссией и дачи пояснений.

2. Исходя из решения о скорейшем запуске открытой регистрации и отказе от регистрации доменных имен по ценам, недоступным рядовым потребителям, в том числе с использованием аукционов с поэтапным снижением цены, Совет Координационного центра принял решение о начале открытой регистрации доменных имен на основе принципа «первой заявки». Комиссия отмечает, что для предотвращения возможной массовой «скупки» доменных имен с целью их дальнейшей «перепродажи» Совет внес в Правила регистрации доменных имен в домене .РФ следующие нормы:

- запрет на смену администратора доменного имени в домене .РФ, зарегистрированного в период с 11 ноября 2010 года по 10 ноября 2011 года (включительно) на срок – 1 год с момента регистрации такого доменного имени;

- запрет регистрации доменных имен на физических и юридических иностранных лиц в течение 1 года с момента начала открытой регистрации доменных имен.

Комиссия отмечает, что хотя меры, предусмотренные Советом для ограничения немедленной «скупки» и «перепродажи» доменных имен, отвечали интересам конечных потребителей и рынка в целом, но в связи с неуместной поспешностью начала открытой регистрации доменных имен, этих мер оказалось недостаточно для предотвращения злоупотреблений.

3. Дата начала открытой регистрации стала известна неограниченному кругу лиц уже в сентябре 2010 года. Рассматривавшийся вариант начала открытой регистрации доменных имен с проведением общего для всех без исключения пользователей аукциона с поэтапным снижением цены, по мнению Комиссии, был наиболее предпочтителен с точки зрения предотвращения злоупотреблений при наличии конфликта интересов. Однако, для его реализации требовалась детальная проработка технологического механизма, а также принятие согласованных с различными государственными ведомствами решений, обеспечивающих прозрачность процедур проведения аукциона с поэтапным снижением цены и использования полученных средств.

4. В связи с тем, что инициатива запуска домена .РФ исходила от Президента Российской Федерации, а также принимая во внимание поручение Председателя Правительства Российской Федерации от 17 июня 2008 года № ВП-П44-3768, Комиссия полагает, что необходимым условием начала открытой регистрации доменных имен было издание соответствующего нормативного правового акта (Распоряжение Президента Российской Федерации, Постановление или Распоряжение Правительства Российской Федерации, Приказ Минкомсвязи России). Проекты соответствующих документов начали разрабатываться в Координационном центре, однако представитель Администрации связи РФ в Совете Координационного центра А. А. Солдатов фактически заблокировал данную работу.

5. Комиссией были изучены действия регистраторов, аккредитованных для оказания услуг регистрации доменных имен в домене .РФ, с целью выявления допущенных нарушений. Установлено, что в начальный период открытой регистрации, наряду с регистрацией доменных имен по договорам с пользователями, практически все регистраторы осуществляли регистрацию доменных имен на себя для последующего использования в своем бизнесе. По мнению Комиссии, эти нарушения не могут быть оценены, как существенные, так как регистраторы преимущественно регистрировали доменные имена для собственных нужд в небольших количествах, не выходящих за рамки целесообразности и разумности. Однако, в первые часы после

открытия регистрации регистратор ЗАО «Региональный сетевой информационный центр», выступающий под товарным знаком «РУЦЕНТР», - зарегистрировал более 60 тысяч доменов на себя. С целью преодоления технических ограничений (квот), установленных на количество регистраций доменных имен одним регистратором (4800 обращений к Главному реестру в час) ЗАО «Региональный сетевой информационный центр» (далее - РСИЦ) использовал механизм привлечения других регистраторов. Комиссией установлено, что аккредитованные в домене .РФ регистраторы ЗАО «Демос-Интернет», ЗАО «Элвис-Телеком», ЗАО «Регистратор», ООО «РЕЛКОМ.ДЕЛОВАЯ СЕТЬ», АНО «Региональный сетевой информационный центр» действовали в интересах РСИЦ на основании заключенных договоров. Эти действия осуществлялись, в основном, в целях последующей «перепродажи» на закрытых «внутренних» аукционах, что, по мнению Комиссии, является явным злоупотреблением со стороны РСИЦ. Комиссия считает необходимым отметить, что использовавшийся РСИЦ механизм регистрации доменных имен на себя соответствует сложившейся практике регистрации компаниями-регистраторами доменных имен на себя. Однако, эти действия противоречат ГК РФ и нормативным документам Координационного центра. При этом ни Совет Координационного центра, ни его директор ранее не обращали внимания на такие нарушения и не предпринимали действий по их пресечению.

6. Из всех регистраторов в домене .РФ только РСИЦ осуществил массовую регистрацию доменных имен на себя с целью дальнейшей перепродажи на закрытых «внутренних» аукционах. Проведение закрытых «внутренних» аукционов в подобном порядке, по мнению Комиссии, является грубым нарушением пункта 3.4 «Соглашения об аккредитации» (согласно указанному пункту аккредитованный регистратор не вправе устанавливать различные цены на услуги регистрации доменных имен в одном домене верхнего уровня). Кроме того, проведение подобных аукционов при регистрации является нарушением пункта 3.2. «Правил регистрации доменных имен в домене .РФ» (согласно данному пункту все заявки должны обрабатываться регистратором в порядке поступления, то есть при соблюдении очередности). Для придания легитимности закрытым «внутренним» аукционам по «перепродаже» зарегистрированных на себя доменных имен РСИЦ в обход пункта правил, запрещающего смену администратора в течение 1 (одного) года после регистрации доменного имени, ввел так называемую услугу «владение доменным именем», с помощью которой якобы осуществлял фактическую смену администраторов «проданных» на аукционах доменных имен. При этом пользователи вводились регистратором в заблуждение, так как им не разъяснялось, что дополнительные сведения о «владельцах» доменных имен вносились регистратором исключительно в свой

«внутренний» реестр, имеющий справочный характер, и не могли быть внесены в Главный реестр доменных имен национального домена .РФ. Главный реестр содержит строго регламентированную информацию, которая в соответствии с Правилами, предусматривает сведения исключительно об Администраторе, как лице, имеющем право пользования и распоряжения доменным именем. Действия РСИЦ в части массовой регистрации доменных имен на себя с целью дальнейшей «перепродажи», проведения внутренних закрытых аукционов по продаже зарегистрированных на себя доменных имен, введения услуги «владение доменным именем», Комиссия склонна охарактеризовать как киберсквоттерство (массовая «скупка» доменных имен, которые имеют коммерческую привлекательность, с целью перепродажи по завышенным ценам), а так же введение пользователей в заблуждение относительно сути предоставляемой услуги. Комиссия считает данные действия злоупотреблением.

7. В состав Совета Координационного центра на момент начала открытой регистрации доменных имен в национальном домене .РФ входили следующие лица, по мнению Комиссии, имеющие личную заинтересованность в коммерческих результатах деятельности РСИЦ:

а. Лесников Алексей Дмитриевич – генеральный директор ЗАО «Региональный сетевой информационный центр», являющегося регистратором, аккредитованным для оказания услуг регистрации доменных имен в домене .РФ. На момент принятия решения о начале открытой регистрации доменных имен в домене .РФ и по настоящее время является членом Совета Координационного центра. (Необходимо отметить, что ЗАО «Региональный сетевой информационный центр», а также АНО «Региональный сетевой информационный центр» не предоставили ответов на вопросы Комиссии, которые были разосланы 20 декабря 2010 года). Исходя из выписки из ЕГРЮЛ от 25.11.2010, Лесников А.Д. является акционером ЗАО «Региональный сетевой информационный центр», имеющим в собственности 23% акций общества.

б. Платонов Алексей Павлович – генеральный директор ЗАО «Технический центр Интернет», являющегося юридическим лицом, уполномоченным Координационным центром на предоставление регистраторам доступа к Главному Реестру национального домена .РФ. На момент принятия решения о начале открытой регистрации доменных имен в домене .РФ Платонов А.П. являлся членом Совета Координационного центра. Платонов А.П. предоставил в Комиссию письменное заявление, указав, что в соответствии с нормами Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. №948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» он является лицом, аффилированным к следующим юридическим лицам: ЗАО «ФИАРД», АНО «РосНИИРОС» и ЗАО «Технический центр

Интернет», так как является лицом, осуществляющим полномочия единоличного исполнительного органа этих обществ. Кроме того, ЗАО «ФИАРД» является владельцем 49% акций ЗАО «Региональный сетевой информационный центр». У Комиссии имеется информация, что помимо того, что Платонов А.П. является генеральным директором ЗАО «ФИАРД», он также является собственником 50% уставного капитала ЗАО «ФИАРД».

с. Солдатов Алексей Анатольевич – на момент принятия решения о начале открытой регистрации доменных имен в домене .RF являлся членом Совета Координационного центра, представителем Администрации связи РФ в Совете. Солдатов А.А. является лицом, аффилированным с ЗАО «Региональный сетевой информационный центр», так как его близкий родственник (родная сестра) Рассолова И.А. является акционером ЗАО «Региональный сетевой информационный центр» (исходя из выписки из ЕГРЮЛ от 25.11.2010, ей принадлежит 14% акций общества).

Кроме того, все вышеуказанные лица связаны общими коммерческими интересами по отношению к деятельности других юридических лиц, где также являются учредителями.

Комиссия обращает внимание, что в нарушение пункта 15.4 Регламента Совета Координационного центра, данные члены Совета ранее никогда не предоставляли в Координационный центр информации о заинтересованности в сделках и иных действий.

8. Перечисленные в пункте 7 лица имели возможность оказания влияния на принятие решений Советом Координационного центра в интересах РСИЦ, могли оказывать воздействие на администрацию Координационного центра с целью не давать ход расследованиям по нарушениям РСИЦ единых правил, установленных для регистраторов. В частности, деятельность РСИЦ в период открытой регистрации доменных имен была явно направлена на захват максимального количества доменных имен с общеупотребительными словами. В обход Правил были организованы закрытые «внутренние» аукционы, согласно которым получить доступ к участию в аукционе и возможность «выиграть» доменное имя мог только тот пользователь, который стал клиентом РСИЦ в ущерб интересам других аккредитованных в домене .RF Регистраторов. Также, несмотря на начало разбирательства настоящей Комиссией и возбуждения дела о нарушении антимонопольного законодательства в ФАС России, а так же предупреждения Координационного Центра, РСИЦ не только не приостановил аукционы, а, напротив, объявил повторные торги на те доменные имена, которые были не выкуплены на первоначальных торгах, по сути понуждая пользователей принимать поспешные решения без получения подтверждения о законности проводимых аукционов. Указанные обстоятельства подтверждаются жалобами

пользователей, предоставленных в распоряжение Комиссии. Результатом нарушения регламентов регистрации доменных имен со стороны РСИЦ стал тот факт, что несколько десятков тысяч доменов зарегистрированы по **другим правилам**, единолично установленным РСИЦ. Комиссия считает это фактом, угрожающим стабильности всего доменного пространства национального домена .РФ, с далеко идущими непредсказуемыми юридическими последствиями - в первую очередь для пользователей, заплативших деньги на так называемых «аукционах» и получивших доменные имена в так называемое «владение».

9. Комиссией получены данные об оказании общего покровительства со стороны А.А. Солдатова (на момент исполнения им обязанностей представителя Администрации связи Российской Федерации в Совете Координационного центра) в отношении ЗАО «Региональный сетевой информационный центр» и АНО «Региональный сетевой информационный центр».

10. Согласно Уставу целями и задачами Координационного центра являются:

- (1) поддержание соответствия функционирования российского национального домена глобальной сети Интернет международным стандартам;
- (2) качество и доступность услуг регистрации доменных имен;
- (3) надежность системы регистрации и поддержания доменных имен;
- (4) развитие конкуренции в области регистрации доменных имен при сохранении стабильности рынка.

По мнению Комиссии, действия РСИЦ нанесли существенный ущерб стабильности в области регистрации и поддержания доменных имен национального домена .РФ.

Исходя из вышеизложенного, Комиссия вносит в Совет Координационного центра следующие предложения:

1. Принять решения, направленные на отмену регистрации всех доменных имен, которые были выставлены ЗАО «Региональный сетевой информационный центр» на аукцион;
2. Внести изменения в Регламент Совета, предусматривающие меры по недопущению влияния конфликта интересов на принимаемые решения;
3. Внести изменения в Регламент Совета с целью введения процедуры преодоления права вето представителя Администрации связи Российской Федерации в Совете (в настоящее время Регламентом Совета Координационного центра предусмотрено, что по вопросам, рассматриваемым Советом, представитель Администрации связи Российской Федерации)

Федерации может использовать право вето. Применение права вето влечет за собой приостановку действия соответствующего решения Совета до момента принятия иного решения по соответствующему вопросу. Комиссия предлагает предусмотреть возможность преодоления права вето подобно тому, как это действует в акционерных обществах, в Государственной думе и т.п.), если это продиктовано необходимостью принятия решения в интересах пользователей национального домена.

4. Предложить А.Д. Лесникову сложить с себя полномочия члена Совета Координационного центра.
5. Обратить внимание на наличие аффилированности единоличного исполнительного органа ЗАО «Технический центр Интернет» с регистратором, что может повлечь за собой конфликт интересов в ущерб системе регистрации доменных имен в Российской Федерации. Равный доступ к реестру доменных имен для регистраторов должен быть обеспечен как технически, так и административно.
6. Доработать Правила регистрации доменных имен и другие регламентирующие документы, определяющие условия регистрации в домене .РФ, а также в домене .RU. В частности, Координационному центру необходимо определить правила проведения так называемой «вторичной» регистрации доменных имен, когда на освобождающийся домен может претендовать несколько заявителей. Отсутствие правил «вторичной» регистрации неминуемо создает предпосылки для нарушений и злоупотреблений со стороны регистраторов. Например, Комиссии стало известно, что технологическая платформа регистрации доменных имен в домене RU на 90% используется для отработки запросов, связанных с «охотой» со стороны регистраторов за освобождающимися доменами.
7. Внести в регламентирующие документы Координационного центра прямой запрет на регистрацию доменных имен регистраторами на «себя». Регистратор, имеющий намерение зарегистрировать доменное имя для своих собственных нужд, должен обращаться к другому аккредитованному регистратору на условиях обычного пользователя. Так же должен быть введен запрет на обслуживание данных доменных имен теми регистраторами, которые являются Администраторами указанных доменов. Комиссия считает, что указанный запрет затруднит возможные недобросовестные действия регистраторов с использованием своего преимущественного доступа к Главным реестрам доменов РФ и RU.
8. Обратиться в Правительство Российской Федерации, Минкомсвязи России с информацией о действиях бывшего заместителя Министра связи и массовых коммуникаций РФ А.А. Солдатова, которые повлекли за собой нанесение ущерба стабильности в области регистрации и поддержания доменных имен национального домена .РФ, а также возникновение конфликта интересов.

9. Опубликовать заключение Комиссии на сайте Координационного центра национального домена сети Интернет

Члены комиссии

А.Б. Коган

М.А. Медриш

А.В. Панов

Д.В. Стафеев

М.М. Твердынин

А. Е. Хинштейн.

Секретарь комиссии

А.В.Колесников

Приглашенный эксперт

М. В. Дворкович