

УДК 338.4 + 339.13.025.2+341
<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-8-17>

ISSN: 2542-0259
© Российское конкурентное право
и экономика, 2021

Цифровые платформы как объекты регулирования: проблемы совершенствования антимонопольного законодательства в государствах — членах ЕАЭС

Князева И. В.*,

Центр конкурентной политики
и экономики филиала РАНХиГС
Сибирского института
управления,
630102, Россия, г. Новосибирск,
ул. Нижегородская, д. 6

Айтжанов А. Т.,

Бычкова Е. С.,
Центр развития и защиты
конкурентной политики,
010000, Казахстан,
г. Нур-Султан,
пр-т Мангилик Ел, д. 8,
Дом министерств, 3-й под.,
оф. 803

Аннотация

Исследованы основные направления совершенствования антимонопольного и проконкурентного регулирования цифровых платформ. Рассмотрены подходы законодателей отдельных государств — членов ЕАЭС к антимонопольной регламентации цифровых рынков, зарождающаяся правоприменительная практика.

На основе анализа предложений по внесению изменений в Предпринимательский кодекс Республики Казахстан, практики антимонопольного нормотворчества других государств авторы формулируют рекомендации к выработке подходов регулирования функционирования цифровых платформ.

Изучены нормотворческие и экспертные подходы к определению цифровых платформ для целей антимонопольного регулирования, современные классификации субъектов цифровых рынков, рассматриваемых в качестве объектов антимонопольного регулирования.

Исследована практика антимонопольного регулирования цифровых рынков в ЕС, Китае и США.

Отражена содержательная характеристика введенного в понятийный оборот термина “gatekeeper” («привратник»), раскрывающего приоритетные характеристики поведения основной цифровой платформы для создания наиболее взвешенного режима регуляторных норм в области антимонопольного правоприменения.

Ключевые слова: цифровые рынки, антимонопольное регулирование, цифровые платформы, цифровые гиганты, гейткиперы.

Для цитирования: Князева И. В., Айтжанов А. Т., Бычкова Е. С. Цифровые платформы как объекты регулирования: проблемы совершенствования антимонопольного законодательства в государствах — членах ЕАЭС // Российское конкурентное право и экономика. 2021. № 4 (28). С. 8—17, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-8-17>

Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Digital Platforms as Objects of Regulation: Issues of Development of Antitrust Legislation in the EAEU Member States

Irina V. Knyazeva*,

Center for Competition Policy and Economics of the Siberian Institute of Management (Branch of the RANEPa),
Nizhegorodskaya str., 6,
Novosibirsk, 630102, Russia

Aldash T. Aitzhanov,

Yelena S. Bychkova,

Center for Competition Policy Development and Protection,
Mangilik el ave., 8, House of Ministries, 3rd entrance, off. 803,
Nur-Sultan, 010000, Kazakhstan

Abstract

The main directions of development of antitrust and competitive regulation of digital platforms were investigated. Approaches of legislators of individual EAEU member states to antitrust regulation of digital markets, emerging law enforcement practice were considered.

Based on the analysis of proposals for amending the Entrepreneurs Code of the Republic of Kazakhstan, the practice of antitrust rulemaking of other states, the authors formulate recommendations for developing approaches to regulating digital platforms.

Normative and expert approaches to the definition of digital platforms for the purposes of antimonopoly regulation and also modern classifications of digital market entities considered as objects of antimonopoly regulation were investigated.

The practice of antitrust regulation of digital markets in the EU, China and the USA has been investigated.

The article reflects the content characteristics of the term “gatekeeper”, introduced for the first time, which reveals the priority characteristics of the behavior of the main digital platform for creating the most balanced regime of regulatory norms in the field of antitrust enforcement.

Keywords: *digital markets, antitrust regulation, digital platforms, digital giants, gatekeepers.*

For citation: Knyazeva I. V., Aitzhanov A. T., Bychkova Ye. S. Digital platforms as objects of regulation: issues of development of antitrust legislation in the EAEU member states // Russian Competition Law and Economy. 2021;(4(28):8-17 (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2021-4-28-8-17>

The authors declare no conflict of interest.

Введение

Вопросы правового регулирования (включая антимонопольное (конкурентное) законодательство) различных сфер функционирования субъектов цифровых рынков, инновационных технологических решений и методов их реализации в последние годы стимулировали широкую отраслевую, институциональную, методологическую дискуссию.

Среди причин такого интереса к «цифровой» тематике могут быть выделены:

- 1) кардинальная трансформация традиционных рынков, отраслей и бизнес-моделей благодаря использованию цифровых технологий;
- 2) появление рынков с нулевой ценой, для которых стала характерна не классическая система транзакций и смены собственника, а формирование зон прибыли через сетевые эффекты;
- 3) новизна и неизученность особенностей платформенной экономики;
- 4) глобальность и безграничность (безюрисдикционность) цифровых процессов, происходящих в сети Интернет;
- 5) невозможность применения традиционных подходов правового регулирования.

Агентство по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан также не осталось в стороне от вопроса регулирования цифровых рынков. В рамках законопроекта «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам защиты конкуренции», который внесен в Мажилис (нижняя палата) Парламента Республики Казахстан в сентябре текущего года (далее — Законопроект), были представлены новации, устанавливающие: 1) компетенцию антимонопольного органа по утверждению методики по проведению анализа состояния конкуренции на рынке цифровых услуг (далее — Методика); 2) критерии доминирования субъектов на цифровых рынках. Указанные положения планировались к включению в качестве поправок в Предпринимательский кодекс Республики Казахстан (далее — ПК РК)¹.

Авторы подробно исследовали положения относительного доминирования на цифровых рынках, которые содержались в первой редакции Законопроекта, в публикации «Антимонопольное/конкурентное регулиро-

вание цифровых рынков в Казахстане: какой инструментарий нужен регулятору» [1]².

В процессе обсуждения Законопроекта с субъектами предпринимательского сообщества в рамках законотворческого процесса из него были исключены критерии доминирования субъектов цифровых рынков, а сохранилась лишь компетенция антимонопольного органа по утверждению Методики.

Исключив внедрение в ПК РК четко сформулированных регуляторных положений, Антимонопольное ведомство РК приняло подход, в соответствии с которым законодательные нормы должны основываться на результатах анализа соответствующей правоприменительной практики. Поскольку в Казахстане антимонопольная практика на цифровых рынках пока не наработана, кроме собственных разработок, регулятор будет изучать и адаптированно использовать подходы, разработанные иностранными ведомствами.

Настоящая публикация посвящена исследованию некоторых проблемных вопросов, которые должны быть решены как антимонопольным ведомством РК, так и ведомствами других стран Евразийского экономического союза при разработке подходов антимонопольного/конкурентного регулирования цифровых рынков.

Актуальность выработки подходов антимонопольного/конкурентного регулирования цифровых рынков в государствах — членах Евразийского экономического союза

За последний год во многих юрисдикциях, включая государства — члены ЕАЭС, наблюдается активность регуляторов по возбуждению антимонопольных расследований в отношении цифровых компаний. Так, ФАС России 27 октября 2021 г. возбудила дело против Apple в связи с неисполнением компанией предупреждения о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, состоявшего в запрете разработчикам приложений информировать пользователей о возможностях оплаты за пределами AppStore³. 19 апреля 2021 г. ФАС России открыла дело против компании Google в связи с признаками злоупотребления доминирующим положением на рынке сервисов видеохостинга YouTube⁴. Агентство по защите и развитию конкуренции Республики

¹ Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития конкуренции». Электронное Правительство Республики Казахстан. URL: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=7392057> (Дата обращения: 15.09.2021).

² Князева И., Айтжанов А., Бычкова Е. Антимонопольное/конкурентное регулирование цифровых рынков в Казахстане: какой инструментарий нужен регулятору. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32601987 (Дата обращения: 15.09.2021).

³ ФАС возбудила дело в отношении APPLE. URL: <https://fas.gov.ru/news/31574> (Дата обращения: 27.10.2021).

⁴ ФАС возбудила дело в отношении GOOGLE LLC. URL: <https://fas.gov.ru/news/31258> (Дата обращения: 10.09.2021).

Казахстан начало проверку рынка агрегаторов такси⁵. ЕЭК рассматривает заявления о злоупотреблении доминирующим положением компаниями «Яндекс» и «Мэйл»⁶. ЕЭК проводит расследования на трансграничном рынке предоставления услуг размещения рекламы в поисковой выдаче цифровых экосистем⁷, а также на трансграничном рынке предоставления услуг доступа к сервису агрегаторов такси⁸.

Напомним, согласно Договору о Евразийском экономическом союзе ЕЭК рассматривает заявления, проводит расследования, возбуждает и рассматривает дела о нарушениях общих правил конкуренции, которые оказывают или могут оказать негативное влияние на конкуренцию на трансграничных рынках, на основании обращений уполномоченных органов государств-членов, хозяйствующих субъектов (субъектов рынка) государств-членов, органов власти государств-членов, физических лиц или по собственной инициативе. Таким образом, несмотря на то, что расследование нарушений осуществляется наднациональным органом, действия субъектов, в отношении которых проводятся расследования, оказывают влияние на конкуренцию и на локальных рынках стран — участниц Союза.

В настоящее время в Агентстве по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан находится обращение ООО «Яндекс» с жалобой на действия компании Google. По мнению Яндекса, Google злоупотребляет своим доминирующим положением на рынке предустанавливаемых магазинов приложений для мобильных устройств на базе операционной системы Android на территории Казахстана путем создания преимущественных условий для собственных мобильных приложений и сервисов для ОС Android, тем самым затрудняя и делая невозможным доступ на рынок для конкурентов — других разработчиков мобильных приложений и сервисов для ОС Android⁹. По характеру требований и замечаний этот кейс похож на дело между этими же компаниями, которое в 2014 г.

рассматривалось Федеральной антимонопольной службой России¹⁰.

За период с начала 2021 г. ведущий портал в сфере антимонопольного/конкурентного регулирования Global Competition Review¹¹ сообщил о следующих расследованиях и иных действиях регуляторов в отношении цифровых компаний: Европейская комиссия обвинила Apple в злоупотреблении доминирующим положением в App Store; Facebook оспаривает в суде Великобритании полномочия Управления по защите конкуренции и рынкам (СМА) в отношении сделки по Giphy; австралийский регулятор признал Apple и Google доминантами на рынке магазинов приложений и рекомендовал им предоставить пользователям более широкие возможности изменения предустановленных приложений, а также расширить формы оплаты; Apple получила вторую жалобу относительно обновления условий конфиденциальности. Китайский регулятор оштрафовал e-commerce-гиганта компанию Alibaba за нарушение антимонопольных законов на 2,78 млрд долл. США. Франция оштрафовала компанию Google на 500 млн евро за нарушения использования контента. Австралийское антимонопольное ведомство начало расследование в отношении незаконного требования хранить информацию о банковских картах в Apple Pay. Корейское антимонопольное ведомство наложило на Google штраф в размере 50 млн евро за злоупотребление доминирующим положением, за то, что производители смартфонов не могли устанавливать или разрабатывать конкурирующие операционные системы. Регуляторы Индии, Германии, Кореи, Австралии, Китая и Турции так или иначе реагировали на действия Apple, WhatsApp, Facebook, Google, Alibaba.

Международные регуляторные подходы: последние инициативы

Европейский союз. В антимонопольных ведомствах многих стран рассматриваются поправки к действующему законодательству о конкуренции (Китай, Великобритания, Австралия, Франция и др.), определяющие специфику регулирования цифровых рынков. Одним из ключевых инфлуенсеров в этом направлении можно считать Евросоюз, включая разработки Еврокомиссии, а также законодотворчество Германии, где в одной из первых стран мира внедрено законодательное регулирование цифровых платформ. В декабре 2020 г. Европейская комиссия внесла на широкое обсуждение проекты Digital Markets

⁵ Рынок агрегаторов такси проверяют в Казахстане. URL: <https://www.nur.kz/society/1938988-rynok-agregatorov-taksi-proveryat-v-kazahstane/> (Дата обращения: 28.10.2021).

⁶ ЕЭК рассматривает заявления о злоупотреблении доминирующим положением компаниями «Яндекс» и «Мэйл». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/14-01-2021-4.aspx> (Дата обращения: 30.08.2021).

⁷ ЕЭК начала расследование практики дискриминации бизнеса со стороны цифровых экосистем // Конкуренция и право. URL: <https://cljournal.ru/news/21648/> (Дата обращения: 10.09.2021).

⁸ ЕЭК начала расследование на рынке агрегаторов такси в связи с возможными нарушениями. URL: <https://tass.ru/ekonomika/11089845> (Дата обращения: 15.08.2021).

⁹ «Яндекс» обратился к антимонопольным органам Казахстана из-за действий Google. URL: <https://zonakz.net/2021/02/25/yandeks-obratilsya-k-antimonopolistam-kazahstana-iz-za-dejstvij-google/> (Дата обращения: 16.08.2021).

¹⁰ Решение по делу № 1-14-21/00-11-15. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/ad-54066-15/> (Дата обращения: 15.08.2021).

¹¹ Global Competition Review. URL: <https://globalcompetitionreview.com/news> (Дата обращения: 20.10.2021).

Act¹² и Digital Services Act¹³. Оба документа направлены на регулирование деятельности цифровых компаний: DMA на развитие конкуренции на рынке, а DSA на обеспечение безопасности данных и защиту пользователей от нелегального контента.

По мнению некоторых изданий, несмотря на отсутствие собственных технологических цифровых гигантов, Евросоюз может стать «законодателем мод» в регулировании BigTech¹⁴.

Важно отметить, что указанные акты являются комплексными нормативно-правовыми документами, в целом регулирующими деятельность цифровых платформ, содержащими в том числе и нормы антимонопольного/конкурентного законодательства.

Авторы статьи поддерживают подход европейских регуляторов и мнение европейских экономистов о том, что «платформатизация» экономики не является исключительно проблемой конкуренции и антимонопольного регулирования, а влияние основных платформ гораздо более серьезное в отношении «цифрового общества». Соответственно, регулирование платформ — вопрос не конкурентной, а инфраструктурной политики в целом¹⁵.

Китай, являясь одной из ведущих цифровых держав, учитывая огромную и отчасти в силу своей «закрытости» от иностранных цифровых платформ уникальную правоприменительную практику, имеет возможность выявить такие эффекты влияния «цифры» на экономику и сформулировать такие модели регулирования, которые могут быть недоступны ведомствам других стран. За 2020 г. китайское ведомство завершило расследования по 109 монопольным кейсам. В начале 2021 г. Антимонопольный комитет Госсовета КНР опубликовал Антимонопольные методические рекомендации для платформенной экономики¹⁶. В апреле 2021 г. Верховный суд Китая заявил о планах по ужесточению судопроизводства с це-

лью сформировать более эффективное регулирование для платформенной экономики¹⁷.

А. Иванов, директор Института права и развития ВШЭ-Сколково, директор Антимонопольного центра БРИКС, прокомментировал усиление борьбы властей КНР с монополистическим поведением и недобросовестной конкуренцией интернет-гигантов, отметив, что Китай может показать пример антимонопольного регулирования цифровых платформ: «...если Китай выработает эффективные инновационные подходы в антимонопольном регулировании цифровых платформ, то весь мир будет очень внимательно следить за развитием событий и, возможно, учиться у наших китайских коллег»¹⁸.

США. Важно выделить основные направления деятельности по формированию рекомендаций и подходов к антимонопольному регулированию цифровых платформ со стороны судов и органов власти США. Специфичность ситуации заключается в том, что большинство цифровых гигантов, оказывающих влияние не только на конкуренцию, но и на работу Интернета в целом (Google, Facebook), зарегистрированы в США и не имеют возможности игнорировать претензии властей. Отчасти по этой причине сами компании BigTech выражают готовность помочь в формировании адекватного регулирования. Один из аргументов, который звучит повсеместно в отношении попыток регулирования технологий, — закон не может успеть за их развитием. По мнению представителей американских цифровых компаний, для того, чтобы выработать гибкую политику, которая бы не нарушила процесс развития технологий, законодателям следует понять, как разрабатывались технические стандарты, которые создали цифровую революцию. Для этих целей компании должны объединиться, чтобы договориться о том, как именно все будет работать, и это будут не технические стандарты, а поведенческие¹⁹. В 2019 г. Facebook уже делал попытку регулирования своей же деятельности — издавал документ формата white paper по регулированию онлайн-контента. В марте 2021 г. в Конгрессе США поднимался вопрос о создании специального федерального агентства по регулированию деятельности цифровых платформ, при этом преобладающее большинство голосов было отдано за то, чтобы расширить полномочия Федеральной торговой

¹² The Digital Markets Act: Ensuring Fair and Open Digital Markets. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en (Дата обращения: 15.08.2021).

¹³ The Digital Services Act Package. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package> (Дата обращения: 15.08.2021).

¹⁴ «Впереди планеты всей»: как Европа становится главным борцом с ИТ-гигантами. URL: https://www.gazeta.ru/tech/2021/04/07_a_13550312.shtml (Дата обращения: 03.10.2021).

¹⁵ Christoph Busch. Regulation of Digital Platforms as Infrastructures for Services of General Interest. URL: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/17836.pdf> (Дата обращения: 29.10.2021).

¹⁶ Антимонопольные методические рекомендации Антимонопольного комитета Госсовета КНР для платформенной экономики. URL: <https://ild.hse.ru/news/443021375.html> (Дата обращения: 20.09.2021).

¹⁷ China's supreme court eyes tougher antitrust proceedings. URL: <https://www.globaltimes.cn/page/202104/1221856.shtml> (Дата обращения: 18.08.2021).

¹⁸ Эксклюзив: Китай может стать примером в сфере антимонопольного регулирования цифровых платформ. URL: http://russian.news.cn/2021-03/27/c_139839019.htm (Дата обращения: 23.08.2021).

¹⁹ Facebook Says It Supports Internet Regulation. Here's an Ambitious Proposal That Might Actually Make a Difference. URL: <https://time.com/5952630/facebook-regulation-agency/> (Дата обращения: 20.08.2021).

комиссии, имеющей компетенции по контролю неконкурентными деловыми практиками. К компетенции такого агентства будет относиться разработка стандартов, правил и кодексов поведения для крупнейших цифровых платформ.

Учитывая объективную сложность вопроса, можно отметить, что большинство стран идет по пути создания условий для фокусного наблюдения за деятельностью платформ, а также разработки документов рекомендательного характера, чтобы сформировать максимально эффективное и адекватное комплексное регулирование.

Так, Комиссией по справедливой торговле Японии разработан рекомендательный документ — Руководство, касающееся злоупотребления превосходящей переговорной позицией при сделках между операторами цифровых платформ и пользователями, которые предоставляют персональные данные (*перевод авторов*) (Guidelines Concerning Abuse of a Superior Bargaining Position in Transactions between Digital Platform Operators and Consumers that Provide Personal Information, etc.)²⁰.

Управление по защите конкуренции и рынкам Великобритании подготовило Отчет по исследованию рынка онлайн-платформ и цифровой рекламы (Report in the Market Study into Online Platforms and Digital Advertising)²¹, а в декабре 2020 г. опубликовало свои предложения по регулированию цифровых рынков. В апреле 2021 г. в Великобритании создано специальное подразделение CMA Digital Markets Unit, основной задачей которого определено начало разработки будущего проконкурентного режима для цифровых платформ, включая разработку кодекса поведения для цифровых гигантов²².

Правительство **Австралии** поручило Австралийской комиссии по конкуренции и вопросам защиты потребителей (ACCC) разработать кодекс поведения для цифровых платформ. В кодекс войдут нормы, регулирующие обмен данными, ранжирование и отображение новостного контента, монетизацию и распределение доходов от новостей, а также механизмы правоприменения, наказания и разрешения споров²³. Австралия одна из первых

внесла в законодательство о конкуренции положения о регулировании цифровых платформ, но этому предшествовало создание в рамках АССС подразделения, которое несколько лет занималось исследованиями влияния платформ на конкуренцию²⁴.

ЕАЭС. Евразийской экономической комиссией в марте текущего года представлен Обзор антимонопольного регулирования цифровых рынков, в котором содержатся отдельные рекомендации к формированию подходов к регулированию, которые могут быть использованы антимонопольными ведомствами государств — членом Союза²⁵.

ФАС России определила пять базовых принципов взаимодействия участников цифровых рынков²⁶.

Цифровые платформы как объекты антимонопольного регулирования в ЕАЭС

Казахстан. Основным объектом антимонопольного (конкурентного) регулирования на цифровых рынках является их ключевой элемент — цифровые платформы. Казахстанское законодательство не содержит понятия «цифровая платформа», и в казахстанской правовой доктрине на момент подготовки публикации попыток исследовать специфику платформенной экономики пока не предпринималось.

В Законопроекте в целях проведения анализа состояния конкуренции на цифровых рынках предложено следующее понятие цифровой платформы, которое, по мнению авторов, не содержит всех необходимых характеристик такого субъекта рынка и может быть широко истолковано при правоприменении: «Под цифровой платформой понимается технологическая платформа, предназначенная для обеспечения взаимодействия ее пользователей с использованием сети Интернет» [1]²⁷.

²⁰ Guidelines Concerning Abuse of a Superior Bargaining Position in Transactions between Digital Platform Operators and Consumers that Provide Personal Information, etc. URL: https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217_DP.html (Дата обращения: 18.09.2021).

²¹ Online platforms and digital advertising market study. URL: <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study> (Дата обращения: 18.09.2021).

²² Digital Markets Unit. URL: <https://www.gov.uk/government/collections/digital-markets-unit>. (Дата обращения: 19.09.2021).

²³ 'Urgent' code of conduct needed for digital platforms. URL: <https://citynews.com.au/2020/urgent-code-of-conduct-needed-for-digital-platforms/> (Дата обращения: 13.10.2021).

²⁴ Australian Competition and Consumer Commission. URL: <https://www.accc.gov.au/focus-areas/digital-platforms> (Дата обращения: 18.09.2021).

²⁵ Обзор «Конкурентное (антимонопольное) регулирование на цифровых рынках». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/cpol/konkurentpol/Documents/%d0%9e%d0%b1%d0%b7%d0%be%d1%80%20%d0%bf%d0%be%20%d0%a6%d0%b8%d1%84%d1%80%d0%b5%20%d0%bd%d0%b0%20%d1%81%d0%b0%d0%b9%d1%82.pdf> (Дата обращения: 01.09.2021).

²⁶ ФАС определила пять принципов работы цифровых платформ. URL: <https://iz.ru/1208682/2021-08-17/fas-opredelila-piat-printcipov-raboty-tcifrovyykh-platform> (Дата обращения: 01.09.2021).

²⁷ Подробнее см.: Князева И., Айтжанов А., Бычкова Е. Антимонопольное/конкурентное регулирование цифровых рынков в Казахстане: какой инструментарий нужен регулятору. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32601987 (Дата обращения: 10.10.2021).

В Российской Федерации также была попытка закрепить понятие цифровой платформы в антимонопольном законодательстве, но после экспертных дискуссий от такого решения отказались.

В рамках наднационального регулирования ЕАЭС следующее определение приведено в Решении Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 г.»: «Цифровая платформа — система средств, поддерживающая использование цифровых процессов, ресурсов и сервисов значительным количеством субъектов цифровой экосистемы и обеспечивающая возможность их бесшовного взаимодействия».

В обзоре «Конкурентное (антимонопольное) регулирование на цифровых рынках», подготовленном ЕЭК, само понятие цифровой платформы, которое было бы рекомендовано к использованию в законодательстве, не сформулировано, но приведена информация об инструментах цифровых платформ, среди которых: устройства (телефоны, планшеты), программные продукты (ОС, браузеры) и информационные цифровые сервисы (поисковые движки, социальные сети). А также перечислены функциональные задачи цифровых платформ: вход на платформу для потребителей для выбора товаров или услуг; возможность для предпринимателей предлагать свои товары или услуги; обеспечение взаимодействия²⁸.

Европа. В Докладе ОЭСР «Введение в онлайн-платформы и их роль в цифровой трансформации» (далее — Доклад ОЭСР) термин «онлайн-платформа» определен как «цифровой сервис, обеспечивающий взаимодействие между двумя и более отдельными, но взаимозависимыми группами пользователей (физических или юридических лиц), взаимодействующих через такие сервисы с использованием сети Интернет»²⁹. Наряду с указанным определением выделены такие возможности платформы, как сбор и использование данных о таком взаимодействии между пользователями. Хотя в этом же Докладе указано, что пока нет общепринятого определения цифровых платформ, и достойных

определений для разных аспектов цифровых платформ множество.

Определение, приведенное в Докладе ОЭСР, указывает на ключевые характеристики платформ: множественность групп пользователей и взаимозависимость пользователей, поскольку именно взаимозависимость является одним из критериев, на основании которого, в частности, можно сделать выводы о взаимном влиянии групп или наличии/отсутствии сетевых эффектов — одного из ключевых признаков цифровых платформ. При этом пользователями могут быть не только физические, но и юридические лица, а также государственные организации, которые в свою очередь могут быть продавцами, покупателями или работодателями.

В Докладе ОЭСР констатируется, что не все платформы одинаковы, и даже сформулировать универсальную классификацию платформ сложно, а тем более рассматривать вопрос о выработке единого универсального подхода. Скорее можно обсуждать вопрос об индивидуальности платформ, что, в свою очередь, может фокусировать внимание на особенностях регулирования.

В Докладе сделана попытка классифицировать платформы по основаниям: функциональности, типу пользователей, типу собираемых данных, цели использования данных, источнику доходов, но тем не менее указано, что для разных целей могут быть выделены и иные типы платформ. Можно предположить, что для разных типов платформ будет выработано особое регулирование в разных отраслях законодательства.

Китай. Под интернет-платформой в Антимонопольных методических рекомендациях для платформенной экономики понимается форма коммерческой организации, которая за счет сетевых информационных технологий позволяет двум или более взаимозависимым субъектам взаимодействовать согласно правилам, установленным определенным носителем, для совместного создания ценностей³⁰.

Цифровые гиганты. В европейских проектных документах, которые послужат основой для законодательного регулирования, технологические гиганты выделены в категорию, для которой будет выработан специальный режим регулирования, и, учитывая рыночную власть таких субъектов, именно такая задача определена регуляторами как ключевая.

В соответствии с положениями Digital Markets Act вводится особый термин «gatekeeper» («привратник»), раскрывающий следующие характеристики поведения основной цифровой платформы:

²⁸ Обзор «Конкурентное (антимонопольное) регулирование на цифровых рынках». URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/act/caa/cpol/konkurentpol/Documents/%d0%9e%d0%b1%d0%b7%d0%be%d1%80%20%d0%bf%d0%be%20%d0%a6%d0%b8%d1%84%d1%80%d0%b5%20%d0%bd%d0%b0%20%d1%81%d0%b0%d0%b9%d1%82.pdf> (Дата обращения: 01.09.2021).

²⁹ An Introduction to Online Platforms and Their Role in Digital Transformation. URL: https://read.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/an-introduction-to-online-platforms-and-their-role-in-the-digital-transformation_53e5f593-en#page22 (Дата обращения: 02.09.2021).

³⁰ Антимонопольные методические рекомендации Антимонопольного комитета Госсовета КНР для платформенной экономики. Официальный сайт Высшей школы экономики. URL: <https://ild.hse.ru/news/443021375.html> (Дата обращения: 18.09.2021).

- провайдер платформы, имеющей значительное влияние на внутренний рынок страны;
- провайдер платформы, важной для коммуникации компаний и потребителей;
- провайдер платформы, занявшей устойчивую позицию на рынке страны, при этом отсутствуют явные проявления снижения ее значимости в течение среднесрочной перспективы.

Положения DMA указывают на некоторое количественно закреплённое положение, отражающее статус доминанта на рынке и более похожее на закрепление статуса субъекта естественных монополий.

Второе важное положение — регулятору предлагает установить критерии, при достижении которых платформы будут подлежать регулированию DMA:

- оборот платформы — 6,5 млрд евро за последние три года;
- капитализация рынка, на котором функционирует платформа, достигает 65 млрд евро за год;
- платформа функционирует в трех государствах — членах ЕС;
- платформа имеет 45 миллионов пользователей из ЕС или 10 тысяч пользователей-компаний из ЕС за последний год.

При установлении статуса gatekeeper потребность в обязательном применении классических инструментов анализа рынка может принимать особые формы.

В соответствии с DMA с получением статуса «привратника» платформа обязана:

1. Не использовать персональные данные пользователей, полученные из других источников кроме платформы, включая иные сервисы «привратника», а также полученные от третьих лиц.
2. Не устанавливать ограничения на приобретение или продажу товаров либо получение, предоставление услуг через другие платформы на отличных условиях.
3. Не запрещать взаимодействие (включая продажу товаров и услуг) между продавцами и потребителями в обход платформы.
4. Не запрещать продавцам обращаться в органы власти с жалобами на действия «привратника».
5. Не навязывать продавцам собственные сервисы идентификации.
6. Не устанавливать в качестве условия использования платформы регистрацию на другой платформе.
7. Предоставлять рекламодателям и распространителям рекламы по их запросу информацию о ценах и вознаграждении.

Интересны анализ и выводы, сделанные европейскими экономистами Робертом Чованкуликом (R. Chovanculiak) и другими относительно DMA о том, что Digital Market Act имеет существенные недостатки, которые могут привести к серьезным негативным последствиям в виде замедления развития инноваций. По мнению ав-

торов, гейткиперы не являются доминантами в отношении экономики в целом. Единственное место, где они действительно имеют возможность устанавливать правила игры, — это их собственные платформы [5]³¹.

В **Великобритании** для цифровых гигантов, имеющих значительную рыночную власть, будет разработан кодекс поведения при взаимодействии с потребителями и конкурентами. Такой цифровой кодекс будет определять основные принципы честной торговли, открытый выбор, доверие и прозрачность, а также установит, что будет являться приемлемым поведением платформ с конкурентами и пользователями³².

Германский законодатель ввел специальные регуляции для цифровых платформ — «компаний, имеющих огромное значение для конкуренции на множестве рынков» — «супер-доминантов». В случае если платформа будет признана статус-супер-доминантом и это будет подтверждено судом, платформе могут быть запрещены следующие действия:

1. Предоставление преимуществ (self-preferencing) собственным продуктам или услугам при конкуренции с другими пользователями платформы.
2. Распространение доминирующего положения на новые рынки путем, к примеру, необоснованного объединения продуктов или услуг без предоставления выбора или привязки продуктов или услуг.
3. Препятствие взаимодействию с другими сервисами или препятствие переносимости данных, что могло бы облегчить множественную адресацию (multi-homing).
4. Предоставление пользователям коммерческих компаний недостаточной информации об объеме, качестве или возможностях услуг платформы, чтобы затруднить им оценку услуги.
5. Требование преимуществ от компаний для продажи своих продуктов или услуг на платформе³³.

³¹ Robert Chovanculiak. Economic analysis of Digital Markets Act. URL: <https://www.eureporter.co/business/digital-single-market/2021/06/25/economic-analysis-of-digital-markets-act/> (Дата обращения: 29.10.2021).

³² New competition regime for tech giants to give consumers more choice and control over their data, and ensure businesses are fairly treated. URL: <https://www.gov.uk/government/news/new-competition-regime-for-tech-giants-to-give-consumers-more-choice-and-control-over-their-data-and-ensure-businesses-are-fairly-treated> (Дата обращения: 29.10.2021).

³³ Germany Adopts New Competition Rules for Tech Platforms (Дата обращения: 29.10.2021) URL: <https://www.jonesday.com/en/insights/2021/01/germany-adopts-new-competition-rules#:~:text=Six%20Key%20Takeaw,Germany%20is%20among%20the%20first%20major%20jurisdictions%20to%20adopt,rules%20for%20digital%20platform%20companies.&text=The%20amendments%20establish%20a%20new,that%20is%20necessary%20to%20compete> (Дата обращения: 29.10.2021).

Выводы

1. Изучение проектов нормативных правовых актов и рекомендательных документов, проходящих общественное обсуждение, показывает, что наметились два принципиально различающихся пути регулирования: выделение цифровых гигантов и придание им статуса гейткипера со всеми последствиями жесткого контроля (некоторый аналог регулирования естественных монополий) и регулирование поведения средних и мелких цифровых платформ на основе общих принципов и инструментов конкуренции.

2. В силу глобальности и эффектов масштаба цифровых гигантов их доминирование можно считать «предустановленным». У регуляторов, в особенности в тех странах, где нет локальных игроков, оказывающих аналогичные услуги, не возникает объективной необходимости проводить анализ рынка, чтобы определить, к примеру, доминирование компаний на отдельных товарных рынках. Примером этому могут служить обвинения в адрес Google о нарушениях использования контента и персональных данных, выдвинутые, соответственно, антимонопольными ведомствами Франции и Австралии.

В такой ситуации наиболее эффективным подходом является разработка кодекса поведения для цифровых гигантов. И к разработке такого кодекса, поскольку речь идет о регулировании глобальных компаний, должны быть привлечены государственные коалиции (например ЕАЭС) и сами цифровые гиганты.

3. Полезной для реализации представляется также идея создания отдельного регуляторного института, который необязательно будет представлять контрольно-надзорный орган, а будет отражать системный интерес всех заинтересованных сторон и проявляться в создании и поддержке кодекса поведения таких транснациональных компаний в сети Интернет [2, 3].

4. В связи с тем, что традиционные подходы к анализу рынка не вполне применимы, логичной представляется разработка особого подхода к определению влияния рыночной власти цифровых платформ на экономику в целом, а не на конкретный рынок, поскольку с развитием технологий старые рынки будут закономерно исчезать и антимонопольное регулирование, основанное на формальных подходах, может стать тормозом развития инноваций.

5. Цифровые платформы, несомненно, полезны для развития конкуренции как на рынках цифровых услуг, так и на смежных рынках: доступ к глобальному рынку, снижение издержек, связанных с организацией и ведением бизнеса, снижение стоимостей для потребителей, снижение входных барьеров, рост индивидуального малого и среднего предпринимательства. В связи с этим оценка негативного влияния платформ

на конкуренцию — вопрос, требующий перманентного изучения, поскольку, являясь технологичными субъектами, платформы могут и будут непрерывно развиваться и трансформироваться.

6. В качестве одного из подходящих кейсов, на основании которого может быть проведен комплексный анализ влияния цифровых платформ на конкуренцию, допустимо использовать расследование, проводимое ЕЭК на трансграничных рынках в отношении агрегаторов услуг такси.

Несмотря на наличие причин, которые повлекли антимонопольное расследование, нельзя нивелировать и позитивное влияние цифровых технологий на рынок перевозок такси: повышение качества и удобства оказания услуги потребителям, скорость и удобство получения и принятия заказа поставщиками услуг, популяризация использования такси, а также, главное, получение основного или дополнительного заработка водителями. В июле 2021 г. Совет Евразийской экономической комиссии объявил о необходимости разработки подходов оценки цифровых рынков, функционирующих на территориях государств — членов ЕАЭС³⁴. Представляется правильным, если в рамках оценки цифровых рынков будет определяться и позитивный эффект влияния инноваций как на конкретный рынок, так и на экономику страны или региона. ■

Литература

1. Князева И., Айтжанов А., Бычкова Е. Антимонопольное/конкурентное регулирование цифровых рынков в Казахстане: какой инструментарий нужен регулятору. URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32601987 (Дата обращения: 10.10.2021) [Knyazeva I., Aitzhanov A., Bychkova E. Antimonopoly/Competitive regulation of digital markets in Kazakhstan: what tools the regulator needs] URL: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=32601987 (Accessed: 10.10.2021).
2. Коваленко А. И. Технологические гиганты на цифровых рынках — результат провала регулятора // Современная конкуренция. 2020. Т. 14. № 4 (80). С. 5—24. <https://doi.org/10.37791/1993-7598-2020-14-4-5-24> [Kovalenko A. I. Technological giants on digital markets as a result of a regulator failure // Modern competition. 2020;14(4(80):5-24 (In Russ.)]. <https://doi.org/10.37791/1993-7598-2020-14-4-5-24>.

³⁴ В право ЕАЭС внесут изменения по оценке состояния конкуренции на цифровых рынках. URL: <https://eec.eaeunion.org/news/v-pravo-eaes-vnesut-izmeneniya-po-otsenke-sostoyaniya-konkurentsii-na-tsifrovyyh-rynках/> (Дата обращения: 29.10.2021).

3. Коваленко А. И. Ограничение рыночной власти цифровых платформ // Современная конкуренция. 2020. Т. 14. № 2 (78). С. 89—105.
<https://doi.org/10.37791/1993-7598-2020-14-2-89-105> [Kovalenko A. I. Limits of market power of digital platforms // Modern competition. 2020;14(2(78):89-105 (In Russ.)],
<https://doi.org/10.37791/1993-7598-2020-14-2-89-105>
4. Christoph Busch. Regulation of Digital Platforms as Infrastructures for Services of General Interest.
URL: <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/17836.pdf>
5. Robert Chovanculiak. Economic analysis of Digital Markets Act.
URL: <https://www.eureporter.co/business/digital-single-market/2021/06/25/economic-analysis-of-digital-markets-act/>

Сведения об авторах

Князева Ирина Владимировна: доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра конкурентной политики и экономики филиала РАНХиГС Сибирского института управления
ORCID: 0000-0002-2594-111X
irknyazeva@yandex.ru

Айтжанов Алдаш Турдыкулович: кандидат экономических наук, доцент, руководитель АО «Центр развития и защиты конкурентной политики»
ORCID: 0000-0002-8462-3197
aitzhanov@czk.kz

Бычкова Елена Сергеевна: кандидат юридических наук, Советник АО «Центр развития и защиты конкурентной политики»
ORCID 0000-0002-3802-3529
bychkova@czk.kz

Статья поступила в редакцию: 06.08.2021
Одобрена после рецензирования: 08.11.2021
Принята к публикации: 19.11.2021
Дата публикации: 29.12.2021

The article was submitted: 06.08.2021
Approved after reviewing: 08.11.2021
Accepted for publication: 19.11.2021
Date of publication: 29.12.2021