



**Конференция Организации
Объединенных Наций
по торговле и развитию**

Distr.: General
24 April 2024
Russian
Original: English

Совет по торговле и развитию
Комиссия по торговле и развитию
Межправительственная группа экспертов
по законодательству и политике
в области конкуренции
Двадцать вторая сессия
Женева, 3–5 июля 2024 года
Пункт 5 предварительной повестки дня

**Обеспечение соблюдения антимонопольного
законодательства на цифровых рынках и в цифровых
экосистемах: проблемы и возможные решения**

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Цифровая экономика продолжает играть возрастающую роль в экономическом развитии и привлекает внимание антимонопольных органов по всему миру в связи с различными проблемами в области конкуренции, возникающими в процессе ее функционирования. Проблемы, обусловленные значительным экономическим влиянием крупных платформ, вызывают озабоченность правительств и антимонопольных органов.

В настоящей записке представлена информация о последних изменениях, включая правоприменительную практику по делам о злоупотреблении рыночным влиянием и по делам о контроле за слияниями, поправки к законодательству для противодействия антиконкурентной практике в цифровой экосистеме и другие виды инициатив, включая акты «мягкого права», а также рассмотрены проблемы, с которыми сталкиваются правительства и антимонопольные органы в этой области. Развивающимся странам рекомендуется укреплять региональное и международное сотрудничество в целях скоординированного повышения эффективности действий антимонопольных органов для решения проблем на цифровых рынках.



I. Введение

1. Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции на своей двадцать первой сессии просила секретариат ЮНКТАД подготовить в качестве справочной документации для рассмотрения на двадцать второй сессии Межправительственной группы экспертов доклад по вопросу обеспечения соблюдения антимонопольного законодательства на цифровых рынках и в цифровых экосистемах с указанием существующих проблем и возможных решений¹.
2. За последние два десятилетия произошла трансформация, вызванная стремительным развитием цифровой экономики. Цифровые платформы выросли из технологических разработок и привели к появлению новых бизнес-моделей и новых продуктов и услуг². Кроме того, расширение использования онлайн-услуг во время пандемии позволило цифровым платформам стать более крупными и влиятельными³. Эта трансформация сопряжена с проблемами и рисками, например, из-за высокого уровня концентрации на цифровых рынках, представленных глобальными крупными технологическими компаниями с большой долей рынка и значительным рыночным влиянием по всему миру⁴.
3. Антимонопольные органы выявили угрозы для конкуренции, создаваемые цифровыми платформами и цифровыми экосистемами, и предпринимают усилия по их устранению⁵. Они решают проблему поиска баланса между уменьшением пагубных последствий поведения, ограничивающего конкуренцию в цифровом секторе, и стимулированием инноваций цифровых платформ, поскольку высокая степень концентрации рынка требует сочетания применяемых правовых актов. Что касается злоупотребления доминирующим положением, то многие правоприменительные дела были связаны с исключительным поведением, которое создает или усиливает барьеры для входа на рынок и вытесняет с него конкурентов⁶. Также наблюдается новая тенденция, связанная с эксплуатирующим злоупотреблением пользовательскими данными со стороны доминирующих платформ⁷.
4. Перед антимонопольными органами стоит все более сложная задача по прогнозированию развития таких рынков для осуществления контроля над слияниями, поскольку на них часто наблюдается высокая скорость входа и выхода в сочетании с постоянными инновациями, которые приводят к появлению совершенно новых рынков. В частности, по мере того как рынки цифровых технологий становятся все более концентрированными из-за роста крупных технологических компаний, возникают опасения по поводу «уничтожающих поглощений», т. е. использования слияний для устранения возможности инноваций путем прекращения инновационных проектов других компаний и упреждения будущей конкуренции⁸. Такие поглощения

¹ TD/B/C.I/CLP/72.

² TD/B/C.I/CLP/54; UNCTAD, 2019, Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture – Implications for Developing Countries (United Nations publication, Sales No. E.19.II.D.17, Geneva).

³ TD/B/C.I/CLP/57.

⁴ В 2009 году в пятерку крупнейших в мире компаний по объему рыночной капитализации не вошло ни одной технологической компании; в 2023 году такие компании составили четыре из пяти крупнейших компаний; см. TD/B/C.I/CLP/54.

⁵ Lianos I, 2022, Reorienting competition law, Journal of Antitrust Enforcement, 10(1):1–31.

⁶ См. URL: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/UCWG-Report-on-dominance-in-digital-markets.pdf>; и <https://www.oecd.org/daf/competition/abuse-of-dominance-in-digital-markets.htm>.

Примечания: Ссылки на все сайты, указанные в сносках, указаны по состоянию на апрель 2024 года. Упоминание какой-либо фирмы или лицензированной технологии не означает одобрения со стороны Организации Объединенных Наций.

⁷ Эксплуатирующие злоупотребления — это случаи, когда доминирующая компания повышает цены, снижает качество или ассортимент или действует иным образом, обогащаясь так, как не могла бы в условиях конкурентного рынка; TD/B/COM.2/CLP/66.

⁸ См. URL: <https://www.oecd.org/competition/theories-of-harm-for-digital-mergers.htm>.

могут нанести ущерб потребителям из-за антиконкурентного объединения данных, повышения цен и сокращения возможностей выхода на рынок⁹.

5. Правительства и антимонопольные органы во всем мире сталкиваются с трудностями при использовании традиционных режимов конкуренции и инструментов правоприменения для решения связанных с конкуренцией проблем на цифровых рынках. Кроме того, органам необходимо учитывать последствия, которые цифровизация и значительное влияние крупных платформ оказывают на социальную, экономическую и финансовую стабильность системы. Это означает, что необходимо рассматривать более масштабные задачи, чем решение вопросов рыночного влияния и рыночной эффективности, и принимать во внимание социально-экономическое развитие, чтобы ограничить экономическое влияние, руководствуясь соображениями экономической эффективности и социальной справедливости¹⁰. Антимонопольным органам также следует взаимодействовать с отраслевыми регулирующими органами, чтобы совместно преодолевать вызовы, порожденные цифровой революцией.

6. Антимонопольные органы развивающихся стран сталкиваются с дополнительными вызовами при обеспечении соблюдения антимонопольного законодательства на цифровых рынках. Многие недавно созданные и небольшие органы имеют лишь ограниченные ресурсы и опыт для анализа сложных цифровых рынков, поэтому им необходимо не только расширять возможности правоприменения традиционных законов о конкуренции, но и одновременно реагировать на новые вызовы, порождаемые цифровыми рынками.

7. Обсуждения по этому вопросу проходили на сессиях Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции и на восьмой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой. ЮНКТАД работает над вопросами конкуренции в цифровой экономике; в сотрудничестве с научными кругами проводятся исследования с целью анализа различных мер по защите конкуренции в ответ на воздействие цифровых платформ на рынки¹¹ и собирается информация об использовании антимонопольного законодательства или других законодательных актов, о новых нормативных актах, а также о правовых актах «мягкого права» в различных юрисдикциях. Так, в своем недавнем исследовании ЮНКТАД подробно описывает последние инициативы, в том числе правоприменительную практику и законодательные меры, принятые антимонопольными органами по всему миру¹².

8. На основе этой работы и ответов государств-членов на вопросник ЮНКТАД¹³ в настоящей записке в разделе II приводится обзор основных случаев правоприменения, а в разделе III представлено рассмотрение существующих проблем. В разделе IV антимонопольным органам представлена информация об ответных мерах политики в виде новых нормативных актов и подходов на основе «мягкого права» а также о роли международных форумов.

⁹ Motta M and Peitz M, 2021, Big tech mergers, Information Economics and Policy, 54.

¹⁰ См. URL: https://www.ucl.ac.uk/cles/sites/cles/files/cles_6-2019_final.pdf.

¹¹ TD/B/C.I/CLP/54; TD/B/C.I/CLP/57; TD/RBP/CONF.9/4; см. URL: <https://unctad.org/publication/competition-and-consumer-protection-policies-inclusive-development-digital-era>.

¹² UNCTAD, 2023, Global Competition Law and Policy Approaches to Digital Markets (United Nations publication, Sales No. E.24.II.D.5, Geneva).

¹³ Ответы на вопросник ЮНКТАД были получены от Бразилии, Индии, Мексики, Республики Корея, Сальвадора, Турции, Филиппин и Японии.

II. Обеспечение соблюдения законодательства в области конкуренции на цифровых рынках

A. Антимонопольное законодательство

9. При анализе дел, связанных со злоупотреблением доминирующим положением на цифровых рынках, можно отметить несколько особенностей. Что касается определения рынка, то здесь множество рынков тесно связаны друг с другом, а поведение компаний затрагивает множество рынков; такие взаимосвязанные рынки можно назвать экосистемой¹⁴. Кроме того, использование изменения цены в качестве исключительного инструмента для определения рынка стало недостаточным из-за многостороннего характера цифровых рынков, на которых с пользователей часто не взимается плата, а данные, такие как личная информация, считаются ресурсами. Из-за этих особенностей при определении доминирующего положения на рынке антимонопольным органам в дополнение к стандартам доли рынка все чаще приходится учитывать такие разнообразные факторы, как объем пользовательских данных и сетевые эффекты¹⁵. В делах, связанных со злоупотреблением доминирующим положением со стороны крупных технологических компаний, антимонопольные органы уделяют этим вопросам все больше внимания (таблица 1).

Таблица 1

**Обеспечение соблюдения законодательства в области конкуренции:
злоупотребление доминирующим положением**

Тип злоупотребления	Пример
Эксплуатирующий сбор данных	Германия: решение в отношении компании «Фейсбук», 2019 год — Антимонопольный орган предписал «Фейсбук» ограничить сбор данных без добровольного согласия пользователей, подчеркнув, что эксплуатирующий сбор личных данных может представлять собой злоупотребление доминирующим положением на рынке социальных сетей для физических лиц
Связывающие обязательства/эксклюзивные отношения	Египет: решение в отношении платформы заказа и доставки еды, 2022 год — Антимонопольное ведомство установило факт злоупотребления доминирующим положением со стороны платформы заказа и доставки еды, указав, что данная компания устанавливала эксклюзивные отношения с целью создания препятствий для выхода на рынок и налагала на рестораны, зарегистрированные на платформе, связывающие обязательства, заставляя их пользоваться ее услугами доставки Индия: решение в отношении компании «Альфабет», 2022 год — Комиссия по конкуренции выявила несколько случаев злоупотребления доминирующим положением со стороны компании «Альфабет», связанных с рынком магазинов приложений для операционной системы «Андроид» в Индии и рынком приложений, облегчающих проведение платежей через соответствующий рынок в Индии, и постановила, что сбор данных о пользователях посредством

¹⁴ Lianos, 2022.

¹⁵ Например, термин «антиконкурентная изоляция» часто используется для описания ситуации, когда те или иные действия направлены на исключение конкурентов, препятствуя их выходу на рынок или вынуждая их покинуть его, что позволяет доминирующей компании оказывать ненадлежащее влияние в своих интересах и в ущерб конкуренции и благосостоянию потребителей.

<i>Тип злоупотребления</i>	<i>Пример</i>
	введения требования к разработчикам использовать платежную систему «Альфабет» является потенциальной формой злоупотребления доминирующим положением
Приоритизация собственных товаров или услуг	Республика Корея: решение в отношении компании «Какао», 2023 год — компания «Какао» управляла платформой мобильности, занимая 90 % рынка, и дискриминировала такси других франшиз, используя алгоритмы для распределения поездок. Комиссия по добросовестной торговле указала, что использование рыночного влияния для приоритизации собственных услуг привело к увеличению доли рынка компании «Какао» среди служб такси с 14 % до 74 % за два года, что вызвало опасения относительно вытеснения конкурентов и роста цен Турция: решение в отношении услуг сравнения онлайн-покупок компании «Гугл», 2021 год — Управление по конкуренции постановило, что компания «Гугл» злоупотребляла своим доминирующим положением с помощью обновлений алгоритмов и размещения текстовой рекламы таким образом, что ее характер как рекламы становился неясным
Недобросовестные условия торговли	Европейская комиссия: решение в отношении компании «Эппл», март 2024 года — Европейская комиссия решила применить санкции к компании «Эппл» за введение ограничений для разработчиков приложений, которые не позволяли им информировать пользователей операционной системы «Эппл» об альтернативных и более дешевых услугах подписки на музыку, доступных вне приложения (т. е. положения о запрещении увода с платформы)

Источник: ЮНКТАД. См. ЮНКТАД, 2023 год;
<https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf>; <https://www.cci.gov.in/antitrust/orders/details/1072/0>;
и https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1161.

10. Наиболее значимые дела касаются приоритизации собственных товаров или услуг (Республика Корея; Турция), соглашений об эксклюзивности (Индия), оговорок о наиболее благоприятствуемой нации¹⁶ при поставках продуктов питания (Египет), злоупотребления личными данными (Германия) и недобросовестных условий торговли (Европейская комиссия). Антимонопольные органы уделяют особое внимание исключаящим последствиям такого поведения, направленного на укрепление рыночного влияния основной компании и воспрепятствование приходу новых конкурентов. Однако в Германии антимонопольный орган провел анализ эксплуатирующих злоупотреблений личными данными со стороны компании «Амазон», и решение было обжаловано в вышестоящем региональном суде Дюссельдорфа, который поставил предварительный вопрос перед Судом Европейского союза, который в свою очередь постановил, что в процессе взвешивания интересов в рамках принятия решений по антимонопольному законодательству антимонопольный орган может принимать во внимание правила защиты данных¹⁷.

¹⁶ Обещание одной стороны вертикальных отношений, поставщика, применять к покупателю такие же условия, как и к своему лучшему, наиболее предпочтительному клиенту;
см. URL: <https://www.ucl.ac.uk/cles/sites/cles/files/cles-1-2021.pdf>.

¹⁷ См. URL:
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=276478&pageIndex=0&doclang=E&S&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=846870>.

В деле компании «Эппл» Европейская комиссия пришла к выводу о том, что положения о запрещении увода с платформы равнозначны недобросовестным условиям торговли и ущемляют интересы пользователей операционной системы; такие положения не являются ни необходимыми, ни соразмерными для защиты коммерческих интересов в отношении магазина приложений на мобильных устройствах «Эппл» и ущемляют интересы пользователей в нарушение пункта а) статьи 102 Договора о функционировании Европейского союза, запрещающей злоупотребление доминирующим положением.

11. При оценке злоупотребления доминирующим положением на цифровых рынках следует расширить анализ последствий эксплуатирующих злоупотреблений в отношении пользователей и потребителей, тогда как в последние годы запреты или санкции вводились, как правило, лишь в отношении неправомерных действий исключающего характера.

В. Контроль за слияниями

12. При оценке слияний на цифровом рынке антимонопольные органы уделяют особое внимание предотвращению ослабления конкуренции при слиянии компаний, находящихся в вертикальных или смежных отношениях. Слияния на цифровых рынках требуют анализа, поскольку они часто имеют горизонтальные, вертикальные и конгломератные последствия на нескольких рынках (таблица 2).

Таблица 2

Обеспечение соблюдения законодательства в области конкуренции: последние дела в области контроля за слияниями

Юрисдикция	Дело
Япония	Компании «Гугл» и «Фитбит», 2021 год — Комиссия по добросовестной торговле одобрила слияние компаний «Гугл» с компанией «Фитбит», предоставляющей мобильные услуги, связанные со здоровьем, при условии применения корректирующих мер для обеспечения конкуренции в вертикальных деловых отношениях, включая предоставление производителям носимых устройств интерфейсов программирования «Андроид» и баз данных, связанных со здоровьем, на срок 10 лет
Мексика	Компании «Волмарт» и «Корнершоп», 2019 год — антимонопольный орган заблокировал сделку по приобретению компанией «Волмарт» компании «Корнершоп», платформы для розничной торговли, предлагающей логистические услуги для супермаркетов, указав, что это слияние существенно ослабит конкуренцию в результате таких действий, как отказ от продажи товаров конкурентов «Волмарт» на платформе «Корнершоп» или предоставление скидок покупателям конкурентов, используя подробные данные о поведении потребителей с этой платформы (в Чили Государственный прокурор по экономическим вопросам одобрил приобретение компании «Корнершоп» компанией «Убер технологиз» без применения корректирующих мер)
Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии и Европейский союз	Компании «Майкрософт» и «Активишн», 2023 год — Управление по конкуренции и рынкам постановило, что слияние компаний «Майкрософт» и «Активишн», скорее всего, приведет к существенному ограничению конкуренции на рынке облачных игровых услуг из-за вертикальных последствий, связанных с изоляцией

Юрисдикция	Дело
Соединенные Штаты Америки	на входе. Компания «Майкрософт» изменила структуру сделки по слиянию, отказавшись от приобретения прав на облачные игровые услуги за пределами Европы в отношении существующих игр компании «Активишн» для настольных компьютеров и приставок, а также новых игр, которые разработчик выпустит в течение следующих 15 лет. Сторонний поставщик контента, компания «Юбисофт», обеспечит игровым контентом компании «Активишн» всех поставщиков облачных игровых услуг, включая компанию «Майкрософт». В октябре 2023 года Управление по конкуренции и рынкам дало разрешение на сделку о слиянии с измененными условиями. Европейский союз одобрил это слияние, указав, что сделка способствует конкуренции, поскольку компания «Майкрософт» согласилась предоставлять лицензии на популярные игры компании «Активишн» конкурирующим стриминговым платформам Компании «Виза» и «Плэйд», 2020 год — Министерство юстиции оспорило предполагаемую сделку по приобретению компанией «Виза» компании «Плэйд», утверждая, что эта сделка была направлена на ликвидацию инновационной платформы платежей, разработанной компанией «Плэйд»; после отказа от слияния претензии были сняты Компании «Мета» и «Визин», 2022 год — Федеральная торговая комиссия оспорила слияние компании «Мета» со студией разработки виртуальной реальности «Визин», заявив, что в этом случае произошло бы ослабление конкуренции из-за того, что компания «Мета» предпочла слияние, а не разработку собственных инноваций (так называемые «обратные уничтожающие поглощения»). Окружной суд отказался вынести предварительный запрет на том основании, что хотя Федеральная торговая комиссия доказала высокую концентрацию рынка фитнес-приложений виртуальной реальности, она не доказала наличие разумной вероятности того, что компания «Мета» выйдет на этот рынок самостоятельно

Источник: ЮНКТАД. См. URL: <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2021/January/210114r.pdf>; https://www.fne.gob.cl/wp-content/uploads/2020/06/inap2_F217_2020.pdf; https://assets.publishing.service.gov.uk/media/64e3735b4002ee0014560ca5/Final_order_explanatory_note.pdf; <https://www.gov.uk/government/news/microsoft-concession-a-gamechanger-that-will-promote-competition>; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_2705; <https://www.justice.gov/opa/pr/visa-and-plaid-abandon-merger-after-antitrust-division-s-suit-block>; https://www.govinfo.gov/content/pkg/USCOURTS-cand-5_22-cv-04325/pdf/USCOURTS-cand-5_22-cv-04325-1.pdf; и <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/221-0040-metazuckerbergwithin-matter>. Об «обратных уничтожающих поглощениях» см. URL: <https://cepr.org/voxeu/blogs-and-reviews/how-tech-rolls-potential-competition-and-reverse-killer-acquisitions>; и <https://oecdonthellevel.com/2020/11/27/how-tech-rolls-potential-competition-and-reverse-killer-acquisitions>.

13. Пример компании «Майкрософт» показывает, как различаются критерии анализа в разных органах; некоторые из них заботятся не только о защите конкуренции на рынке, но и о поощрении инноваций как ключевого элемента конкурентоспособности. В связи с этим некоторые органы предпочитают применять корректирующие меры до одобрения той или иной сделки, как, например, в случае Соединенного Королевства и Японии, а другие органы предпочитают запрещать

сделки, когда они усиливают позицию компании-покупателя, как, например, в Мексике. В других случаях от слияния могут отказаться из-за несогласия с условиями или корректирующими мерами, назначенными антимонопольным органом, как, например, в случае с компанией «Виза» в Соединенных Штатах. На таких динамичных рынках государственным органам необходимо проводить прогностический анализ, который соответствовал бы юридическим требованиям к доказательствам, предъявляемым судами, как, например, в случае с «Мета» в Соединенных Штатах.

III. Проблемы, с которыми сталкиваются государства при применении законодательства и политики в области конкуренции на цифровых рынках

14. В своих ответах на вопросник ЮНКТАД антимонопольные органы государств-членов отметили, что для решения проблем в области конкуренции в цифровой экономике сложно использовать традиционный ценовой подход к вопросам конкуренции. Это в основном связано с особенностями цифровых рынков, которые характеризуются ограниченной состязательностью; как только та или иная платформа занимает весомое положение на цифровом рынке, новым участникам трудно ее вытеснить. Цифровые платформы могут использовать свое влияние для монополизации рынков, на которых они работают, или могут разрабатывать стратегии, в том числе по приобретению потенциальных или новых конкурентов, чтобы закрепить свое господство и контролировать доступность и конкурентность рынков, на которых они работают.

15. Кроме того, проблемы с антимонопольным законодательством могут порождать различные особенности цифровой экосистемы¹⁸. Как отметил Суд Европейского союза в деле компании «Андроид», несколько рынков, составляющих какую-либо экосистему, могут пересекаться или быть связаны друг с другом в цифровой экосистеме¹⁹. В такой экосистеме оператор с основной цифровой платформой может использовать такие методы, как приоритизация собственных услуг, либо связывающие обязательства, чтобы обеспечить своим услугам несправедливое конкурентное преимущество, даже если он не занимает доминирующего положения на конкретном рынке, поскольку экосистемы привязывают к себе пользователей из-за высокой стоимости переключения, и это облегчает операторам основной платформы использование своего влияния на смежных рынках; поэтому антимонопольные органы должны уделять больше внимания динамике конкуренции в связанных с платформами экосистемах²⁰. Некоторые исследователи отмечают, что, помимо вопросов политики, более масштабная проблема заключается в том, что существующий аналитический инструментарий плохо приспособлен для решения вопросов, связанных с характером таких правонарушений, показателями для их измерения и средствами борьбы с ними. Если государства сосредоточатся на критерии благосостояния, то существующее положение вещей может не восприниматься как нечто проблематичное. Кроме того, вопрос защиты конкурентного процесса как альтернатива критерию благосостояния еще не получил убедительной концептуальной и теоретической проработки. Более серьезная проблема заключается в том, что коррекционные меры в их традиционном понимании мало способствуют сдерживанию конкурентных эксцессов. Поэтому в

¹⁸ См. Jenny F, 2021, Competition law and digital ecosystems: Learning to walk before we run, *Industrial and Corporate Change*, 30(5):1143–1167; и Kerber W, 2019, Updating competition policy for the digital economy? An analysis of recent reports in Germany, [United Kingdom], [European Union] and Australia, URL: <https://ssrn.com/abstract=3469624>.

¹⁹ См. URL: <https://curia.europa.eu/juris/documents.jsf?num=T-604/18>.

²⁰ Lianos I and Ivanov A, 2019, Digital Era Competition: A BRICS [Brazil, Russian Federation, India, China, South Africa] View, BRICS Competition Law and Policy Centre.

некоторых предложениях рассматриваются более смелые структурные варианты, такие как дезагрегирование ключевых компаний²¹.

16. Методы решения проблем, связанных с рыночным влиянием цифровых платформ, и обеспечения равных условий игры в разных государствах различны. Цель состоит в том, чтобы запретить неправомерное исключаящее поведение, являющееся результатом недобросовестной практики (приоритизация собственных товаров или услуг, эксклюзивность, связывающие обязательства и пакетные договоры и т. д.), а также неправомерное эксплуатирующее поведение (использование данных, ограничение конфиденциальности, навязывание недобросовестных торговых условий и т. д.), которые непосредственно затрагивают потребителей и конечных пользователей. Некоторые эксперты предлагают при анализе поведения на цифровых рынках использовать новый, более комплексный подход к решению более масштабных задач, включая учет благосостояния потребителей, вопросов конфиденциальности, неравенства и влияния экономического влияния на общество, а также указывают на необходимость усиления координации с другими регулирующими органами и расширения международного сотрудничества в целях обеспечения согласованности действий государств²².

IV. Политические меры реагирования в государствах

17. Антимонопольные органы продолжают добиваться соблюдения антимонопольного законодательства в целях борьбы с антиконкурентной практикой. Некоторые государства пересмотрели законодательство, приняв новые концептуальные положения и скорректировав стандарты контроля за слияниями, или приняли новые законодательные акты, дополняющие существующую законодательную базу. Кроме того, для расширения полномочий антимонопольных органов были выдвинуты новые предложения и использованы различные подходы, включая «мягкое право» и рыночные исследования.

A. Пересмотр законов о конкуренции

1. Поправки к антимонопольным нормативным актам

18. В целях более эффективного регулирования практики, применяемой на цифровых рынках, некоторые государства внесли изменения в законы о конкуренции. Германия, Китай и Российская Федерация внесли изменения, предоставляющие антимонопольным органам дополнительные средства для решения проблем с конкуренцией на рынке и расширяющие сферу действия законодательства, чтобы позволить органам принимать меры против возможных злоупотреблений, совершаемых цифровыми компаниями (таблица 3).

Таблица 3

Поправки, внесенные в законы о конкуренции

Страна и название	Краткое описание
Китай: Антимонопольный закон, поправки 2022 года	В законодательные цели включено понятие «поощрение инноваций»; введен запрет на злоупотребление данными и алгоритмами, технологиями, правилами платформ или связанными с капиталом преимуществами с целью совершения монополистических действий

²¹ Jacobides MG and Lianos I, 2021, Regulating platforms and ecosystems: An introduction, *Industrial and Corporate Change*, 30(5):1131–1142.

²² См. URL: <https://www.cepal.org/en/publications/46817-digital-technologies-new-future>.

Страна и название	Краткое описание
Германия: Закон о конкуренции, десятая поправка, 2021 год; одиннадцатая поправка, 2023 год	Введен запрет на действия предприятий, имеющие первостепенное значение для конкуренции на всех рынках; антимонопольному органу предоставлены дополнительные правоприменительные полномочия, а в антимонопольное законодательство включены полномочия по проведению расследований, связанных с Законом о цифровых рынках
Российская Федерация: поправки к федеральному закону «О защите конкуренции», 2023 год	Введены новые определения терминов «цифровая платформа» и «сетевой эффект»

Источник: ЮНКТАД. См. URL: <https://www.faegredrinker.com/en/insights/publications/2022/7/amendments-to-chinas-anti-monopoly-law-what-has-changed-and-what-to-expect>; https://www.bundeskartellamt.de/EN/Digital_economy/RulesDigital_economy/rulesdigitaleconomy_node.html; и <https://www.pgplaw.com/analytics-and-brochures/alerts/podpisan-pyatyy-antimonopolnyy-paket/>.

19. Некоторые поправки направлены на расширение определения соответствующего рынка и запрет злоупотреблений с целью монополистического поведения (Китай). Другие поправки постепенно предоставляют органам широкие полномочия по контролю за деятельностью цифровых платформ с использованием концепции «первостепенного значения», позволяющей органам вмешиваться даже в деятельность компаний, не занимающих доминирующее положение и осуществляющих действия, которые не являются объективно оправданными (Германия).

2. Новые стандарты контроля за слияниями

20. Законодательные изменения предполагают предоставление более широких полномочий по контролю за слияниями либо путем снижения порога уведомления (Германия), либо путем изменения критериев контроля за слияниями (Германия; Российская Федерация). На цифровых рынках существует, среди прочего, более высокий риск стремительной горизонтальной консолидации, перемещения клиентов на победившую платформу, защищенную сетевыми эффектами, и потенциального вытеснения конкурентов за счет вертикальной интеграции (таблица 4).

Таблица 4

Новые стандарты в области контроля за слияниями

Страна	Краткое описание
Канада	Согласно закону о конкуренции с поправками, внесенными в 2023 году, вопросы эффективности больше не будут рассматриваться в качестве отдельного второго этапа анализа слияний, который позволяет учитывать «любой другой значимый фактор». Другие варианты включали замену связанного с эффективностью изъятия включением эффективности в качестве неопределяющего фактора в тест на выявление последствий для конкуренции или сохранение этого изъятия, но изменение порядка его применения

<i>Страна</i>	<i>Краткое описание</i>
Германия	Согласно принятой в 2017 году девятой поправке, были внесены некоторые изменения в правила, касающиеся слияний, чтобы сделать их более подходящими для цифровых рынков, а также введен дополнительный порог, основанный на стоимости сделки, чтобы контролировать приобретения компаний с низким уровнем оборота, но высоким конкурентным потенциалом. В соответствии с принятой в 2021 году десятой поправкой в правила, касающиеся слияний, были внесены дополнительные изменения, не относящиеся непосредственно к цифровым рынкам. Согласно принятой в 2023 году одиннадцатой поправке правила в отношении слияний были вновь изменены в части запросов на уведомления о будущих объединениях
Индия	Закон о конкуренции 2002 года был изменен Законом о конкуренции (поправки) 2023 года
Филиппины	В 2023 году Комиссия по вопросам конкуренции издала руководящие указания по рассмотрению слияний и поглощений на цифровых рынках по собственной инициативе
Соединенные Штаты	В 2023 году Федеральная торговая комиссия и Министерство юстиции выпустили обновленные рекомендации по слияниям

Источник: ЮНКТАД. См. URL: <https://ised-isde.canada.ca/site/competition-bureau-canada/en/how-we-foster-competition/education-and-outreach/guide-december-2023-amendments-competition-act>; https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html, разделы 35 и 39; https://loksabhadocs.nic.in/lsscommittee/Finance/17_Finance_53.pdf; <https://www.phcc.gov.ph/mergers-and-acquisitions/guidelines-for-the-motu-proprio-review-of-mergers-and-acquisitions-in-digital-markets/>; и <https://www.justice.gov/atr/2023-merger-guidelines>.

21. Поправки, принятые в большинстве государств, изменили пороговые условия для обязательного уведомления (Германия; Соединенные Штаты Америки). Еще одна поправка касается стоимости сделки как определяющего критерия для обязательного уведомления об операции слияния. В Индии, согласно одной из поправок, был введен порог стоимости сделки, который, в частности, может также охватывать сделки на цифровых рынках и в связанных с ними экосистемах²³. Некоторые органы были наделены полномочиями по использованию исключительных мер, применимых только в этой области. В Канаде правила контроля за слияниями предусматривали связанное с соображениями эффективности изъятие в случае антиконкурентных слияний, когда возникающие для частного сектора преимущества или факторы эффективности в результате слияния перевешивают любые более обширные вредные экономические последствия; однако правительство упразднило это изъятие. В Германии по результатам отраслевого расследования антимонопольный орган может обязать предприятие уведомлять о каждом будущем случае объединения в одном или нескольких конкретных секторах при более низких параметрах, чем обычные пороговые значения. Наконец, некоторые органы разработали руководящие указания по контролю за слияниями для решения специфических проблем цифровых рынков. Предлагаемые поправки на Филиппинах и в Соединенных Штатах предусматривают учет цифровых рынков и экосистем при анализе вертикальных и конгломератных слияний.

²³ См. URL: <https://www.cci.gov.in/images/whatsnew/en/background-note-draft-combination-regulations-20231693886977.pdf>.

В. Новые нормативные акты

22. В 2023 году был достигнут прогресс в регулировании вопросов конкуренции на цифровых рынках. Принятие новых законодательных и нормативных актов, дополняющих закон о конкуренции, направлено на то, чтобы рынки оставались конкурентными, открытыми и доступными. В настоящее время только Япония и Европейский союз приняли и внедрили нормативные акты, дополняющие правила по защите конкуренции и устанавливающие с применением различных моделей обязательные принципы (прозрачность, добросовестность, нейтральность, недискриминация), которые должны соблюдаться при функционировании цифровых рынков (таблица 5).

Таблица 5

Новые правила

Юрисдикция	Краткое описание
Япония	Закон о повышении степени прозрачности и добросовестности цифровых платформ был издан в июне 2020 года и вступил в силу в феврале 2021 года. Этот закон способствует прозрачности и добросовестности в работе цифровых платформ, особенно в отношении проводимых операций, использования данных и влияния на добросовестную конкуренцию
Европейский союз	Закон о цифровых рынках вступил в силу 1 ноября 2022 года и начал применяться в мае 2023 года; его цель — «обеспечить конкурентность и добросовестность в интересах рынков цифрового сектора в целом и, в частности, в интересах коммерческих пользователей и конечных потребителей услуг основных платформ, предоставляемых контролирующими рынком компаниями»

Источник: ЮНКТАД. См. URL:

https://www.meti.go.jp/english/policy/mono_info_service/information_economy/digital_platforms/tfdrpa.html; и <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1925>.

23. Что касается целей, то в Японии закон направлен на решение проблемы недостаточной прозрачности и низкого уровня предсказуемости при оценке сделок на цифровых рынках, а также на устранение недостатков в существующих процедурах и системах работы с такими сделками. В Японии закон позволяет Министерству экономики, торговли и промышленности отнести цифровую платформу к категории специальных поставщиков цифровых платформ, то есть компаний, которые формируют многосторонние рынки для увязки поставщиков продуктов с потребителями с помощью цифровых технологий, предоставляют эти услуги через Интернет и оказывают услуги таким образом, что это влечет за собой сетевые эффекты. В Европейском союзе Закон о цифровых рынках преследует три основные цели: поощрение конкуренции на цифровых рынках, борьба с недобросовестной практикой технологических компаний, контролирующих крупные онлайн-платформы, и защита интересов небольших предприятий и потребителей. Закон о цифровых рынках применяется к контролирующим рынок компаниям («смотрителям»), т. е. к компаниям, управляющим крупными онлайн-платформами, отвечающими определенным критериям, таким как значительное влияние на цифровые рынки, выполнение функций посредника между компаниями и пользователями и устойчивое положение на рынке с существенным влиянием на инновации²⁴. Закон направлен на регулирование деятельности компаний, которые управляют цифровыми платформами, составляющими основу цифровых экосистем²⁵.

²⁴ См. URL: https://digital-markets-act.ec.europa.eu/gatekeepers_en.

²⁵ См. URL: https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index_en.

24. Методы обеспечения соблюдения этих нормативных актов существенно различаются. В Японии закон в основном основан на добровольных и упреждающих инициативах, которые должны реализовываться самими цифровыми платформами при ограниченном вмешательстве государства. Смысл такого подхода заключается в том, чтобы позволить цифровым платформам оставаться максимально инновационными. Для достижения этих целей в Законе о цифровых рынках используется подход, основанный на предварительном регулировании: как только предприятие относят к категории «смотрителя», по истечении шести месяцев (с марта 2024 года для тех компаний, которых были отнесены к этой категории в сентябре 2023 года) вступают в силу соответствующие обязательства и запреты.

25. Различаются также возлагаемые на платформы обязательства. В Японии установленные поставщики цифровых платформ должны раскрывать пользователям условия пользования и другую необходимую информацию (прозрачность). Кроме того, они должны разработать процедуры и системы для добровольного обеспечения добросовестности и представлять отчет за каждый финансовый год о принятых мерах, а также результаты самооценки эффективности. В Европейском союзе Закон о цифровых рынках содержит перечень обязательств и запретов, применимых к компаниям-смотрителям и вводит несколько ключевых положений, включая обязательства платформ-смотрителей воздерживаться от недобросовестной и антиконкурентной практики, предоставлять доступ к данным, собранным на их платформах или созданным ими, обеспечивать совместимость и избегать предпочтений в отношении функциональных элементов и услуг, предоставляемых ими самими или их партнерами.

26. Что касается контроля за слияниями, то Закон о цифровых рынках вводит определенные элементы, которые могут существенно повлиять на систему контроля за слияниями в Европейском союзе; одним из обязательств, налагаемых на «смотрителей», является информирование Комиссии о любых предполагаемых объединениях, независимо от того, подлежат ли они уведомлению в соответствии с законодательством Европейского союза о слияниях. Закон уполномочивает Комиссию на ограниченное время запретить компании-смотрителю осуществлять дальнейшие приобретения в секторе, пострадавшем от системного несоблюдения закрепленных в законе обязательств.

27. Что касается органов, обеспечивающих соблюдение законодательства, то в Японии правительство рассматривает самооценки установленных поставщиков цифровых платформ на предмет соответствия руководящим указаниям, а Министерство экономики, торговли и промышленности может попросить Комиссию по добросовестной торговле вмешаться, если оно подозревает, что имело место нарушение закона о конкуренции. В Европейском союзе совместная группа в Генеральном директорате по вопросам конкуренции и Генеральном директорате по вопросам сетей связи, контента и технологий отвечает за реализацию и обеспечение соблюдения закона посредством сочетания полномочий по проведению расследований, механизмов контроля и наказаний за несоблюдение. Закон в Японии направлен на развитие конкуренции на цифровом рынке путем повышения прозрачности и предсказуемости сделок на цифровых рынках, а закон в Европейском союзе вводит более прямое регулирование деятельности компаний-смотрителей, которые управляют основными платформами, основываясь на модели цифровой экосистемы.

С. Предлагаемые поправки

1. Законы о конкуренции

28. Предложения и поправки носят самый широкий характер (таблица 6). Некоторые из них касаются изменений, явно или неявно обусловленных проблемами цифровой экономики и цифровых платформ, и относятся к контролю за слияниями, злоупотреблению доминирующим положением, сотрудничеству конкурентов и картельным сговорам, а также к упрощению и ускорению судебных разбирательств по

вопросам конкуренции. Эти поправки приведут законы и правила в большее соответствие с международными аналогами, в том числе создадут основу для проведения исследований рынка с полномочиями по сбору информации, отменят возможность ссылки на соображения эффективности при рассмотрении слияний и внесут изменения в критерии злоупотребления доминирующим положением²⁶.

Таблица 6

Рассматриваемые законопроекты

<i>Страна и предлагаемый законопроект</i>	<i>Краткое описание</i>
Бразилия: законопроект о цифровых рынках, 2022 год	Введение режима предварительного регулирования цифровых платформ и включение положений, предотвращающих злоупотребление доминирующим положением цифровыми платформами
Канада: законопроект о конкуренции, 2022 год	Расширение предметной сферы охвата закона в соответствии с прогрессом в цифровой сфере, включая некоторые изменения, явно или неявно обусловленные проблемами цифровой экономики и цифровых платформ и связанные с контролем за слияниями, злоупотреблением доминирующим положением, сотрудничеством конкурентов и картельным сговором, а также с упрощением и ускорением судебных разбирательств по вопросам конкуренции
Греция: законопроект о защите свободной конкуренции, 2022 год	Запрет на злоупотребление влиянием в экосистеме с учетом важности конкуренции и детальное определение требований
Индия: законопроект о конкуренции в сфере цифровых технологий, 2023 год	Введение мер, направленных на борьбу с основными видами антиконкурентной практики, включая положения о запрещении увода с платформы, приоритизацию собственных товаров или услуг, пакетные договоры и связывающие обязательства, а также использование данных на цифровых платформах
Соединенное Королевство: законопроект о цифровых рынках, конкуренции и потребителях, 2023 год	Расширение возможностей Управления по конкуренции и рынкам по регулированию деятельности наиболее влиятельных компаний на цифровых рынках
Соединенные Штаты: законопроект о реформе системы обеспечения соблюдения законодательства о конкуренции и недопущении монополизации, 2021 год	Усиление контроля за слияниями и исключаящим поведением, представляющим значительную угрозу конкуренции

Источник: ЮНКТАД. См. URL:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2214237&filename=PL%202768/2022; https://www.parl.ca/Content/Bills/441/Government/C-19/C-19_3/C-19_3.PDF;
https://www.epant.gr/en/legislation/protection-of-free-competition/item/download/2550_cc0f0a358b15bbeff4eb402508a97ad8.html;
<https://bills.parliament.uk/bills/3453>; и <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/225>.

²⁶ UNCTAD, 2023.

2. Новые нормативные акты

29. В некоторых странах появились новые предложения в сфере регулирования, дополняющие антимонопольное законодательство в отношении цифровых рынков (таблица 7).

Таблица 7

Новые предложения в сфере регулирования

Страна	Краткое описание
Австралия	В 2022 году Комиссия по вопросам конкуренции и потребителей в рамках пятилетнего расследования выпустила отчет о реформе системы регулирования, в котором изложила ряд реформ, касающихся, в том числе, законодательных принципов, отраслевых нормативных актов и руководящих указаний для решения таких проблем, как антиконкурентная приоритизация собственных товаров или услуг, связывающие обязательства и эксклюзивные соглашения о предварительной установке в секторе услуг цифровых платформ
Бразилия	В 2022 году в Палату представителей был внесен законопроект 2768, в котором предлагается ввести режим предварительного регулирования для цифровых платформ. По состоянию на ноябрь 2023 года, после публичных слушаний, состоявшихся в августе 2023 года, данный законопроект продолжает находиться на рассмотрении докладчика Конгресса в Комитете по экономическому развитию
Индия	Ожидается, что на рассмотрение законодательного органа будет представлен законопроект о конкуренции в сфере цифровых технологий, основанный на отчете Постоянного комитета по финансовым вопросам за 2022 год об антиконкурентной практике крупных технологических компаний
Соединенное Королевство	Законопроект о цифровых рынках, конкуренции и потребителях был внесен в 2023 году и в настоящее время находится на рассмотрении парламента; он вводит режим предварительного реагирования для решения проблем в области конкуренции, связанных с влиятельными компаниями, расширяет полномочия антимонопольного органа и вводит новые пороговые параметры для слияний с целью решения проблемы «уничтожающих поглощений»
Соединенные Штаты	В Конгресс были внесены следующие законопроекты, в которых предлагаются меры по регулированию цифровых платформ с целью решения проблем в области конкуренции: закон об открытых рынках приложений; закон об американских инновациях и выборе в Интернете; закон о повышении совместимости и уровня конкуренции путем создания условий для переключения между услугами и закон о прекращении монополий платформ, предусматривающий введение режима структурного разделения цифровых платформ

Источник: ЮНКТАД. См. URL:
<https://www.accc.gov.au/focus-areas/inquiries-ongoing/digital-platform-services-inquiry-2020-25/september-2022-interim-report>;
<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2337417>;
https://loksabhadocs.nic.in/lsscommittee/Finance/17_Finance_53.pdf;
<https://www.gov.uk/government/publications/vabeo-guidance>;
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1118417/CCS1022065440-001_SECURE_HMT_Autumn_Statement_November_2022_Web_accessible__1_.pdf;

<https://sgp.fas.org/crs/misc/R46875.pdf>; <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3849>; и <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3825/text>.

30. Во всех этих предложениях отмечается необходимость принятия дополнительных нормативных актов в области законодательства о конкуренции для решения проблем, возникающих в результате высокого уровня концентрации и антиконкурентной практики во взаимоотношениях с компаниями-поставщиками (приоритизация собственных товаров или услуг; связывающие обязательства; использование соглашений об эксклюзивности; препятствование переключению; отказ в функциональной совместимости; отказ в доступе к важному оборудованию, программному обеспечению и данным; отсутствие прозрачности; способность снижать качество предлагаемых услуг; приобретение новых или потенциальных конкурентов; использование собранных данных; определенные виды рекламной политики).

31. Что касается целей, то Австралия намерена предоставить Комиссии по вопросам конкуренции и потребителей полномочия по разработке юридически обязывающих кодексов поведения, содержащих целенаправленные обязательства для установленных цифровых платформ, чтобы добиться такой формы регулирования, которая была бы гибкой, целенаправленной, четкой и определенной; каждый кодекс будет применяться к определенному типу указанных услуг (например, услуги рынка приложений, услуги рекламных технологий, услуги поиска). Бразилия требует от цифровых платформ большей прозрачности и предоставления потребителям более полного контроля над своими данными. Индия стремится к контролю над базовым доступом, свободе инициативы, свободной конкуренции, защите потребителей, сокращению регионального и социального неравенства, пресечению злоупотребления рыночным влиянием и расширению участия общества в обсуждении и решении вопросов, представляющих общественный интерес. Соединенное Королевство стремится снизить барьеры для входа на рынок и расследовать нарушения конкуренции на цифровых рынках, чтобы быстрее принимать правоприменительные меры. Все предложения (за исключением предложения Австралии) предусматривают создание системы предварительного контроля определенных платформ, отвечающих объективным критериям. В Индии для целей правоприменения требуется дать определение «системно важным цифровым посредникам», и правительство и антимонопольный орган совместно работают над определением, основанным на объеме выручки, рыночной капитализации и количестве активных коммерческих и конечных пользователей. В Соединенном Королевстве предусмотренный предложенным законопроектом режим предварительного регулирования цифровых рынков будет применяться только в том случае, если Управление по конкуренции и рынкам присвоит какому-либо предприятию статус субъекта, имеющего стратегическое значение на рынке, при котором предприятие обладает как значительным и устойчивым влиянием на рынке, так и стратегически важным значением для цифровой деятельности. В этих предложениях обеспечение соблюдения законодательства возлагается на определенные органы: антимонопольные органы (Индия; Соединенное Королевство), государственные органы (Австралия) или отраслевые регулирующие органы (Бразилия). Большинство предложений, по мере возможности, направлены на гармонизацию с мерами, принятыми в других юрисдикциях, например, в Европе, для снижения регуляторного бремени (Австралия, Бразилия, Индия).

32. Организация экономического сотрудничества и развития провела анализ принятых законов и предложений по предварительному регулированию в семи передовых юрисдикциях (Бразилия, Германия, Республика Корея, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Япония и Европейский союз), сосредоточив внимание на девяти категориях (статус реформы, регулируемый субъект, тип предлагаемой реформы, институциональное устройство и полномочия, контроль слияний, поведение, доступ к данным, ограничения использования данных компаниями-смотрителями, соблюдение требований и средства защиты), и отметила сближение позиций в отношении общей асимметричной сферы охвата и упора на доступ к данным как источник рыночного влияния посредством введения обязательств по переносимости данных и совместимости, но существующую при этом разницу в

подходах (регулирование на основе правил либо регулирование на основе принципов), разные правоприменительные органы (не только антимонопольные органы) и разные типы условий доступа к данным и типы инструментов обеспечения соответствия (санкции и средства правовой защиты)²⁷.

D. Прочие инициативы

33. Некоторые антимонопольные органы разработали инструменты «мягкого права», предоставляя соответствующие рекомендации для частного сектора либо в дополнение к законодательным поправкам, либо в качестве временной альтернативы. В подобных документах проводится граница между приемлемыми и неприемлемыми с точки зрения антимонопольных органов методами ведения бизнеса. Антимонопольные органы в нескольких развивающихся странах также выпустили руководства и программные документы или провели исследования, определяющие приоритеты правоприменения. Такие документы заполняют пробелы в существующей законодательной базе, связанной с конкуренцией, или вносят обновления в аналитическую базу, которая ранее считалась малоприменимой для цифровой экономики. В настоящем разделе приводятся соответствующие примеры.

34. В Бразилии в 2019 году Административный совет по экономической защите рассмотрел вопрос конкуренции в цифровой экономике, подчеркнув важность баланса между мерами по защите потребителей и конкуренции и риском нанесения ущерба инновациям²⁸. В 2021 году Совет рассмотрел вопросы цифровой экономики, включая проведенные в 1995–2020 годах слияния, отметив значительный рост числа цифровых слияний в последние годы, особенно в 2018 и 2019 годах²⁹.

35. В Сальвадоре институциональная стратегия Управления по вопросам конкуренции включает в себя цифровой компонент, в рамках которого приоритетным направлением является создание лаборатории цифровой криминалистики, позволяющей повысить эффективность контроля за соблюдением антимонопольного законодательства. Управление также проводит мониторинг цифровых платформ и выносит не имеющие обязательной силы заключения, основанные на анализе конкуренции, в отношении электронных подписей, электронных ценных бумаг, личных данных, всеобщего охвата цифровыми технологиями, поездок с использованием цифровых платформ и электронной торговли³⁰.

36. В Мексике, помимо мер по обеспечению соблюдения законодательства, Федеральная комиссия по экономической конкуренции уделяет внимание пропаганде конкуренции на цифровых рынках; так, в 2020 году была опубликована цифровая стратегия, предусматривающая меры реагирования на цифровизацию рынка, включая закрепление новой организационной модели, включение экономической конкуренции в общественную повестку дня и укрепление международного сотрудничества³¹.

37. В 2023 году Комиссия по вопросам конкуренции Филиппин издала руководящие указания по рассмотрению слияний и поглощений на цифровых рынках по собственной инициативе, призванное обеспечить более четкое понимание толкования Комиссией Закона о конкуренции применительно к сделкам, совершаемым на цифровых рынках³².

38. В Южной Африке в июле 2023 года Комиссия по вопросам конкуренции опубликовала окончательные выводы и меры по исправлению ситуации по

²⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023, [Group of 7] inventory of new rules for digital markets: Analytical note, URL: <https://www.oecd.org/competition/digital-economy-innovation-and-competition.htm>.

²⁸ См. URL: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/BRICS%20Digital%20Economy.pdf>.

²⁹ См. URL: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/centrais-de-conteudo/publicacoes/estudos-economicos/cadernos-do-cade/plataformas-digitais.pdf>.

³⁰ Ответ на вопросник, полученный от правительства Сальвадора.

³¹ См. URL: https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2022/04/COFECE-013-2022_ENG.pdf.

³² Ответ на вопросник, полученный от правительства Филиппин.

результатам расследования рынка посреднических онлайн-платформ, начатого в 2021 году и направленного на понимание особенностей рынка посреднических онлайн-платформ, которые могут затруднять, искажать или ограничивать конкуренцию, а также на содействие участию малых и средних предприятий и лиц, находящихся в силу исторических причин в неблагоприятном положении, в этих рынках³³.

39. В Турции исследования рынка используются для определения областей, в которых необходимо вмешательство в соответствии с существующими нормами антимонопольного законодательства, и/или областей, в которых необходимы новые инструменты. В исследованиях рассматриваются связанные с данными проблемы на цифровых рынках в рамках сделок слияния и поглощения с точки зрения как рыночного влияния и барьеров на входе, так и потенциальных нарушений конкуренции³⁴.

40. Бразилия, Российская Федерация, Индия, Китай и Южная Африка обмениваются опытом борьбы с антиконкурентной практикой в цифровой экономике, включая борьбу с картелями, путем изучения и обсуждения дел, рассмотрения сделок, связанных с экономической концентрацией в цифровой сфере, и разработки новых механизмов борьбы с антиконкурентной практикой, адаптированных к цифровой реальности³⁵.

41. В 2022 году антимонопольные органы Египта, Кении, Маврикия, Нигерии и Южной Африки организовали Диалог глав антимонопольных органов стран Африки, чтобы обсудить быстрые перемены в мировой экономике, вызванные появлением цифровых рынков, проблемы, которые цифровые рынки создают для правоприменения и политики в области конкуренции, и необходимость рассмотрения антимонопольными органами того, как цифровые рынки влияют на участие стран в локальной и глобальной экономике и условия такого участия³⁶.

Е. Международные форумы

42. Международные форумы способствуют обмену опытом и мнениями о передовой практике в области поддержки конкуренции и решения проблем на цифровых рынках. Помимо проведения исследований, ЮНКТАД организует «круглые столы» для содействия дискуссиям между государствами и проводит заседания высокого уровня по цифровым платформам и конкуренции в рамках электронной недели ЮНКТАД. В ходе этой работы ЮНКТАД подчеркивала важность укрепления потенциала среди регулирующих органов развивающихся стран и регионального и международного сотрудничества, рекомендуя государствам продолжать обмениваться опытом и мнениями по вопросам конкуренции на цифровых рынках и рассматривать все доступные варианты политики.

43. Организация экономического сотрудничества и развития организовала несколько «круглых столов» по вопросам конкуренции на цифровых рынках и опубликовала исследования о необходимости проведения реформ и принятия нормативных актов для решения проблем в области конкуренции, создаваемых крупными цифровыми платформами; В публикации «Ex Ante Regulation and Competition in Digital Markets» («Предварительное регулирование и конкуренция на цифровых рынках») приводится краткое описание ряда основных нормативных инициатив по защите конкуренции на цифровых рынках в условиях значительного рыночного влияния крупных платформ и отмечается, что предварительное регулирование предполагает, по крайней мере, следующие три цели: внесение ясности в закон или нормативный акт с целью повышения предсказуемости; уменьшение

³³ См. URL: https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2023/07/CC_OIPMI-Summary-of-Findings-and-Remedial-action.pdf.

³⁴ Ответ на вопросник, полученный от правительства Турции.

³⁵ Lianos I and Ivanov A, 2019.

³⁶ См. URL: <https://comesacompetition.org/updates/press-release/joint-statement-of-the-african-heads-of-competition-authorities-dialogue-on-regulation-of-digital-markets/>.

бремени судебных разбирательств и принудительного исполнения решений с целью повышения эффективности; и повышение степени прозрачности и уровня участия³⁷.

44. Международная сеть конкуренции работает над достижением консенсуса в отношении способов решения проблем в области конкуренции на цифровых рынках, опираясь на свои рабочие группы, ежегодные обсуждения и доклады; в 2019 году Рабочая группа по односторонним действиям начала новый многолетний проект, посвященный вопросам, связанным с односторонними действиями на цифровых рынках, в частности, оценке доминирующего положения и существенного рыночного влияния на этих рынках, охватывающий опыт учреждений-респондентов в 2013–2019 годах и направленный на сбор имеющейся информации по соответствующим темам³⁸.

45. Проблемы в области конкуренции, возникающие в связи с цифровыми платформами, являются вызовами глобального масштаба, поэтому усилия на региональном и международном уровнях должны быть направлены на поддержку обмена информацией и опытом и, по возможности, скоординированных ответных мер, а также на поощрение инновационных подходов к стимулированию конкуренции на цифровых рынках.

V. Выводы и вопросы для обсуждения

46. При решении проблем в области конкуренции на цифровых рынках важным инструментом борьбы с неправомерным поведением и стимулирования платформ к повышению стандартов во всем мире остаются эффективные меры по обеспечению соблюдения антимонопольного законодательства³⁹. Кроме того, некоторые страны внесли изменения в законы о конкуренции, дав определение новым понятиям или введя новые инструменты правоприменения с целью адаптации к особенностям цифровых платформ. В других странах были приняты нормативные акты или руководящие указания, регулирующие определенные виды поведения цифровых платформ, которые влияют на конкуренцию и потребителей. Выбранные государствами варианты политики отражают опасения, связанные с крупными цифровыми платформами. Например, в Японии на основании Закона о повышении прозрачности и добросовестности цифровых платформ и в Европейском союзе на основании Закона о цифровых рынках была создана система контроля, которая прямо нацелена, соответственно, на определенных поставщиков цифровых платформ и компании-смотрители. В других государствах, таких как Австралия, Бразилия, Индия, Соединенное Королевство и Соединенные Штаты Америки, разработаны законодательные предложения для эффективного регулирования цифровых экосистем.

47. Предварительное регулирование, используемое в передовых юрисдикциях, имеет некоторые общие черты, но предусматривает различные подходы, разные органы правоприменения, виды доступа к данным и инструменты обеспечения соответствия⁴⁰. Возможное экстерриториальное действие таких нормативных актов и различные сроки их принятия могут привести к дальнейшей фрагментации режимов и их несогласованности, что усложнит регуляторную среду⁴¹. Правовые реформы могут быть связаны с длительными законодательными процедурами и требуют предварительной подготовки, включая изучение рынка и опыта правоприменения. Однако такие реформы могут обеспечить рост правовой определенности и наделить антимонопольные органы дополнительными полномочиями. Методы «мягкого

³⁷ См. URL: <https://www.oecd.org/competition/digital-economy-innovation-and-competition.htm>; и <https://www.oecd.org/daf/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.htm>.

³⁸ См. URL: <https://www.internationalcompetitionnetwork.org/wp-content/uploads/2020/07/UCWG-Report-on-dominance-in-digital-markets.pdf>.

³⁹ UNCTAD, 2023.

⁴⁰ Organisation for Economic Co-operation and Development, 2023.

⁴¹ Ibid.

права», возможно, легче внедрить, и на их разработку требуется меньше времени, но они могут оказаться недостаточно действенными.

48. Возможные варианты также могут зависеть от правовой традиции, имеющихся ресурсов, уровня опыта и культуры конкретной страны⁴². Универсального решения, подходящего для всех юрисдикций, не существует. Менее опытные управления в развивающихся странах сталкиваются с другими серьезными проблемами. В этой связи более глубокое представление о цифровых рынках может дать проведение рыночных исследований в сотрудничестве с отраслевыми регулирующими органами⁴³. Кроме того, крайне важно привлекать квалифицированных специалистов, которые лучше понимают функционирование цифровой экономики, но это может быть непросто. В этой связи для поддержки усилий по использованию потенциала цифровой экономики можно использовать обмен опытом в рамках регионального и международного сотрудничества. В вопросах повышения квалификации и укрепления аналитической базы для молодых и небольших органов по-прежнему весьма актуальны техническая помощь и наращивание потенциала. Региональное и международное сотрудничество играет ключевую роль в расширении опыта и набора инструментов, лучше подходящих для цифровых рынков.

49. Законодательство и политика в области конкуренции должны и впредь обеспечивать предотвращение и наказание неправомерного поведения как эксплуатирующего, так и исключаящего характера. Также чрезвычайно важно предотвращать дискриминационное поведение по отношению к компаниям, не имеющим рычагов для достижения договоренностей, таким как микропредприятия и малые и средние предприятия. Кроме того, необходимо более эффективно решать проблемы, связанные с аналитикой данных, поскольку один из главных уроков, извлеченных за последние пять лет, заключается в том, что объем и характер данных усиливают рыночное влияние. В то же время технологии открывают возможности для более эффективного выявления антиконкурентной практики за счет более детального мониторинга рынка и применения новых инструментов контроля.

50. Кроме того, в мире растет понимание того, что конкуренция в цифровой экономике является ключевым фактором, способствующим инновациям и динамичному, устойчивому и всеохватному росту⁴⁴. Существует мнение, что, учитывая существующие проблемы, антимонопольная политика должна быть переориентирована, поскольку высокая концентрация может привести к усилению экономического и политического влияния, что в свою очередь может усугубить неравенство⁴⁵. В этой связи при анализе антиконкурентной практики и показателей эффективности следует учитывать и другие аспекты, помимо традиционного рассмотрения благосостояния потребителей. В сфере конкурентной политики необходимо выработать более целостную парадигму, чтобы эффективно решать проблемы концентрации рынка и функционирования экосистем как в цифровом секторе, так и в других крупных отраслях экономики, таких как фармацевтика, а также в полной мере учитывать такие глобальные вопросы, как устойчивое развитие⁴⁶. Для этого необходимо расширить сотрудничество и координацию между антимонопольными органами и другими регулирующими органами, чтобы разработать комплексный набор инструментов, позволяющий более полно исследовать преимущества цифровизации.

⁴² UNCTAD, 2023.

⁴³ Например, в 2023 году в Канаде Бюро по вопросам конкуренции, Комиссия по радио и телевидению и телекоммуникациям и Управление комиссара по защите частной жизни объявили о создании Канадского форума регулирующих органов в сфере цифровых технологий, цель которого заключается в налаживании более тесного партнерства и сотрудничества для более эффективного выполнения индивидуальных мандатов; см. URL: <https://www.canada.ca/en/competition-bureau/news/2023/06/canadian-digital-regulators-forum-established-to-better-serve-canadians-in-the-digital-era.html>.

⁴⁴ См. URL: <https://innovazione.gov.it/notizie/articoli/en/g7-ministerial-declaration-on-industry-technology-and-digital/>.

⁴⁵ Lianos, 2022.

⁴⁶ См. URL: <https://unctad.org/publication/competition-and-consumer-protection-policies-sustainability>.

51. Цифровая экономика оказывает масштабное влияние на рынки и социум во всем мире. Поэтому проблемы, возникающие на цифровых рынках, требуют глобального подхода. ЮНКТАД готова оказывать поддержку развивающимся странам в решении этих проблем наиболее эффективным способом в сотрудничестве с другими региональными и международными организациями и сетями.

52. Могут быть рассмотрены следующие вопросы для вынесения на обсуждение:

а) С какими основными проблемами сталкиваются антимонопольные органы, особенно недавно созданные, при обеспечении соблюдения антимонопольного законодательства на цифровых рынках?

б) Какие варианты политики лучше всего подходят для решения проблем в области конкуренции на цифровых рынках, особенно в развивающихся странах? Следует ли разработать новый подход к применению антимонопольной политики?

в) Какова роль международных и региональных организаций, в частности ЮНКТАД, в развитии международного сотрудничества для решения проблем в области конкуренции на цифровых рынках?
