

Цифровые монополии: задачи и перспективы законодательного антимонопольного регулирования

Станислав В. Тимофеев

*Российский государственный социальный университет
Москва, Россия, timofeev@rggu.ru*

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы антимонопольного регулирования деятельности компаний, являющихся глобальными цифровыми гигантами. Деятельность таких компаний является своеобразным вызовом для антимонопольных органов во всех странах мира. На фоне пандемии цифровые платформы приобретают особую значимость и стремительно наращивают свою долю на рынке. В период активного развития цифровой экономики, в основе которой лежат информационные технологии и инновационные решения, возникают проблемы, не типичные для традиционных рынков товаров и услуг. Появляется необходимость разрабатывать новую систему антимонопольного регулирования, которая способна обеспечить защиту конкуренции, но при этом учитывает интересы компаний, действующих на цифровых рынках. В условиях цифровой экономики принципиальным образом изменяются основные категории антимонопольного регулирования: сложнее определить, является ли цена монопольной; сдвигаются точки приложения монопольного регулирования, так как все больше операций происходит онлайн и невозможно определить конкретное ответственное лицо; сложнее формировать доказательную базу в антимонопольном деле.

Поскольку Интернет преодолевает как физические, так и юридические границы, при выстраивании системы регулирования цифровой экономики необходимо учитывать международный опыт и содействовать синхронизации антимонопольных законодательств тех стран, в которых базируются крупнейшие игроки цифровых рынков. Участники экономической деятельности не пытаются конкурировать на каком-то товарном рынке, где и так уже много игроков, а генерируют новые рынки, где они стремятся стать абсолютными монополистами. На сегодняшний день «цифровые гиганты» обладают большим количеством рычагов управления рыночной властью за счет использования и создания новых платформ, контроля и сбора данных о пользователях и участников товарного рынка, использования инновационных способов персонализированного маркетинга.

Ключевые слова: Монополия, цифровая экономика, цифровые гиганты, антимонопольное законодательство, антимонопольное регулирование

Для цитирования: Тимофеев С.В. Цифровые монополии: задачи и перспективы законодательного антимонопольного регулирования // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2022. № 4. С. 109–120. DOI: 10.28995/2073-6304-2022-4-109-120

Digital monopolies: Tasks and prospects of legislative antimonopoly regulation

Stanislav V. Timofeev

*Russian State University for the Humanities
Moscow, Russia, timofeev@rggu.ru*

Abstract. The article deals with the issues of antimonopoly regulation of the activities of companies that are global digital giants. The activity of such companies is a kind of challenge for the antimonopoly authorities in all countries of the world. Against the background of the pandemic, digital platforms are gaining special importance and are rapidly increasing their market share. During the period of active development of the digital economy, which is based on the information technology and innovative solutions, issues arise that are not typical for traditional markets for goods and services. There is a need to develop a new system of antitrust regulation that can protect competition, but at the same time takes into account the interests of companies operating in digital markets. In the digital economy, the main categories of antimonopoly regulation are fundamentally changing: it is more difficult to determine whether the price is monopoly; the points of application of the above regulation are shifting, as more and more transactions take place online and it is impossible to determine a specific responsible person; it becomes more complicated to form an evidence base in an antitrust case.

Since the Internet overcomes both physical and legal boundaries, when building a regulatory system for the digital economy, it is necessary to take into account international experience and promote synchronization of the antitrust laws of those countries where the largest players in digital markets are based. Participants in economic activity do not try to compete in some commodity market, where are already many players, but generate new markets where they strive to become absolute monopolists. Today, “digital giants” have a large number of market power levers through the use and creation of new platforms, control and collection of data about users and product market participants, and the use of innovative methods of personalized marketing.

Keywords: monopoly, digital economy, digital giants, antitrust law, antimonopoly regulation

For citation: Timofeev, S.V. (2022), “Digital monopolies: Tasks and prospects of legislative antimonopoly regulation”, *RSUH/RGGU Bulletin. “Economics. Management. Law” Series*, no. 4, pp. 109-120, DOI: 10.28995/2073-6304-2022-4-109-120

Введение

Цифровизация экономики различных государств мира оказала воздействие не только на способы формирования экономических связей и отношений, но и на взаимосвязь экономики в целом с иными сферами жизни общества. Цифровые процессы, сопряженные с применением компьютеров, цифровых данных и моделей, стали обязательной частью каждого бизнес-процесса организации – от обработки сырья на станках до реализации товара через сеть «Интернет» или выдачи электронного кассового чека. Развитие и распространение Интернета расширили возможности для бизнеса. Кроме постоянно растущей аудитории, перевод части бизнес-процессов в Интернет позволяет снизить издержки предприятиям, выходить на новые рынки за счет снижения информационных барьеров, а также контролировать контрагентов и конкурентов, что позволяет создать более честные и конкурентные условия.

Рост и распространение Интернета позволил создать абсолютно новый экономический рынок, в котором основным товаром является не какой-либо физический актив или ресурс, а информация. Данный информационный рынок соответствует действующей экономической эпохе «Индустрия 4.0», в которой планировалось, что именно информация станет одним из самых ценных экономических ресурсов. Обмен информацией, ее накопление (big data), анализ и построение прогнозов (machine learning) на основе полученных данных – это одна из самых перспективных и быстрорастущих сфер мировой экономики в целом. В совокупности и иными цифровыми методами взаимодействия рынок информации можно назвать цифровым рынком¹. Цифровизация экономики, так же, как и предшествующие ей социально-экономические трансформации (индустриализация, компьютеризация и др.), ведет к кардинальным изменениям в обществе в целом. Однако нельзя говорить о том, что на сегодняшний день все члены общества имеют одинаковые возможности даже в Интернете. Цифровое неравенство (англ. digital divide) – это сформулированный ООН термин, обозначающий неравенство в доступе к информации в обществе. Именно поэтому нельзя

¹ Указ Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» (вместе с «Национальным планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы»). Национальный план развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы // СЗ РФ. 2017. № 52. Ст. 8111.

считать цифровой рынок эффективным (англ. – efficient market hypothesis, ЕМН).

Данные недостатки цифрового рынка открывают возможности для создания тех или иных институтов, нарушающих экономический баланс на рынке. Одним из этих институтов можно считать цифровые монополии.

Основная часть

Термин «цифровая монополия» в настоящий момент не сформулирован ни в российском, ни в зарубежном законодательстве. Это связано с новизной и относительно низким уровнем вклада цифрового рынка в ВВП по сравнению с традиционными товарными рынками. Однако в России, как и в ЕС, в последние 4–5 лет активно разрабатывают и внедряют отдельные нормативные акты, регулирующие положение на цифровом рынке. Примером может служить «Пятый антимонопольный пакет», которым планируют внести ряд поправок в 135-ФЗ «О защите конкуренции»². Данные поправки могут вступить в силу с 1 марта 2023 г., они введут ужесточение контроля за цифровым рынком в целом, а также, в частности, за организациями, занимающими доминирующее положение. Понятием «Организация, занимающая доминирующее положение» законодатель подменяет понятие «монополия»³. Чтобы сформулировать понятие «цифровой монополии», необходимо более детально разобрать такие понятия, как «цифровая экономика», «цифровизация» и «монополия».

Сам термин «цифровая экономика» (от англ. digital economy) был впервые сформулирован в 1995 г. Николасом Негропonte, американским ученым, работающим в Массачусетском университете. Данное понятие использовалось для описания новой системы экономических отношений, ядром которой являются

² Федеральный закон от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции» // СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3434.

³ Приказ ФАС России от 25.05.2012 № 345 «Об утверждении административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении заявлений, материалов, дел о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2013. № 8.

информационно-коммуникационные системы и технологии. Иными словами, Негропonte под цифровой экономикой подразумевал системы экономического взаимодействия, в которой контр-агенты могли взаимодействовать посредством информационно-коммуникационных систем без необходимости физического присутствия.

В настоящее время понятие «цифровая экономика» трактуют по-разному. Нет единого понятия, удовлетворяющего всех экономистов. Рассмотрим, как определен термин «Цифровая экономика» в различных зарубежных источниках (табл.).

Таблица

Определение термина «Цифровая экономика»
в различных зарубежных источниках

Понятия	Источник
1. Глобальная сеть экономических и социальных видов деятельности, которые поддерживаются благодаря таким платформам, как Интернет, а также мобильные и сенсорные сети	Australian Government, 2009
2. Новый уклад экономики, основанной на знаниях и цифровых технологиях, в рамках которой формируются новые цифровые навыки и возможности у общества, бизнеса и государства	Доклад Всемирного банка, 2016а
3. Экономика, основанная на цифровых технологиях, однако мы в большей степени понимаем под этим осуществление деловых операций на рынках, основанных на сети Интернет и Всемирной паутине	British Computer Society, 2013
4. Сложная структура, состоящая из нескольких уровней/слоев, связанных между собой практически бесконечным и постоянно растущим количеством узлов	European Parliament, 2015
5. Рынки на основе цифровых технологий, которые облегчают торговлю товарами и услугами с помощью электронной коммерции в Интернете	Fayyaz, 2018
6. Экономика, способная предоставить высококачественную ИКТ-инфраструктуру и мобилизовать возможности ИКТ на благо потребителей, бизнеса и государства	The Economist, 2014

Окончание табл.

Понятия	Источник
7. Форма экономической активности, которая возникает благодаря миллиарду примеров сетевого взаимодействия людей, предприятий, устройств, данных и процессов. Основой цифровой экономики является гиперсвязуемость, т. е. растущая взаимосвязанность людей, организаций и машин	Deloitte, 2019
8. Экономика, зависящая от цифровых технологий	European Commission, 2014
9. Цифровая экономика характеризуется опорой на нематериальные активы, массовым использованием данных, повсеместным внедрением многосторонних бизнес-моделей и сложностью определения юрисдикции, в которой происходит создание стоимости	OECD, 2015a
10. Цифровая экономика является основным источником роста. Это будет стимулировать конкуренцию, инвестиции и инновации, что приведет к улучшению качества услуг, расширению выбора для потребителей, созданию новых рабочих мест	European Commission, 2018a
11. Экономика, в которой благодаря развитию цифровых технологий наблюдается рост производительности труда, конкурентноспособности компаний, снижение издержек производства, создание новых рабочих мест, снижение бедности и социального неравенства	Доклад Всемирного банка, 2016б

Унифицированное понятие цифровой экономики отсутствует и в России. К имеющимся ключевым формулировкам можно отнести следующие:

- экономика нового технологического поколения (Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 1 декабря 2016 г.⁴);
- хозяйственная деятельность, в которой ключевым фактором производства являются данные в цифровом виде;

⁴ Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 1 декабря 2016 г. // Парламентская газета. 2016. 3 декабря.

– обработка больших объемов этих данных и использование результатов их анализа по сравнению с традиционными формами хозяйствования позволяют существенно повысить эффективность различных видов производства, обслуживания, хранения, продажи, доставки товаров и услуг (Стратегия развития информационного общества РФ на 2017–2030 годы)⁵.

Пандемия COVID-19 оказала колоссальное влияние на цифровую экономику. Одним из видимых итогов разразившейся в начале 2020 г. пандемии COVID-19 стало резкое ускорение развития большой группы ИКТ-услуг и онлайн-сервисов. Повсеместный локдаун и, по сути, принудительная самоизоляция населения способствовали взрывному росту онлайн-услуг, удаленного образования, дистанционного типа занятости и развития процессов технологического замещения всех видов труда (от ручного до интеллектуального). Так, содиректор холдинга Veon К. Терзиоглу считает, что пандемия COVID-19 «способствовала ускорению цифровизации мировой экономики в 10 раз»⁶.

В последние годы наблюдается сильный рост влияния интернет-платформ, они становятся мощными игроками на глобальном рынке. Интернет-платформы пытаются конкурировать с государством, они пытаются решать за пользователя, что хорошо и что плохо, навязывают эти решения, пытаются управлять обществом, что неизбежно приводит к нарушению прав человека. Также, согласно мнения социологов, возможность сбора данных о миллионах пользователей интернета позволяет манипулировать людьми. Речь не только о возможности прямого шантажа или угроз, а скорее о навязывании каких-либо товаров или услуг людям, не нуждающимся в них. Данную опасность называют «цифровым рабством»⁷.

Цифровые платформы, такие как Facebook, Google, Amazon, Alibaba, Uber, TaskRabbit, Airbnb или Kickstarter, играют все боль-

⁵ Указ Президента РФ от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» // СЗ РФ. 2017. № 20. Ст. 2901.

⁶ «Коронавирус ускорил цифровизацию экономики в 10 раз» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/technology/characters/2020/04/12/827841koronavirus-uskoril-tsifrovizatsiyuekonomiki/> (дата обращения 20 августа 2022).

⁷ Screen new deal. Under Cover of Mass Death, Andrew Cuomo Calls in the Billionaires to Build a HighTech Dystopia. 2020. The Intercept [Электронный ресурс]. URL: <https://theintercept.com/2020/05/08/andrew-cuomo-eric-schmidt-coronavirus-tech-shock-doctrine/> (дата обращения 28 августа 2022).

шую роль в экономике, позволяя новым участникам предлагать контент, товары, услуги или инвестиции пользователям платформ. При этом они также создают новые рабочие места. Приход на рынок новых участников и привлечение «новой» рабочей силы (водителей автомобилей, владельцев домов, владельцев товаров и т. д.) или мобилизация «нового» капитала часто оказывают разрушительное воздействие на существующие рынки, будь это компании такси, отели, традиционные дистрибьюторы товаров или финансовые учреждения. Цифровые платформы порождают множество юридических споров, особенно когда они действуют на границе существующих законов (например, трудовое законодательство в случае Uber, законодательство об авторском праве и защите данных в случае Google, защита данных в случае Facebook и т. д.).

Платформам не нужно напрямую участвовать в производстве контента, товаров, услуг или капитала, к которым они предоставляют доступ, все они могут полагаться на ресурсы, предоставляемые третьими сторонами.

Цифровые платформы можно разделить на основе типа ресурсов, к которым они предоставляют доступ:

- а) к информации (или контенту), таким как общие поисковые системы (например, Google, Bing) или специализированные поисковые системы (например, TripAdvisor, Yelp, Google Shopping, Kelkoo, Twenga); в эту категорию также входят другие сервисы, предоставляющие доступ к большому разнообразию контента, например, картам (например, Google Maps, Bing Maps) или более творческому контенту, такому как агрегаторы новостей (например, Новости Google, Twitter, Яндекс) или видеоплатформы (например, YouTube, Dailymotion, RuTube);
- б) к персональным данным и другому «частному» контенту, такому, как социальные сети (например, Facebook, LinkedIn, LiveJournal);
- с) к товарам и/или услугам, предлагаемым третьими лицами, такими как онлайн-рынки (например, Amazon, eBay, Alibaba, Allegro, Booking.com) или платформы «экономики совместного использования» (например, Airbnb, Uber, BlaBlaCar, Яндекс Go); здесь предлагается большое разнообразие товаров и/или услуг;
- г) к рабочим вакансиям или интеллектуальным возможностям людей (TaskRabbit, Upwork); «целевые платформы» поднимают конкретные вопросы, касающиеся труда;
- е) к деньгам или капиталу, например, к сайтам краудфандинга (например, Kickstarter, Gofundme) или платежным системам (например, PayPal, Mastercard, Bitcoin).

Оценка возможного антиконкурентного поведения на этих двусторонних/многосторонних цифровых рынках представляется более сложной прежде всего потому, что некоторые из них предлагают потребителям бесплатные услуги, что означает, что стандартный критерий конкуренции в виде чрезмерного ценообразования неприменим. На этих платформах эффективность, вероятно, не всегда достигается, когда цены равны предельным издержкам, и для достижения эффективности могут потребоваться перекошенные цены или перекрестное субсидирование. Это усложняет экономический анализ, необходимый для оценки антиконкурентного поведения и доминирующего положения компаний. Критерий неправомерного поведения должен быть сосредоточен не только на влиянии на цены, но и учитывать сокращение свободы выбора для пользователей платформы (будь то на стороне покупателя или продавца). Однако большинство платформ расширяют возможности выбора пользователей.

Кроме того, многосторонние цифровые платформы усложняют процесс определения рынка и анализ рыночной власти, делая определение оптимального уровня конкуренции более трудным. Традиционные инструменты (например, популярный тест SSNIP³²), используемые антимонопольными органами для определения релевантного рынка, первого, но решающего шага, необходимого для оценки рыночной власти, больше не имеют смысла на многосторонних рынках. Действительно, традиционные тесты определения рынка рассматривают только влияние изменения цены на спрос на одной стороне рынка/платформы (платформ), не принимая во внимание влияние на спрос на другой стороне (сторонах) рынка.

Рассмотрим влияние монополизации на экономику государства.

Монополия – организация, которая осуществляет контроль над ценой и объемом предложения на рынке и поэтому способна максимизировать прибыль, выбирая объем и цену предложения, либо исключительное право, связанное с авторским правом, патентом, торговым знаком или с созданием государством искусственной монополии.

Под монополией можно понимать исключительное право распоряжения производственными ресурсами как в сфере обращения, так и производства. Другое определение предполагает право оказания определяющего влияния на те или иные сферы общественной жизни, базирующиеся на различных предпосылках – экономических, юридических, политических. Монополией называют и крупное объединение, возникшее на основе концен-

трации производства и сбыта определенной продукции с целью получения максимальной прибыли.

Монополия – это крайняя форма несовершенной конкуренции, где степень монопольной власти максимальна. Монополия может существовать лишь в условиях, когда проникновение и деятельность на рынке других фирм являются практически невозможными или экономически неэффективными. Это связано с барьерами вхождения фирм в отрасль. Здесь они настолько велики, что другим фирмам просто невозможно проникнуть на этот рынок [Лепетикова, Исаева 2017, с. 88]. Контроль рынка крупной компанией-монополистом может достигаться за счет того, что на рынке более не существует компаний с таким же капиталом, компаний, которые могли бы производить товары и/или предоставлять услуги в том же объеме, что и компания-монополист. Во многих странах приняты законы для охраны конкуренции и созданы антимонопольные службы.

Если исторически на традиционных экономических рынках лидировали монополии, созданные уже после формирования рынка путем слияний и поглощений некоторого количества компаний, то сегодня, в связи с ситуацией создания новых рынков отдельными компаниями, лидирующее положение могут занять монополии, самостоятельно создающие подконтрольный себе рынок.

Например, в 80-х гг. XX в. начался период компьютеризации общества, однако компьютеры того времени не могли использоваться людьми без особых навыков и знаний в области программирования, в связи с чем компьютеры оставались лишь инструментами для ограниченного спектра действий. Но разработка первых графических пользовательских интерфейсов от Microsoft в совокупности с созданием дешевого компьютера IBM позволило этим двум компаниям стать монополистами на созданными ими рынках, IBM-рынок персональных компьютеров, Microsoft – графические пользовательские интерфейсы или операционные системы (семейство ОС Windows).

Таким образом, можно выделить четыре принципа, которые характеризуют цифровые монополии:

- принцип дифференциации и универсальности – несмотря на то, что продукты компании дифференцируются друг от друга, доступ к ним (или хотя бы к ключевому большинству сервисов) возможен через единый универсальный аккаунт;
- принцип накопления информации – информация, формируемая пользователем, агрегируется и обрабатывается в непосредственной связи с его данными во всех доступных сервисах, веб-сервисах и устройствах;

- принцип критической важности – компания, ее услуги и веб-сервисы имеют решающее значение в работе значительного числа компаний и частных лиц;
- принцип синергии сервисов – сервис и веб-сервисы имеют прямую взаимосвязь, которую можно определить с помощью факторного, сравнительного, системного (и др.) анализа.

То есть можно говорить о том, что на сегодняшний день монополисты уходят от контроля за рынком путем создания барьеров входа на рынок. Крупная компания, обладающая достаточными ресурсами и информацией, в состоянии сама создать новый рынок путем манипуляции мнением покупателей через механизмы информационного обмена (таргетированная реклама, сбор и анализ информации о покупателе). То есть, по нашему мнению, цифровая монополия – это контроль над цифровым рынком путем формирования спроса на ресурс, которым владеет монополист.

Отсутствие международного правового режима защиты конкуренции открывает большой простор для монополизации именно на глобальном цифровом уровне. Многие страны до сих пор часто пренебрежительно смотрят на монополистскую деятельность своих ИТ-компаний. Это создает определенные перекосы в мировой экономике, когда откровенно неприглядные практики, запрещенные на национальном уровне, становятся нормой в международной торговле. В связи с этим представляется целесообразным создание и включение в структуру анимонопольного центра БРИКС Совета по цифровым монополиям для борьбы с трансграничными картелями, совершенствования конкурентного права на цифровых рынках, политики и правоприменительной практики в пространстве БРИКС, а также для координации деятельности анимонопольных ведомств БРИКС и научных сообществ мира для выработки новых подходов к анимонопольному регулированию в условиях системных изменений в связи с развитием цифровой экономики.

Заключение

Как указывалось выше, термин «цифровая монополия» в настоящий момент не сформулирован ни в российском, ни в зарубежном законодательстве. Это связано с новизной и низким уровнем вклада цифрового рынка в ВВП по сравнению с традиционными товарными рынками. На сегодняшний день монопо-

листы уходят от контроля за рынком путем создания барьеров входа на рынок. Крупная компания, обладающая достаточными ресурсами и информацией, в состоянии сама создать новый рынок путем манипуляции мнением покупателей через механизмы информационного обмена (таргетированная реклама, сбор и анализ информации о покупателе и пр.). Отсюда вытекает необходимость законодательного закрепления положения о цифровых монополиях в ФЗ № 135 «О защите конкуренции».

Для ослабления дуополии Apple и Google в сфере мобильных приложений необходимо урегулировать деятельность маркетплейсов, например, в отдельном Постановлении Правительства. Представляется, что это обяжет технологические компании загружать приложения на смартфоны и другие устройства из сторонних магазинов и источников в Интернете, использовать сторонние платежные системы в приложениях и информировать пользователей об альтернативных возможностях подписки за пределами приложения, а также урегулирует правила публикаций и удаления софта из маркетплейса. На сегодняшний день такая практика уже внедряется в нашей стране, однако отдельным нормативным правовым актом это не урегулировано.

Литература

Лепетикова Исаева 2017 – Лепетикова И.Ю., Исаева А.М. Монополизация как угроза экономической безопасности России // Ростовский научный журнал. 2017. № 6. С. 85–90.

Referense

Lepetikova, I.Yu. and Isaeva, A.M. (2017), "Monopolization as a threat to the economic security of Russia", *Rostov scientific journal*, no. 6, pp. 85-90.

Информация об авторе

Станислав В. Тимофеев, доктор юридических наук, профессор, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия; 125047, Россия, Москва, Миусская пл., д. 6; timofeev@rggu.ru

Information about author

Stanislav V. Timofeev, Dr. of Sci. (Law), professor, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia; bld. 6, Miusskaya Square, Moscow, Russia, 125047; timofeev@rggu.ru