

Online First

Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С.

Научная статья

УДК 327.7

doi:10.17323/1996-7845-2024-02-08

Политика Китайской народной республики в сфере регулирования цифровых платформ¹

А.Г. Сахаров, А.В. Шелепов

Сахаров Андрей Геннадиевич – научный сотрудник Центра исследований международных институтов (ЦИМИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; sakharov-ag@ranepa.ru

Шелепов Андрей Владимирович – к.э.н., с.н.с. Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Российская Федерация, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; sheleпов-av@ranepa.ru

Аннотация

В условиях повышения важности цифровых платформ как инфраструктуры для цифровой модернизации промышленности КНР осуществляет переход к комплексной, но более гибкой, модели их регулирования. Отличительными чертами данной модели является требование по обеспечению интероперабельности крупных платформ, совместимость социальных сетей и мобильных платежей, использование платформами искусственного интеллекта, трехстороннее взаимодействие между разработчиками ИИ, операторами платформ и проверяющими органами. В настоящей статье представлены результаты мониторинга ключевых решений китайского руководства в рамках изменения модели регулирования цифровых платформ в последние годы, а также анализ политики КНР в области регулирования цифровых платформ по трем ключевым направлениям – защите конкуренции, формированию ex-ante регулирования и защите потребителей и персональных данных.

¹ Статья поступила в редакцию 15.04.2024

Ключевые слова: Китайская народная республика, цифровые платформы, регулирование цифровых платформ, защита персональных данных.

Благодарности: статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Сахаров А.Г., Шелепов А.В Политика Китайской народной республики в сфере регулирования цифровых платформ // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-08.

Введение

Китайское правительство ставит перед собой амбициозные цели по превращению страны в сверхдержаву в области современных технологий и научных инноваций к 100-летию со дня создания Китайской народной республики (КНР) в 2049 году. Цифровизация экономики играет ключевую роль в реализации этой цели. Цифровые платформы являются центральным элементом новой модели цифровой экономики, фактически выполняя функции инфраструктуры для цифровой модернизации промышленности, повышения производительности, оптимизации распределения ресурсов и обеспечения занятости.

В этих условиях повышается как важность, так и сложность регулирования цифровых платформ. Так, традиционные ценовые критерии доминирующего положения на рынке, трудно применимы к цифровым платформам, зачастую предоставляющим пользователям бесплатные услуги, получая прибыль от продажи данных и рекламы. С 2020 г. китайское руководство изменило отношение к бурному развитию крупных технологических компаний и их цифровых платформ и начало усиливать надзор на цифровом рынке. В декабре 2020 года Центральная рабочая конференция по экономике выделила «борьбу с монополиями и беспорядочной экспансией капитала» в качестве одного из главных приоритетов страны [Xinhua, 2020].

Выработка четкого определения цифровых платформ также является проблемной с точки зрения построения предсказуемого и прозрачного регуляторного режима. В рамках нового концептуального подхода к регулированию цифровых платформ КНР предпринимает попытку решения и этой задачи, создавая фундамент для формирования ex-ante регулирования. Наконец, проникновение цифровых решений в экономическую деятельность и повседневную жизнь граждан, в том числе посредством использования цифровых платформ, обуславливает расширение спектра рисков, связанных с безопасностью государственных, коммерческих и персональных данных, что также является важнейшей сферой регулирования для правительства Китая.

Тематика регулирования цифровых платформ в КНР рассматривается в рамках большого количества исследовательских работ. МакНайт и Кенни [McKnight, Kenney, 2023] рассматривают роль государственного регулирования в цифровой среде в становлении экономики нового типа в Китае, приходя к выводу о том, что что рост основных китайских платформ и развитие государственного регулирования протекали одновременно и определялись целями партийно-государственной политики по поддержанию социально-политической стабильности, экономического роста и укрепления технологической самодостаточности. Харитоновна и Санникова [Kharitonova., Sannikova, 2021] анализируют процессы платформизации экономики и государственного управления в Китае. Авторы заключают, что усиление правовых механизмов защиты прав и интересов граждан является необходимым следствием развития платформ и постепенного перехода услуг в цифровую среду.

В настоящей статье представлены результаты мониторинга ключевых решений китайского руководства в рамках изменения модели регулирования цифровых платформ в последние годы, а также анализ политики КНР в области регулирования цифровых платформ по трем ключевым направлениям – защите конкуренции, формированию ex-ante регулирования и защите потребителей и персональных данных.

Защита конкуренции и усиление инструментов антимонопольного регулирования для платформ

Китайские власти столкнулись с необходимостью усиления антимонопольного регулирования на цифровом рынке в связи со стремительным развитием цифрового компонента экономики страны и усилением влияния цифровых платформ в обеспечении экономического роста. В последние несколько лет разработка новых подходов к регулированию конкуренции на цифровых рынках стала одной из основных задач китайского правительства.

Основы конкурентного регулирования в Китае заложены в Антимонопольном законе. В 1994 году Постоянный комитет Всекитайского собрания народных представителей включил принятие Антимонопольного закона в свой законодательный план [СРІ, 2018]. Однако Антимонопольный закон КНР был принят лишь в 2007 году и не содержал специфических положений в отношении компаний цифрового рынка.

В дальнейшем китайские регуляторы не стремились ограничивать рост цифровых компаний, становящийся все более важным фактором экономического развития страны. Однако в 2020-2021 гг. правительство Китая изменило прежнюю позицию в отношении активного развития крупных технологических компаний и их цифровых платформ и начало

усиливать надзор из-за серьезной обеспокоенности, вызванной фактически не контролируемым ростом капитализации цифрового рынка [Yukun Xiao, 2022].

В частности, в 2021 году компания DiDi разместила свои акции на Нью-Йоркской фондовой бирже без соблюдения Положений об усилении конфиденциальности и управлении архивами, связанными с выпуском и листингом ценных бумаг за рубежом.² Другим показательным примером стало приложение для финансовых операций, в частности онлайн-платежей, ANT, принадлежащее Alibaba, которое продавало финансовые продукты и предоставляло депозитные услуги розничным банкам. В 2020 году ANT работало более чем со 100 крупными компаниями, имело более одного миллиарда пользователей и баланс выданных потребительских кредитов на 1,7 трлн юаней [ANT Group, 2020]. При этом предоставляемые услуги фактически не были охвачены регулированием, формируя серую зону со значительными системными финансовыми рисками.

В этой связи китайское правительство начало ужесточать регулирование цифрового рынка, в том числе в части антимонопольных мер. В декабре 2020 года состоялась Центральная экономическая рабочая конференция, по итогам которой «усилия против бизнес-монополий и беспорядочной экспансии капитала» были названы в качестве одного из главных приоритетов регуляторной политики КНР в 2021 году. Параллельно Антимонопольная комиссия Госсовета КНР и Государственная администрация по регулированию рынка представила проект Руководства по антимонопольному регулированию в сфере платформенной экономики».

В феврале 2021 года, спустя всего три месяца после представления проекта, был опубликован итоговый вариант Руководства. Руководство по антимонопольному регулированию в сфере платформенной экономики содержит подробные принципы надзора в целях обеспечения конкуренции. Оно состоит из пяти частей: Общие правила, Монопольные соглашения, Злоупотребление доминирующим положением на рынке, Экономическая концентрация и Злоупотребление административной властью, которое привело к исключению или ограничению конкуренции.

Общие правила содержат принципы деятельности антимонопольных органов в области цифрового рынка, среди которых защита честной рыночной конкуренции,

² Компания провела размещение акций в Нью-Йорке, несмотря на требования регулирующих органов КНР обеспечить безопасность своих данных перед IPO. В июле 2022 года DiDi получил штраф на 1,2 млрд долл. США от Управления киберпространством Китая (САС) за незаконный сбор пользовательских данных. Китайские власти решили наложить штраф после того, как в ходе расследования, длившегося около года, были выявлены серьезные нарушения законодательства о безопасности данных.

осуществление обоснованного и эффективного регулирования, стимулирование инноваций и защита законных интересов всех сторон.

Раздел о монопольных соглашениях Руководства указывает, что помимо соглашений в письменной или устной форме, действия с существенной координацией и консенсусом, обеспеченные с помощью данных, алгоритмов, правил платформы и других методов, также могут рассматриваться как нарушающие принципы конкуренции. В отношении горизонтальных соглашений в Руководстве упоминаются ситуации, в которых платформа просит операторов предоставить равные или лучшие условия в сравнении с конкурирующими платформами (в Руководстве подход характеризуется как режим наибольшего благоприятствования). Отмечается, что такие соглашения могут представлять собой антиконкурентные практики (в частности, сговор по принципу hub and spoke) и злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Раздел о злоупотреблении доминирующим положением на рынке устанавливает анализ взаимозаменяемости в качестве основного метода для определения соответствующей ситуации в цифровом секторе. Принимая во внимание многосторонний характер платформ, действующих как на стороне предложения, так и на стороне спроса, может применяться как односторонний, так и двусторонний анализ взаимозаменяемости.

Чтобы определить, обладает ли платформа рыночной силой, Руководство предусматривает анализ нескольких ключевых факторов, таких как доля платформы на рынке; ее способность контролировать рынок; роль, которую она играет на рынке (насколько сильно операторы платформы, поставляющие товары или услуги в рамках интернет-платформы зависят от нее); финансовое положение и технические характеристики платформы; структура соответствующего рынка и возможности выхода на него новых фирм.

В Руководстве перечислены следующие типичные действия, свидетельствующие о злоупотреблении рыночной силой: несправедливое ценообразование, продажа по цене ниже себестоимости, отказ от сделки, ограничение торговли, связывание (или навязывание необоснованных торговых условий), дифференцированный подход и дискриминационное ценообразование с использованием больших данных.

При продаже по ценам ниже себестоимости основное внимание уделяется тому, состоит ли намерение платформы в том, чтобы исключить своих конкурентов с рынка, и возможно ли повышение цен для получения неправомерных выгод, нанесения ущерба честной конкуренции на рынке и законным правам потребителей после исключения других конкурентов. Скидки в разумный период времени с целью открытия нового рынка и привлечения новых пользователей рассматриваются как допустимые. Эти правила

рассматриваются как инструмент сдерживания ценовой войны между платформами при конкуренции за пользователей (пример в Китае – ценовая конкуренция между платформами DiDi и Uber).

В части отказа от сделки Руководство определяет ключевые факторы, которые обычно следует учитывать при решении о наложении на платформы обязанности взаимодействовать с конкурентами. Этими факторами являются данные, которыми обладает платформа, ее заменимость, возможность разработки альтернативных платформ и зависимость пользователей от платформы.

Что касается ограничения торговли, связывания и необоснованных торговых условий, а также дифференцированного режима, Руководство в целом рассматривает такое поведение как антиконкурентное.

Раздел о концентрации и контроле слияний предлагает подробный метод расчета для определения оборота платформы при планируемом слиянии. Для платформ, которые предоставляют свои услуги в обмен на комиссию или другие сборы, оборот рассчитывается на основе взимаемых платежей и других доходов платформ.

Раздел о злоупотреблении административной властью запрещает любые необоснованные действия государства, препятствующие свободному перемещению товаров или финансовых средств или ведущие к неравноправному отношению к различным компаниям.

Руководство стало первым документом, регулирующим антимонопольную деятельность в отношении цифровых платформ, и охватывает основные аспекты возможного монопольного поведения [Kindu Institute, 2021].

Процесс разработки антимонопольного регулирования для платформенной экономики в форме закрепления в законах базовых принципов надлежащего поведения платформ продолжается. Последним на сегодняшний день этапом этого процесса стало внесение поправок в Антимонопольный закон КНР, вступивших в силу 1 августа 2022 г. В закон были включены положения, касающиеся непосредственно антиконкурентного поведения цифровых платформ. Так, в разделе «Общие положения» отмечается, что «предприятие не должно участвовать в каких-либо монополистических действиях, запрещенных настоящим Законом, путем использования данных и алгоритмов, технологий, преимуществ объема капитала, правил платформы и других инструментов». В разделе «Злоупотребление доминирующим положением на рынке» указано, что «предприятие, занимающее доминирующее положение на рынке, не должно злоупотреблять таким положением, как указано в предыдущем параграфе, путем использования данных и алгоритмов, технологий, правил платформы и других инструментов» [CPI, 2022]. Принятие

этих поправок рассматривается как важный этап формирования регулирования цифровых платформ, поскольку в Китае традиционно не принято, чтобы закон, устанавливающий общие правовые рамки, как Антимонопольный закон, предусматривал применение положений к конкретной отрасли. Таким образом, внесение этих поправок демонстрирует сохраняющееся внимание правительства Китая к антиконкурентному поведению на цифровых рынках.

Конкретные решения регулятора также подтверждают стремление к усилению контроля за антиконкурентными практиками крупных цифровых платформ. 14 декабря 2020 года Государственная администрация по регулированию рынка наложила административное наказание по трем делам о незаконной концентрации бизнеса, включая инвестиции Alibaba в приобретение акций Yintai Commercial, приобретение компанией Yuewen компании Xinli Media и приобретение компанией Fengchao компании Zhongyouzhidi. Это стало первым случаем наложения антимонопольным органом Китая административного штрафа за концентрацию операторов в цифровой экономике.

В апреле 2021 года Государственная администрация по регулированию рынка наложила на Alibaba штраф в размере 182 млрд юаней за принуждение продавцов к продажам исключительно на своей платформе. Кроме того, Администрация приняла ряд решений в отношении антиконкурентных слияний. Так, в июле 2021 года она вынесла решение о запрете слияния стриминговых платформ Нууа и Douyu, которое планировала компания Tencent. Это стало первым случаем запрета на сделку слияния-поглощения интернет-платформ в Китае.

24 июля 2021 года Администрация вынесла решение о незаконной концентрации при приобретении Tencent компании China Music Corporation, предписав Tencent и ее аффилированным лицам принять меры для восстановления конкуренции на соответствующем рынке, уведомлять власти о любых случаях концентрации в соответствии с законом, и выплатить штраф в размере 500 тыс. юаней. Это стало первым делом о незаконном слиянии, по которому был вынесено решение о принудительном восстановлении конкуренции на рынке, более чем за 13 лет действия Антимонопольного закона КНР.

В целом, период с 2020 г. характеризуется значительным усилением антимонопольного регулирования деятельности цифровых платформ. Руководство по антимонопольному регулированию в сфере платформенной экономики и изменения в Антимонопольный закон задают рамочные основы нового этапа более пристального внимания и усиленного контроля китайского правительства за функционированием платформ, как ядра цифровой экономики страны. Так, 5 марта 2023 г. председатель

Госсовета КНР Ли Кэцян на ежегодной сессии Всекитайского собрания народных представителей отметил, что «энергичное развитие цифровой экономики, повышение уровня нормализованного надзора и поддержка экономического развития платформ» является приоритетом работы правительства [Chinese Government, 2023].

Формирование ex-ante регулирования

В рамках дальнейшего развития регулирования платформ Государственная администрация по регулированию рынка в октябре 2021 года опубликовала Руководство по классификации для интернет-платформ и Руководство по внедрению ответственности субъекта для интернет-платформ. Антимонопольный закон КНР и Руководство по антимонопольному регулированию в сфере платформенной экономики являются элементами регуляторного надзора ex post. Проекты Руководства по классификации и Руководства по внедрению ответственности стали элементами ex ante регулирования.

В основном документы посвящены классификации цифровых платформ на основе масштабов их бизнеса и популярности среди пользователей, позволяющей определить их основные обязанности (в целом подход аналогичен применяемому в ЕС в соответствии с Законом о цифровых рынках). Важным элементом предложенного регулирования являются особые обязанности для сверхкрупных платформ.

В Руководстве по классификации «цифровая платформа» определяется как платформа, использующая интернет-технологии для соединения людей и товаров, услуг, информации, развлечений, финансовых средств и вычислительных мощностей с целью предоставления торговых, социальных, развлекательных, информационных, финансовых, компьютерных и других функций.

Документ определяет шесть типов платформ в соответствии с различными типами функций и услуг, предоставляемых ими: (i) платформа онлайн-продаж «соединяет» людей и товары и предоставляет торговые услуги; (ii) сервисная платформа (платформа услуг) «соединяет» людей и услуги; (iii) социальная развлекательная платформа «соединяет» людей между собой; (iv) информационная платформа «соединяет» людей с информацией; (v) платформа финансовых услуг «соединяет» людей и финансовые услуги; (vi) платформа вычислительных услуг «соединяет» людей и вычислительные мощности. Эти 6 категорий подразделены на 31 субкатегорию.

Исходя из количества активных пользователей в год, масштаба бизнеса, стоимости компании и способности платформы ограничивать или препятствовать доступу продавцов к потребителям, Руководство по классификации разделяет цифровые платформы на сверхкрупные (суперплатформы), крупные и средние/малые, как показано в таблице 1.

Таблица 1 – Типы платформ согласно Руководству по классификации для интернет-платформ

Тип платформы	Основа классификации	Критерий
Сверхкрупные платформы (суперплатформы)	Сверхбольшой охват пользователей	Не менее 500 миллионов активных пользователей в Китае в прошлом году
	Сверхбольшой масштаб бизнеса	Основной бизнес включает как минимум два типа платформенных бизнесов
	Сверхбольшая рыночная стоимость	Рыночная стоимость в прошлом году составляет не менее 1 трлн юаней (около 140 млрд долл. США)
	Сверхбольшая возможность ограничений	Чрезвычайно сильная способность ограничивать доступ продавцов к потребителям (пользователям)
Крупные платформы	Большой охват пользователей	Не менее 50 миллионов активных пользователей в Китае в прошлом году
	Основной бизнес	Основной бизнес демонстрирует выдающиеся результаты
	Большая рыночная стоимость	Рыночная стоимость в прошлом году составляет не менее 100 млрд юаней (около 14 млрд долл. США)
	Большая возможность ограничений	Сильная способность ограничивать доступ продавцов к потребителям (пользователям)
Средние/малые платформы	Средний охват пользователей	Менее 50 миллионов активных пользователей в Китае в прошлом году
	Основной бизнес	Основной бизнес демонстрирует высокие результаты
	Средняя рыночная стоимость	Рыночная стоимость в прошлом году составляет менее 100 млрд юаней
	Средняя возможность ограничений	Средняя способность ограничивать доступ продавцов к потребителям (пользователям)
<i>Примечание – Источник: составлено авторами</i>		

Из документа следует, что в Китае планируется ввести весьма строгие стандарты для классификации платформ. Порог рыночной стоимости намного ниже, чем в ЕС (для крупных платформ 100 млрд юаней (14 млрд долл.) против 75 млрд евро или 600 млрд долл. США). Порог охвата пользователей (50 миллионов пользователей против 45 миллионов в ЕС) выше в абсолютных цифрах, но ниже по доле населения (10 % согласно Регламенту о цифровых услугах ЕС). Не учитывается количество продавцов на платформе и ее годовой оборот.

Проект Руководства по внедрению ответственности субъекта для интернет-платформ устанавливает, что операторы интернет-платформ обязаны защищать национальные интересы и социальные общественные интересы, жизнь, здоровье и сохранность имущества людей, соблюдать принципы добровольности, равенства, справедливости и добросовестности, законы, регуляторные положения и принципы деловой этики, общественный порядок и обычаи, придерживаться целей развития открытых инноваций, справедливого участия в рыночной конкуренции, добросовестно выполнять юридические обязательства, активно брать на себя ответственность и соглашаться с надзором со стороны всех слоев общества. Платформа определяется как форма организации бизнеса, создающая ценность с помощью сетевых информационных технологий, при которой взаимозависимые двусторонние или многосторонние субъекты взаимодействуют в соответствии с правилами, установленными конкретным оператором платформы.

Документ предусматривает ряд общих принципов поведения для суперплатформ и крупных платформ как в отношении поддержки конкуренции, так и в других сферах. В частности, «когда оператор или пользователь на платформе получает доступ, регистрируется, входит в систему или получает требуемые им услуги платформы, использование услуг, предоставляемых другими связанными платформами, не должно являться обязательным условием». Операторы суперплатформ должны способствовать функциональной совместимости услуг, предоставляемых ими, с услугами, предоставляемыми другими операторами платформ, при условии, что они соблюдают принципы безопасности и защиты прав и интересов соответствующих субъектов. Если у оператора платформы нет законных оснований для отказа, он должен обеспечить доступ другим квалифицированным операторам и пользователям к предоставляемым им услугам. Операторы крупных платформ должны установить и совершенствовать механизмы проверки безопасности данных и внутреннего контроля, а также обращения с данными, связанного с обработкой личной информации пользователей и трансграничными потоками данных (трансграничная передача данных требует согласия регулирующих органов). Эти аспекты затрагивают интересы государства и общества и соответствующие действия должны осуществляться в строгом соответствии с законом для обеспечения безопасности данных. Без согласия пользователя операторы интернет-платформ не могут объединять персональные данные, полученные с помощью сервисов платформы, с персональными данными из других своих сервисов или сторонних сервисов. Данные требования очень схожи с положениями DSA ЕС по обеспечению справедливой и прозрачной цифровой среды.

Операторы платформ должны проводить не реже одного раза в год оценку для выявления, анализа и оценки рисков, которые могут возникнуть в связи с предоставляемыми им услугами, включая распространение нелегального контента; ущемление законных прав и интересов потребителей; неспособность нормально предоставлять услуги платформы, что приводит к нарушению нормального общественного порядка, общественных интересов и угрозам национальной безопасности. Операторы интернет-платформы должны, в соответствии с характеристиками самой платформы, установить эффективную систему управления контентом, чтобы избежать распространения незаконной информации. Операторы платформ, обнаружившие информацию, нарушающую нормативные акты, общественный порядок, негативно влияющую на экологию сети, обязаны в зависимости от обстоятельств принять такие меры, как предупреждение, ограничение публикации, прекращение передачи, уничтожение информации, приостановка обновлений до удаления аккаунта, а также вести

соответствующие записи и сообщать в регулирующие органы. Платформа должна создать быструю и удобную систему, с помощью которой пользователи могли бы сообщать и жаловаться на контент. Данные требования очень схожи с положениями DSA ЕС по управлению рисками для ОБП и ОБПС.

Также, согласно проекту Руководства, операторы интернет-платформ обязаны соблюдать законы и положения в области антимонопольного регулирования и не должны участвовать в монопольных соглашениях, злоупотреблять доминирующим положением на рынке и осуществлять другие действия, связанные с риском монополизации. Операторы интернет-платформ должны выполнять свои обязательства по отчетности в соответствии с действующими законами и правилами до осуществления концентрации операторов и не должны осуществлять концентрацию до тех пор, пока не получат одобрение соответствующих органов. Операторы интернет-платформ не могут использовать технические средства для недобросовестной конкуренции путем оказания влияния на выбор пользователя или другими способами. Операторы не вправе распространять ложную или вводящую в заблуждение информацию в ущерб деловой репутации конкурентов.

Операторы интернет-платформ должны соблюдать законы и правила, связанные с ценообразованием, в ходе своей коммерческой деятельности, не должны использовать правила и данные платформы, алгоритмы и другие технические средства для осуществления ценовой дискриминации, повышения цен, демпинга и других неправомерных мер в отношении цен. Операторы интернет-платформ должны также защищать законные права потребителей и не должны обманывать или вводить потребителей в заблуждение. Они должны создать удобные и эффективные онлайн-механизмы разрешения споров, чтобы помочь потребителям защитить свои права и интересы. Операторы должны создать систему внутреннего надзора и проверки товаров и услуг и взять на себя соответствующие обязательства по обеспечению безопасности для защиты личных данных и имущества потребителей [Brown, Korff, 2021]. Данные требования очень схожи с положениями DSA ЕС по созданию справедливых и недискриминационных условий и требованиями для провайдеров онлайн-платформ.

Важным инновационным аспектом, затрагиваемым регуляторными мерами КНР в цифровой сфере является использование генеративного искусственного интеллекта. В апреле 2023 г. Государственная канцелярия интернет-информации КНР выпустила проект Мер для генеративных сервисов искусственного интеллекта [Office of the Central Cyberspace Administration of China, 2023a]. Меры предназначены для управления продуктами генеративного искусственного интеллекта (ИИ), такими как ChatGPT, и устанавливают основные правила, которым должны следовать сервисы, использующие генеративный ИИ

(в т.ч. цифровые платформы), включая тип контента, который разрешено генерировать с помощью ИИ. В проекте мер также обозначены сферы регулирования, представляющие особую значимость для китайского правительства в связи с использованием генеративного ИИ, такие как модерация контента, искажение и злоупотребление информацией, формирование алгоритмической предвзятости и неравенства, а также обеспечение прозрачности механизмов работы ИИ. Проектом документа предусматривалось требование по устранению проблемного контента в течение трех месяцев, а также штрафы для операторов цифровых платформ.

В июле 2023 г. были опубликованы Временные административные меры для генеративных сервисов искусственного интеллекта, вступившие в силу 15 августа 2023 г. [Adaltys Avocats, 2023]. В отличие от проекта, Временные меры не делают акцент на штрафах и требованиях по устранению контента для операторов цифровых платформ. Вместо этого подчеркивается необходимость использования безопасных и надежных чипов, программного обеспечения, инструментов, алгоритмов и источников данных. Китайским разработчикам ИИ предписывается самостоятельно устанавливать стандарты и содействовать технологическому обмену, предоставляя поставщикам цифровых услуг больше прав на разработку продуктов и контента [Office of the Central Cyberspace Administration of China, 2023b].

Руководство по классификации для интернет-платформ и Руководство по внедрению ответственности субъекта для интернет-платформ являются лишь первым шагом на пути к формированию полноценного режима ex-ante регулирования деятельности цифровых платформ. Возможно, из-за разнообразия объектов регулирования, предоставляемых платформами услуг и сложности оценки антиконкурентного поведения, по состоянию на апрель 2024 г. Государственная администрация по регулированию рынка так и не выпустила итоговую версию двух рассмотренных документов, хотя их проект были опубликованы еще в 2021 году. Кроме того, представленные проекты задают лишь общие рамки классификации платформ и базовые принципы работы тех из них, деятельность которых создает наибольшие риски (суперплатформы). Конкретные меры по реализации этих принципов, механизмы мониторинга и меры ответственности за нарушения очевидно будут разрабатываться на следующих этапах формирования регуляторной системы, после принятия в окончательной редакции двух проектов Руководств.

Защита потребителей и персональных данных

В условиях продолжающегося обсуждения ex-ante регулирования, направленного конкретно на цифровые платформы, различные аспекты их деятельности, помимо

конкурентной политики, продолжают регулироваться в рамках действующего законодательства.

Так, Закон об электронной торговле, вступивший в силу 1 января 2019 года, формирует комплексную рамку для регулирования рынков электронной коммерции, в том числе путем защиты потребителей и предотвращения продажи контрафактной продукции на онлайн-рынках. Закон устанавливает требования к цифровым платформам для обеспечения прав потребителей, определяя операторов платформ электронной коммерции как юридические лица или другие организации, которые предоставляют возможности для бизнеса в Интернете, осуществления транзакций, распространения информации и другие услуги двум или более сторонам транзакции электронной торговли.

Оператор платформы электронной коммерции должен потребовать от субъекта, который подает заявку на вход на платформу для продажи товаров или оказания услуг, предоставить адрес, контактную информацию, административную лицензию и другую реальную информацию, а также проверить и зарегистрировать их, создать регистрационный файл, регулярно проверять и обновлять его. Операторы платформы должны передавать идентификационную информацию субъектов органам регулирования рынка и налоговым органам. Они должны принимать технические и другие необходимые меры для обеспечения безопасности своей сети и стабильной работы, предотвращения незаконных действий или преступлений в Интернете, эффективного реагирования на события, связанные с безопасностью в Интернете, и обеспечения безопасности транзакций электронной торговли. Оператор платформы электронной коммерции должен разработать план действий в чрезвычайных ситуациях в части безопасности в Интернете. Оператор платформы электронной коммерции должен регистрировать и хранить информацию о товарах, услугах и транзакциях, которая публикуется на платформе, и обеспечивать полноту, конфиденциальность и доступность такой информации. Информация о товарах, услугах и сделках должна храниться не менее трех лет с даты совершения сделки. Операторы должны разработать соглашение об обслуживании и правила транзакций платформы в соответствии с принципами открытости, справедливости и беспристрастности, которые должны предусматривать права и обязанности в отношении входа и выхода с платформы, товаров и услуг. защиты качества, интересов потребителей и личной информации.

Операторы платформ не должны использовать в своих интересах соглашение об обслуживании, правила транзакций, технологии или другие средства для наложения необоснованных ограничений или условий на транзакции внутри платформы, цену таких транзакций или взимать необоснованные сборы с продавцов.

Если оператор платформы электронной коммерции осуществляет какой-либо самостоятельный бизнес на своей платформе, он должен четко отличать свой бизнес от бизнеса, осуществляемого другими субъектами, и не должен вводить потребителей в заблуждение. Оператор платформы электронной коммерции несет гражданскую ответственность продавца товаров или поставщика услуг за любой бизнес, отмеченный им как самостоятельный (то есть без участия бизнес-пользователей платформы). Оператор, который знает или должен знать, что товары или услуги, реализуемые на платформе, не соответствуют требованиям по обеспечению личной и имущественной безопасности или иным образом ущемляют законные права и интересы потребителей, но не принимает необходимых мер, несет солидарную ответственность с предлагающими их субъектами в соответствии с законодательством.

Операторы не должны удалять комментарии потребителей о проданных товарах или услугах, предоставляемых на их платформах. Они также должны установить правила защиты прав интеллектуальной собственности (ПИС), укреплять сотрудничество с владельцами ПИС и обеспечивать юридическую защиту ПИС. Если оператору известно или должно быть известно о каком-либо нарушении ПИС субъектами на платформе, он должен принять такие необходимые меры, как удаление, блокировка, отключение ссылок, прекращение транзакции и обслуживания, а также несет солидарную ответственность с нарушителем, если не примет таких необходимых мер [IPKey, 2018].

Также законом предусматриваются общие для всех операторов электронной торговли (не только платформ) требования по лицензированию, предотвращению противоправных действий, защите персональных данных и т. д., а также штрафы за их несоблюдение в размере до 2 млн юаней (около 280 тыс. долл. США) [IPKey, 2018].

13 декабря 2022 года Министерство промышленности и информационных технологий Китая выпустило окончательную версию документа «Меры по управлению безопасностью данных в сфере промышленности и информационных технологий». В этих мерах, которые вступили в силу 1 января 2023 года в качестве «пилотных», изложены требования к безопасности данных для компаний, работающих в сфере промышленности и информационных технологий. Одним из наиболее важных изменений является классификация различных типов данных на «промышленные», «телекоммуникационные» и «радиоданные». Согласно положениям документа, предприятия обязаны сортировать и классифицировать эти три данных по трем различным категориям риска: «основные», «важные» и «обычные» данные. Затем они должны представить каталог по первым двум категориям данных в местное отделение министерства. Компании обязаны принимать различные меры защиты при сборе, обработке, передаче и утилизации данных в

зависимости от классификации уровня риска. Кроме того, компании, желающие экспортировать «основные» или «важные» данные за границу, должны будут пройти процедуру оценки безопасности [Ministry of Industry and Information Technology of China, 2022].

В отношении налогообложения крупных цифровых компаний Китай выступает в поддержку осуществляемого в рамках совместной работы «Группы двадцати» и ОЭСР процесса выработки согласованных международных подходов. При этом подчеркивается неприемлемость введения односторонних налоговых мер, рассматриваемых как нарушение принципов равноправия и справедливой конкуренции [China Briefing. 2021].

В рамках трудового законодательства были введены новые правила для защиты прав водителей, требующие от платформ предоставления им социального страхования. Также цифровые платформы были уведомлены о необходимости обеспечить периоды отдыха для водителей и доставщиков в соответствии с законодательством, распространяющимся на работников традиционных сфер [ILO, n.a.].

Китайское законодательство также устанавливает для крупных платформ повышенные требования в отношении защиты персональных данных. Согласно Закону КНР о защите личной информации, процессор, который предоставляет «важную» услугу интернет-платформы, имеет большую базу пользователей и/или управляет сложными видами бизнеса, должен принять надежную программу соответствия политике в области данных (включая подготовку политики соблюдения требований по защите личной информации) и создать либо назначить независимый орган для контроля за ее выполнением. Такой процессор также должен активно отслеживать поведение поставщиков услуг или товаров на своей платформе, которое может нарушить какие-либо законы или административные правила при проведении операций по обработке данных.

16 марта 2023 года Национальный технический комитет по стандартизации информационной безопасности выпустил проект сертификационных требований для трансграничной передачи персональных данных. В этом проекте документа, который был опубликован для публичных комментариев до 15 мая 2023 года, изложены стандарты сертификации компаний, занимающихся трансграничной передачей персональных данных.

Сертификация является одним из трех механизмов, доступных компаниям для легальной передачи персональных данных за пределы Китая, как того требует китайский Закон о защите персональной информации. Два других механизма - прохождение процедуры оценки безопасности, проводимой Государственной канцелярией интернет-информации КНР, или подписание стандартного контракта с зарубежным получателем

персональных данных [National Technical Committee 260 on Cybersecurity if Standardization Administration of China, 2023].

3 августа 2023 года Государственная канцелярия интернет-информации КНР обнародовало новый набор проектов мер – «Меры по управлению аудитом соблюдения требований к защите персональной информации», в котором компаниям, обрабатывающим персональные данные субъектов в Китае, предлагается проводить регулярные аудиты соблюдения требований. В ходе аудита будет оцениваться соблюдение компаниями требований по защите персональных данных, а также других вспомогательных мер и нормативных актов. Проект мер по аудиту предусматривает, что компании, обрабатывающие данные более одного миллиона человек, должны проходить аудит соответствия не реже одного раза в год. Все остальные компании, обрабатывающие ПИ, должны проходить аудит соответствия не реже одного раза в два года.

Положения по защите персональной информации предусмотрены и в рамках Временных административных мер для генеративных сервисов искусственного интеллекта. Документ, вступивший в силу в августе 2023 г., включает статью о запросах государственных данных (статья 19), предусматривающую осуществление проверяющими органами надзора за сервисами, использующими генеративный ИИ, и обязывающую поставщиков цифровых услуг сотрудничать и соблюдать правила, касающиеся источников, масштаба, типа и маркировки данных для обучения ИИ. Кроме того, поставщики должны обеспечивать прозрачность механизмов своих алгоритмов и оказывать необходимую технологическую и информационную поддержку и помощь проверяющим органам. Также введен ряд требований, касающихся правомерного использования персональных данных в алгоритмах обучения ИИ [Office of the Central Cyberspace Administration of China, 2023b].

Заключение

Обновление антимонопольного законодательства и разработка проектов документов по ex-ante регулированию крупных цифровых платформ в последние несколько лет подтверждают тенденцию перехода китайского правительства от «поддерживающего» и «лидерского» к «регулятивному» подходу. После долгого периода поощрения роста национальных интернет-компаний для поддержания их конкурентоспособности на глобальном уровне правительство КНР столкнулось с ситуацией, когда крупнейшие компании получили значительное влияние на рынки и стали контролировать существенную часть китайской экономики, при этом осуществляя существенную часть своей деятельности за рамками регуляторного периметра [McKnight, Kenney, 2023].

В целом, КНР осуществляет переход к комплексной, но более гибкой, модели регулирования цифровых платформ. Отличительной чертой данной модели является требование по обеспечению интероперабельности крупных платформ. Данное требование должно, по задумке властей КНР, в значительной степени решить проблемы монополизации рынка цифровых услуг. Так, уже достигнута функциональная совместимость социальных сетей и мобильных платежей, внедрены основы для регулирования использования платформами искусственного интеллекта, обеспечено трехстороннее взаимодействие между разработчиками ИИ, операторами платформ и проверяющими органами.

В отличие от предыдущего периода непрерывного роста, в 2022 году на цифровом рынке Китая наблюдалось небольшое снижение, в том числе связываемое некоторыми исследователями с возросшим регуляторным бременем [Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China, 2023]. В условиях необходимости поддержания темпов экономического роста после пандемии, китайские власти назвали технологический сектор важной опорой национальной экономики и обязались способствовать развитию цифрового рынка [ING, 2022]. К 2022 году, после почти двух лет активного наложения штрафов, отказов от слияний и принудительной реструктуризации в рамках исполнения антимонопольного законодательства, правительственный дискурс в отношении платформ смягчился с «усиления антимонопольного регулирования» на «усиление борьбы с недобросовестной конкуренцией» при одновременном смещении к «приоритету стабильности и прогресса» [McKnight, Kenney, 2023]. Однако это не означает отказа от политики серьезного надзора, прежде всего за возможным антиконкурентным поведением цифровых платформ. Хотя остается открытым вопрос сроков вступления в силу Руководства по классификации и Руководства по внедрению ответственности субъекта для интернет-платформ, очевидно, что они станут важным инструментом для «повышения уровня стандартизированного надзора» наряду с Антимонопольным законом и нормативными актами в других сферах, включая защиту прав потребителя, налогообложение, защиту персональных данных и трудовых прав работников на платформах. После вступления двух Руководств в силу можно ожидать разработки уточняющих документов, определяющих конкретные меры, которые должны будут предпринять крупнейшие платформы, механизмов мониторинга их исполнения и ответственности за несоблюдение норм. Параллельно необходимо будет учесть ряд потенциальных проблем, проявляющихся при сравнении проектов регулирования КНР с аналогичными законами других юрисдикций, например ЕС.

Во-первых, проекты Руководств не определяют соответствующие рынки, на которых может существовать значительная рыночная сила, а предусматривают исчерпывающий перечень всех платформ. Такая классификация может предполагать, что все платформы имеют возможность ненадлежащего использования рыночной силы и приводить к чрезмерному сдерживанию конкуренции между платформами. Во-вторых, пороги параметров для отнесения платформ к сверхкрупным и крупным сравнительно низки. Это может поставить большое количество платформ под бремя дополнительного регулирования. При этом хотя в Руководстве по классификации установлены разные пороговые значения для супер- и крупных платформ, Руководство по внедрению ответственности субъекта, насколько можно судить по оригинальному тексту на китайском языке, не предусматривает каких-либо различий в регулировании для двух этих типов компаний. Такой подход может создавать риски избыточного регулирования. В-третьих, Руководство по внедрению ответственности предусматривает несколько типов обязательств в отношении антиконкурентных практик, но не полностью конкретизирует каждый из них. Это запрет на использование данных бизнес-пользователей для конкуренции с ними, запрет на практики самопредпочтения (self-preferencing), обязательства по интероперабельности и запрет на обусловленность использования одного сервиса использованием другого. По сравнению с ЕС и США, китайский законопроект пока предполагает меньшую степень конкретности обязательств, что может привести к трудностям в правоприменении и потребует принятия уточняющих норм, как отмечено выше.

Список источников (References)

McKnight S., Kenney M. (2023) Regulating the platform giants: Building and governing China's online economy. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/poi3.336> (accessed 25 March 2024).

Kharitonova Yu., Sannikova L. Digital Platforms in China and Europe: Legal Challenges // BRICS Law Journal. 2021. №3. Available at: <https://cyberleninka.ru/article/n/digital-platforms-in-china-and-europe-legal-challenges> (accessed 25 March 2024).

Xinhua (2020) Xi Jinping and Li Keqiang deliver important speech at Central Economic Work Conference in Beijing. Available at: http://www.xinhuanet.com/politics/2020-12/18/c_1126879325.htm (accessed 25 March 2024).

CPI (2018) Overview of Competition Policy and Law of China in 2017. Available at: <https://www.pymnts.com/cpi-posts/overview-of-competition-policy-and-law-of-china-in-2017/> (accessed 25 March 2024).

Yukun Xiao (2022) China's Antitrust Probe into the Platform Economy – A Comment on the Alibaba Decision, GRUR International, Volume 71, Issue 5, May 2022, Pages 432–438. Available at: <https://academic.oup.com/grurint/article-abstract/71/5/432/6517174?redirectedFrom=PDF> (accessed 25 March 2024).

ANT Group (2020) H SHARE IPO. Available at: <https://www1.hkexnews.hk/listedco/listconews/sehk/2020/1026/2020102600165.pdf> (accessed 25 March 2024).

Kindu Institute (2021) Review of the Antitrust Guidelines in the Platform Economy. Available at: <https://mp.weixin.qq.com/s/B26IaipX5ClfVAwgYYY2Kg> (accessed 25 March 2024).

CPI (2022) Antitrust Regulation Insight: China's Digital Platforms' New Phase. Available at: <https://www.pymnts.com/cpi-posts/antitrust-regulation-insight-chinas-digital-platforms-new-phase/> (accessed 25 March 2024).

Chinese Government (2023) Report on the Work of the Government at the First Session of the Fourteenth National People's Congress on March 5, 2023. Available at: https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5747260.htm (accessed 25 March 2024).

Ian Brown and Douwe Korff (2021) Data protection and digital competition. Available at: <https://www.ianbrown.tech/2021/11/01/chinas-new-platform-guidelines/> (accessed 25 March 2024).

Office of the Central Cyberspace Administration of China (2023a) Notice of the National Internet Information Office on the Public Consultation on Measures for the Administration of Generative Artificial Intelligence Services (Exposure Draft). Available at: https://www.cac.gov.cn/2023-04/11/c_1682854275475410.htm (accessed 25 March 2024).

Adaltys Avocats (2023) Overview: China First AI regulation – Provisional Measures for the Administration of Generative Artificial Intelligence Services. Available at: <https://adaltys.com/overview-china-first-ai-regulation-provisional-measures-for-the-administration-of-generative-artificial-intelligence-services/> (accessed 25 March 2024).

Office of the Central Cyberspace Administration of China (2023b) The Interim Measures for the Administration of Generative Artificial Intelligence Services have been considered and adopted at the 12th Room Council Meeting of 2023 of the National Internet Information Office on May 23, 2023. Available at: https://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898327029107.htm (accessed 25 March 2024).

IPKey (2018) E-Commerce Law of the People's Republic of China. Available at: https://ipkey.eu/sites/default/files/documents/resources/PRC_E-Commerce_Law.pdf (accessed 25 March 2024).

Ministry of Industry and Information Technology of China (2022) Circular of the Ministry of Industry and Information Technology on the Issuance of Measures for Data Security Management in the Field of Industry and Information Technology. Available at: https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tz/art/2022/art_e0f06662e37140808d43d7735e9d9fd3.html (accessed 25 March 2024).

China Briefing (2021) China's Position on the Digital Service Tax. Available at: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-position-on-the-digital-service-tax/> (accessed 25 March 2024).

ILO (n.a.) Digital Labour Platforms and Labour Protection in China. Available at: <https://webapps.ilo.org/static/english/intserv/working-papers/wp011/index.html> (accessed 25 March 2024).

National Technical Committee 260 on Cybersecurity if Standardization Administration of China (2023). Available at: https://www.tc260.org.cn/front/bzzqyjDetail.html?id=20230316143506&norm_id=20221102152946&recode_id=50381 (accessed 25 March 2024).

Scott McKnight, Martin Kenney (2023) Regulating the platform giants: Building and governing China's online economy. Available at: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/poi3.336> (accessed 25 March 2024).

Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China (2023) Internet and related services operation in 2022. Available at: https://wap.miit.gov.cn/gxsj/tjfx/hlw/art/2023/art_40202ca145fe4d34a5ca4cf2f5dfc91e.html (accessed 25 March 2024).

ING (2022) China's digital economy: Divided but growing. Available at: <https://think.ing.com/articles/china-digital-economy-divided-but-growing> (accessed 25 March 2024).

China's Digital Platforms Regulation Policy³

A. Sakharov, A. Shelepov

Andrey Shelepov – Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russian Federation; shelepov-av@ranepa.ru

Andrei Sakharov – Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russia; sakharov-ag@ranepa.ru

Abstract

With the increasing importance of digital platforms as an infrastructure for the digital modernization of industry, China is moving towards a comprehensive, but more flexible, model for their regulation. The distinctive features of this model include the requirement to ensure interoperability of large platforms, interoperability of social networks and mobile payments, the use of artificial intelligence by platforms, and three-way interaction between AI developers, platform operators, and inspection authorities. This article presents the results of monitoring the key decisions of the Chinese leadership in changing the regulatory model for digital platforms in recent years, as well as analyzing the PRC's policy of regulating digital platforms in three key areas - competition protection, ex-ante regulation, and consumer and personal data protection.

Keywords: People's Republic of China, digital platforms, regulation of digital platforms, personal data protection.

Acknowledgements: the article was written on the basis of the RANEPA state assignment research programme.

For citation: Sakharov A., Shelepov A. (2024). Regulation of Digital Platforms in Russia. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-08

³ This article was submitted on 15.04.2024