

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ В СТРАНАХ БРИКС. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 70–92

Научная статья

УДК 327.7

doi:10.17323/1996-7845-2024-02-04

Проблемы регулирования цифровых платформ: трудности и возможности международного сотрудничества¹

М.В. Ларионова, П.А. Доронин

Ларионова Марина Владимировна — доктор политических наук, директор Центра исследований международных институтов Института прикладных экономических исследований (ЦИМИ ИПЭИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; larioнова-mv@ganepa.ru

Доронин Павел Александрович — научный сотрудник Центра исследований международных институтов Института прикладных экономических исследований (ЦИМИ ИПЭИ) Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС); Россия, 119034, Москва, Пречистенская наб., д. 11; doronin-pa@ganepa.ru

Аннотация

Цифровые платформы действуют как «частные регуляторы своих экосистем» [Gawer, 2022]. Однако до недавнего времени платформы не являлись объектом управления со стороны государства. В последние годы многие юрисдикции адаптируют законодательство по защите потребителя, инструменты конкурентной политики и формируют предупредительное законодательство для обеспечения защиты пользователей и конкуренции на цифровых рынках. Трудности регулирования связаны с особенностями функционирования платформ, транснациональным характером деятельности, потребностью в ресурсах для правоприменения и мониторинга. Согласованность регуляторных подходов, применяемых различными юрисдикциями, создает правовую определенность, снижает издержки соблюдения регулирования и стоимость услуг, обеспечивает последовательность в отношении требований качества услуг и защиты пользователя. Несмотря на понимание преимуществ согласованности регуляторных политик, сотрудничество развивается относительно недавно и характеризуется фрагментарностью и конкуренцией за влияние на правила регулирования.

Целью статьи является систематизация ключевых проблем и основных подходов к регулированию цифровых платформ, вызовов и возможностей международного сотрудничества. Работа выполнена на основе анализа исследовательских статей, национальных документов по регулированию и регламентов ЕС, материалов экспертных центров и международных организаций, оценок опыта регулирования конкретных юрисдикций. В статье рассматриваются проблемы и подходы к обеспечению защиты потребителя, справедливых условий конкуренции, формирования предупредительного (ex ante) регулирования и многосторон-

¹ Статья поступила в редакцию 25.03.2024.

ние инициативы по регулированию. В заключительном разделе сформулированы предложения по развитию международного сотрудничества.

Ключевые слова: цифровые платформы, предупредительное регулирование, защита потребителя, конкурентное законодательство, Саммит тысячелетия, Глобальный цифровой договор

Благодарности: данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Ларионова М.В., Доронин П.А. Проблемы регулирования цифровых платформ: трудности и возможности международного сотрудничества // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 70–92 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-04

Введение

Цифровые платформы² действуют как частные регуляторы своих экосистем. Они устанавливают правила для пользователей, формируют бизнес-среду, контролируют исполнение правил и поведение участников экосистемы. Примеры инструментов регулирования включают требования доступа, форматов предоставления информации о товарах и услугах; условия предоставления и доступа данных, выбора и использования программных интерфейсов, доступа к генерируемой на платформе информации; правила обеспечения политики конфиденциальности и защиты данных; определение стандартов доставки и политики возврата; использования ценовой политики и режима наибольшего благоприятствования; формирование рейтингов. Экосистемы управляют поведением граждан и бизнеса, но при этом сами (до недавнего времени) не являются объектом управления со стороны государства и общества. Поэтому управление платформами своими экосистемами стало центральным вопросом регулирования [Gawer, 2022].

Аккумуляция данных в результате объединения сервисов (например, объединение данных пользователей Facebook, Instagram (запрещены в РФ; принадлежат корпорации Meta, признанной в РФ экстремистской) и WhatsApp), «выкачка данных» и утечка данных через приложения используются для монетизации и нарушают конфиденциальность пользователей. Существенную проблему на национальном и международном уровнях представляет защита прав пользователя в результате искажения информации, дезинформации, распространения наносящего ущерб контенту (harmful content) или незаконного ограничения доступа к онлайн-контенту (unlawful restrictions on access to online content), которые могут наносить потребителю экономический (финансовый), моральный ущерб, ущерб конфиденциальности, потери времени [OECD, 2022a]. На

² В статье используется определение платформ через их основные характеристики. Под цифровыми платформами понимаются фирмы, которые опираются на свою высокотехнологичную инфраструктуру, включая программное обеспечение, приложения, облачные хранилища, возможности обработки больших данных, алгоритмы, прогностическую аналитику, моделирование, машинное обучение и различные сервисы, для создания ценности через организацию взаимодействия различных участников рынка, выполняя функции транзакций и инновации. Платформы получают преимущества от сетевых эффектов, возможностей сбора и обработки большого количества данных, в том числе с применением искусственного интеллекта; действуют на многосторонних рынках (не обязательно трансграничных); создают конкуренцию участникам традиционных рынков и могут создавать барьеры для выхода новых участников на свои рынки; являются нарушителями (disruptors) не только традиционных экономических процессов, но и подходов к регулированию.

структурном уровне, в результате кумулятивного вреда, наносится ущерб обществу и происходит искажение условий конкуренции.

Нарушение устоявшихся правил является ключевой чертой деятельности цифровых платформ [Strowel, Vergote, n.d.]. Из-за разнообразия регуляторам приходится ориентироваться на фундаментальные характеристики платформ и их бизнес-моделей, не рассматривая их как единую категорию, а также оценивать возможности применения существующего инструментария [Nooren et al., 2018]. Трудности регулирования связаны с особенностями функционирования платформ, их разнообразием и зачастую транснациональным характером, необходимостью межведомственной и международной координации. С учетом общих проблем и трансграничного характера деятельности платформ согласованность регуляторных подходов, применяемых различными юрисдикциями, создает преимущества: формирует правовую определенность, снижает издержки соблюдения регулирования и стоимость услуг, обеспечивает последовательность в отношении требований качества услуг и защиты пользователя. Однако сотрудничество идет сложно и характеризуется фрагментарностью. Проблемы связаны с конкуренцией за влияние на регулирование ключевых факторов роста цифровой экономики (онлайн-платформ, цифровой безопасности³, трансграничных потоков данных) [OECD, 2022c] и формирование глобального цифрового управления в более широком контексте.

Цель статьи – систематизировать ключевые проблемы и основные подходы к регулированию цифровых платформ, вызовы и возможности международного сотрудничества. Работа выполнена на основе анализа исследовательских статей, национальных документов по регулированию и регламентов ЕС, материалов экспертных центров и международных организаций, оценок опыта регулирования конкретных юрисдикций⁴. В статье рассматриваются проблемы и подходы к обеспечению защиты потребителя, справедливых условий конкуренции, формирования предупредительного (ex ante) регулирования, потребности и трудности международного сотрудничества. В заключительном разделе сформулированы предложения по развитию сотрудничества.

Защита потребителя

Сложившееся законодательство по защите потребителя зачастую не работает в отношении так называемых серых коммерческих схем онлайн. Платформы в большей степени, чем обычные компании, могут контролировать архитектуру выбора⁵, соответственно, они чаще используют серые коммерческие схемы. Фактически через алгоритмы, оформление предложения, подсказки и выборы по умолчанию они модифицируют архитектуру выбора для потребителя [Lanier, 2018], манипулируют пользователями и

³ Под цифровой безопасностью понимаются экономические и социальные аспекты кибербезопасности, в отличие от технических аспектов и тех, которые связаны с криминальной деятельностью и национальной безопасностью. Цифровая – это набор мер, направленных на управление рисками цифровой безопасности для экономического и социального процветания [OECD, 2022b].

⁴ В данной статье анализ страновых подходов и опыта ЕС не представлен. Он был выполнен для Бразилии, России, Индии, Китая, Южной Африки, ЕС и США в рамках государственного задания РАНХиГС. С учетом значимости сотрудничества в БРИКС, особенно в контексте председательства России в 2025 г., страновым подходам членов БРИКС в отношении регулирования цифровых платформ и экосистем посвящены отдельные статьи настоящего номера «Вестника международных организаций».

⁵ Дизайн предоставления вариантов и алгоритмов для принятия решения, который может влиять на выбор решения. Термин введен в использование в 2008 г. Р. Талером и К. Санстейном [2008].

могут наносить прямой и косвенный ущерб, который во многих случаях невозможно или сложно измерить [ОЕСД, 2022a].

Масштаб использования, технологический уровень и искусственный интеллект позволяют платформам влиять на потребительское поведение пользователя через такие практики, как вынужденные действия, например по раскрытию данных; манипуляции с интерфейсом (включая скрытую рекламу); навязывание (nagging); препятствия (obstruction) проведению или завершению операции без выполнения навязанных действий, например подписки; подкрадывание (sneaking), например добавление платежей на разных этапах операции (drip pricing); подтверждение статуса (social proof), например нотификация о других покупках; нагнетание срочности и другие манипуляции. Цифровые платформы используют большие данные, алгоритмы, прогностическую аналитику и машинное обучение для формирования заключений относительно пользователей. Эти заключения используются для манипулирования и управления выбором пользователя.

Исследователи считают, что крупнейшие платформы должны нести особую ответственность за нейтральность архитектуры выбора [Fukuyama, Richman, Goel, 2020], и предлагают внедрять особые механизмы управления и надзора за платформами [Costa, Halpern, 2019], жесткие ограничения на отмену или сокращение настроек, защищающих пользователя (“consumertarian” default rules) [Stigler Center for the Study of Economy and the State, 2019]. Появляются предложения о необходимости прекращения практики высокорисковых заключений (high-risk inferences) и права на разумное заключение (“right to reasonable inferences”) [Wachter, Mittelstadt, 2019], необходимости принятия ценностных принципов в контексте цифровых обществ, например суверенитета принятия решения и справедливости посредничества [Gawer, 2022].

Некоторые юрисдикции, обновляя сложившиеся инструменты защиты пользователя, принимают целевое законодательство по цифровым платформам с учетом их роли в цифровой экономике с точки зрения масштаба их доступа к данным и баланса силы в отношении потребителя. Пионером предупредительного (ex ante) регулирования цифровых платформ стал ЕС. Принятые в 2022 г. Закон о цифровых услугах (DSA) и Закон о цифровых рынках (DMA) позиционируются Европейской комиссией как «новый золотой стандарт» регулирования, направленного на формирование безопасного цифрового пространства, обеспечение защиты прав пользователей и равных условий для развития конкуренции, инноваций и роста в ЕС и мире [ЕС, n.d.a]. Индия, Китай, Бразилия, ЮАР, США осуждают проекты ex ante регулирования, направленного конкретно на цифровые платформы.

Предупредительное регулирование включает негативные обязательства по избежанию серых схем и позитивные обязательства по обеспечению дружественной к потребителю архитектуры выбора, а также требования в отношении поведения платформ в части обеспечения прозрачности и др.

ЕС [n.d.b], США [Federal Trade Commission Act], Великобритания [Consumer Protection from Unfair Trading Regulations, 2008] используют основанное на общих принципах запрещение вводящих в заблуждение и несправедливых действий и практик. Некоторые юрисдикции, например ЕС и Великобритания, дополняют запрещающие, вводящие в заблуждение и несправедливые практики регулирования, основанные на общих принципах, запретами конкретных практик и мерами стимулирования практик, обеспечивающих права (например, право выбора, защиты данных) потребителя.

Различия требований к деятельности платформ в разных юрисдикциях создают проблемы правоприменения и соблюдения прав пользователя. Модерация контента регулируется национальным законодательством, а платформы функционируют транс-

гранично. Ответственность, налагаемая на платформы, также различается. Например, разд. 230 Закона о пристойности в средствах массовой информации 1996 г. (US Communications Decency Act) ограничивает ответственность платформ за контент, публикуемый пользователями, и разрешает им модерировать его. В Германии Закон о правоприменении в сети (Network Enforcement Law (NetzDG)) требует от платформ – социальных СМИ удалять определенный вредный контент в течение ограниченного времени и может налагать штрафы за несоблюдение [OECD, 2022d]. В рамках Регламента о цифровых услугах ЕС для онлайн-посредников реализуется подход, при котором платформы не могут нести ответственность за контент пользователя, если убирают его или делают невозможным доступ к содержанию, которое является нелегальным. При этом при получении ордера на действия в отношении нелегального контента от регулятора провайдер посреднической услуги должен действовать незамедлительно и информировать орган власти о предпринимаемых действиях.

В регулировании, где применяются основанные на общих принципах запрещение и списки запрещенных практик, могут не упоминаться некоторые из серых схем, так как списки не могут быть исчерпывающими. Соответственно, часть серых практик остается за рамками регулирования. В этой связи ряд юрисдикций (ЕС, Великобритания) выбирает сочетание регулирования на основе принципов и на основе правил. Регулирование на основе принципов – более широкое, запрещающее несправедливые и наносящие ущерб коммерческие практики, более гибкое, оставляющее возможность бороться с новыми и не подпадающими под конкретные определения практиками, что облегчает защиту потребителя для соответствующих органов и судов. Регулирование на основе правил является более таргетированным, оно предусматривает запреты конкретных уже существующих и считающихся вредными практик.

Инструментарий платформ постоянно развивается. Эффективное правоприменение требует мониторинга и существенных ресурсов со стороны регулятора, учета постоянно меняющегося инструментария и его персонификации. Мониторинг должен быть направлен на выявление наиболее часто используемых и эффективно работающих схем, а также схем, не подпадающих под регулирование. Мониторинг предполагает использование специальных технологий: инструменты искусственного интеллекта, проведение опросов потребителей и поведенческих экспериментов, анализ маркетинговых материалов и правовой анализ. Учитывая, что правоприменение и мониторинг требуют значительных ресурсов, важное значение имеет трансграничное сотрудничество регуляторов.

Применение и адаптация законодательства о конкуренции

Исследования показывают, что «ключевые концепции, принципы и экономические теории (обоснования) конкурентной политики остаются релевантными для цифровых рынков и хорошо работают для обеспечения динамики и инноваций. Неконкурентные горизонтальные слияния, соглашения между конкурентами и вертикальные ограничения наносят такой же вред на цифровых рынках, как и на традиционных. Более того, сетевые эффекты и эффекты масштаба усиливают ущерб. Многие регуляторные практики достаточно гибки, чтобы справляться с новыми теориями ущерба и уникальными характеристиками цифровых рынков» [OECD, 2022e]. В то же время особенности платформ и экосистем диктуют необходимость доработки как инструментов анализа рынка, так и регулирования.

Инструменты анализа конкуренции должны учитывать сетевые эффекты, особенности действия экстерналий, динамику инновационности, неценовую конкуренцию.

Оценка рыночной силы должна формироваться с учетом отношений между сторонами экосистемы и между экосистемами. Трудности связаны с выявлением и оценкой такого поведения платформ, как межплатформенные паритетные соглашения [OECD, n.d.a], ценовые сговоры [OECD, 2021a], сговоры по использованию алгоритмов, специальные механизмы координации [OECD, n.d.b], использование технологий блокчейн [OECD, n.d.c], персонализированное (несправедливое) ценообразование [OECD, n.d.d], злоупотребление монопольным положением для установления цены закупки (власть монопсонии) [OECD, n.d.e], стратегии слияния и поглощения (конкурентов или потенциальных конкурентов) [OECD, n.d.f], поглощение нарождающихся конкурентов [OECD, n.d.g], конгломерационные эффекты от слияний (изменение положения на смежном рынке) [OECD, n.d.h].

Для выстраивания конкурентной политики на цифровом рынке важны выверенные оценки уровня концентрации рынка, злоупотребления доминированием и рыночной силой⁶. Сложившиеся законодательные и экономические инструменты для оценки злоупотребления доминирующим положением не всегда подходят для цифровых рынков, иногда более эффективны альтернативные инструменты [OECD, 2020]. При этом применяемые инструменты не должны становиться барьером для развития конкуренции и инноваций [OECD, n.d.i]. Выбор, как правило, связан с поиском баланса между чрезмерным и недостаточным регулированием и зачастую опирается на исторический и законодательный контекст конкурентного права конкретной юрисдикции. Существует два риска: недооценки и переоценки доминирования. На основе анализа опыта стран-членов ОЭСР рекомендует изменение баланса рисков в оценке в пользу риска недооценки. По этому пути идут США и Великобритания.

Отдельная проблема – оценка конкурентными органами того, как контроль и использование данных компаниями влияют на конкурентную динамику [OECD, 2022f]. Контроль данных может быть источником рыночной силы. Сложно оценить последствия слияния компаний с комплементарными базами данных [OECD, n.d.j], причем это справедливо как для объединения конкурирующих компаний, так и для слияния контролируемых важные источники данных компаний со сбытовыми компаниями, полагающимися на эти данные для развития своей деятельности [OECD, 2019].

Структурные меры и ограничения не всегда подходят для регулирования слияний и неконкурентного поведения на цифровых рынках, поскольку могут не быть совместимы с платформенными бизнес-моделями или иметь негативное влияние на потребителя. Меры корректировки поведения требуют тщательного надзора, а также координации с регулятором конкретного сектора. Конкурентные органы должны учитывать динамику спроса при выборе инструментов регулирования слияний и поведения участников цифрового рынка [OECD, n.d.k]. Важно обеспечить баланс минимизации неопределенности и избыточного регулирования [OECD, 2006]. Меры, направленные на спрос, должны учитывать возможность или преимущества их разработки и реализации в рамках политики защиты потребителя [OECD, n.d.l].

Юрисдикции трансформируют законодательные рамки и правоприменительные практики. Создают новых регуляторов (ЕС, Великобритания) и принимают новые регуляторные требования (ЕС, Великобритания, Китай, Индия), включая специальные правила для доминирующих платформ (прежде всего, так называемых «хранителей ворот»). Меняются критерии оценки доминирующего положения. Критериями мо-

⁶ Доминирование – правовой термин, который кодифицирует уровень рыночной силы, определяющий возможность поведения с рисками исключения или эксплуатации.

гут быть не доля рынка, а количество пользователей или уровень дохода (подход ЕС и Китая), статус стратегического участника рынка (“strategic market status”) (подход Великобритании). Законодательные изменения включают применение положений о злоупотреблении доминированием к фирмам, которые еще не являются доминирующими, но потенциально есть тенденция к этому, переложение бремени доказательства на платформы, использование промежуточных предупредительных мер (до вынесения суждения о злоупотреблении доминированием) (ЕС). Намечается тенденция усиления цифровых инструментов и экспертизы конкурентных органов, включая создание специальных подразделений и выделение ресурсов, в том числе для выполнения исследований рынков и оценки потребности регуляторных изменений. С учетом трансграничной природы цифровых рынков усиливается взаимодействие по регулированию между конкурентными органами. С 2021 г. «Группа семи» осуществляет координацию политики по широкому кругу вопросов регулирования цифрового рынка, включая платформы [Gov.UK, 2023].

Конкурентная политика может регулировать далеко не все аспекты. Например, вопросы защиты потребителя и платформенной занятости, лоббизма лежат за пределами ее инструментария. В этой связи предложения по новому законодательству появляются во многих юрисдикциях, включая Бразилию, Индию, Китай, США [Chorpa, Khan, 2020].

Формирование предупредительного (ex ante) регулирования

Доминирующие глобальные платформы (Amazon, Apple, Facebook (запрещен в РФ; принадлежит корпорации Meta, признанной в РФ экстремистской), Google), обладая укорененной рыночной силой, контролируют выход на рынок, ценообразование и действуют в качестве «хранителей ворот», обеспечивая свое положение стратегических участников рынка через контроль цифровой инфраструктуры, выявление потенциальных конкурентов, их покупку, копирование или другие варианты отрезания от рынка [OECD, n.d.g]. Платформы – «хранители ворот» могут создавать экосистемы, определять правила, нанося ущерб не только конкурентам, но и потребителям, обществу, экономике. Потенциальный экономический и социальный ущерб в результате концентрированной структуры цифровой экономики вызывает озабоченность регуляторов [Prado, 2020].

Инициативы по ex ante регулированию цифровых платформ призваны дополнить инструменты конкурентной политики с учетом структурных особенностей цифровой экономики. Различие между ex ante регулированием и конкурентным законодательством связано с особенностями провалов рынка, которые они призваны скорректировать. Цель конкурентного законодательства – предотвратить нелегитимное приобретение рыночной силы, а в случае высокой концентрации рыночной силы – контролировать ее использование, чтобы обеспечить реализацию преимуществ конкурентного рынка. Цель ex ante регулирования более широкая и включает не только корректировку провалов рынка и обеспечение способности его максимально эффективного функционирования, но также и другие цели, такие как защиту прав, справедливое распределение, стандарты безопасности [OECD, 2021b].

Конкурентное законодательство и регулирование могут быть альтернативными решениями, но могут и дополнять друг друга на практике [OECD, n.d.m]. Для этого нужны механизмы координации, и такие механизмы обсуждаются и создаются, например для обеспечения общего пространства национального конкурентного законода-

тельства стран – членов ЕС и инструментами регламента о цифровых рынках ЕС [European Competition Network, 2021].

Есть точка зрения, согласно которой именно цифровых платформ избыточно, и достаточно конкурентного законодательства и инструментов конкурентной политики. Однако большинство экспертов считает, что *ex ante* регулирование лучше справится с проблемами конкуренции, связанными с особенностями экономической структуры цифровых экосистем, а также обеспечит справедливость, состязательность, прозрачность и инновационность, позволит гарантировать соблюдение общественных интересов, выходящих за пределы чисто экономических соображений [Cappai, Colangelo, 2020].

Защита справедливой конкуренции – задача многих инициатив. Например, в преамбуле Акта о цифровых рынках ЕС отмечается необходимость обеспечения справедливых и более равных условий для всех игроков цифрового сектора в интересах использования потенциала роста цифровых платформ. Центральной задачей регуляторных инициатив является сдерживание способности доминирующих платформ использовать свою рыночную силу для ограничения или искажения конкуренции на своем или связанных рынках и предотвращение перетекания их доминирования на новые рынки [Schnitzer et al., 2021].

Справедливость определяется как организация экономической деятельности на благо пользователей, чтобы они получали вознаграждение, соразмерное их вкладу в экономическое и социальное благополучие, а бизнес-пользователи не были ограничены в своей способности конкурировать [Cremer et al., 2023].

Состязательность – реализация принципа открытого выбора – является важнейшей задачей большинства регуляторных инициатив, включая ЕС и США. Соответственно, они направлены на предупреждение неконкурентного поведения, например обусловливания предоставления услуг автоматическим использованием данных без возможности выбора, и предусматривают такие инструменты, как обеспечение интероперабельности, портативности данных, мультитихоуминга.

Большинство инициатив, в том числе Акт о цифровых рынках ЕС и законопроект об инновациях и онлайн-выборе [American Innovation and Choice Online Act, 2022], нацелены также на стимулирование инноваций и обеспечение прозрачности.

Инициативы по предупредительному регулированию руководствуются стремлением к максимальной правовой определенности с минимальным количеством нюансов и двусмысленностей в толковании. Цель – минимизировать возможности для длительных разбирательств на основе количественных критериев (определения статуса компаний), определить правила поведения, ограничить возможности регулируемых компаний защищать поведение, не соответствующее правилам, и обеспечить жесткие санкции в случае нарушения [Crawford et al., 2021].

Одним из вопросов является выбор объектов регулирования. Например, предложение целевой группы по цифровым рынкам Великобритании (UK Digital Markets Taskforce) рассматривает в качестве объекта регулирования цифровые рынки в целом. Немецкое законодательство применяется к предприятиям, активным на многосторонних рынках [Competition Act, 2023]. Законопроекты США определяют три широкие категории онлайн-платформ. Акт о цифровых рынках ЕС перечисляет ключевые платформенные услуги, предлагаемые платформами – «хранителями ворот» бизнесу и конечным пользователям, учрежденным или находящимся в ЕС, независимо от места учреждения или резиденции платформы и независимо от другого права, применяемого к предоставлению услуги [EU, 2022]. Такая конкретизация имеет свои преимущества и

недостатки. Плюсом является то, что конкретизация создает правовую определенность в отношении платформ и характеристик, создающих риски. Минус в том, что она отражает текущее состояние конкуренции и структуру рынка, которые могут измениться в будущем.

Регуляторы используют разные определения и выбирают различные критерии применения, но в целом опираются на три списка. Первый определяет, какие типы цифровой активности и услуги включены в регулирование. Второй – какие фирмы включены в регулирование. Третий – какие практики запрещены или требуются. Регулирование фокусируется на крупнейших компаниях, выявлении и определении конкретных услуг, количественных критериях идентификации регулируемых компаний. Количественные критерии различаются, но четко определяются, как показано в соответствующем разделе отчета.

Модели определения (идентификации) подлежащих регулированию фирм также могут быть разными. ЕС использует модель самооценки соответствия количественным и качественным критериям и нотификации в случае соответствия. Согласно предложениям США и Великобритании компетентные органы власти определяют статус компании, направляют ей решение и включают в список.

Ex ante регулирование может использовать модель, основанную на принципах (мягкий тип регулирования, предлагается в Великобритании), или модель, основанную на правилах, сформулированных как позитивные и негативные обязательства (жесткий тип регулирования ЕС).

Меры регулирования могут иметь запретительный, смягчающий или стимулирующий характер. Например, запретительные положения действуют в отношении поведения, имеющего эксплуатационный или исключаяющий потенциал (*exploitative and exclusionary potential*), запрещения влияния на ценообразование бизнес-пользователей. Положения, направленные на смягчение эксплуатирующих практик через доступ к данным, могут включать обязательство по обеспечению эффективной портативности данных, обязательство по предоставлению данных третьим фирмам, меры по ограничению слияния данных с разных рынков и источников, меры по обеспечению интероперабельности. Положения, направленные на обеспечение прозрачности и справедливости бизнес-практик, включая требования по раскрытию информации, носят стимулирующий характер.

Ex ante регулирование устанавливает новые требования контроля за слияниями, учитывающие особенности цифровой экономики и практики платформ, например введение правила уведомления обо всех транзакциях. Все инициативы предусматривают меры, применяемые в случае несоблюдения правил, в том числе штрафы (размеры и процедуры наложения различаются), поведенческие и структурные меры (например, запрет на владение, контроль или бенефициарный интерес в бизнесе, связанном с платформой).

Предупредительное регулирование развивается многими юрисдикциями. Существуют различия в подходах к выбору инструментов регулирования, в том числе в части определения ключевых концепций, масштабов запрещенного поведения, природы запрещений (как такового или в зависимости от анализа последствий). Институциональные модели также могут быть разными: концентрирование компетенций в рамках конкурентных органов (Германия, предложения Франции и Италии), распределение компетенций между конкурентными и еще несколькими органами (Федеральная торговая комиссия и Департамент юстиции США), создание специализированного подразделения или структуры и форума ответственных органов (ЕС, Великобритания).

Проблемы формирования ex ante регулирования касаются практически всех аспектов:

1. Выбор объекта регулирования (платформы или услуги) или сочетание подходов (платформы и услуги конкретных платформ). Большая конкретизация (ЕС) типов платформ и услуг не исключает возможности включения новых услуг в результате исследования рынка и одновременно создает большую правовую определенность. Большая степень обобщенности (США) снимает необходимость корректировки законодательства в будущем.
2. Обеспечение баланса между конкретизацией, в том числе конкретизацией объекта регулирования и требований к поведению платформ, обеспечивающей предупреждение неконкурентного поведения, максимальную правовую определенность и минимизацию возможности длительных разбирательств (ЕС), и гибкостью, позволяющей сохранить возможность учета будущих изменений состояния конкуренции и структуры рынка (Великобритания, США).
3. Поиск баланса между регулированием, основанным на принципах, и регулированием, основанным на правилах. Выбор между мягким типом регулирования (без предписанных правил и запретов на основе кодексов поведения, на основе оценки конкретных случаев – модель Великобритании) и жестким (автоматическое применение требований к подпадающим под регулирование фирмам без права доказательства обоснованности поведения и его проконкурентного характера – модель ЕС) в значительной степени зависит от традиций юрисдикции. Промежуточный вариант предполагает предоставление возможности платформам права на защиту – доказательство того, что поведение было оправданно (Германия, США), при этом бремя доказательства лежит на платформе.
4. Определение количественных и качественных критериев подпадающих под регулирование платформ. Существует мнение о целесообразности включения крупнейших платформ во избежание избыточной нагрузки на новичков и потенциальных инновационных участников рынка (такой подход реализуется в проектах Руководства по классификации и Руководства по внедрению ответственности КНР).
5. Решение по определению дополнительных качественных критериев, которые создают возможность включать в регулирование платформы, формально не соответствующие количественным критериям, на основе качественных критериев. Это важно для принятия решений относительно платформ с расплывчатыми структурами и связями между ними, где сложно вычленить ядро и есть риски фрагментации услуг. Однако такой подход может вести к потере преимуществ интегрированных экосистем для пользователя и ограничению конкуренции на рынках, где платформы являются новичками.
6. Выбор модели идентификации статуса (самооценка и нотификация или решение регулятора).
7. Решение по конкретным правилам и требованиям. Например, широкое запрещение влияния на ценообразование может быть более эффективно, чем запрещение применения платформами ограничений для бизнес-пользователей режимов наибольшего благоприятствования. В то же время требование портативности данных⁷ целесообразно конкретизировать и распространять только на доминирую-

⁷ Меры портативности данных могут быть различными. ОЭСР определяет портативность данных как специфическую форму обусловленного доступа к данным и обмена данными [OECD, 2021c].

щие компании⁸ и определенные типы данных (добровольно предоставляемые и наблюдаемые данные)⁹.

8. Поиск баланса при определении мер наказания, поскольку более жесткие меры могут подавлять конкуренцию, а более мягкие могут способствовать концентрации рыночной силы и развитию монополизма, а также длительным разбирательствам, которые не идут на пользу конкуренции.

9. Определение правил слияний и поглощений и оценка их последствий. Например, решения по обязательной нотификации для всех слияний и поглощений компаний, подпадающих под регулирование, или только о транзакциях с определенного порога стоимости, а также оценка последствий слияния баз данных для конкуренции и защиты данных. Выбор инструментов смягчения последствий (например, поведенческие – требование отказа от объединения данных в общую базу или предоставления доступа к данным для конкурентов, требования портативности данных или структурные – изъятие базы) также должен учитывать последствия для конкуренции и защиты и удобства пользователя¹⁰.

10. Решение вопросов обеспечения взаимодополняемости конкурентного законодательства и ex ante регулирования, в том числе через создание координационных платформ и выбор институциональной модели: концентрирование компетенций в рамках конкурентных органов, распределение компетенций между конкурентными и еще несколькими органами или создание специализированного подразделения или структуры и форума ответственных органов.

Выбор решения по каждой из перечисленных проблем определяется с учетом развития цифрового рынка и традиций регулирования юрисдикции и строится с учетом того, что ex ante регулирование цифровых платформ должно иметь три цели: снизить уровень неопределенности и повысить предсказуемость условий ведения бизнеса; снизить бремя судебных разбирательств, повысить эффективность правоприменения; повысить прозрачность и возможность выхода на рынок новых компаний.

Трансграничное сотрудничество

Формирование регулирования цифровых платформ осуществляется на национальном уровне, в то время как деятельность платформ зачастую имеет трансграничный характер. Принимая во внимание транснациональный характер платформ, регулирование

⁸ Требование портативности данных может налагать избыточную нагрузку на бизнес, поэтому многие авторы считают, что должны быть исключения для недоминирующих компаний или даже что требования портативности должны распространяться только на участников рынка, получивших доминирующее положение в результате неконкурентного поведения.

⁹ Нет четкого понимания, что предоставление данных обеспечит возможность переключения, снижение стоимости перехода от одного оператора к другому и барьеров для входа, но одновременно не повредит защите данных и конфиденциальности потребителя и стимулам инвестиций в сбор и обработку данных.

¹⁰ До недавнего времени большое количество исследований и оценок слияний в США и ЕС признавалось не наносящим ущерба конкуренции и защите данных, хотя вопросы защиты данных все в большей степени включались в рассмотрение, например ЕС и США в отношении Google/DoubleClick в 2008 г., ЕС в отношении TopTom/TeleAtlas в 2008 г. ЕС в 2014 г. разрешил слияние Facebook/WhatsApp (Facebook запрещен в РФ; принадлежит корпорации Meta, признанной в РФ экстремистской) и Apple/Shazam. В 2018 г. в США также было разрешено слияние Facebook/WhatsApp, хотя ФТК указывала на обязательства участников по защите конфиденциальности потребителей [OECD, n.d.n].

страны базирования имеет экстерриториальный эффект, различия в регулировании стран присутствия снижают качество услуг и увеличивают стоимость соблюдения регулирования для платформ. Глобальные корпорации легче справляются с различиями в регулировании и используют их в своих интересах [OECD, 2022g]. Существует консенсус относительно преимуществ согласованности регуляторных подходов, применяемых различными юрисдикциями. Качественное и прозрачное регулирование создает правовую определенность для платформ и их пользователей и формирует ожидания пользователей относительно услуг. Согласованность регуляторных подходов также снимает озабоченности относительно протекционистских целей регулятора [Wiedemann, 2021].

Несмотря на понимание преимуществ согласованности регуляторных подходов, применяемых различными юрисдикциями, сотрудничество развивается относительно недавно и характеризуется фрагментарностью и конкуренцией за влияние на правила регулирования.

На уровне институтов глобального управления инициированы консультации по вопросам цифрового сотрудничества. Дискуссии в рамках ООН о будущем цифрового управления [UN, n.d.a] завершились представлением рекомендаций Группы высокого уровня [UN, 2019] и Дорожной карты генерального секретаря по цифровому сотрудничеству [UN, 2020]. Рекомендации обобщены в предложение по Глобальному цифровому договору (Global Digital Compact) [UN, n.d.b], который должен быть разработан, согласован и принят как приложение к Пакту будущего на Саммите будущего в сентябре 2024 г. [UN, 2024]. Консультации по ключевым элементам договора начались в феврале 2024 г. [“Letter”, 2024]. Процесс координируется сопредседателями Швецией и Руандой при поддержке офиса посла генерального секретаря ООН по технологиям. На 5 апреля 2024 г. намечено начало первого чтения нулевого проекта Глобального цифрового договора, но на март 2024 г. текст проекта не представлен. Для обсуждения направлены только ключевые элементы будущего договора.

Ключевые элементы включают 10 принципов, в том числе преодоление цифрового разрыва, создание инклюзивного, открытого, безопасного цифрового будущего для всех; обеспечение ответственного и подотчетного, снижающего риски развития цифровых технологий, включая ИИ; формирование ответственного и интероперабельного управления данными. Возможные будущие обязательства и действия сгруппированы по четырем направлениям: 1) преодоление цифровых разрывов и ускорение достижения ЦУР (в том числе ускорение доступа к цифровым технологиям и инновациям); 2) создание инклюзивных, открытых и безопасных цифровых пространств (обеспечение универсального, свободного, открытого, интероперабельного и надежного интернета, прав человека, цифрового доверия и безопасности, продвижение цифровой честности и борьба с недостоверной информацией и дезинформацией); 3) формирование управления данными (защита безопасности и конфиденциальности, содействие репрезентативным, интероперабельным и доступным обменам и стандартам данных, использование данных для мониторинга и ускорения достижения ЦУР; содействие безопасным, защищенным и доверительным потокам данных); 4) управление новыми технологиями, включая ИИ.

Многие из предполагаемых действий и обязательств могут прямо или косвенно определять подходы к регулированию платформ, но пока субстантивных предложений для консультаций не представлено, поэтому сложно оценить перспективы договора как основы для международного сотрудничества по регулированию платформ.

Регулирования модерации контента непосредственно касаются разработанные ЮНЕСКО в рамках широкого консультационного процесса и опубликованные в 2023 г. «Руководящие принципы регулирования цифровых платформ: Многосторонний под-

ход к обеспечению свободы выражения мнений и доступа к информации» [UNESCO, 2023]. Целью Руководящих принципов является «защита свободы выражения мнений, доступа к информации и других прав человека в процессе регулирования цифровых платформ при работе с контентом, в отношении которого может быть применено ограничение в соответствии с нормами международного права в области прав человека». Документ определяет обязательства по соблюдению прав человека в системе регулирования и общие принципы, «соблюдение которых должно гарантироваться во всех системах регулирования, влияющих на свободу выражения мнений и доступ к информации на цифровых платформах, независимо от конкретных механизмов регулирования и тематической направленности»¹¹. Принципы пакта фокусируются на защите и продвижении стандартов в области прав человека, исходя из базового тезиса, что в любой системе регулирования применение норм и правил должно соответствовать международным стандартам в области прав человека.

Принципы формулируют набор обязательств государств по соблюдению, защите и осуществлению прав человека; обязательств цифровых платформ по соблюдению прав человека; роль межправительственных организаций; а также роли гражданского общества, средств массовой информации, научных кругов, технических специалистов и других заинтересованных сторон в поощрении прав человека.

В широкий спектр обязательств государства (19 обязательств) включены: содействие всеобщему и полноценному доступу к интернету и гарантии сетевого нейтралитета; гарантии прав пользователей цифровых платформ на свободу слова, доступ к информации, равенство и недискриминацию; гарантии того, что любые ограничения, налагаемые на платформы, соответствуют требованиям для ограничений свободы выражения мнений, на основе применения ст. 19 (3) и 20 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП), соблюдают принципы законности, законной цели, необходимости и соразмерности. Государства должны «принимать законы, основанные на международных стандартах в области прав человека, и обеспечивать их эффективную реализацию, чтобы запретить гендерное онлайн-насилие, осуществлять расследование и преследование таких случаев»; воздерживаться от введения мер, препятствующих или нарушающих общий доступ к распространению информации в режиме онлайн и офлайн, включая отключение интернета; «воздерживаться от наложения на цифровые платформы общего обязательства по мониторингу или принятию упреждающих мер в отношении контента, который считается незаконным в конкретной юрисдикции или в отношении которого может быть применено ограничение в соответствии с нормами международного права в области прав человека»¹². Последнее обязательство отражает позиции платформ и, вероятно, потребует уточнения, так как в определенной степени противоречит обязательствам платформ по анализу контента для выявления рисков и соблюдения прав различных групп населения¹³.

Обязательства цифровых платформ сгруппированы по пяти ключевым принципам. В каждой юрисдикции, в которой они работают, платформы должны: проявлять должную осмотрительность в области прав человека, анализируя риски и определяя меры по их снижению; следовать общепринятым международным стандартам в области прав человека, в том числе при разработке платформ, модерации и курировании их контента, независимо от того, используются автоматизированные или предполагающие участие человека процессы; быть транспарентными и открытыми в отноше-

¹¹ См. § 2.

¹² См. § 26–29 Руководящих принципов.

¹³ См. § 94–100 Руководящих принципов.

нии своей деятельности, иметь понятную и проверяемую политику, а также метрики для анализа эффективности; расширять возможности пользователей в принятии обоснованных решений относительно контента; быть подотчетными соответствующим заинтересованным сторонам (включая пользователей, общественность и участников системы регулирования)¹⁴. Под действие принципов должны подпадать платформы со значительным размером и охватом; существенной долей рынка; имеющие функциональные возможности для размещения в режиме реального времени информации, с высоким потенциалом вирусности, объемом, скоростью распространения, без модерации контента.

Документ также формулирует принципы систем регулирования (транспарентность, наличие сдержек и противовесов, открытость, доступность, привлечение различных специалистов, охрана культурного многообразия).

Руководящие принципы и их практическое применение предлагается обсудить при подготовке Саммита будущего, в ходе разработки Глобального цифрового договора, на Форуме по управлению интернетом, использовать для создания Кодекса поведения, способствующего сохранению целостности информации на цифровых платформах. Пока непонятно в каком статусе Принципы будут приняты на Саммите будущего, но уже сейчас они предлагаются как референтная основа для учета государствами при формировании регулирования в отношении цифровых платформ.

Хотя Принципы и Глобальный цифровой договор и не станут источником регулирования, они могут определять общие подходы к цифровому управлению и регулированию платформ, поэтому требуется участие в консультациях и координация позиций в процессе подготовки к Саммиту будущего. Важно обсудить положения Принципов, проектов Пакта будущего и цифрового договора с партнерами по БРИКС, ЕАЭС, ШОС, СНГ, сформировать и артикулировать общие позиции. Россия могла бы инициировать обсуждения документов и выработку скоординированных предложений в качестве председателя в БРИКС и СНГ в 2024 г.

В повестке «Группы двадцати» вопросы регулирования платформ не фигурируют, что, вероятно, связано со стагнацией цифровой повестки в «двадцатке» в целом и конкретных инициатив, например по свободным потокам данных с доверием, в частности [Larionova, Sheleпов, 2023]. Члены «Группы семи» реализуют стратегию продвижения своих подходов к регулированию цифровой экономики через «углубление сотрудничества с единомышленниками для формирования согласованных и взаимодополняющих подходов, направленных на развитие конкуренции и поддержку инноваций на цифровых рынках» [G7, 2021a] в рамках «семерки» и ОЭСР, последующего продвижения своих стандартов и норм и формирования глобального цифрового порядка через международные институты [G7, 2022]. В условиях противостояния между членами «семерки»¹⁵ и странами с формирующимися экономиками реализация этой стратегии в «двадцатке» нереалистична. Но «семерка» движется к своей цели. В ходе председательства Великобритании «семерка» договорилась о координации политики по широкому кругу вопросов регулирования цифрового рынка [G7, 2021b]. Конкуренционные органы «семерки» приняли Компендиум подходов для совершенствования конкуренции на цифровых рынках [Gov.UK, 2021]. В 2022 и 2023 гг. [Gov.UK, 2022; 2023] работа была продолжена. Компендиумы в основном отражают опыт обновления и применения инструментов

¹⁴ См. § 30–32 Руководящих принципов.

¹⁵ На двустороннем уровне в июне 2021 г. был создан Совет ЕС – США по торговле и технологии (EU-US Trade and Technology Council), в мандат которого входит сотрудничество по регуляторной и правоприменительной практике на цифровых рынках.

конкурентного права и формирования *ex ante* регулирования, способствуют координации и углублению сотрудничества между конкурентными органами «семерки». Можно ожидать, что, согласно сложившейся практике, обобщение подходов и инструментов членов «семерки» и их партнеров по ОЭСР станет основой для выработки и принятия рекомендаций по регулированию цифровых платформ. Пока идет процесс обмена опытом и выявления лучших практик [OECD, n.d.o].

ОЭСР продвигает себя в качестве ключевого форума для формирования глобальной рамки цифровой политики на основе своего «исторического и институционального опыта, обширного нормативного и регуляторного фундамента и авторитета в сфере выработки коллективных норм и стандартов» [OECD, 2022h]. Действительно, ОЭСР сформирован значительный потенциал регулирования по различным аспектам цифровой экономики. В 2022 г. ОЭСР приняты две декларации (Декларация о доверительном, устойчивом и инклюзивном цифровом будущем и Декларация о доступе государственных органов к персональным данным частных компаний) и четыре рекомендации¹⁶. Хотя указанные документы не регулируют платформы, они формируют среду их функционирования. Особенно показательны декларации, так как они отражают вектор развития политики стран-членов по формированию регулирования основных аспектов цифровой экономики.

Декларация о доверительном, устойчивом и инклюзивном цифровом будущем ставит цель создания глобальной рамки цифровой политики через формирование общего понимания и политических рекомендаций по различным аспектам цифровой трансформации, включая онлайн-платформы, иммерсивные среды, ИИ, свободные потоки данных с доверием, трансграничные потоки, цифровую безопасность, интеллектуальную собственность, конфиденциальность и защиту данных, коммуникационную и другую инфраструктуру. Декларация ставит задачу управления вызовами, которые представляют собой новые технологии и бизнес-модели, включая онлайн-платформы, через политику регулирования конкуренции, коммуникационных услуг, цифровой торговли, защиты данных и потребителя [OECD, 2022h].

Декларация о доступе государственных органов к персональным данным частных компаний не упоминает платформы, но непосредственно их касается, так как формулирует положение о наделении национальных органов правоприменения и безопасности правом доступа к персональным данным частных компаний, к которым относятся и платформы, как неотъемлемого условия реализации суверенных обязанностей правительства. Правительства имеют право доступа и обработки персональных данных, находящихся в собственности или под контролем частных компаний на своей территории, в соответствии с их национальным законодательством, включая право требовать предоставления данных, если частная компания или данные не находятся на территории государства. По сути, Декларацией закрепляется определяющий политику США в отношении обеспечения безопасности и свободы трансграничных потоков данных [Fefer, 2020] принцип экстерриториальности – доступа государства к данным как собираемым и хранящимся в границах страны, так и всем данным компаний, действующих на основе юрисдикции США за пределами границ страны, обеспечиваемый Федеральным законом 2001 г. [“USA Patriot Act,” 2001] и Федеральным законом 2018 г. об облачных хранилищах [DoJ, n.d.].

¹⁶ [OECD, 2022h] Recommendation on Digital Security Risk Management (2022) заменили Recommendation on Digital Security Risk Management for Economic and Social Prosperity), Recommendation on National Digital Security Strategies (2022), Recommendation on the Digital Security of Products and Services (2022), Recommendation on the Treatment of Digital Security Vulnerabilities (2022).

При этом в Декларации прямо заявлено, что правительства стран – членов ОЭСР имеют такое право, поскольку их «подход к доступу реализуется в соответствии с демократическими ценностями, защитой конфиденциальности и другими правами и свободами, буквой закона, включая независимые судебные органы». Гарантией приверженности верховенству права и выражением «общих демократических ценностей» должны стать сформулированные в декларации принципы: правовое основание, законность цели, получение одобрения, обработка уполномоченным лицом, прозрачность, надзор, возмещение ущерба. Одновременно страны-члены не признают право других государств на доступ к персональным данным частных компаний, считая их действия «независимо от контекста несоответствующими демократическим ценностям и праву, неограниченными, неоправданными, произвольными и непропорциональными» [OECD, 2022i].

Таким образом, несмотря на понимание преимуществ согласованности регулирования платформ, сотрудничество развивается сложно и характеризуется фрагментарностью вследствие конкуренции за влияние на регулирование цифровой экономики.

Заключение

Цифровые платформы управляют поведением граждан и бизнесов, при этом сами не являются объектом управления со стороны государства и общества. Одна из центральных проблем регулирования – защита прав потребителя от так называемых серых схем, используемых для манипулирования и управления выбором пользователя, «выкачки» и монетизации данных. Требуется обновление инструментов защиты потребителя, законодательства по защите данных и конфиденциальности и принятие *ex ante* регулирования цифровых платформ. Сочетание защиты данных, защиты потребителя и инструментов конкурентного регулирования определяет необходимость регуляторного сотрудничества и плюралистического подхода при выборе наиболее эффективных методов защиты потребителя.

Инструменты конкурентного регулирования также требуют корректировки с учетом особенностей бизнес-моделей платформ и экосистем, включая изменение подходов к оценке доминирования для конкуренции и благополучия потребителя, индикаторов рисков доминирования и применения теорий ущерба; усиление контроля за слияниями и поглощениями, изменение правил нотификации для предупреждения неконкурентных поглощений; включение в оценку рисков цифровых аспектов, таких как влияние объединения баз данных на конкурентную динамику; возложение обязательства по доказательству ненанесения вреда конкуренции на участников слияния; оценку последствий структурных мер и ограничений для потребителя и их совместимость с платформенными бизнес-моделями. Важное значение имеет усиление цифровых инструментов и экспертизы конкурентных органов. Однако совершенствования конкурентной политики недостаточно, так как многие аспекты деятельности цифровых платформ лежат за пределами ее инструментария.

Ex ante регулирование цифровых платформ направлено на предупреждение неконкурентного поведения и обеспечение максимальной правовой определенности на основе количественных критериев определения статуса компаний, определения набора правил поведения, ограничения возможностей регулируемых компаний защищать поведение, не соответствующее правилам, и жестких санкций в случае нарушения. Трудности формирования *ex ante* регулирования включают, но не ограничиваются такими аспектами, как выбор объекта регулирования (платформы или услуги); опре-

деление количественных и качественных критериев подпадающих под регулирование платформ; решение по использованию дополнительных качественных критериев; выбор модели идентификации статуса; выбор между мягким типом регулирования и жестким; поиск баланса при определении мер наказания; определение правил слияний и поглощений; обеспечение взаимодополняемости конкурентного законодательства и ex ante регулирования.

Транснациональный характер функционирования платформ определяет необходимость согласованности регуляторных подходов и международного сотрудничества для обеспечения правоприменения и мониторинга деятельности платформ и анализа рынка. Однако сотрудничество выстраивается сложно. Проблемы связаны с различиями в подходах ключевых участников и конкуренцией за влияние на регулирование цифровой экономики.

В рамках консультаций ООН по Глобальному цифровому договору предложения по регулированию цифровых платформ пока не обсуждаются. Разработанные ЮНЕСКО и опубликованные в 2023 г. «Руководящие принципы регулирования цифровых платформ: Многосторонний подход к обеспечению свободы выражения мнений и доступа к информации» фокусируются на обеспечении защиты прав и свободы выражения человека в системе регулирования цифровых платформ при работе с контентом в соответствии с международными стандартами в области прав человека.

В повестке «Группы двадцати» и БРИКС вопросы регулирования платформ не фигурируют, в то время как «Группа семи» реализует стратегию углубления сотрудничества для формирования согласованных подходов на цифровых рынках и последующего продвижения своих стандартов и норм через международные институты. Использование ОЭСР в качестве площадки для выработки регулирования традиционно для «Группы семи». Последние документы ОЭСР формируют среду функционирования платформ в соответствии с вектором развития политики членов «семерки» по регулированию основных аспектов цифровой экономики. Так, Декларация о доступе государственных органов к персональным данным частных компаний закрепляет для стран членов ОЭСР принцип экстерриториальности в отношении обеспечения безопасности и свободы трансграничных потоков данных. Одновременно страны-члены не признают право других государств на доступ к персональным данным частных компаний. Это красноречиво подтверждает Указ президента Байдена от 28 февраля 2024 г. об ограничении доступа к данным граждан США для стран, в отношении которых США имеют озабоченности [The White House, 2024]. По сути, формируется дискриминационное в отношении других государств регулирование потоков данных.

В условиях отсутствия продуктивного сотрудничества в рамках «Группы двадцати» по проблемам регулирования цифровых платформ и тенденции к формированию регулирования цифровых рынков на основе стандартов и норм «Группы семи»/ОЭСР важно обеспечить полноценное участие и влияние России и партнеров по БРИКС, ШОС, ЕАЭС, СНГ на проект Глобального цифрового договора и решения по практической реализации Руководящих принципов регулирования цифровых платформ в процессе подготовки Саммита будущего.

Хотя Руководящие принципы и Глобальный цифровой договор и не станут источником регулирования, они могут формировать основу для сопряжения подходов к регулированию платформ и цифровому управлению и определять национальные политики и международные подходы в будущем. В качестве председателя в БРИКС и СНГ Россия могла бы инициировать обсуждения проектов документов, чтобы выработать и продвигать общие позиции в контексте подготовки к Саммиту будущего.

В БРИКС важно наращивать сотрудничество по вопросам регулирования цифровых платформ и включить вопросы регулирования цифровых платформ в повестку объединения. Выявление общих проблем и лучших практик регулирования, в том числе в части обновления и применения инструментов защиты потребителя, защиты данных и конфиденциальности, конкурентной политики, разработки ex ante регулирования стран – членов БРИКС, может стать шагом к выработке общих подходов и формирования Рекомендаций (руководства) БРИКС по регулированию цифровых платформ. Эта работа могла бы вестись параллельно с разработкой модельного документа, описывающего принципы взаимодействия участников цифровых рынков БРИКС. В дальнейшем, используя «эффект притяжения БРИКС» в противовес «Брюссельскому эффекту», в это сотрудничество могут быть интегрированы партнеры по БРИКС «аутрич»¹⁷ и «БРИКС плюс».

Список источников (References)

- American Innovation and Choice Online Act (2022) H.R.3816. Available at: <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3816/text> (accessed 4 June 2024).
- Cappai M., Colangelo G. (2020) Taming Digital Gatekeepers: The More Regulatory Approach to Antitrust Law. TFL Working Paper No 55. Available at: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3572629>
- Chopra R., Khan L.M. (2020) The Case for “Unfair Methods of Competition” Rulemaking. *University of Chicago Law Review*, vol. 87, pp. 358–79. Available at: <https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6181&context=uclrev> (accessed 4 June 2024).
- Competition Act (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB) (2023) Available at: https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/ (accessed 4 June 2024).
- Consumer Protection From Unfair Trading Regulations (2008) UK Statutory Instrument 2008 No 1277. Available at: <https://www.legislation.gov.uk/ukSI/2008/1277/contents/made> (accessed 4 June 2024).
- Costa E., Halpern D. (2019) The Behavioural Science of Online Harm and Manipulation, and What to Do About It. *The Behavioural Insights Team*. Available at: https://www.bi.team/wp-content/uploads/2019/04/BIT_The-behavioural-science-of-online-harm-and-manipulation-and-what-to-do-about-it_Single.pdf (accessed 4 June 2024).
- Crémer J. et al. (2023) Fairness and Contestability in the Digital Markets Act. *Yale Journal on Regulation*, vol. 40, p. 973. Available at: <https://www.yalejreg.com/print/fairness-and-contestability-in-the-digital-markets-act/> (accessed 5 June 2024).
- European Commission (n.d.a) The Digital Services Act Package. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/digital-services-act-package> (accessed 4 June 2024).
- European Commission (n.d.b) Unfair Commercial Practices Directive. Available at: https://commission.europa.eu/law/law-topic/consumer-protection-law/unfair-commercial-practices-law/unfair-commercial-practices-directive_en (accessed 4 June 2024).
- European Competition Network (2021) How National Competition Agencies Can Strengthen the DMS. Joint Paper of the Heads of the National Competition Authorities of the European Union. Available at: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Others/DMA_EC_N_Paper.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (accessed 4 June 2024).
- European Union (2022) Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector. L 265/1. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R1925&from=EN> (accessed 4 June 2024).

¹⁷ Термин, принятый в БРИКС для обозначения стран – региональных партнеров, приглашаемых председателем для участия в диалоге с лидерами объединения.

Federal Trade Commission Act. 15 U.S.C. § 41–58, as amended. Available at: <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/statutes/federal-trade-commission-act> (accessed 4 June 2024).

Fefer R.F. (2020) Data Flows, Online Privacy, and Trade Policy. CRS Report R45584, Congressional Research Service. Available at: <https://sgp.fas.org/crs/misc/R45584.pdf> (accessed 4 June 2024).

Fukuyama F., Richman B., Goel A. (2020) How to Save Democracy From Technology. Ending Big Tech's Information Monopoly. Foreign Affairs. January/February 2021. Published on November 24. Available at: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-11-24/fukuyama-how-save-democracy-technology> (accessed 5 June 2024).

Gawer A. (2022) Digital Platforms and Ecosystems: Remarks on the Dominant Organizational Forms of the Digital Age. *Innovation*, vol. 24, issue 1, pp. 110–24. Available at: <http://doi.org/10.1080/14479338.2021.1965888>

Gov.UK (2021) Compendium of Approaches to Improving Competition in Digital Markets. Competition and Markets Authority. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/compendium-of-approaches-to-improving-competition-in-digital-markets> (accessed 4 June 2024).

Gov.UK (2022) Compendium of Approaches to Improving Competition in Digital Markets. Competition and Markets Authority. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/2022-compendium-of-approaches-to-improving-competition-in-digital-markets> (accessed 4 June 2024).

Gov.UK (2023) Compendium of Approaches to Improving Competition in Digital Markets. Competition and Markets Authority. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/2023-compendium-of-approaches-to-improving-competition-in-digital-markets> (accessed 4 June 2024).

Group of 7 (G7) (2021a) Ministerial Declaration. G7 Digital and Technology Ministers Meeting, 28 April. Available at: <http://www.g7.utoronto.ca/ict/2021-digital-tech-declaration.html> (accessed 4 June 2024).

Group of 7 (G7) (2021b) Carbis Bay G7 Summit Communique Available at: <https://g7g20-documents.org/database/document/2021-g7-united-kingdom-leaders-leaders-language-carbis-bay-g7-summit-communique> (accessed 5 June 2024).

Group of 7 (G7) (2022) Elmau G7 Leaders' Communique Available at: <https://g7g20-documents.org/database/document/2022-g7-germany-leaders-leaders-language-g7-leaders-communique> (accessed 5 June 2024).

Lanier J. (2018) *Ten Arguments for Deleting Your Social Media Accounts Right Now*. New York: Random House.

Larionova M., Shelepov A. (2023) Vozmozhno li liderstvo Gruppy dvadztaty po voprosam upravleniya danymy? Est li shans na sblizhenie podchodov? [Opportunities and Constraints for G20 Leadership in Data Governance: Is There a Chance for Convergence in Approaches?]. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 1, pp. 7–32. Available at: <http://doi.org/10.17323/1996-7845-2023-01-01>. (in Russian)

Letter from Anna Karin Eneström, Co-Facilitator, Permanent Mission of Sweden to the United Nations, and Chola Milambo, Co-Facilitator, Permanent Mission of Zambia to the United Nations, dated 23 February 2024. Available at: https://www.un.org/techenvoy/sites/www.un.org.techenvoy/files/240223_Co-Facs_Invitation_Letter_Second_Round_Consultations_FINAL.pdf (accessed 4 June 2024).

Nooren P., van Gorp N., van Eijk N., Ó Fathaigh R. (2018) Should We Regulate Digital Platforms? A New Framework for Evaluating Policy Options. *Policy & Internet*, vol. 10, issue 3, pp. 264–301. Available at: <https://doi.org/10.1002/poi3.177>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2006) Policy Roundtables: Evidentiary Issues in Proving Domiance. Available at: <https://www.oecd.org/competition/abuse/41651328.pdf> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2019) Vertical Mergers in the Technology, Media and Telecom Sector. Background Note by the Secretariat. DAF/COMP(2019)5. Available at: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP\(2019\)5/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP(2019)5/en/pdf) (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2020) Abuse of Dominance in Digital Markets. Available at: <https://web-archives.oecd.org/2021-10-31/566602-abuse-of-dominance-in-digital-markets-2020.pdf> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2021a) OECD Business and Finance Outlook 2021: AI in Business and Finance. Available at: <https://dx.doi.org/10.1787/ba682899-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2021b) Ex Ante Regulation of Digital Markets. OECD Competition Committee Discussion Paper. Available at: <https://web-archive.oecd.org/2021-12-01/616997-ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets-2021.pdf> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2021c) Mapping Data Portability Initiatives, Opportunities and Challenges. OECD Digital Economy Paper No 321. Available at: <https://dx.doi.org/10.1787/a6edfab2-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022a) Dark Commercial Patterns. OECD Digital Economy Paper No 336. Available at: <https://doi.org/10.1787/44f5e846-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022b) OECD Policy Framework on Digital Security: Cybersecurity for Prosperity. Available at: <https://doi.org/10.1787/a69df866-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022c) Digital Enablers of the Global Economy: Background Paper for the CDEP Ministerial Meeting. OECD Digital Economy Paper No 337. Available at: <https://doi.org/10.1787/f0a7baaf-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022d) Rights in the Digital Age: Challenges and Ways Forward. OECD Digital Economy Paper No 347. Available at: <https://doi.org/10.1787/deb707a8-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022e) OECD Handbook on Competition Policy in the Digital Age. Available at: <https://www.oecd.org/daf/competition/oecd-handbook-on-competition-policy-in-the-digital-age.pdf> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022f) The Evolving Concept of Market Power in the Digital Economy: OECD Competition Policy Roundtable Background Note. Available at: <https://web-archive.oecd.org/2022-05-05/631331-the-evolving-concept-of-market-power-in-the-digital-economy-2022.pdf> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022g) Fostering Cross-Border Data Flows With Trust. OECD Digital Economy Paper No 343. Available at: <https://doi.org/10.1787/139b32ad-en>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022h) Declaration on a Trusted, Sustainable and Inclusive Digital Future. OECD/LEGAL/0488. Available at: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0488> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2022i) Declaration on Government Access to Personal Data Held by Private Sector Entities. OECD/LEGAL/0487. Available at: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0487> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.a) Competition Across Platform Parity Agreements. Available at: <https://www.oecd.org/daf/competition/competition-cross-platform-parity.htm> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.b) Hub-and-Spoke Arrangements in Competition. Available at: www.oecd.org/daf/competition/hub-and-spoke-arrangements.htm (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.c) Blockchain and Competition Policy. Available at: www.oecd.org/daf/competition/blockchain-and-competition-policy.htm (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.d) Personalised Pricing in the Digital Era. Available at: www.oecd.org/daf/competition/personalised-pricing-in-the-digital-era.htm (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.e) Competition Issues in Labour Markets. Available at: www.oecd.org/daf/competition/competition-concerns-in-labour-markets.htm (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.f) Merger Control in Dynamic Markets. Available at: www.oecd.org/daf/competition/merger-control-in-dynamic-markets.htm (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.g) Start-Ups, Killer Acquisitions and Merger Control. Available at: www.oecd.org/daf/competition/start-ups-killer-acquisitions-and-merger-control.htm (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.h) Conglomerate Effects of Mergers. Available at: www.oecd.org/daf/competition/conglomerate-effects-of-mergers.htm (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.i) Competition Assessment Toolkit. Available at: <https://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.j) Consumer Data Rights and Competition. Available at: <http://www.oecd.org/daf/competition/consumer-data-rights-and-competition.htm> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.k) Line of Business Restrictions as a Solution to Competition Concerns. Available at: www.oecd.org/daf/competition/line-of-business-restrictions-as-a-solution-to-competition-concerns.htm (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.l) Consumer-Facing Remedies. Available at: www.oecd.org/daf/competition/consumer-facing-remedies.htm (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.m) Competition Enforcement and Regulatory Alternatives. Available at: <http://oe.cd/cera> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.n) Consumer Data Rights and Competition. Available at: <http://www.oecd.org/daf/competition/consumer-data-rights-and-competition.htm> (accessed 4 June 2024).

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (n.d.o) Ex Ante Regulation and Competition in Digital Markets. Available at: <https://www.oecd.org/competition/ex-ante-regulation-and-competition-in-digital-markets.htm> (accessed 4 June 2024).

Prado T.S. (2020) Assessing the Market Power of Digital Platforms. Quello Center Working Paper. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3747793>

Schnitzer M., Crémer J., Crawford G.S., Dinielli D., Fletcher A., Heidhues P., Scott-Morton F., Seim K. (2021) International Coherence in Digital Platform Regulation: An Economic Perspective on the US and EU Proposals. Digital Regulation Project, Policy Discussion Paper No 5. Available at: <https://tobin.yale.edu/research/international-coherence-digital-platform-regulation-economic-perspective-us-and-eu-proposals> (accessed 5 June 2024).

Stigler Center for the Study of the Economy and the State (2019) Stigler Committee on Digital Platforms Final Report. Available at: <https://www.chicagobooth.edu/-/media/research/stigler/pdfs/digital-platforms---committee-report---stigler-center.pdf> (accessed 4 June 2024).

Strowel A., Vergote W. (n.d.) Digital Platforms: To Regulate or Not to Regulate. Available at: https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2016-7/uclouvain_et_universit_saint_louis_14044.pdf (accessed 4 June 2024).

Thaler R., Sunstein C. (2008) *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth, and Happiness*. Yale University Press.

The White House (2024) Executive Order on Preventing Access to Americans' Bulk Sensitive Personal Data and United States Government-Related Data by Countries of Concern. Briefing Room, 28 February. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2024/02/28/executive-order-on-preventing-access-to-americans-bulk-sensitive-personal-data-and-united-states-government-related-data-by-countries-of-concern/> (accessed 4 June 2024).

United Nations (UN) (2019) The Age of Digital Interdependence: Report of the Secretary-General's High-Level Panel on Digital Cooperation. Available at: <https://www.un.org/en/pdfs/DigitalCooperation-report-for%20web.pdf> (accessed 4 June 2024).

United Nations (UN) (2020) The United Nations Secretary-General's Roadmap for Digital Cooperation. Available at: <https://www.un.org/en/content/digital-cooperation-roadmap/> (accessed 4 June 2024).

United Nations (UN) (2024) Summit of the Future: Multilateral Solutions for a Better Tomorrow. 23–23 September. Available at: <https://www.un.org/en/common-agenda/summit-of-the-future> (accessed 4 June 2024).

United Nations (UN) (n.d.a) Secretary-General’s High-Level Panel on Digital Cooperation. Available at: <https://www.un.org/en/sg-digital-cooperation-panel> (accessed 4 June 2024).

United Nations (UN) (n.d.b) Global Digital Compact. Available at: <https://www.un.org/techenvoy/global-digital-compact> (accessed 4 June 2024).

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (2023) Guidelines for the Governance of Digital Platforms: Safeguarding Freedom of Expression and Access to Information Through a Multistakeholder Approach. Available at: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000387385> (accessed 4 June 2024).

United States Department of Justice (DoJ) (n.d.) CLOUD Act Resources. Available at: <https://www.justice.gov/dag/cloudact> (accessed 4 June 2024).

Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (USA Patriot Act) (2001) Public Law 107–56. Available at: <https://www.congress.gov/107/plaws/publ56/PLAW-107publ56.pdf> (accessed 4 June 2024).

Wachter S., Mittelstadt B. (2019) A Right to Reasonable Inferences: Re-Thinking Data Protection Law in the Age of Big Data and AI. *Columbia Business Law Review*, vol 2. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3248829 (accessed 4 June 2024).

DIGITAL PLATFORMS REGULATION IN BRICS: PERSPECTIVES ON CHALLENGES AND COOPERATION

International Organisations Research Journal, 2024, vol. 19, no 2, pp. 70–92

Original Article

doi:10.17323/1996-7845-2024-02-04

Problems of Digital Platforms Regulation: Challenges and Perspectives for International Cooperation¹

M. Larionova, P. Doronin

Marina Larionova – PhD, Head, Centre for International Institutions Research of the Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russia; larionova-mv@ranepa

Pavel Doronin – Researcher, Centre for International Institutions Research of the Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russia; doronin-pa@ranepa.ru

Abstract

Digital platforms act as private regulators of their ecosystems. However, until recently, these platforms have not been objects of regulation by the state. Currently, many jurisdictions adapt and update their consumer protection and competition policy instruments and introduce ex ante regulation to protect consumers and competition in digital markets. Regulatory problems derive from the nature of platforms' business models, the transnational character of their operations, and the significant resources necessary to ensure regulation enforcement and monitoring. Coherence of regulatory approaches applied by different jurisdictions creates legal certainty, reduces costs of compliance and prices, and ensures consistency of requirements with regard to the quality of platforms' services and user protection. Despite the advantages of policy coherence, cooperation develops slowly and is fragmented due to a contestation over the influence on the rules of governance.

This article reviews the main problems and key approaches to the digital platforms' regulation, and the challenges of, and perspectives on, international cooperation. The study draws on a survey of research articles, national documents on digital platforms policies and EU regulations, analytical materials of research centres and international organizations, and assessments of regulatory practices by concrete jurisdictions. The article explores problems and approaches to ensuring protection of users and fair competition, ex ante regulation application, and multilateral initiatives. In conclusion, the authors put forward some ideas on international cooperation perspectives.

Key words: digital platforms, ex ante regulation, consumers' protection, competition policies, Summit of the Future, Global digital compact

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

For citation: Larionova M., Doronin P. (2024) Problems of Digital Platforms Regulation: Challenges and Perspectives of International Cooperation. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 70–92 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-04

¹ This article was submitted 25.03.2024.