

Регулирование цифровых платформ в России¹

А.В. Шелепов, О.И. Колмар

Шелепов Андрей Владимирович – кандидат экономических наук, старший 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; shelepov-av@ranepa.ru

Колмар Ольга Ивановна – 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; kolmar-oi@ranepa.ru

Аннотация

На фоне активного формирования и развития цифровых платформ в России активизировалось обсуждение возможных подходов и были инициированы законодательные изменения, направленные на совершенствование регулирования платформенных рынков. Были опубликованы Концепция регулирования цифровых платформ и экосистем Минэкономразвития России и Доклад Банка России «Экосистемы: подходы к регулированию». Дополнено действующее конкурентное законодательство, прежде всего в рамках Пятого антимонопольного пакета, и нормы, направленные на защиту прав потребителей на цифровых платформах. При участии ФАС России и представителей бизнеса разработаны инструменты саморегулирования цифровых платформ.

Цель данной статьи – анализ подходов к регулированию цифровых платформ в России, выявление трудностей его формирования и возможностей совершенствования. Исследование основано на анализе законодательства и правоприменительной практики, научных и аналитических материалов. По результатам анализа сформулированы выводы относительно возможных дальнейших направлений развития регулирования и предложения по углублению международного сотрудничества.

В сфере защиты прав потребителей на цифровых платформах в России реализуется подход, сочетающий распространение на платформенную экономику ранее существовавших норм с дополнением регулирования отдельными новыми нормами, касающимися агрегаторов информации о товарах и услугах. Аналогичный подход выбран и в сфере антимонопольного регулирования, где в рамках Пятого антимонопольного пакета введены нормы, направленные на устранение противоправных практик доминирующих платформ и экосистем.

По результатам анализа сформулирован прогноз дальнейшего развития регулирования, которое может касаться широкого списка аспектов, от унификации терминологии и введения новых критериев отнесения платформ к числу доминирующих до назначения платформами контактных пунктов для коммуникации с органами власти и потребителями и вопросов межведомственной координации. Рекомендовано использовать опыт регулирования, накопленный как западными юрисдикциями, так и странами-партнерами, принимать меры по продвижению российских подходов на международном уровне и активизировать

¹ Статья поступила в редакцию 12.04.2024.

сотрудничество по вопросам регулирования цифровых платформ в многосторонних форматах, прежде всего в БРИКС.

Ключевые слова: цифровая экономика, цифровые платформы, цифровые рынки, предупредительное (ex ante) регулирование, защита прав потребителей, антимонопольное регулирование

Благодарности: данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Шелепов А.В., Колмар О.И. Регулирование цифровых платформ в России // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 110–126 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-06

Спектр отраслей и сегментов экономики, в которых активно осуществляют деятельность российские цифровые платформы, очень широк. В первую очередь это сферы, характеризующиеся интенсивным взаимодействием с потребителями, включая услуги такси (Яндекс.Go) и совместных поездок (Blablacar), дистанционную торговлю (Wildberries, Ozon), продажу товаров и услуг физическими лицами («Авито»), туристические услуги (бронирование билетов и мест проживания) (Hotels.ru, Ostrovok.ru), дополнительное образование, дистрибуцию видео- и игрового контента. Россия относится к числу немногих стран, где была создана собственная поисковая система, на равных конкурирующая с Google и превратившаяся в ядро крупной цифровой экосистемы². Среди платформ – торговых площадок и платформ электронной коммерции также существуют крупные компании, такие как «Яндекс.Маркет», Ozon и Wildberries, чья ежемесячная аудитория составляет несколько десятков миллионов человек. К крупным платформам относятся также онлайн-сервисы объявлений, такие как «Авито». По большинству направлений российские цифровые платформы успешно конкурируют с иностранными глобальными компаниями, причем не только на отечественном рынке, но и в других странах, прежде всего с высокой долей русскоязычного населения (Беларусь, Казахстан).

Формирование регулирования деятельности цифровых платформ в России – относительно новый и продолжающийся процесс. Несмотря на то что в последние годы законодательные органы и регуляторы принимали меры для актуализации нормативно-правовой базы и правоприменения, сохраняются определенные пробелы. Их устранение и совершенствование регулирования являются важным фактором функционирования цифровых платформ и обеспечения их эффективного вклада в развитие российской экономики. Соответственно, цель данной статьи – анализ подходов России к регулированию цифровых платформ, выявление трудностей его формирования и возможностей совершенствования. Исследование основано на анализе законодательства и правоприменительной практики, научных и аналитических материалов. В заключительном разделе сформулированы выводы и предположения о дальнейших направлениях развития регулирования и предложения по углублению международного сотрудничества.

² В данной статье термин «цифровая экосистема» понимается в смысле определения из Концепции регулирования цифровых платформ и экосистем, приведенного далее.

Концепция регулирования цифровых платформ и экосистем как источник базовых принципов их деятельности

Несмотря на существенную роль в экономике и активное развитие платформенных сервисов, в России до недавнего времени отсутствовал единый концептуальный подход к регулированию и поддержке развития цифровых платформ, аналогичный, например, подходу ЕС [European Commission, n.d.]. Несмотря на разнообразие рынков, на которых функционируют платформы, мнение значительной части экспертного сообщества свидетельствует, что регулирование деятельности платформ, в первую очередь крупнейших, на основе универсальных подходов является наиболее предпочтительной и эффективной альтернативой. Началом процесса формирования такого регулирования в России можно считать разработку Концепции общего регулирования деятельности групп компаний, развивающих цифровые сервисы на базе одной «экосистемы» (Концепции регулирования цифровых платформ и экосистем), которая была представлена Минэкономразвития России в мае 2021 г. [Russian Economic Ministry, 2021].

В концепции приведены основные понятия, в том числе цифровой платформы³ и экосистемы⁴. Указано на актуальность развития регулирования платформ, отмечены основные возможности, вызовы и риски, связанные с их деятельностью. Отдельно подчеркивается, что «для России развитие цифровых рынков, национальных экосистем и платформ может стать не только драйвером экономического роста, но и основой для сохранения экономического и технологического суверенитета. Для российских компаний развитие экосистем не только создает возможности для долгосрочного развития, но и помогает успешно конкурировать с зарубежными экосистемами и платформами» [Russian Economic Ministry, 2021].

Анализируя зарубежный опыт, авторы Концепции приходят к выводу, что «во всех странах целью регулирования является защита интересов локальных поставщиков и потребителей». Для ряда стран также отмечается приоритет защиты национального рынка от выхода на него иностранных платформ из соображений национальной безопасности. В этой связи в качестве цели реализации Концепции определено «формирование регуляторной среды, обеспечивающей благоприятный правовой режим для возникновения и развития современных технологий и осуществления экономической деятельности, а также благоприятных условий для развития эффективной конкуренции» при условии защиты прав потребителей и поставщиков и технологического суверенитета. Соответственно, принципами регулирования являются:

- безопасность цифровой среды;
- бесшовность инструментов и механизмов поддержки;
- преференциальные условия ведения деятельности национальными участниками рынка перед иностранными;
- предотвращение регуляторного и налогового арбитража, в том числе в пользу иностранных платформ и экосистем;
- здоровая конкуренция между национальными экосистемами/платформами;

³ Это бизнес-модель, позволяющая потребителям и поставщикам связываться онлайн для обмена продуктами, услугами и информацией (цифровыми сервисами), включая предоставление продуктов/услуг/информации собственного производства.

⁴ Это клиентоцентричная бизнес-модель, объединяющая две и более группы продуктов, услуг, информации (собственного производства и/или других игроков) для удовлетворения конечных потребностей клиентов (безопасность, жилье, развлечения и т.д.).

- прозрачность условий доступа потребителей к сервисам цифровой экосистемы и платформы, не допускающих неограниченного усмотрения собственника экосистемы;
- свобода перехода пользователей между цифровыми платформами, экосистемами;
- свобода распоряжения пользователями своими данными, хранящимися и обрабатываемыми цифровой платформой, экосистемой;
- недопущение навязывания платформами и экосистемами собственных сервисов, создания дискриминационных условий;
- недопущение ограничения выбора потребителя;
- открытость;
- взаимность.

Для достижения задач Концепции предусмотрена реализация мер по различным направлениям, включая меры в сфере управления данными⁵, антимонопольного регулирования, защиты потребителей, а также «меры содействия развитию национальных цифровых платформ и экосистем с целью поддержания их конкурентоспособности с международными экосистемами и платформами на российском рынке при соблюдении договоренностей по ВТО и иных международных соглашений» [Russian Economic Ministry, 2021]. Параллельно с принятием Концепции началась активная проработка изменений в законодательство.

Защита прав потребителей услуг цифровых платформ

Соблюдение интересов потребителей и поставщиков экосистем и платформ определено в качестве одной из основных задач регулирования в Концепции Минэкономразвития России [Russian Economic Ministry, 2021]. Основным нормативным инструментом в сфере защиты прав потребителей в стране является Закон РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителей». В условиях развития цифровой экономики в 2018 г. в Закон были внесены дополнения, касающиеся взаимоотношений покупателей и продавцов, использующих цифровые сервисы. В частности, было введено понятие «владелец агрегатора информации о товарах (услугах)»: «организация независимо от организационно-правовой формы либо индивидуальный предприниматель, которые являются владельцами программы для электронных вычислительных машин и (или) владельцами сайта и (или) страницы сайта в информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” и которые предоставляют потребителю в отношении определенного товара (услуги) возможность одновременно ознакомиться с предложением продавца (исполнителя) о заключении договора купли-продажи товара (договора возмездного оказания услуг), заключить с продавцом (исполнителем) договор купли-продажи (договор возмездного оказания услуг), а также произвести предварительную оплату указанного товара (услуги) путем перевода денежных средств владельцу агрегатора» [Federal Law 250-FZ, 2018]. Таким образом, в российском законодательстве о защите прав потребителей отсутствует понятие «цифровая платформа», но существует очень близкое ему по сути определение агрегатора информации о товарах и услугах.

Согласно дополнениям 2018 г., «владелец агрегатора обязан довести до сведения потребителей информацию о себе и продавце (исполнителе)» (фирменное наименование, адрес, режим работы и др.). Владелец агрегатора отвечает за недостоверную или

⁵ Часто выделяется как отдельное направление регулирования. Не рассматриваемое в данной статье по причине масштабности. Подробнее см., например, [Larionova, Shelepov, 2023].

неполную информацию о товаре (услуге) или продавце (исполнителе) только в том случае, если изменяет ее. Также владелец агрегатора не несет ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение договора между потребителем и продавцом/исполнителем. Таким образом ответственность платформы-агрегатора при нарушении прав потребителя предусмотрена в абсолютном меньшинстве случаев.

В этой связи обсуждается модифицирование регулирования для усиления защиты прав потребителей, использующих цифровые платформы. Одним из вариантов является введение предусмотренной в регулировании некоторых иностранных юрисдикций (например, ЕС) обязанности агрегатора осуществлять меры по установлению достоверности предоставляемой продавцами или исполнителями информации. В качестве аргумента против введения такого требования можно отметить повышение транзакционных издержек и соответствующий рост стоимости услуг агрегаторов.

Экспертами также неоднократно отмечалась необходимость разработки регулирования, направленного на предотвращение нарушений требований безопасности и требований обязательной сертификации и регистрации товаров, продающихся через цифровые платформы. Как меру по устранению этого пробела можно рассматривать принятие в августе 2023 г. дополнений в Закон о защите прав потребителей, согласно которым «предметом федерального государственного контроля (надзора) в области защиты прав потребителей» является «соблюдение продавцами и владельцами агрегаторов обязательных требований к маркировке товаров средствами идентификации, к передаче информации в государственную информационную систему мониторинга за оборотом товаров, подлежащих обязательной маркировке средствами идентификации, и иных требований, связанных с оборотом товаров, информация о которых подлежит внесению в указанную государственную информационную систему» [Federal Law 474-FZ, 2023].

Обсуждается также вопрос об ответственности агрегатора перед потребителем в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения договора со стороны продавца или исполнителя. Как отмечено выше, в текущей версии Закона о защите прав потребителей предусмотрено отсутствие такой ответственности. Однако высказывается мнение, что согласно концепции «вызванного доверия» (случаев, когда добросовестный потребитель может ассоциировать приобретаемый товар или услугу с агрегатором, а не с продавцом, и не знать по тем или иным причинам об ограничении ответственности агрегатора) ее введение может быть целесообразным, по крайней мере в отдельных регламентированных случаях [CSR, 2021]. На настоящий момент урегулированы лишь вопросы неисполнения договора или включения ненадлежащих требований в договор непосредственно между потребителем и агрегатором. Федеральный закон от 1 мая 2022 г. № 135-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Закона Российской Федерации “О защите прав потребителей”» предусматривает, что если включение в такой «договор условий, ущемляющих права потребителя, повлекло причинение убытков потребителю, они подлежат возмещению» агрегатором. К недопустимым условиям договора, ущемляющим права потребителя, относятся условия, которые предоставляют владельцу агрегатора право на односторонний отказ от исполнения обязательства или изменение его условий; устанавливают для потребителя штрафные санкции или иные обязанности; исключают или ограничивают ответственность владельца агрегатора за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по основаниям, не предусмотренным законом; обуславливают приобретение одних товаров (работ, услуг) обязательным приобретением иных товаров (работ, услуг); предусматривают выполнение дополнительных работ (оказание дополнительных услуг) за плату без получения согласия потребителя; ограничивают право потребителя на выбор способа и формы оплаты

товаров, работ и услуг); ставят удовлетворение требований потребителей в отношении товаров (работ, услуг) с недостатками в зависимости от условий, не связанных с недостатками товаров (работ, услуг) [Federal Law 135-FZ, 2022].

В части урегулирования споров в рамках цифровых платформ также пока не завершен процесс совершенствования действующего регулирования. На стадии второго чтения в Государственной думе находится законопроект «О внесении изменений в Закон РФ “О защите прав потребителей”» и Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» в части создания правовой основы для развития системы альтернативных онлайн-механизмов урегулирования споров [Government of Russia, 2021]. Этот законопроект предусматривает внедрение онлайн-сервиса урегулирования споров, представляющий собой «электронный сервис единого портала государственных и муниципальных услуг, обеспечивающий процесс предъявления, рассмотрения и удовлетворения требований потребителей, предусмотренных законодательством о защите прав потребителей, в рамках досудебного урегулирования споров между потребителем и изготовителем (исполнителем, продавцом, уполномоченной организацией или уполномоченным индивидуальным предпринимателем, импортером, владельцем агрегатора), связанных с продажей товаров (выполнением работ, оказанием услуг) с использованием информационно-телекоммуникационной сети “Интернет”» [Government of Russia, 2021]. Эксперты отмечают, что альтернативные способы разрешения спора положительно влияют на защищенность потребителя и снижают в целом транзакционные издержки всех акторов на цифровых рынках. В то же время указанный законопроект ограничивается исключительно потребительскими спорами, не затрагивая споры между поставщиками, а также между поставщиками и платформой, что, как представляется, предполагает возможность внесения дополнительных изменений в законодательство, в том числе в других сферах помимо защиты потребителя, в будущем [Rozhkova, n.d.].

Проработка регулирования по некоторым другим аспектам защиты прав потребителя, связанным с деятельностью агрегаторов и маркетплейсов, на законодательном уровне пока не ведется. Так, эксперты рекомендуют контролировать систему репутации, рейтингования и оценки со стороны потребителей и иных пользователей внутри цифровых платформ. Отмечается, что существует риск введения потребителя в заблуждение за счет недостоверных оценок и рейтингов. Соответственно, регулированием должны быть определены условия, при которых может удаляться отзыв потребителя и обеспечена неизменность оценок и отзывов о товарах и услугах.

В правоприменительной практике защита прав потребителей часто обеспечивается в рамках тех же решений и инструментов, что и рассмотренная далее защита конкуренции. Например, в деле ФАС против Google 2022 г. было установлено, что «правила, связанные с формированием, приостановлением, блокировками аккаунтов и обращения контента пользователей» на видеохостинге YouTube, являются непрозрачными и необъективными. По мнению ФАС, внезапные блокировки и удаление аккаунтов пользователей без предупреждения и обоснования действий вследствие несовершенства этих правил ущемляют интересы пользователей, одновременно ограничивая конкуренцию на смежных рынках. По итогам рассмотрения дела на компанию Google был наложен оборотный штраф в размере более 2 млрд руб. (почти 35 млн долл. США) за нарушение антимонопольного законодательства [FAS, 2022b].

Таким образом, в сфере защиты прав потребителей российскими законодателями и регуляторами выбран подход, сочетающий распространение ранее существовавших норм на новые объекты – цифровые платформы и экосистемы, а также точечное до-

полнение регулирования нормами, касающимися непосредственно цифровых платформ и экосистем.

Антимонопольное регулирование цифровых платформ

В основе антимонопольного регулирования в России лежит Федеральный закон от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции». На фоне развития цифровых платформ развернулась дискуссия по поводу необходимости и масштабов корректировки действующего антимонопольного регулирования с учетом специфики цифровых рынков. Ряд экспертов отмечали достаточность подходов классического антимонопольного регулирования применительно к цифровым платформам, которая проявилась, например, в деле ФАС против Google. Другие, напротив, утверждали, что многие аспекты регулирования и функционирования антимонопольных институтов нуждаются в значительной доработке с учетом специфики цифровых платформ и экосистем [Dotsenko, Ivanov, 2016].

Государственные институты придерживались скорее второй позиции. В общих чертах это соответствует подходу зарубежных юрисдикций (ЕС, США, Китай и многие другие) и международных институтов, например ОЭСР. Так, Банк России отмечал необходимость изменения антимонопольных инструментов для платформенной экономики, указывая, что «необходимо произвести пересмотр... подхода к оценке влияния субъектов антимонопольного законодательства... определить сегменты рынка (продукты), их границы, а также доли доминирующей экосистемы и / или ее элементов на отдельных сегментах рынка. Необходимо... наличие критериев, в соответствии с которыми возможно применение антимонопольных мер по ограничению ее органического роста». Также отмечалась необходимость проработки подхода к слияниям и поглощениям, проводимых доминирующими на рынке цифровыми платформами [Bank of Russia, 2021]. В целом эти предложения были отражены в Концепции регулирования цифровых платформ и экосистем.

Позиция регуляторов и ведомств была обусловлена прежде всего тем, что в условиях масштабного развития цифровых платформ ряд положений Закона о защите конкуренции, например в отношении критериев предварительного контроля за сделками слияния и поглощения, перестали быть релевантными. Эти вопросы были учтены в так называемом Пятом антимонопольном пакете.

Пятый антимонопольный пакет вступил в силу в форме Федерального закона № 301-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» с 1 сентября 2023 г. Ключевой особенностью Пятого антимонопольного пакета стало закрепление в законодательстве понятия «цифровая платформа», а также характеризующего цифровые рынки «сетевой эффект». Согласно документу, сетевой эффект — это «свойство товарного рынка (товарных рынков), при котором потребительская ценность программы (совокупности программ) для электронных вычислительных машин в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети “Интернет”, обеспечивающей совершение сделок между продавцами и покупателями определенных товаров (далее — цифровая платформа), изменяется в зависимости от изменения количества таких продавцов и покупателей» [Federal Law 301-FZ, 2023]. Соответственно, анализируя состояние конкуренции на рынке, где сделки осуществляются через цифровые платформы, антимонопольный орган должен устанавливать наличие сетевых эффектов и оценивать возможности владельца платформы влиять на общие условия обращения товара на рынке, устранять конкурентов или затруднять им доступ на рынок.

Пятый антимонопольный пакет ввел прямой запрет на осуществление действий, «результатом которых являются или могут являться недопущение, ограничение, устранение конкуренции и (или) ущемление интересов других лиц» для владельцев цифровых платформ при одновременном выполнении следующих условий:

- наличие сетевого эффекта на рынке;
- доля сделок, совершаемых между продавцами и покупателями посредством цифровой платформы, превышает в стоимостном выражении 35% от общего объема сделок, совершаемых на соответствующем рынке;
- выручка такого хозяйствующего субъекта за последний календарный год превышает 2 млрд руб. [Federal Law 301-FZ, 2023].

Эксперты ФАС отметили, что к таким доминирующим платформам, на которые распространяются новые антимонопольные требования, «точно относятся “Авито”, “Циан”, “Яндекс.Такси”, а также Google и Apple в качестве владельцев магазинов приложений. В дальнейшем к ним могут быть отнесены и другие компании» [FAS, 2023].

Были внесены изменения и в порядок осуществления слияний и поглощений. В предыдущей реакции Закона «О защите конкуренции» предусматривалось, что компаниям необходимо получать согласие ФАС на совершение сделки слияния и поглощения при выполнении одного из двух условий: суммарная стоимость активов приобретателя (акций, долей, имущества, прав) и объекта экономической концентрации превышает 7 млрд руб.; либо суммарная выручка от реализации товаров приобретателя (акций, долей, имущества, прав) и объекта экономической концентрации превышает 10 млрд руб. и одновременно стоимость активов объекта экономической концентрации и его группы лиц превышает 800 млн руб. В новой версии Закона было добавлено условие превышения ценой сделки порога в 7 млрд руб. ФАС России отмечала, что, например, сделка «Яндекс.Такси» по приобретению агрегатора «Везёт» в 2021 г. могла быть заблокирована по причине превышения порога в 7 млрд руб., если бы законопроект был принят раньше [FAS, 2023].

Ряд других аспектов антимонопольного регулирования цифровых платформ, которые упомянуты в том числе в Концепции Минэкономразвития России и Докладе Банка России «Экосистемы: подходы к регулированию», в настоящее время реализуются через инструменты саморегулирования (рассмотрены ниже) либо в рамках исполнения ранее существовавших норм, распространяющихся на всех экономических субъектов, включая цифровые компании.

В частности, Концепция Минэкономразвития России предусматривала необходимость введения «понятия открытости экосистем и платформ и введение правил открытой модели, в случае если они не создают преференциальные условия глобальным экосистемам и платформам, работающим на российском рынке, а также применение мер в части обеспечения защиты не аффилированных с экосистемой/платформой поставщиков, допущенных в такую экосистему/платформу, в том числе предотвращение их тарифной, технологической, операционной, информационной дискриминации, включая дискриминацию в части поисковых и рекламных услуг» [Russian Economic Ministry, 2021].

В апреле 2021 г. ФАС возбудила антимонопольное дело против компании «Яндекс», связанное с дискриминацией неаффилированных поставщиков. Крупные цифровые сервисы, включая «Авито», «Циан» и «2ГИС», подали жалобу на интерактивные виджеты, появляющиеся на странице результатов поиска «Яндекса», в которых в основном демонстрировались собственные сервисы, что делало их более заметными в результатах поиска [FAS, 2021c]. В итоге «Яндексу» грозил штраф более 4 млрд руб. Также компании предписывалось прекратить предоставлять преимущественные воз-

возможности в поисковой выдаче для «своих» сервисов; опубликовать условия доступа третьих лиц к возможностям по продвижению в поисковой системе «Яндекса» и обеспечить такой доступ; обеспечить единые правила ранжирования информации в поисковой системе, не допуская преимущественной демонстрации «собственных» сервисов [FAS, 2021c].

В январе 2022 г. ФАС, «Яндекс» и подавшие жалобу компании заключили мировое соглашение, согласно которому «Яндекс» передал 1,5 млрд руб. Российскому фонду развития информационных технологий для продвижения российских программных продуктов [Minkomsvyaz, 2022]. «Яндекс» также обязался выполнить требования ФАС о предоставлении антимонопольному органу соответствующей статистики и обязался не менять форматы партнерской интеграции с другими компаниями в течение четырех лет.

Таким образом, можно отметить наличие в правоприменительной практике тенденции к ограничению создания платформами и экосистемами преференциальных условий для собственных сервисов на основе существовавшего ранее антимонопольного регулирования. Однако важно подчеркнуть, что если платформа не занимает доминирующего положения на рынке, действия ее оператора не могут в настоящее время считаться злоупотреблением, ограничивающим конкуренцию. Соответственно, в будущем можно ожидать распространения требований по запрету преференциальности в отношении собственных сервисов на более широкий круг платформ. Кроме того, пока остается не отраженным в регулировании вопрос обеспечения открытости систем. При этом в зарубежных юрисдикциях отмечается стремление к повышению открытости цифровых компаний. Как отмечено выше, введение понятия открытости цифровых экосистем содержится в рекомендациях Концепции Минэкономразвития России. В Докладе Банка России также подчеркивается, что владелец платформы и его аффилированные лица должны либо не выступать сами в роли поставщиков на платформе, либо «играть по общим правилам», так что «платформа является равноудаленной нейтральной инфраструктурой, обеспечивающей независимый канал продаж для поставщиков» [Bank of Russia, 2021].

Тесно связано с вопросами обеспечения конкуренции и противодействие так называемой практике «связывания» или пакетных предложений. Стратегия Минэкономразвития России в качестве одного из механизмов реализации предусматривает «обеспечение свободного перехода потребителей между экосистемами/платформами и нишевыми поставщиками в целях поддержания конкурентной среды на соответствующих базовых рынках товаров и услуг, включая обеспечение цифровой грамотности населения и возможности выбора потребителями пакета услуг или услуг по отдельности» [Russian Economic Ministry, 2021]. Банк России также указывает на риски отсутствия выбора клиентом состава пакета и снижение стимулов для перехода к конкурентам при «связывании», предлагая ввести «запрет на обязательное пакетирование услуг доминирующими игроками» [Bank of Russia, 2021].

Регулирование подобных практик в настоящее время также осуществляется в рамках общих подходов антимонопольного законодательства. Например, вопрос пакетных предложений со стороны экосистем рассматривался в деле 2015 г. ФАС против Google [FAS, 2015]. Российский регулятор пришел к выводу, что магазин приложений Google Play распространялся Google только совместно с другими приложениями и сервисами, разработанными компанией, посредством предварительной установки на мобильные устройства, реализуемые на территории России. Отдельное получение производителями устройств Google Play без других приложений, входящих в состав пакета, было невозможно. При этом все приложения, входящие в пакет, могут работать независимо

друг от друга и быть заменены на альтернативы конкурентов Google без потери функциональности. Соответственно, ФАС посчитала, что «не обусловленная технологическими причинами практика Google по связыванию магазина приложений Google Play, в отношении которого Google занимает доминирующее положение на рынке, и иных приложений из состава GMS⁶, как правило, находящихся в условиях конкуренции, ограничивает возможности доступа хозяйствующих субъектов – конкурентов Google на ряд рынков, на которых обращаются приложения и сервисы из пакета GMS, и впоследствии может привести к их вытеснению с указанных рынков... В силу практики связывания Google достигает предустановки большого набора своих приложений и сервисов без выплаты какого-либо вознаграждения производителям. В свою очередь, конкурирующие разработчики приложений фактически лишены возможности предустанавливать свои приложения и сервисы совместно с Google Play и на тех же условиях, что и приложения и сервисы Google. В результате создания барьеров доступа происходит вытеснение конкурентов с тех рынков, на которых обращаются приложения и сервисы из пакета GMS» [FAS, 2015]. Отдельно отмечалось, что само по себе пакетирование не является нарушением законодательства, но становится незаконным связыванием в случае, если в пакет включается доминирующий продукт, возможность отдельного приобретения которого у покупателя отсутствуют. В действиях Google ФАС усмотрела злоупотребление доминирующим положением на рынке. После двух лет разбирательств между антимонопольным органом и Google было заключено мировое соглашение, согласно которому компания выплатила штраф в размере 438 млн руб. Кроме того, по условиям соглашения компания отказалась «от требований об эксклюзивности своих приложений на устройствах на базе ОС Android в России», обязалась «не ограничивать предустановку любых конкурирующих поисковых сервисов и приложений (в том числе на главном экране по умолчанию)», отказалась «от стимулирования предустановки поиска Google в качестве единственного общего поискового сервиса и от применения в дальнейшем положений договоров, противоречащих условиям мирового соглашения», обязалась «обеспечить права третьих лиц на включение их поисковых систем в окно выбора» [FAS, 2017].

В рамках традиционного антимонопольного регулирования, распространяющегося на все типы компаний, а не только цифровые рынки, в России решаются и проблемы ограничений для коммерческих пользователей по взаимодействию с клиентами вне конкретной цифровой платформы. Примером стало дело ФАС против платформы Booking.com 2019 г. [FAS, 2020]. В рамках данного дела регулятор установил, что агрегатор Booking.com навязывал своим коммерческим клиентам – отелям – условия договора о необходимости соблюдения паритета цен и номеров (условия предложения, размещенного на Booking.com, согласно этому договору, должны были быть не хуже, чем аналогичное предложение в любом другом источнике). ФАС установила, что «условия о паритете цен, наличия номеров и условий могут ограничивать для новых игроков рынка услуг агрегаторов информации о средствах размещения возможность конкурировать с Booking.com в части цены и количества номеров, предлагаемых средствами размещения на платформе (сайте) нового агрегатора как онлайн, так и офлайн, так как независимо от собственных действий таких агрегаторов по предоставлению лучших условий взаимодействия для средств размещения, например, уменьшения размера комиссии, они при этом не могут предложить лучшие условия для бронирования конечному потребителю, и, как следствие, ограничены в возможности привлечения новых пользователей на свою платформу» [FAS, 2020]. Антимонопольной службой были

⁶ Сервисы Google для мобильных устройств.

отвергнуты доводы Booking.com о положительном эффекте от паритета цен, в том числе в части устранения «эффекта безбилетника» со стороны пользователей платформы. В итоге ФАС усмотрела в действиях агрегатора злоупотребление доминирующим положением в форме навязывания контрагенту условий договора, невыгодных для него или не относящихся к предмету договора. По итогам апелляции сервис Booking.com обязался прекратить практику включения в договоры указанных выше условий, ограничивающих конкуренцию [FAS, 2021b], а также выплатил штраф в размере 1,3 млрд руб. [FAS, 2022a].

Таким образом, Россия пошла по пути смешанного подхода к антимонопольному регулированию цифровых платформ — часть аспектов регулируется в рамках положений Федерального закона «О защите конкуренции», которые действовали ранее и распространяются на все типы компаний, а не только цифровые, а часть — в рамках Пятого антимонопольного пакета, направленного конкретно на устранение противоправных практик доминирующих платформ и экосистем. В дальнейшем можно ожидать принятия новых норм, касающихся непосредственно цифровых компаний. В частности, в законодательстве пока не отражены рекомендации Концепции Минэкономразвития России и Доклада Банка России об обеспечении открытости платформ и экосистем, и обсуждение целесообразности закрепления обязательности «открытой» модели продолжается. Кроме того, возможна доработка и уточнение уже принятых подходов к регулированию платформ. В частности, Доклад Банка России указывает на необходимость пересмотра понятия недобросовестных антиконкурентных практик в условиях платформенной экономики [Bank of Russia, 2021]. На экспертном уровне также обсуждается отсутствие в концептуальных документах Банка России и Минэкономразвития России вопросов ценообразования и установления монопольных цен в цифровой экономике. Отмечается, в частности, что действующее законодательство не учитывает особенностей пакетных предложений товаров и услуг экосистемами. Соответственно, рекомендуется «трансформировать существующие подходы к определению монопольно высокой цены товара в целях учета... особенностей создания и развития экосистем. Представляется целесообразным закрепить новый подход путем внесения изменений в Закон о защите конкуренции» [RSPP, 2021].

Саморегулирование цифровых платформ

Очевидно, что регулирование цифровых платформ и экосистем должно способствовать обеспечению баланса между стимулированием развития цифровых рынков и защитой конкуренции и интересов пользователей, а также государства. В том числе по этой причине формирование регулирования цифровых платформ в России происходит постепенно (на фоне стремления к учету позиций всех вовлеченных в деятельность платформ сторон), а целесообразность введения ряда мер, например, способствующих повышению защищенности потребителей, но одновременно увеличивающих издержки бизнеса, остается предметом дискуссий.

В этих условиях российские регуляторы, параллельно с формированием новых норм в отношении цифровых платформ, решили пойти по пути внедрения отдельного механизма их саморегулирования. Экспертным советом при ФАС по развитию конкуренции в области информационных технологий, в состав которого входят представители ФАС и бизнеса, в 2021 г. были разработаны Принципы взаимодействия участников цифровых рынков [FAS, 2021d]. Документ не имеет обязательной юридической силы, но его принятие призвано способствовать повышению прозрачности, открытости,

устранению дискриминации и защите интересов потребителей, поставщиков и самих цифровых платформ. Инициативу по разработке Принципов поддержали как представители бизнеса, являющиеся поставщиками, так и операторы цифровых платформ [FAS, 2021a].

Принципы «распространяются на цифровые платформы, обеспечивающие опосредованное (через платформу) или прямое взаимодействие различных групп пользователей, помимо самой платформы, включая, но не ограничиваясь агрегаторами товаров, работ, услуг, поисковыми системами, сайтами объявлений, рекламными системами, операционными системами, магазинами приложений, социальными сетями».

В документе приведены примеры возможных недобросовестных практик платформ, среди которых манипулирование выдачей информации; навязывание товаров, работ и услуг; предоставление преимуществ собственным сервисам; необоснованное ограничение самостоятельного поведения пользователей платформы; включение в договоры формулировок, допускающих чрезмерно расширительное толкование платформой, отсутствие четких и прозрачных правил рассмотрения обращений пользователей, отсутствие обязанности платформы обосновывать собственные действия по ограничению или блокировке пользователей.

В число принципов, которые будут стремиться соблюдать цифровые платформы, вошли:

- разумная открытость цифровых платформ, подразумевающая принятие пользователями осознанных решений, но без раскрытия коммерчески чувствительной информации;
- нейтральное и недискриминационное отношение ко всем сторонам рынка;
- обеспечение самостоятельности пользователей платформ при взаимодействии с ними;
- отсутствие расширительных и двусмысленных формулировок в правилах работы цифровых платформ;
- обеспечение прав пользователей платформы на рассмотрение их обращений в разумные сроки и предоставление адекватных ответов на запросы [FAS, 2021d].

В ходе дальнейшей работы планируется дополнить Принципы описанием конкретных недобросовестных практик, а также проработать механизм урегулирования споров, возникающих при несоблюдении пяти указанных базовых принципов. Несмотря на формальное отсутствие механизмов обеспечения реализации Принципов, представители цифрового бизнеса отмечают их важность для регулирования отрасли, подчеркивая концептуальную схожесть с зарубежными законами, включая Закон о цифровых услугах ЕС, а также их роль как маркера, задающего векторы принятия решений в отношении цифровых платформ со стороны ФАС как в отношении инициирования дел, так и в рамках их рассмотрения [FAS, 2021a].

Заключение. Будущее регулирования цифровых платформ в России

В последние несколько лет в России активизировалось обсуждение возможных подходов к регулированию цифровых платформ и экосистем. Были опубликованы Концепция регулирования платформ и экосистем, разработанная Минэкономразвития России, и Доклад Банка России «Экосистемы: подходы к регулированию». Внесены дополнения в действующее законодательство, прежде всего в Федеральный закон «О защите конкуренции» в рамках Пятого антимонопольного пакета. При содействии

ФАС России, с участием представителей регулятора и бизнеса разработаны «Принципы взаимодействия участников цифровых рынков», которые можно рассматривать как основной инструмент саморегулирования цифровых платформ.

При этом изменения в регулировании появляются постепенно и носят ограниченный характер. Это связано с важностью поддержания баланса между стимулированием развития платформ и защитой интересов всех субъектов платформенной экономики, а также с возможностью регулирования различных аспектов деятельности платформ в рамках неспецифических норм, распространяющихся не только на цифровые рынки. В итоге, как показывает правоприменительная практика, регулирующие органы, прежде всего ФАС, смогли противодействовать недобросовестным практикам цифровых платформ еще до принятия нового регулирования, такого как Пятый антимонопольный пакет.

Тем не менее, учитывая новые тенденции, постоянные изменения бизнес-модели платформ, можно ожидать дальнейшей актуализации и расширения специализированного регулирования. В этой связи может быть полезно использование некоторых элементов зарубежного опыта, в том числе предупредительного (*ex ante*) регулирования, имплементация которых рассматривается или осуществляется странами – партнерами России. При этом важно будет учесть проблемы, адаптировать и использовать показавшие эффективность практики правоприменения.

Подход, основанный на четко прописанных требованиях, а не принципах, повышает нацеленность на регулирование практик, наносящих наиболее ощутимый ущерб, прозрачность регулирования, уровень понимания того, какие практики разрешены, а какие нет, вероятность соблюдения требований субъектами регулирования. Дополнение четко прописанных правил, предписаний и запретов неисчерпывающим списком запрещенных практик (например, подобная мера предпринята в Индии) создает дополнительную правовую определенность, сохраняя некоторую гибкость. Россия уже движется в этом направлении: планируется дополнить Принципы взаимодействия участников цифровых рынков списком типичных для цифровых платформ недобросовестных антиконкурентных практик.

Дальнейшее развитие регулирования может касаться таких аспектов, как унификация терминологии; возможное введение новых критериев (как качественных, так и количественных) отнесения платформ к числу доминирующих; решение вопроса о включении платформ-ММСП в регуляторный периметр для «больших» платформ; определение параметров отнесения платформ к числу национальных; выбор между обязательным, частичным или добровольным использованием платформами «открытой» модели; назначение платформами контактных пунктов / представителей для электронной коммуникации с органами власти и потребителями; участие платформ в проверке достоверности предоставляемой через них продавцами информации; ответственность платформ за ненадлежащее выполнение продавцами своих обязательств перед потребителями; установление штрафов, соразмерных нарушениям и масштабам экономической деятельности платформ; рассмотрение возможности создания межведомственного координационного органа, объединяющего регуляторов, и развития существующего консультативного органа (Экспертный совет при ФАС) с участием экспертного сообщества, пользователей и провайдеров онлайн-услуг.

Важным фактором совершенствования регулирования цифровых платформ может стать международное сотрудничество. Необходимо позиционировать уже принятые Россией и будущие меры как передовые, учитывающие лучший международный опыт и обеспечивающие баланс между стимулированием развития цифровых платформ и защитой конкуренции, прав потребителя, обеспечением безопасности и кон-

фиденциальности данных, не отказываться от использования позитивных наработок как ЕС и западных юрисдикций, так и стран-партнеров. В перспективе координация и обмен опытом регулирования с единомышленниками может стать балансирующим фактором для «Группы семи» и ОЭСР, стремящихся к формированию регулирования цифровых рынков на основе собственных стандартов и норм. Такой подход будет способствовать облегчению исполнения и повышению привлекательности отечественного регулирования. Это может стимулировать страны-партнеры, прежде всего в рамках ЕАЭС, к разработке и принятию гармонизированных с Россией требований (в противном случае высоки риски прямого заимствования большинством из них норм ЕС), что поможет обеспечить предсказуемую среду регулирования для российских платформ, а также реализацию важных для России приоритетов (например, соблюдение требований в отношении нелегального контента) на всей территории Союза.

Сотрудничество по вопросам регулирования цифровых платформ целесообразно наращивать и внутри БРИКС. В рамках российского председательства в объединении в 2024 г. целесообразно провести анализ регулирования платформ десяти стран, выявив общие проблемы и наилучшие практики, в том числе в части обновления и применения инструментов защиты потребителя, защиты данных и конфиденциальности, конкурентной политики, разработки предупредительного регулирования. По результатам может быть составлено руководство БРИКС по лучшим практикам регулирования. Реализация этого подхода, как ожидается, получит поддержку со стороны стран-партнеров. Так, например, власти Бразилии отдельно выделяют усиление взаимодействия в рамках БРИКС по вопросам деятельности цифровых платформ как необходимое условие наращивания собственных регуляторных компетенций. Выявление общих проблем и лучших практик регулирования стран БРИКС в дальнейшем может стать шагом к выработке универсальных подходов, унификации правил и взаимной поддержке развития национальных платформ. В последующем в это сотрудничество могут быть интегрированы партнеры по БРИКС «аутрич» и «БРИКС плюс».

Список источников (References)

Bank of Russia (2021) *Ekosistemy: podhody k regulirovaniyu* [Ecosystems: Approaches to Regulation]. Available at: https://www.cbr.ru/Content/Document/File/119960/Consultation_Paper_02042021.pdf (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Center for Strategic Research (CSR) (2021) *Rezyume issledovaniya ob aktual'nyh problemah regulirovaniya ekosistem* [Summary of Research on Current Issues of Ecosystem Regulation]. Available at: https://sk.ru/documents/792/%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D1%8B_%D1%80%D0%B5%D0%B7%D1%8E%D0%BC%D0%B5._08.11.21_1.pdf (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Dotsenko A., Ivanov A. (2016) *Antimonopol'noe regulirovanie, cifrovy platformy i innovacii: delo Google i vyrobotka podhodov k zashchite konkurencii v cifrovoj srede* [Anti-Monopoly Regulation, Digital Platforms and Innovation: The Google Case and Development of Approaches to Protecting Competition in the Digital Environment]. *Zakon*, no 2, pp. 31–45. Available at: <https://igzakon.ru/magazine/article-pdf/?id=6505> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

European Commission (n.d.) *Online Platforms*. Available at: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/online-platforms> (accessed 21 June 2024).

Federal Antimonopoly Service (FAS) (2015) *Reshenie i predpisanie po delu № 1-14-21/00-11-15* [Decision and Instruction on Case No 1-14-21/00-11-15]. 5 October. Available at: <https://fas.gov.ru/documents/378526> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal Antimonopoly Service (FAS) (2017) FAS Rossii zaklyuchila mirovye soglasenie s Google [FAS Russia Has Concluded a Settlement Agreement With Google]. 17 April. Available at: <https://fas.gov.ru/news/1953> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal Antimonopoly Service (FAS) (2020) Reshenie № AD/115711-DSP/20 [Decision No AD/115711-DSP/20]. 29 December. Available at: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/cdf15018-ef29-40e8-acbd-d39edc8aee39/> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal Antimonopoly Service (FAS) (2021a) FAS v smi: ekosistemnyy analiz: FAS sostavila pyat' principov raboty cifrovyyh platform [FAS in the Media: Ecosystem Analysis: FAS Has Developed Five Principles for Digital Platforms Activities]. 18 August. Available at: <https://fas.gov.ru/publications/23202> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal Antimonopoly Service (FAS) (2021b) FAS v smi: sud otklonil apellyaciyu Booking.com po delu o narushenii antimonopol'nogo zakonodatel'stva [FAS in the Media: The Court Rejected Booking.com's Appeal in the Case of Violation of Anti-Monopoly Legislation]. 12 November. Available at: <https://fas.gov.ru/publications/23391/> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal Antimonopoly Service (FAS) (2021c) Opredelenie №PI/38589/21 [Ruling No PI/38589/21]. 27 April. Available at: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/0a682a2c-80f4-491a-bba2-33b5ab5a079a/> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal Antimonopoly Service (FAS) (2021d) Principy vzaimodeystviya uchastnikov cifrovyyh rynkov [Principles of Interaction Between Digital Markets Participants]. Available at: <https://fas.gov.ru/attachment/596255/download?1645092099> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal Antimonopoly Service (FAS) (2022a) FAS: kompaniya Booking otchitalas' ob uplate shtrafa v 1,3 mlrd rublej [FAS: Booking Reported Paying a Fine of 1.3 Billion Roubles]. 8 April. Available at: <https://fas.gov.ru/news/31891> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal Antimonopoly Service (FAS) (2022b) FAS oshtrafovala Google na 2 milliarda rublej [FAS Fined Google for 2 Billion Roubles]. 26 July. Available at: <https://fas.gov.ru/news/32069> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal Antimonopoly Service (FAS) (2023) Prezident Rossii podpisal razrabotannyj FAS "pyatyj antimonopol'nyj paket" [The President of Russia Signed the "Fifth Antimonopoly Package" Developed by the FAS]. 10 July. Available at: <https://t.me/fasrussia/3181> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal'nyj zakon ot 10.07.2023 N 301-FZ "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "O zashchite konkurencii" [Federal Law of 10 July 2023 N 301-FZ "On Amendments to the Federal Law "On the Protection of Competition"] (Federal Law 301-FZ) (2023) Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_451662/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100009 (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal'nyj zakon ot 29.07.2018 N 250-FZ "O vnesenii izmenenij v Zakon Rossijskoj Federacii "O zashchite prav potrebitel'ej" [Federal Law of 29 July 2018 N 250-FZ "On Amendments to the Law of the Russian Federation "On the Protection of Consumer Rights"] (Federal Law 250-FZ) (2018) Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_303537/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100012 (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal'nyj zakon ot 01.05.2022 N 135-FZ "O vnesenii izmeneniya v stat'yu 16 Zakona Rossijskoj Federacii "O zashchite prav potrebitel'ej" [Federal Law of 1 May 2022 N 135-FZ "On Amendments to Article 16 of the Law of the Russian Federation "On the Protection of Consumer Rights"] (Federal Law 135-FZ) (2022) Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_416194/3d0cac60971a511280cbba229d9b6329c07731f7/#dst100009 (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Federal'nyj zakon ot 04.08.2023 N 474-FZ "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "O nesostoyatel'nosti (bankrotstve)" i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii" [Federal Law of 4 August 2023 N 474-FZ "On Amendments to the Federal Law "On Insolvency (Bankruptcy)" and Certain Legislative Acts of the Russian Federation"] (Federal Law 474-FZ) (2018) Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_454057/b004fed0b70d0f223e4a81f8ad6cd92af90a7e3b/#dst100088 (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Government of Russia (2021) Zakonoproekt № 1138398-7 [Draft Law No 1138398-7]. Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1138398-7> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Larionova M., Shelepov A. (2023) 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 and English).

Ministry of Digital Development, Communications and Mass Media of the Russian Federation (Minkomsvyaz) (2022) Mincifyry privetstvuet zaklyuchenie mirovogo soglasheniya: YAndeks peredast RFRIT 1,5 mlrd rublej na prodvizhenie rossijskih IT-kompanij [The Ministry of Digital Development Welcomes the Conclusion of a Settlement Agreement: Yandex Will Transfer 1.5 Billion Roubles to RFRIT for the Promotion of Russian IT Companies]. 19 January. Available at: https://digital.gov.ru/ru/events/41414/?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.rbc.ru%2f (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Ministry of Economic Development of the Russian Federation (Russian Economic Ministry) (2021) Konceptiya gosudarstvennogo regulirovaniya cifrovyyh platform i ekosistem [The Concept of State Regulation of Digital Platforms and Ecosystems]. Available at: https://www.economy.gov.ru/material/departments/d31/konceptiya_gos_regulirovaniya_cifrovyyh_platform_i_ekosistem/ (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Rozhkova M. (n.d.) Ob avtomatizacii onlajn-arbitrazha i onlajn-uregulirovaniya kommercheskih i potrebitel'skih sporov [About Automation of Online Arbitration and Online Settlement of Commercial and Consumer Disputes]. Available at: <https://rozhkova.com/pdf/Onlainarbitraz.pdf> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Russian Union of Industrialists and Entrepreneurs (RSPP) (2021) Doklad o klyuchevykh aspektah normativnogo regulirovaniya deyatel'nosti kompanij, razvivayushchih deyatel'nost' po biznes-modeli ekosistemy [Report on Key Aspects of Regulation of the Activities of Companies Developing Activities According to the Ecosystem Business Model]. Available at: <https://rspp.ru/upload/iblock/dc7/88v1icawf448p5fe5v76w8xk0poxhiv1/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%A6%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%BF%D0%B5%D1%82%D0%B5%D0%BD%D1%86%D0%B8%D0%B9%20%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B1%D1%80%20%D0%9A%D0%BE%D0%BC%2014.12.21.pdf> (accessed 15 May 2024). (in Russian)

Regulation of Digital Platforms in Russia¹

A. Shelepov, O. Kolmar

Andrey Shelepov – Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher, Centre for International Institutions Research of the Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistsenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russia; shelepov-av@ranepa.ru

Olga Kolmar – Researcher, Centre for International Institutions Research of the Institute for Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA); 11 Prechistsenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russia; Kolmar-oi@ranepa.ru

Abstract

Given the active formation and development of digital platforms in Russia, discussion of possible approaches has intensified and legislative changes have been initiated aimed at improving regulation in platform markets. The Ministry of Economic Development and Bank of Russia have published the Concept of Regulating Digital Platforms and Ecosystems and the report “Ecosystems: Approaches to Regulation,” respectively. The competition legislation has been supplemented, primarily within the framework of the Fifth Antimonopoly Package, along with regulations aimed at protecting consumer rights on digital platforms. The Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation (FAS Russia) and representatives of business participated in developing tools for digital platforms’ self-regulation.

The purpose of this article is to analyze approaches to regulation of digital platforms in Russia and to identify difficulties in its development and opportunities for improvement. The study is based on the analysis of legislation and law enforcement practice, scientific articles, and analytical reports. Based on the results of the analysis, the authors make conclusions regarding possible future directions for regulatory developments and proposals for deepening international cooperation.

The approach to protecting consumer rights on digital platforms in Russia combines the extension of previously existing norms to the platform economy with the addition of some new norms relating to aggregators of information about goods and services. Antimonopoly regulation follows the same approach, while, as part of the Fifth Antimonopoly Package, rules have been introduced aimed at eliminating illegal practices of dominant platforms and ecosystems.

Based on the results of the analysis, the authors forecast further regulatory developments, which may relate to a wide range of aspects, from the unification of terminology and the introduction of new criteria for classifying platforms as dominant to the appointment of platforms’ contact points for communication with authorities and consumers and interdepartmental coordination. The authors recommend using the regulatory experience accumulated by both western jurisdictions and partner countries, taking measures to promote Russian approaches at the international level, and intensifying cooperation on the regulation of digital platforms in multilateral formats, primarily in the BRICS group (including Brazil, Russia, India, China, South Africa, and others).

Key words: digital economy, digital platforms, digital markets, ex ante regulation, consumer protection, antitrust (antimonopoly) regulation

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

For citation: Shelepov A., Kolmar O. (2024) Regulation of Digital Platforms in Russia. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 110–126 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-06

¹ This article was submitted on 12.04.2024.