

Регулирование цифровых платформ в БРИКС: приоритеты и опыт ЮАР¹

А.А. Игнатов

Игнатов Александр Александрович — кандидат политических 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, оф. 403; ignatov-aa@ranepa.ru

Аннотация

Проблема регулирования деятельности поставщиков цифровых платформенных услуг актуальна для многих стран мира, в особенности для тех, которые вступили в активную стадию роста рынка цифровой продукции и услуг. Среди возникающих вызовов следует отметить угрозу монополизации местного рынка крупными международными игроками, проблему обеспечения безопасности пользовательских данных и реализации цифрового суверенитета государства. Данная проблема имеет глобальный характер, что обусловлено трансграничным характером деятельности ключевых рыночных игроков, преимущественно крупных цифровых компаний из стран так называемого глобального Севера. В этом контексте уместно поднять вопрос о перспективах выработки многосторонних решений и правил регулирования деятельности поставщиков цифровых платформенных услуг, иными словами — международного режима регулирования ключевых вопросов в рассматриваемой области.

В системе глобального управления БРИКС занимает положение переговорной площадки с потенциалом принятия стратегических решений и выработки предложений по ключевым пунктам повестки дня. Актуальным является вопрос выработки в рамках БРИКС коллективных решений в области регулирования деятельности цифровых платформ для противодействия озвученным выше вызовам с опорой на приоритеты стран — членов объединения и близких по духу стран-партнеров.

Настоящая статья представляет результаты анализа проблем и приоритетов Южно-Африканской Республики по вопросам регулирования деятельности цифровых платформ. Автор исследования руководствовался в работе положениями теорий глобального управления, международных режимов и национальных интересов. Опираясь на результаты анализа вторичных источников и доступную статистику, автор констатирует, что в условиях быстрого роста рынка платформенных услуг в ЮАР возникают угрозы монополизации местного рынка крупными зарубежными компаниями и связанные с этим вызовы цифровому суверенитету страны. Эффективному противодействию данным вызовам препятствуют системные проблемы, связанные с институциональной структурой регулирования деятельности цифровых платформ наряду с несовершенством действующей правовой базы. Приоритетом руководства ЮАР в данном контексте является преодоление угрозы монополизации, для чего уместно использовать опыт стран — партнеров по БРИКС, переходя к формулированию общих решений в рамках объединения.

Ключевые слова: ЮАР, БРИКС, цифровая экономика, цифровые платформы, регулирование

Благодарности: данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Игнатов А.А. Регулирование цифровых платформ в БРИКС: приоритеты и опыт ЮАР // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 161–182 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-09

¹ Статья поступила в редакцию 08.04.2024.

Введение

Платформенные услуги на сегодняшний день являются одним из наиболее динамично развивающихся секторов цифровой экономики. Быстрый рост наблюдается в развивающихся странах мирового большинства, где также постепенно растет доступность цифровой инфраструктуры. Наряду с выгодами, которые приносит развитие сектора цифровых платформенных услуг [Shelepov, 2023], рост данного сегмента связан с возникновением новых угроз и вызовов [Fu et al., 2021]. Наряду с выгодами, которые приносит развитие сектора цифровых платформенных услуг [Shelepov, 2023], рост данного сегмента связан с возникновением новых угроз и вызовов [Fu et al., 2021]. Ключевые среди них — угрозы безопасности пользовательских данных, вмешательство в политические процессы посредством манипулирования цифровыми средствами массовой информации, деятельность служб внешней разведки иностранных государств и т.д. — непосредственно связаны с рисками монополизации молодых рынков в процессе становления крупными зарубежными игроками [Ducci, 2019]. Невозможность обеспечить безопасность пользовательских данных в условиях фактической монополизации процессов их накопления, обработки и анализа иностранными компаниями может рассматриваться как прямая угроза цифровому суверенитету государства [Zinovieva, 2021; Efremov, 2019].

Наличием вызова подобного масштаба обусловлено возникновение запроса на принятие коллективных решений. Несмотря на сложность явлений в мировой политике и экономике, связанных с цифровизацией, позитивный опыт уже имеется. Например, мировое сообщество достигло консенсуса относительно вопросов налогообложения глобальных цифровых компаний [Kisacik, 2022]². Формирование полноценного международного режима регулирования глобального рынка цифровых платформенных услуг могло бы стать эффективным ответом на растущую угрозу монополизации со стороны компаний из стран «глобального Севера», в результате чего главными аутсайдерами станут развивающиеся страны [Muchopadhyay, 2020].

Эффективное решение глобальной проблемы, которое учитывало бы интересы развивающихся стран, недостаточно представленных на глобальной арене, должно быть предложено странами-лидерами из их числа. За последние годы объединение БРИКС зарекомендовало себя как представитель мирового большинства, а принятое в августе 2023 г. на саммите в Йоханнесбурге решение о приглашении к участию в работе объединения пяти новых стран из числа развивающихся показывает нацеленность стран-членов на реализацию принятой стратегической задачи.

Объединение БРИКС в системе глобального управления рисками, связанными с цифровизацией, занимает положение переговорной площадки с потенциалом принятия стратегических решений и выработки предложений по ключевым вопросам повестки дня [Ignatov, 2023, p. 31]. Принятие многосторонних решений подразумевает учет интересов всех вовлеченных сторон. Следовательно, исследование приоритетов стран — членов объединения БРИКС по вопросу регулирования деятельности онлайн-платформ обладает практической значимостью. Исследование может способствовать дискуссии о перспективах формирования в рамках БРИКС общего подхода (режима) к регулированию рынка цифровых платформенных услуг³, наглядно представляя интересы одного из ключевых участников.

² Следует также отметить, что принятое решение не привело к снятию всего комплекса связанных проблем с повестки дня и потому подвергается критике. См.: [Johannesen, 2022; Motala, 2021; Schjelderup, Stahler, 2023; Reuven, Young, 2022].

³ Нельзя не отметить, что в отношении перспектив участия БРИКС как института глобального управления в регулировании цифровой экономики встречается обоснованная критика. См. дискус-

Таким образом, настоящая статья посвящена исследованию приоритетов Южно-Африканской Республики – члена «старой пятерки» БРИКС и одного из основных представителей Африки в системе глобального управления, способного не только исполнять согласуемые на многостороннем уровне решения, но и предлагать собственные инициативы. Цель статьи состоит в исследовании опыта ЮАР в противодействии монополизации национального рынка платформенных услуг крупными зарубежными компаниями, который может оказаться востребованным в процессе выработки в рамках БРИКС общего подхода к защите конкуренции в данном сегменте цифровой экономики. Гипотеза работы заключается в том, что ЮАР на данном этапе уже располагает опытом противодействия тенденциям к монополизации местного рынка платформенных услуг иностранными компаниями. Имеющийся у страны опыт может быть трансформирован в международные универсально применимые практики в пространстве БРИКС и распространен за рамки объединения через механизмы партнерства, что в итоге укрепит потенциал формирования международного режима.

Статья построена следующим образом. Мы начинаем с представления теоретической основы исследования, включающей теорию глобального управления, теорию международных режимов, а также концепцию национальных приоритетов. Далее мы переходим к рассмотрению текущей ситуации на рынке цифровых платформенных услуг ЮАР и результатов рыночных исследований национального регулятора в сфере конкуренции. В этом разделе мы также рассмотрим заключения международных профильных организаций относительно качества институциональной структуры регулирования деятельности цифровых платформ в ЮАР. В контексте дискуссии о формировании международного режима регулирования цифровых платформ мы также рассмотрим позицию ЮАР на переговорах по вопросам электронной торговли на платформе Всемирной торговой организации, после чего перейдем к заключительной части работы.

В представленной статье автор ссылается на вторичные источники, включающие заключения национального регулятора ЮАР о ситуации в сфере конкуренции в сегменте цифровых платформенных услуг, а также данные международной экспертизы.

Теоретическая основа исследования

Важные заключения в контексте поднятой темы исследования могут быть получены при обращении к двум теориям: теории глобального управления и теории международных режимов. Их сочетание обусловлено комплексностью исследовательской проблемы, в частности необходимостью ответить на вопросы о возможности управления вызовом, который представляет монополизация рынка платформенных услуг крупными западными ИТ-компаниями, а также предпочтительности формирования международного режима соглашениям *ad hoc* или опоры исключительно на возможности национальных регуляторов.

Прежде всего мы ответим на вопрос о возможности глобального управления общими вызовами. Дж. Розенау скептически высказывался о перспективах подобного подхода [Rosenau, 1992]. Он обосновывал свой скепсис наблюдаемой динамикой авторитета в мировой политике и перехода части функций государства негосударственным акторам. Т. Вайс подчеркивал, что сам по себе всплеск интереса академического сообщества к вопросам управления также связан с выходом на международную арену

сию о перспективах участия БРИКС в регулировании мировой цифровой экономики в [Larionova, Shelepov, 2022].

негосударственных акторов и неспособностью двух ведущих школ изучения международных отношений — реалистской и неолиберальной — объяснить данный феномен [Weiss, 2000]. Розенау охарактеризовал ситуацию как «новую форму международной анархии» [Rosenau, 1995], одним из аспектов которой является отсутствие центральной верховной власти. Тем не менее далее он утверждает, что управление глобальными вызовами в такой ситуации все же возможно при наличии договоренностей, закономерностей и предсказуемости, обеспечивающих последовательность в принятии решений, при этом наличие центральной управляющей структуры не является определяющим фактором, поскольку существование договоренностей позволяет констатировать наличие порядка и, следовательно, управляемости явления.

Рассматриваемый в работе вызов — монополизация сегмента цифровых платформенных услуг крупными международными игроками — имеет глобальный характер, что подчеркивает в актуальном докладе Конференция ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) [UNCTAD, 2024]. Эксперты ЮНКТАД указывают на то, что международное сотрудничество на региональном и глобальном уровне является важным и необходимым для преодоления сложившихся вызовов, способствуя обмену информацией, знаниями и наилучшими практиками, а также формируя коллективные решения в тех областях, где это возможно и оправданно [UNCTAD, 2024, p. 57–58].

Сама по себе констатация факта возможности принятия коллективных решений по рассматриваемой проблематике не говорит о том, что развитие сотрудничества должно привести к формированию международного режима. Международный режим, определение которого включает набор явных или неявных принципов, норм, правил и процедур принятия решений, в отношении которых сходятся ожидания тех или иных акторов [Keohane, 1992, p. 325], не всегда является единственным предпочтительным вариантом, особенно при возможности заключения соглашений *ad hoc*, которые также могут способствовать реализации интересов сторон. Р. Кохейн делает выбор в пользу международных режимов, обосновывая это тем, что соглашения *ad hoc* более предпочтительны только при совпадении трех условий: 1) существует нормативная система, которая обеспечивает соблюдение согласованных условий; 2) равный доступ вовлеченных сторон к информации, необходимой для принятия решений; 3) все сопутствующие издержки, в частности организационные, равны нулю. Кохейн справедливо утверждает, что в мировой политике ни одно из перечисленных базовых условий не удовлетворяется, что приводит к формированию запроса на возникновение международного режима, способного обеспечить установление ответственности за ненадлежащее поведение, содействовать более равному распространению достоверной информации, а также снизить сопутствующие издержки.

Наконец, следует подчеркнуть влияние национальных интересов на предлагаемые решения общих проблем. Специальная литература подчеркивает неотделимость понятия «национальный интерес» и процесса принятия политических решений [Burchill, 2005]. В зависимости от того, насколько значительным тот или иной вызов представляется руководителям государства (категории интересов выживания (*survival*), жизненно важных интересов (*vital*), основных интересов (*major*) и периферийных интересов (*periphery*) [Nuechterlein, 1976, p. 249–251]), лица, принимающие решения, обращаются к разным методам противодействия — от мер внутренней политики до применения военной силы.

Для многих развивающихся государств описанный во введении вызов может быть классифицирован как периферийный в силу недостаточной развитости цифровой инфраструктуры и низкой включенности населения в цифровое пространство. В случае стран БРИКС и в особенности ЮАР угроза монополизации сегмента цифровых плат-

форменных услуг и утрата в значительной степени контроля над цифровыми данными граждан может быть отнесена к категории основных интересов, предполагающих в качестве меры противодействия интенсивные дипломатические переговоры.

С точки зрения рассмотренных теорий и концепции мы приходим к следующим выводам. С позиции теории глобального управления проблема противодействия складыванию монополии западных ИТ-компаний на рынке цифровых платформенных услуг относится к категории вопросов, по которым возможно и даже необходимо принятие коллективных решений. Международный правовой режим регулирования конкуренции на рынке цифровых платформенных услуг мог бы, вероятно, помочь нормализовать ситуацию в условиях, когда национальные регуляторы не справляются с принятием своевременных решений, способствуя распространению необходимой информации и знаний. Наконец, в пользу складывания международного режима говорит выявленная категория национальных интересов, которые нарушаются вследствие формирования монополий на рынке цифровых платформенных услуг – подобные вызовы подталкивают стороны к активизации взаимодействия по дипломатическим каналам. БРИКС как неформальное международное объединение способно предоставить странам-участницам широкий перечень механизмов многостороннего сотрудничества [Larionova et al., 2020], благодаря чему достижение многосторонних договоренностей и формулирование норм становится более эффективным.

В следующем разделе мы обратимся к анализу текущей ситуации на рынке цифровых платформенных услуг ЮАР с опорой на доступную статистику, а также на заключения национального регулятора и международных профильных организаций.

Оценки ситуации на рынке цифровых платформенных услуг в ЮАР

В сравнении с другими странами Африканского континента ЮАР можно охарактеризовать как передовую в отношении развитости цифровой экономики страну. Сильными сторонами цифровой экономики ЮАР являются сравнительно высокий показатель ВВП на душу населения (по ППС; 15 953 долл. США [OECD, n.d.]), по которому она опережает все крупные экономики Африки южнее Сахары), практически 100%-й охват населения сетями сотовой связи, более 70% домохозяйств имеют доступ к интернету и более 70% населения активно пользуется интернет-услугами [ITU, n.d.]. По оценке Diplo Foundation, размер цифровой экономики ЮАР составляет порядка 6,5% ВВП или около 21,5 млрд долл. США, при этом к 2050 г. ожидается рост до 12,9% и 125 млрд долл. США соответственно. В долгосрочной перспективе ожидаемый размер цифровой экономики ЮАР уступает только Нигерии (145 млрд долл. США к 2050 г.) [Telenau, Kurbalija, 2022]. На фоне широкого проникновения цифровых устройств и услуг формируются не только условия для роста цифровой экономики, но и риски цифровой безопасности – согласно актуальной статистике, до 78% южноафриканских компаний сталкивались с угрозами, вызванными вредоносными программами-вымогателями; в среднем при наличии уязвимостей южноафриканские компании чаще теряют контроль над пользовательскими данными, чем в среднем в мире (35% в ЮАР при 30% в среднем согласно мировой статистике) [Fraser, 2023].

С точки зрения развитости сегмента электронных услуг и торговли ЮАР можно охарактеризовать как привлекательный рынок, к которому проявляют интерес крупные международные игроки – Meta (запрещена в РФ, признана экстремистской), Google, Uber, AirBnB, Booking, Apple и т.д. Наряду с международными компаниями в ЮАР ак-

тивно развиваются местные цифровые бизнесы. По оценкам, объем онлайн-торговли в ЮАР достигает 6,3 млрд долл. США и опережает аналогичный показатель Сингапура [ECDB, n.d.]. Несмотря на то что в мировом измерении ЮАР занимает только 42-е место по объему онлайн-выручки, это значительный показатель для региона.

Присутствие крупных иностранных игроков на цифровом рынке ЮАР создает обоснованные опасения относительно положения местных компаний, сталкивающихся с серьезными конкурентными вызовами в условиях значительно меньшего объема располагаемых ресурсов по сравнению с зарубежными ИТ-гигантами. Тезис о реальной опасности монополизации цифрового рынка ЮАР иностранными компаниями подчеркивается в инициированных национальной Комиссией по вопросам конкуренции рыночных исследованиях. Масштабное исследование сегмента платформенных услуг было проведено в 2020–2023 гг.; в июле 2023 г. был представлен перечень мер, призванных ограничить монопольное положение иностранных платформ и поддерживать местные компании.

Наряду с относительной молодостью цифрового рынка ЮАР фактором укрепления монопольного положения иностранных компаний на цифровом рынке страны служит несовершенство действующего законодательства⁴ и институциональной структуры, занимающейся регулированием деятельности онлайн-платформ. Тем не менее в последние годы правительство ЮАР предприняло ряд шагов, направленных на улучшение сложившейся ситуации. Мы рассмотрим их подробнее в одном из следующих разделов.

⁴ В частности, действующее законодательство в ЮАР не содержит отдельного определения понятия «цифровая платформа», а сведения о том, как руководство страны классифицирует поставщиков платформенных услуг, и то, насколько адекватно оно оценивает существующие в отрасли проблемы, могут быть получены только из специализированных исследований. Примером может служить исследование, выполненное при поддержке Управления по вопросам действий поставщиков финансовых услуг (Financial Services Conduct Authority), которое содержит следующее определение цифровой платформы [Mothibi, Lazaridis, 2021, p. 4]:

Цифровая платформа может быть определена как бизнес-модель с использованием технологий, которая создает стоимость путем облегчения обмена (посредничества в предоставлении услуг) между потребителями и производителями финансовых продуктов.

Авторы исследования выделили восемь типов платформ: 1) технологические платформы (Technology platforms – примеры: Amazon Web Services, Microsoft Azure); 2) операционные системы (Computing platforms – примеры: iOS, Android, Windows); 3) утилитарные платформы (Utility platforms – примеры: Google Search, Zenefits, Bing); 4) социальные сети и мессенджеры (Interaction platforms – Facebook (запрещен в РФ; принадлежит корпорации Meta, признанной в РФ экстремистской), WhatsApp, LinkedIn); 5) онлайн-маркетплейсы (Marketplaces – примеры: Amazon, eBay, Alibaba); 6) платформы, работающие по запросу (On-demand platforms – примеры: Uber, Mr D, Muncher); 7) краудсорсинговые платформы (Crowdsourcing platforms – примеры: YouTube, Tripadvisor); 8) сборщики и обработчики пользовательских данных (Data harvesting platforms – примеры: Waze, Google Maps, Nexar).

Технологические платформы – цифровые экосистемы, необходимые в качестве базы для разработки новых программных продуктов.

Операционные системы – цифровые экосистемы, позволяющие запускать отдельные программные продукты.

Утилитарные платформы служат непосредственно для удовлетворения запросов пользователей.

Социальные сети и мессенджеры применяются пользователями для упрощения социального взаимодействия.

Маркетплейсы – посредники между покупателями и продавцами.

Платформы, работающие по запросу, служат для сбора клиентских запросов на оказание конкретных услуг для дальнейшей передачи исполнителям.

Краудсорсинговые платформы – экосистемы, концентрирующие предложения продуктов и услуг от большого количества пользователей.

Сборщики и обработчики пользовательских данных занимаются накоплением и обработкой большого количества пользовательских данных.

Ключевым источником информации о состоянии дел на рынке платформенных услуг в ЮАР служат исследования национальной Комиссии по вопросам конкуренции. В 2021 г. Комиссия запустила масштабное исследование рынка платформенных услуг онлайн-посредничества (Online Intermediation Platforms)⁵.

В рамках исследования Комиссия выделила три крупные группы онлайн-платформ, действующих в ЮАР и предоставляющих посреднические услуги, характеризующиеся разными моделями монетизации и сопутствующими проблемами, связанными с развитием конкуренции и общественными интересами в целом (табл. 1).

Таблица 1. Основные виды онлайн-платформ на рынке ЮАР, а также ключевые проблемы отрасли

	Платформы-посредники B2C	«Свободные» платформы	Финтех-платформы
Тип монетизации	Комиссионные сборы и продажи	Таргетируемая реклама	Комиссионные платежи
Примеры	Онлайн-маркетплейсы; магазины программного обеспечения; координирующие платформы (match-making platforms), организующие доставку еды; агрегаторы услуг, например организация путешествий	Поисковые сайты; социальные сети и построенные на них экосистемы цифровой рекламы	Новейшие типы платежных систем
Основные проблемы	Применение нечестных практик, блокирующих вход на рынок новых игроков; использование алгоритмов, искажающих ранжирование компаний, работающих на платформе	Чрезмерное накопление пользовательских данных; недополучение доходов от рекламы местными поставщиками	Работа с чувствительной личной информацией; традиционные финансовые институты как держатели цифровой инфраструктуры, ограничивающие доступ к необходимым пользовательским данным
Основные представители в ЮАР	Takealot (маркетплейс); Mr D Food, Bolt, UberEats* (доставка еды); Autotrader, Cars.co.za, Property24 (онлайн площадки для размещения объявлений); App Store*, Play Store* (магазины приложений); Booking.com*, Airbnb*, Sleeping OUT (гостиничный бизнес)	Gumtree*, Junk Mail, Ads Africa, Public Ads, Class Ads (онлайн-платформы для размещения объявлений)	Bank Zero (онлайн-банк), Yoko (платежная система), 22seven (сервис управления средствами клиентов)

Источник: составлено автором на основе [CCSA, 2021].

* Иностранная компания.

⁵ Согласно опубликованной информации о начале этапа публичных консультаций, Комиссия включает в список платформ, оказывающих цифровые посреднические услуги, платформы для осуществления электронной торговли, онлайн-магазины приложений и такие посреднические услуги, как предоставление мест для проживания, организация путешествий и доставка еды [CCSA, 2021].

Проведенные Комиссией по вопросам конкуренции в 2017–2023 гг.⁶ рыночные исследования выявили ряд проблем, связанных с удержанием рыночной позиции местными компаниями, например Mr D Food и Bolt в сегменте доставки еды, Sleeping OUT в сегменте путешествий и размещения, Junk Mail и AdsAfrica в сегменте «свободных» платформ и т.д., вынужденными конкурировать с крупными международными поставщиками платформенных услуг⁷. Крупные поставщики платформенных услуг, например Meta (запрещена в РФ, признана экстремистской), Google, Booking.com добились практически полного контроля над трафиком пользовательских данных (положение «держателя цифровой инфраструктуры» [Buzin, 2022]). Проблемой также является непрозрачность работы поисковых алгоритмов крупных платформ, незаметные для внешнего наблюдателя изменения в которых оказывают непосредственное влияние на объем получаемой прибыли компаниями-партнерами.

В 2019 г. Всемирный банк провел масштабное исследование состояния цифровой экономики ЮАР, уделив особое внимание проблеме регулирования цифровых платформ [Al-Dahdah et al., 2019]. Эксперты организации пришли к выводу, что рассматриваемая система может быть охарактеризована как фрагментированная, при этом с течением времени тенденция к централизации и консолидации полномочий вовлеченных инстанций не наметилась. Скорее, наоборот, их количество возрастает, а делегированные полномочия нередко накладываются друг на друга, что потенциально может привести к внутрисистемному конфликту, препятствуя решению вопроса⁸.

В настоящий момент ответственность за анализ и регулирование деятельности цифровых платформ в ЮАР несут восемь правительственных учреждений, включая несколько департаментов (министерств). По мнению аналитиков Всемирного банка, пересечение сфер ответственности приводит к снижению способности местной администрации к принятию коллективных скоординированных шагов, в том числе из-за наличия лагун в системе регулирования. Вследствие этого ни одна из вовлеченных организаций в конечном итоге не несет ответственности за решение отдельных вопросов [Al-Dahdah et al., 2019, p. 18–20] (табл. 2).

Правовая система ЮАР в данный момент не имеет закона, непосредственно посвященного регулированию деятельности онлайн-платформ. Несколько действующих в ЮАР законов косвенно связаны с регулированием деятельности поставщиков цифровых платформенных услуг. Ключевые в данном контексте законы могут быть разделены на три основные группы:

- 1) законы, регулирующие деятельность юридических лиц, любые коммерческие отношения и финансовые транзакции, а также защиту конкуренции;

⁶ Последнее актуальное на данный момент исследование было инициировано 20 марта 2023 г. и касается вопроса конкуренции в сегменте медиа-онлайн-платформ [CCSA, 2023].

⁷ Например, в отношении выручки, получаемой от демонстрации рекламы онлайн, отмечается, что на долю Meta (запрещена в РФ, признана экстремистской) и Google в сумме приходится до 70% доходов. Проблема состоит в том, что крупные поставщики более эффективно эксплуатируют изменившуюся модель поведения потребителей онлайн-новостей, для которых теперь более характерен быстрый просмотр ленты отобранных алгоритмами материалов (“browsing”). Крупные социальные сети эффективно монетизируют получаемые пользовательские данные, лишая части прибыли правообладателей размещаемых материалов. Доминирующее положение крупных платформ наделяет их функцией «держателей цифровой инфраструктуры», ограничивающих доступ к пользовательским данным со стороны более мелких местных поставщиков онлайн-услуг. Отмечается, что доминирование крупных платформ также создает дополнительные издержки для медиакомпаний, вынужденных непрерывно работать над оптимизацией собственных интернет-ресурсов для обеспечения более частой выдачи по конкретным поисковым запросам.

⁸ К схожим по смыслу выводам приходят и другие эксперты. См.: [Andreoni, Roberts, 2020].

- 2) законы, касающиеся защиты прав потребителей;
- 3) законы, связанные с обеспечением безопасности цифровых коммуникаций и данных.

Таблица 2. Государственные органы ЮАР, вовлеченные в регулирование деятельности онлайн-платформ, и их полномочия

Учреждение	Полномочия
Министерство государственной службы и управления (DPSA)	Координация политики в области инноваций и цифровизации государственной службы
Министерство телекоммуникаций и почтовой службы (DTPS)	Цифровая модернизация экономики и инфраструктуры, снижение угроз кибербезопасности, реализация Национальной стратегии цифрового развития
Министерство науки и технологий (DST)	Составление и обновление дорожных карт по развитию цифровых технологий (совместно с DTPS и DPSA)
Министерство внутренних дел (DNA)	Вопросы управления Национальной системы удостоверяющих документов, необходимой для проведения онлайн-транзакций
Министерство торговли, промышленности и конкуренции (DTIC)	Курирует работу Комиссии по вопросам конкуренции
Межправительственная рабочая группа по вопросам финтех (IFWG)	Консолидация усилий различных регуляторов для качественной оценки возникающих отраслевых рынков и реализации возможностей цифровых технологий. В работу вовлечены представители Комиссии по вопросам конкуренции, Управления по вопросам действий поставщиков финансовых услуг, Службы пруденциального надзора и Резервного банка ЮАР
Государственное агентство информационных технологий (SITA)	Проведение государственных цифровых закупок, выработка стандартов и схем определения подлинности цифровых продуктов, защита данных государственных служб, общие вопросы предоставления государственных цифровых услуг. Взаимодействует с DTPS и DPSA в реализации всех государственных цифровых проектов
Офис главного должностного лица по информационной политике (OGCIO); Государственный совет при главном должностном лице по информационной политике (GITOC)	Обе структуры работают над упрощением процесса внедрения цифровых инноваций и повышением качества предоставления государственных цифровых услуг населению и бизнесу

Источник: составлено автором.

Законы, регулирующие деятельность юридических лиц, коммерческие отношения и финансовые транзакции

Законы, регулирующие деятельность юридических лиц, коммерческие отношения и финансовые транзакции, – наиболее многочисленная группа. Рост популярности платформенных услуг, в особенности услуг финансовых транзакций, привел к приня-

тию корректирующих поправок в содержание отдельных законов, например Закона о финансовой информации (табл. 3).

Таблица 3. Законы, связанные с деятельностью юридических лиц, коммерческой деятельностью в ЮАР, а также защитой конкуренции, и касающиеся работы операторов платформенных услуг

Наименование закона	Содержание
Закон о валюте и биржах [SA, 1933]	Определяет условия совершения сделок по обмену валюты всеми участниками финансового рынка
Закон о налоге на доходы [SA, 1962]	Определяет порядок взимания налога на прибыль, полученную на территории ЮАР, включая прибыль от онлайн-продаж
Закон о налоге на добавленную стоимость [SA, 1991]	Определяет порядок исчисления и сбора налога на добавленную стоимость с налоговых резидентов ЮАР, включая деятельность поставщиков цифровых услуг
Закон о юридических лицах [SA, 2008a]	Определяет порядок регистрации и объединения юридических лиц и применяется единообразно ко всем регистрируемым компаниям, включая представительства иностранных цифровых брендов
Закон о деятельности финансовых консультантов [SA, 2002a]	Определяет порядок предоставления различных финансовых услуг, включая услуги автоматической (роботизированной) финансовой аналитики
Закон о национальной платежной системе [SA, 1998a]	Определяет порядок предоставления платежных услуг, включая деятельность операторов платформ для перевода денежных средств
Закон о финансовой информации [SA, 2001]	Направлен на предотвращение преступлений, связанных с отмыванием денег и финансированием терроризма. Закон регулирует деятельность финтех-платформ, а также финансовых посредников. В 2020 г. был представлен пакет поправок, устанавливающих ответственность участников отрасли криптовалют. В случае принятия поправок все участники отрасли будут обязаны пройти процедуру государственной регистрации и следовать остальным положениям Закона
Закон об электронных коммуникациях и транзакциях (ECTA) [SA, 2002b]	Определяет порядок осуществления онлайн-транзакций и электронных сделок и накладывает ряд обязательств на операторов онлайн-ресурсов в отношении предоставления определенных сведений для конечного потребителя, а также порядок использования электронных подписей и криптографических инструментов
Закон о конкуренции [SA, 1998b]	Определяет полномочия Комиссии по защите конкуренции, в частности предоставление отчетности и порядок согласования с Комиссией сделок, нацеленных на слияние или поглощение компаний, классификацию действий, не соответствующих нормам честной конкуренции, ведение разбирательств в случае обнаружения искажающих конкуренцию практик и т.д.

Источник: составлено автором на основе указанных источников.

Законы, касающиеся защиты прав потребителей

К данной категории отнесены два действующих в ЮАР закона: Закон о защите прав потребителей и Закон о поддержке равенства и предотвращения необоснованной дискриминации (PEPUDA). Как мы увидим далее в процессе анализа кейсов практи-

ческого применения мер защиты рынка платформенных услуг ЮАР от применения искажающих конкуренцию деловых практик, именно Закон о поддержке равенства предоставляет местному регулятору наиболее широкие возможности в отношении давления на иностранные фирмы и формулирования мер поддержки местных компаний (табл. 4).

Таблица 4. Законы, связанные с защитой прав потребителей, касающиеся деятельности онлайн-платформ в ЮАР

Наименование закона	Содержание
Закон о поддержке равенства и предотвращения необоснованной дискриминации (PEPUDA) [SA, 2000]	Запрещает распространение информации, которая может быть расценена как дискриминирующая по отношению к любому лицу, в любой форме. Закон не имеет специальных поправок, касающихся деятельности онлайн-платформ, но применяется к ним в соответствии с общими правилами
Закон о защите потребителей (CPA) с поправками от 2011 г. [SA, 2008b]	Применяется в каждом случае осуществления любого рода транзакций (за некоторыми исключениями) на территории страны, включая государственные закупки и сделки с любым юридическим лицом с годовым оборотом более 2 млн рэнд (приблизительно 106 тыс. долл. США). В эту категорию включаются и поставщики онлайн-услуг

Источник: составлено автором на основе указанных источников.

Законы, связанные с обеспечением безопасности цифровых коммуникаций и данных

Данная группа законов может быть охарактеризована как наиболее динамично развивающаяся в силу наличия в ЮАР выраженных проблем, связанных с цифровой безопасностью. Сравнительно недавно, в 2021 г., вступил в силу Закон о защите данных, после чего была принята итоговая действующая редакция Закона о киберпреступлениях. Принятие этих законов слишком затянулось из-за продолжающейся дискуссии о возможных злоупотреблениях властями приобретаемыми полномочиями – так, например, закон POPIA вступил в силу почти через 10 лет после его принятия; разработка Закона о киберпреступлениях также потребовала нескольких лет и нескольких этапов доработки (табл. 5).

Важным аспектом регулирования деятельности онлайн-платформ в ЮАР выступает антимонопольное законодательство. Цифровой рынок ЮАР сравнительно молод. Динамично растущий спрос на цифровые услуги делает ЮАР привлекательным направлением для крупных иностранных компаний. Вхождение иностранных игроков на рынок способствует росту предложения услуг, однако деятельность международных ИТ-гигантов нередко приводит к ухудшению ситуации в отношении рыночной конкуренции, что особенно сильно ударяет по небольшим местным компаниям. Наряду с крупными зарубежными ИТ-компаниями определенные риски в сфере конкуренции связаны с деятельностью местных рыночных лидеров; в ряде случаев Комиссия пришла к выводу о необходимости принятия корректирующих мер и в отношении компаний из ЮАР. В этом контексте Комиссия по вопросам конкуренции беспокоится о том, способна ли национальная система антимонопольного регулирования справиться с обозначенными проблемами.

Таблица 5. Законы, связанные с обеспечением цифровой безопасности, касающиеся деятельности операторов цифровых платформ

Наименование закона	Содержание
Закон о защите данных (POPIA) [SA, 2013]	Вводит в действие общее право и конституционное право на неприкосновенность частной жизни и регулирует порядок «обработки» (то есть сбора, хранения, использования, изменения, раскрытия или передачи) персональных данных физических лиц (субъектов данных), включая пользователей веб-сайтов, среди прочего, контролером данных
Закон о киберпреступлениях [SA, 2021]	До принятия Закона о киберпреступлениях компетентные органы ЮАР придерживались положений Уголовно-процессуального кодекса. Вкупе с отсутствием четких определений расследование преступлений, совершенных в киберпространстве, было затруднительным. Закон устанавливает, что ответственность за совершение киберпреступления, в том числе неприятие минимально необходимых требований безопасности пользовательских данных, может применяться в отношении поставщиков платформенных услуг

Источник: составлено автором на основе указанных источников.

Ключевую роль в антимонопольном регулировании в ЮАР играет упомянутый выше Закон о конкуренции. В контексте анализируемой проблемы следует рассмотреть п. 13 и 14 Закона, касающиеся слияний и поглощений, – сделки такого типа вызывают наибольшее беспокойство Комиссии в силу выраженного искажающего влияния на конкуренцию.

В действующем законодательстве выделяется три категории слияний/поглощений: небольшие, средние и крупные. Для каждой категории установлены минимальные финансовые пороги, которые в настоящий момент достигают следующих значений [Dhladhla, Fisher, 2018]:

- Для небольших по масштабу слияний – совокупный объем активов двух участвующих компаний составляет не более 560 млн рэнд (около 29,8 млн долл. США) или годовой оборот поглощаемой компании не превышает 80 млн рэнд (около 4,2 млн долл. США).
- Для средних поглощений – объем активов двух компаний превышает 560 млн рэнд (около 29,8 млн долл. США) либо годовой оборот поглощаемой компании превышает 80 млн рэнд (около 4,2 млн долл. США).
- Для крупных поглощений – объем активов двух компаний должен превышать 6,6 млрд рэнд (около 351 млн долл. США), либо годовой оборот поглощаемой компании превышает 190 млн рэнд (около 10,1 млн долл. США).

Согласно п. 13(1), Комиссия по вопросам конкуренции должна быть уведомлена о любых предлагаемых или совершенных средних и крупных поглощениях. В ходе расследования Комиссия пришла к выводу, что наличие требований к финансовым показателям планируемой или совершенной сделки не гарантирует предотвращения негативного воздействия на ситуацию с рыночной конкуренцией. Зачастую такие сделки попадают в категорию небольших поглощений, не требующих уведомления и согласования Комиссией. Результатом подобных поглощений нередко становятся так называемые «убийственные» поглощения (killer acquisitions⁹). Кроме того, в контексте

⁹ Комиссия использует в качестве примеров поглощение Meta (Facebook) (запрещен в РФ; принадлежит Meta, признанной в РФ экстремистской) видеохостинга YouTube и цифровой рекламной платформы DoubleClick, а также покупку Meta (Facebook) мессенджера WhatsApp.

деятельности цифровых платформ имеет значение приобретаемый в результате сделки объем пользовательских данных¹⁰ — слияние получаемых данных с имеющимися в распоряжении поглощающей компании может гарантировать ей необоснованные конкурентные преимущества [Competition Commission, 2021, p. 21].

В отношении контроля слияний и поглощений Комиссия пришла к следующим заключениям:

- Согласование мелких слияний. Комиссия демонстрирует заинтересованность в том, чтобы иметь больше информации о готовящихся поглощениях, формально считающихся небольшими по масштабу, для предотвращения потенциальных «убийственных» поглощений в сегменте онлайн-платформ.
- Фиксирование всех совершенных слияний и поглощений. Комиссия добилась принятия специальных поправок в Закон о конкуренции, которые обязывают компанию-заявителя предоставлять сведения обо всех совершенных ею поглощениях за период, определяемый Комиссией. Считается, что это поможет предотвратить сокрытие небольших сделок, не требующих уведомления.
- Информирование о фактах перекрестного управления и владения пакетами акций. Фирма, подающая уведомление о готовящемся слиянии, также обязана предоставить Комиссии информацию о владении долями в акциях других компаний и о сложившихся перекрестных схемах управления.

Комиссией также предложен пакет поправок и специальных постановлений, призванных улучшить качество контроля над ситуацией с конкуренцией на рынке цифровых услуг.

- Публикация руководства по оценке цифровых активов. Комиссия считает целесообразным сформулировать специальное руководство, которое будет принимать во внимание особенности оценки стоимости располагаемых данных, объектов интеллектуальной собственности и квалифицированного персонала поглощаемой цифровой компании.
- Специальные требования относительно уведомления о планируемых мелких поглощениях для выбранных крупных компаний. Комиссия планирует обязать ряд крупных технологических компаний¹¹ уведомлять Комиссию о всех мелких поглощениях, включая инвестиции в стартапы и поглощения зарубежных компаний, имеющих хотя бы ограниченное присутствие в ЮАР.
- Выделение дополнительных ресурсов на аналитику и оценку слияний и поглощений. Комиссия намерена повысить приоритетность оценки слияний и поглощений цифровых компаний и рассматривать каждый случай более тщательно.
- Публикация руководства по оценке слияний и поглощений на цифровом рынке. Комиссия планирует обновить имеющийся инструментарий с целью адаптации к реалиям цифрового рынка, в частности относительно оценки положения компании на рынке.
- Публикация руководства по выявлению «ползучих» поглощений. Комиссия планирует разработать специальные рекомендации относительно общих подходов к выявлению «ползучих» поглощений с особым вниманием к цифровому рынку.

¹⁰ Комиссия анализирует попытку поглощения в 2020 г. платформой Naspers онлайн-сервиса по продаже автомобилей Websams — речь шла о 60% целевой компании. Сделка стоимостью 1,4 млрд рэнд (около 73 млн долл. США) была запрещена по решению созданного Комиссией Трибунала по вопросам конкуренции. См.: [McLeod, 2020].

¹¹ В самой публикации не содержится даже примерного перечня компаний, на которые могла бы распространяться данная мера, однако заключения из других подразделов позволяют отнести к таковым Meta (запрещена в РФ, признана экстремистской), Google, крупные местные платформы по типу Mг D Food и т.д.

– Обеспечение фиксирования зарубежных поглощений цифровых компаний крупными игроками. Комиссия намерена добиться того, чтобы между ЮАР и ключевыми зарубежными юрисдикциями заработал постоянный механизм обмена информацией о проводимых слияниях в интересах надлежащей оценки возникающих угроз конкуренции.

Опасения Комиссии вызывают пока недостаточно проанализированные трансформации рынка, связанные с внедрением технологий искусственного интеллекта (ИИ) и технологий обработки больших данных. Комиссия предполагает, что особенности работы ИИ могут привести к «молчаливому сговору» использующих подобные инструменты компаний – обучающиеся на схожих данных системы способны прийти к схожим решениям в отношении цен, порождающих ситуацию картельного сговора. Согласно заключению Комиссии, несмотря на адекватность действующих законов выявленной проблеме, сложность состоит в недостатке соответствующих навыков работы с большими данными, позволяющих эффективно выявлять признаки формирования картельного сговора. Комиссия предусматривает следующие шаги, необходимые для решения проблемы в долгосрочной перспективе:

- Усиление сотрудничества с зарубежными партнерами в деле обмена наилучшими практиками и компетенциями, с особым вниманием к сотрудничеству по линии БРИКС.
- Запуск пилотной программы по выявлению мошенничества на тендерах.
- Создание при Комиссии специального аналитического центра.

Обзор кейсов применения антимонопольных мер в сегменте платформенных услуг в ЮАР

В июле 2023 г. Комиссия представила итоговый перечень решений, направленных на преодоление выявленных рыночных искажений¹². Всего Комиссия определила шесть тематических направлений: 1) поисковая система Google; 2) сервисы организации путешествий и проживания; 3) торговые онлайн-площадки; 4) магазины приложений и программного обеспечения; 5) онлайн-сервисы для размещения объявлений; 6) сервисы по доставке еды. По каждому направлению было представлено конкретное решение и его обоснование (табл. 6).

Таблица 6. Решения, принятые Комиссией по вопросам конкуренции ЮАР для преодоления проблем с конкуренцией на рынке цифровых платформенных услуг

Предметная область	Формулировка проблемы	Разработанное решение
Поисковые системы	Поисковик Google занимает критически важное положение во взаимодействии операторов и пользователей платформ. Комиссия обнаружила факты продвижения Google проплаченных результатов на первых страницах поисковой выборки, а также собственных продуктов. В условиях ограниченности бюджета преимущество получают крупные игроки	1. Google вводит систему фильтрации и специальных маркировок в поисковике, позволяющих подсвечивать в результатах выдачи местные платформы. 2. Google выделяет помощь в размере 330 млн рэнд (около 17,3 млн долл. США) в течение пяти лет, из них 180 млн рэнд (около 9,4 млн долл. США) предназначены для предоставления компаниям из ЮАР большего места в сегменте проплаченных поисковых результатов.

¹² Online Intermediation Platforms Market Inquiry Final Report and Decision. URL: https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2023/07/CC_OIPMI-Final-Report.pdf

Предметная область	Формулировка проблемы	Разработанное решение
		<p>3. Предоставление бесплатного доступа к обучению техническим особенностям организации онлайн рекламных кампаний.</p> <p>4. Создание онлайн-профилей для 500 тыс. южноафриканских бизнесов из сегмента малых, средних и микропредприятий</p>
<p>Организация путешествий и индустрия гостеприимства</p>	<p>Комиссия определила, что доминирующее положение Booking.com создает барьеры для роста местных платформ, таких как SafariNow, Afristay, SA-Venues, RoomsForAfrica, Lekkeslaap. В качестве искажающей конкуренцию практики Комиссия определила программу Genius платформы Booking.com. Сама платформа перекладывает значительную часть расходов, связанных с предоставляемых в рамках Genius скидок пользователям, на собственников размещающих объектов. Искажающие конкуренцию практики со стороны другой крупной иностранной платформы – AirBnB – не выявлены</p>	<p>1. Booking.com обязали отменить требования о широком и узком паритете цен для контрагентов.</p> <p>2. Отменяется требование участия в программе Genius.</p> <p>3. Booking.com в течение трех последующих лет обязана оказать существенную финансовую поддержку продвижению местных объектов размещения. Сообщается, что на момент публикации доклада в июле 2023 г. стороны не пришли к итоговому соглашению</p>
<p>Торговые онлайн-площадки</p>	<p>Комиссия обратила внимание на положение платформы Takealot, позиция которой имеет потенциал к искажению конкуренции. Комиссия установила, что платформа в течение длительного времени целенаправленно устанавливала цены ниже рыночных, намереваясь улучшить свое положение в отрасли. Применение данной практики, по мнению Комиссии, не привело к существенному искажению конкуренции, тем не менее Комиссия посчитала нужным прибегнуть к корректирующим мерам</p>	<p>1. Платформа Takealot должна быть отделена от бизнеса розничных продаж под маркой бренда вплоть до назначения независимой группы управленцев.</p> <p>2. Платформа обязуется ввести систему маркировок объявлений, размещенных на коммерческой основе.</p> <p>3. Платформа обязана предоставить более выгодные условия для входа новых клиентов, включая кредит на размещение рекламных объявлений в размере 2000 рэнд (около 100 долл. США), отмену обязательных платежей и комиссий в течение первых трех месяцев размещения, проведение специальных компаний по продвижению товаров представителей исторически угнетенных групп населения</p>
<p>Магазины приложений и программного обеспечения</p>	<p>Комиссия расследовала действия компании Apple, которая напрямую запретила распространение на своей платформе AppStore программного обеспечения от сторонних поставщиков. Комиссия установила, что введенные ограничения, обусловленные, со слов представителей компании, требованиями к безопасности приложений для пользователей, позволяют Apple зарабатывать до 40% совокупной выручки магазинов приложений. Единственным полноценным конкурентом Apple в ЮАР является компания Google и их платформа Play Store; собственные магазины приложений Huawei и Samsung были признаны малозначительными с точки зрения прибыли и охвата аудитории</p>	<p>1) В течение шести месяцев платформы обязаны запустить программу кураторства южноафриканских компаний и обеспечить представление поставляемого ими ПО в наиболее просматриваемых сегментах пользовательского интерфейса.</p> <p>2) Выделить существенный объем средств на рекламу и продвижение программного обеспечения, поставляемого южноафриканскими компаниями, в особенности представителями исторически угнетенных групп населения. На момент публикации итогового доклада соглашение с Apple и Google относительно компенсаций не было достигнуто</p>
<p>Онлайн-сервисы для размещения объявлений</p>	<p>Комиссия установила, что крупные платформы, размещающие объявления по продаже автомобилей (Autotrader, Cars.co.za) и недвижимости (Property24)</p>	<p>Комиссия постановила, что крупные платформы должны отказаться от использования практик, препятствующих развитию конкурирующих платформ</p>

Предметная область	Формулировка проблемы	Разработанное решение
	<p>используют искажающие конкуренцию практики, а именно поощряют размещение большого количества объявлений, что приводит к снижению стоимости размещения и существенному падению доходов более мелких платформ (например, MyProperty). Крупные платформы также ввели в оборот практику взимания дополнительной платы в размере 500 рэнд (около 26 долл. США) в месяц за использование конкретных видов синдицирующего ПО*. В ходе исследования была также выявлена искажающая практика, связанная с предоставлением скидок за заключение многолетних контрактов с платформой. Property24 пользуется этой практикой достаточно активно, замыкая на себя крупнейших брокеров недвижимости и препятствуя их переходу на сторонние платформы</p>	<p>в части пользовательского охвата и оптимизации издержек, а также содействовать продвижению малых и средних предприятий, включая компании представителей исторически угнетенных групп населения. Платформу Property24 обяжали к концу 2023 г. отказаться от взимания платы за использование синдицирующего ПО и прекратить предоставление скидок за подписание многолетних контрактов на размещение рекламных объявлений. Платформа Autotrader получила указание предоставить дополнительную поддержку небольшим компаниям, например в форме скидки на стоимость размещения объявлений</p>
<p>Сервисы доставки еды</p>	<p>Комиссия постановила, что ключевыми представителями данного сегмента в ЮАР являются UberEats и Mr D Food, которые в совокупности охватывают до 90% рынка доставки. Их доминирующее положение сложилось во многом благодаря использованию искажающих практик, в частности предоставления услуг по доставке ниже себестоимости в интересах опережающего роста аудитории и клиентской базы. Развитию небольших конкурирующих платформ – SoFresh, Jumia Food, Glovo и др. – препятствует и позиция руководства сетевых и франшизных ресторанов, которая часто прямо запрещает использование услуг платформ, не согласованных напрямую</p>	<p>1) Крупные платформы (UberEats и Mr D Food) получили указание оповещать клиентов о взимании комиссии с обслуживаемых ресторанов и магазинов за размещение предложений, вследствие чего стоимость продукции на платформе и при покупке напрямую может существенно отличаться. 2) Владельцам франшиз ресторанов было предписано устранить любые ограничения, связанные с выбором платформы для размещения предложений о доставке готовой еды и продуктов питания. 3) UberEats получила специальное указание отказаться от принуждения клиентов устанавливать цену на свои товары на платформе UberEats, не отличающуюся от других онлайн-платформ. 4) Mr D Food было предписано ввести в практику реинвестирования 1,5% полученной прибыли от небольших ресторанов в развитие программ продвижения небольших сетей питания и индивидуальных поставщиков наряду с выделением рекламного кредита в размере 500 рэнд (около 26 долл. США) в месяц для новых небольших ресторанов на срок до 12 месяцев. 5) UberEats и Mr D Food получили указание разработать программу поддержки лиц, представляющих ранее дискриминированные группы населения, включая временный мораторий на взимание любых входных комиссий и выплат, проведение специальных обучающих мероприятий и др.</p>

Источник: составлено автором.

*Программы, позволяющие маркетологам частично или полностью повторно использовать уже созданный контент на множестве площадок одновременно без дополнительных затрат, повышая охват аудитории.

Позиция ЮАР на переговорах по регулированию электронной торговли в ВТО

Результаты проведенного Комиссией по вопросам конкуренции исследования рынка определили не только характер предпринятых на национальном уровне действий, но и отразились на позиции, продвигаемой ЮАР на переговорах по вопросам регулирования электронной торговли в рамках Всемирной торговой организации (ВТО).

Всеобъемлющая природа цифровой торговли, затрагивающей практически все сектора современной экономики, диктует необходимость выработки объемного соглашения, определяющего ключевые аспекты торговли цифровыми товарами и услугами, а также способного разрешить перспективные проблемы в данной области. Начиная с 11-й Министерской конференции ВТО 2017 г. стороны – участницы переговоров стремятся достичь консенсуса по ряду вопросов, таких как конкретизация термина «электронная торговля», выработка правил в части регулирования электронной подписи, электронных платежей и транзакций, меры по урегулированию таможенных процедур, регулирование потоков данных, обеспечение защиты персональных данных и защиты прав потребителей [Galstyan, 2022]. Не менее важен вопрос налогообложения прибыли цифровых компаний – по этому блоку совместными усилиями «Группы двадцати» и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 2021 г. было выработано Двухкомпонентное решение налоговых проблем цифровой экономики [OECD, 2021], которое предполагает, что прибыль транснациональных корпораций будет облагаться по ставке корпоративного налога не менее 15%, а также то, что налоговые доходы будут направляться в ту юрисдикцию, где деятельность транснациональных игроков приводит к созданию прибыли, что особенно важно в условиях цифровизации, когда компания может не иметь физического присутствия в целевой юрисдикции [Ropotareva, 2022, p. 22].

В декабре 2023 г. ЮАР распространила среди участников переговоров в ВТО документ с конкретизацией своей позиции [WTO, 2023a]. На платформе ВТО с неизменной поддержкой ЮАР выступает Индия – вместе страны оппонируют позиции США, ЕС и других развитых стран, стремящихся навязать членам данной организации жесткие правила в отношении ограничения доступа на местные цифровые рынки [Sen, 2021]. В октябре 2023 г. ЮАР и Индия совместно опубликовали для членов ВТО документ, многие положения которого были отражены в декабрьском обращении ЮАР [WTO, 2023b].

Представители ЮАР охарактеризовали решение «Группы двадцати» и ОЭСР как своевременное и важное в долгосрочной перспективе, однако выбранная целевая минимальная процентная ставка была названа слишком низкой. Заявлено, что инициатива не способствует существенному решению проблем, связанных с «цифровой индустриализацией» развивающихся стран через развитие навыков и привлечение венчурного капитала. Опыт, полученный Комиссией в ходе исследования национального рынка, и выявленные проблемы, связанные с искажением конкуренции в результате действий крупных иностранных цифровых компаний, пользующихся своим доминирующим положением, были представлены делегацией ЮАР как обоснование необходимости принятия скоординированных решений на международном уровне.

В отношении положений будущего международного соглашения о регулировании электронной торговли представители ЮАР подготовили следующие предложения:

1. Снять мораторий на введение таможенных пошлин на электронные транзакции, который в настоящий момент препятствует дальнейшей цифровой индустриализацией.

стриализации развивающихся стран. Использование инструментов таможенного регулирования позволит правительствам развивающихся стран эффективнее поддерживать растущий национальный цифровой бизнес.

2. Совместными усилиями бороться с недобросовестными конкурентными практиками крупных компаний, в частности переводом части электронных транзакций в юрисдикции с низкими налоговыми ставками.

3. Принять меры для наращивания технических компетенций развивающихся стран, а также для развития рынков венчурного капитала наряду с содействием узнаваемости и легкости обнаружения предложений от компаний из развивающихся стран на пространстве интернета.

Заключение

Монополизация рынка платформенных услуг крупными западными ИТ-компаниями создает угрозы для цифрового суверенитета государства. В этих условиях принятие коллективных решений и выработка общих принципов защиты конкуренции на национальном рынке рассматриваются как один из сценариев противодействия данному вызову. Основным методом защиты национальных интересов, затрагиваемых в подобной ситуации, являются дипломатические переговоры. БРИКС как международное неформальное объединение стран – лидеров мирового большинства предоставляет широкие возможности для организации предметного многостороннего обсуждения и выработки общих принципов, правил и норм регулирования ситуации в области защиты конкуренции на рынке цифровых платформенных услуг.

В настоящей статье рассмотрен кейс ЮАР – одного из наиболее развитых в цифровом отношении государств Африки и члена БРИКС. Реализация потенциала страны ограничивается несовершенством имеющихся инструментов регулирования деятельности онлайн-платформ. Проведенные Комиссией по вопросам конкуренции рыночные исследования показывают, что местные компании, в частности Sleeping OUT, Mr D Food, Takealot и другие, вынуждены нести дополнительные издержки, связанные с доминирующим положением крупных поставщиков платформенных услуг, таких как Facebook (запрещен в РФ; принадлежит корпорации Meta, признанной в РФ экстремистской), в отношении управления пользовательскими данными. Методика продвижения местных платформ в ЮАР в целостном виде еще не сложилась [Abrahams, 2022], однако уже сейчас одной из важных характеристик принимаемых решений является выдвигание на передний план интересов так называемых исторически угнетаемых групп населения. Доминирующее положение зарубежных цифровых компаний наряду с отсутствием эффективных международных рычагов предотвращения использования компаниями-монополистами недобросовестных практик, влияющих на конкуренцию, является поводом для беспокойства властей ЮАР, что отражено в позиции страны в переговорах на платформе ВТО по вопросам регулирования электронной торговли.

Поставщики платформенных услуг в ЮАР пользуются поддержкой со стороны правительства, демонстрирующего заинтересованность в снижении зависимости от иностранных компаний в части оказания востребованных услуг и противодействия практикам, искажающим рыночную конкуренцию. В отдельных случаях, например в контексте размещения южноафриканских компаний в поисковых выдачах Google, правительство ЮАР добилось значительных уступок; схожий объем уступок был также обеспечен в трех других сегментах рынка платформенных услуг (торговые онлайн-площадки, сервисы организации путешествий и проживания, онлайн-платформы для размещения объявлений).

Практики, принятые для регулирования деятельности онлайн-платформ в ЮАР, могут быть распространены на международном уровне, в частности в пространстве объединения БРИКС, которое предоставляет широкие возможности для выстраивания эффективного международного взаимодействия благодаря созданным механизмам многостороннего сотрудничества. Развитие диалога между странами объединения отвечает характеру вызова и сложившейся международной ситуации. Принимаемые решения могут способствовать формированию международного режима регулирования конкурентной ситуации на рынке цифровых платформенных услуг, который позволит наладить более эффективный обмен информацией, в частности наилучшими практиками.

Список источников (References)

- Larionova M., Shelepov A. (2022) Emerging Regulation for the Digital Economy: Challenges and Opportunities for Multilateral Global Governance. *International Organizations Research Journal*, vol. 16, no 1 (in English). doi: 10.17323/1996-7845-2021-01-02
- Ignatov A. (2023) The BRICS Countries' Position on the Internet Governance System Reform [Policia stran BRIKS v odnosnenii reformirovanija sistemy upravljenija Internetom]. Available at: <https://mgimo.ru/upload/diss/2023/ignatov-dissertacziya.pdf> (accessed 24 May 2024). (in Russian)
- Shelepov A. (2023) Assessing the Role of Digital Platforms and Ecosystems in Economic Development. *International Organisations Research Journal*, vol. 18, no 3, pp. 142–162 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2023-03-08
- Fu X., Avenyo E., Ghauri P. (2021) Digital platforms and development: a survey of the literature. *Innovation and Development*, vol. 11, issue 2–3, pp. 303–321. doi: <https://doi.org/10.1080/2157930X.2021.1975361>
- Ducci F. (2019) Natural Monopoly Regulation in Platform Markets. Available at: https://tspace.library.utoronto.ca/bitstream/1807/108185/1/Ducci_Francesco_201911_SJD_thesis.pdf (accessed 24 May 2024)
- Zinovieva S. (2021) The European Union Digital Sovereignty [Cifrovoy suverenitet Evropejskogo sojuza]. *Sovremennaya Evropa*, no 2, pp. 40–49. (in Russian)
- Efremov A. (2019) State Sovereignty Amid Digital Transformation [Gosudarstvennyj suverenitet v usloviyah cifrovoy transformacii]. *Pravovedenie*, vol. 63, no 1, pp. 47–61. (in Russian)
- Kisacik O. (2022) Digitalization of the Economy and the Global Minimum Corporate Tax. Available at: <https://www.erdem-erdem.av.tr/en/insights/digitalization-of-the-economy-and-the-global-minimum-corporate-tax> (accessed 24 May 2024).
- Johannesen N. (2022) The global minimum tax. *Journal of Public Economics*, no 212. Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0047272722001116> (accessed 24 May 2024).
- Motala M.F. (2021) Tax Sovereignty and Investor Protection: Why the Proposed Global Minimum Tax Is not the Final Frontier for Corporate Tax Arbitrage. *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 99–131 (in English). DOI: 10.17323/1996-7845-2021-02-06
- Schjelderup G., Stahler F. (2023) The economics of the global minimum tax. *International Tax and Public Finance*. Available at: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10797-023-09794-w> (accessed 24 May 2024).
- Reuven A.-Y., Young R.K. (2022) Tax Harmony: The Promise and Pitfalls of the Global Minimum Tax. *Michigan Journal of International Law*, vol. 43, issue 3. Available at: <https://repository.law.umich.edu/mjil/vol43/iss3/2> (accessed 24 May 2024).
- Mukhopadhyay A. (2020) E-commerce Trade and Data Localization: A Developing Country Perspective. *International Organisations Research Journal*, vol. 15, no 3, pp. 153–175 (in English). doi: 10.17323/1996-7845-2020-03-06
- Rosenau J.N. (1992) Governance, Order, and Change in World Politics. *Governance without Government* (ed. by J.N. Rosenau, E.-O. Czempiel). Cambridge University Press.

- Weiss T.G. (2000) Governance, good governance and global governance: conceptual and actual challenges. *Third World Quarterly*, vol. 21, no 5.
- Rosenau J.N. (1995) Governance in the Twenty-first Century. *Global Governance*, vol. 1, no 1, pp. 7–40.
- UNCTAD (2024) Global Competition Law and Policy Approaches to Digital Markets. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/ditclp2023d7_en.pdf (accessed 24 May 2024).
- Keohane R. (1992) The demand for international regimes. *International Organization*, vol 36, no 2, pp. 325–355.
- Burchill S. (2005) *The National Interest in International Relations Theory*. London: Palgrave Macmillan. DOI:10.1057/9780230005778
- Larionova M., Shelepov A., Ignatov A., Popova I., Sakharov A. (2020) 10 Years of BRICS: The Way Forward? [Desyat' let BRIKS. Chto dal'she?]. Moscow: RANEPА. (in Russian)
- Galstyan M. (2022) State of Affairs in International Regulation of E-Commerce [Kak obstojat dela s mezhdunarodnym regulirovaniem jelektronnoj kommercii?]. Available at: <https://wto.ru/our-blog/kak-obstoyat-dela-s-mezhdunarodnym-regulirovaniem-elektronnoj-kommertsii/> (accessed 3 April 2024). (in Russian)
- Ponomareva K. (2022) Digital Services Taxation in the Context of International Tax Agreements [Nalogooblozhenie tsifrovyykh uslug v contested mezhdunarodnykh nalogovBIIIШich soglasheniy]. *Aktual'nye problemy rossijskogo prava*, no 17(2), pp. 20–31. Doi: 10.17803/1994-1471.2022.141.8.020-031. (in Russian)
- OECD (n.d.) Statistics. Available at: <https://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=61433> (accessed 23 January 2024).
- OECD (2021) Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. Available at: <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf> (accessed 3 April 2024).
- ITU (n.d.) Digital Development Dashboard. Available at: <https://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Dashboards/Pages/Digital-Development.aspx> (accessed 23 January 2024).
- Teleanu S., Kurbalija J. (2022) Stronger digital voices from Africa: Building African digital foreign policy and diplomacy. Available at: https://www.diplomacy.edu/wp-content/uploads/2023/01/African-digital-foreign-policy_En.pdf (accessed 23 January 2024).
- Fraser L. (2023) South Africa is facing a massive ransomware problem. Available at: <https://businesstech.co.za/news/technology/687131/south-africas-growing-ransomware-problem/> (accessed 23 January 2024).
- ECDB (n.d.) eCommerce market in South Africa. Available at: <https://ecommercedb.com/markets/za/all> (accessed 23 January 2024).
- Mothibi K., Lazaridis D. (2021) Fintech Digital Platforms – An Investigation Info Fintech Digital Platform Activity in South Africa and Their Regulatory Implications. Available at: https://www.fsca.co.za/Regulatory%20Frameworks/FinTechDocuments/Fintech_Digital-Platforms_An_investigation_into_Fintech_Digital_platform_activity_in_South_Africa_and_their_regulatory_implications.pdf (accessed 23 January 2024).
- CCSA (2021) Online Intermediation Platforms Market Inquiry Terms of Reference. Draft for Public Comment. Available at: <https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2021/02/OIPMI-Draft-ToR-19-02-2021.pdf> (accessed 23 January 2024).
- CCSA (2023) Media and Digital Platforms Market Inquiry Final Terms of Reference. Available at: https://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2023/09/Media-and-Digital-Platforms-Market-Inquiry_Final-TOR_Sep2023.pdf (accessed 23 January 2024).
- Andreoni A., Roberts S. (2020) Governing data and digital platforms in middle income countries: regulations, competition and industrial policies, with sectoral case studies from South Africa. *Digital Pathways, Oxford Paper Series*, no 5. Oxford. Available at: https://pathwayscommission.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-11/governing_data_and_digital_platforms_in_middle_income_countries.pdf (accessed 24 May 2024).
- Al-Dahdah E., Appaya M.S., Butcher N., Derner C., Egejeru C., Elias T.S., Enkenberg A.I., Fraser A.N., Goddard J.G., Khalil U., Kunicova J., Moeletsi W.T., Nagashima Y., Nyman S., Saleman Y., White J., Zanza A.D. (2019) South Africa – Digital Economy Diagnostic (English). Available at: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/464421589343923215/south-africa-digital-economy-diagnostic> (accessed 23 January 2024).

South Africa (1933) Currency and Exchanges Act 9 of 1933. Available at: <https://www.gov.za/documents/currency-and-exchanges-act-8-mar-1933-0000> (accessed 23 January 2024).

South Africa (1962) Income Tax Act 58 of 1962. Available at: <https://www.gov.za/documents/income-tax-act-29-may-1962-0000> (accessed 23 January 2024).

South Africa (1991) Value-Added Tax Act 89 of 1991. Available at: <https://www.gov.za/documents/value-added-tax-act-12-may-2015-0846> (accessed 23 January 2024).

South Africa (1998a) National Payment System Act 78 of 1998. Available at: <https://www.gov.za/documents/national-payment-system-act> (accessed 23 January 2024).

South Africa (1998b) Competition Act 89 of 1998. Available at: https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/201409/a89-98.pdf (accessed 23 January 2024).

South Africa (2000) Promotion of Equality and Prevention of Unfair Discrimination Act 4 of 2000. Available at: <https://www.gov.za/documents/promotion-equality-and-prevention-unfair-discrimination-act> (accessed 23 January 2024).

South Africa (2001) Financial Intelligence Centre Act. Available at: <https://www.gov.za/documents/financial-intelligence-centre-act> (accessed 23 January 2024).

South Africa (2002a) Financial Advisory And Intermediary Services Act. Available at: <https://www.banking.org.za/consumer-information/consumer-information-legislation/financial-advisory-and-intermediary-services-act/> (accessed 23 January 2024).

South Africa (2002b) Electronic Communications and Transactions Act 25 of 2002. Available at: <https://www.gov.za/documents/electronic-communications-and-transactions-act> (accessed 23 January 2024).

South Africa (2008a) Companies Act 71 of 2008. Available at: <https://www.gov.za/documents/companies-act> (accessed 23 January 2024).

South Africa (2008b) No. 68 of 2008: Consumer Protection Act, 2008. Available at: https://www.gov.za/sites/default/files/32186_467.pdf (accessed 23 January 2024).

South Africa (2013) Protection of Personal Information Act (POPI Act). Available at: <https://popia.co.za/> (accessed 23 January 2024).

South Africa (2021) Cybercrimes Act. Available at: <https://cybercrimesact.co.za/> (accessed 23 January 2024).

Dhladhla I., Fisher A. (2018) South Africa: Merger Control. Available at: https://bowmanslaw.com/wp-content/uploads/2018/04/Competition-South-Africa_-Merger-Control.pdf (accessed 23 January 2024).

McLeod D. (2020) Tribunal torpedoed Naspers's R1.4-billion WeBuyCars acquisition. Available at: <https://techcentral.co.za/tribunal-torpedoes-naspers-r1-4-billion-webuycars-acquisition/175592/> (accessed 23 January 2024).

Competition Commission (2021) Competition in the Digital Economy. Available at: <http://www.compcom.co.za/wp-content/uploads/2021/03/Digital-Markets-Paper-2021-002-1.pdf> (accessed 23 January 2024).

Abrahams et al. (2022) Crafting the South African Digital Economy and Society: Multi-Dimensional Roles of the Future-Oriented State. Available at: <https://www.wits.ac.za/media/wits-university/faculties-and-schools/humanities/research-entities/link/documents/public-policy-series/Public%20Policy%20Series%20-%202022%20-%20Crafting%20the%20South%20African%20Digital%20Economy%20and%20Society%20-B%20Abrahams%20et%20al.pdf> (accessed 23 January 2024).

Sen A. (2021) India, South Africa oppose plurilateral initiative for e-commerce at WTO. Available at: <https://www.thehindubusinessline.com/economy/policy/india-south-africa-oppose-plurilateral-initiative-for-e-commerce-at-wto/article34004906.ece> (accessed 23 January 2024).

WTO (2023a) Challenges For Digital Industrialization In Developing Countries. Communication From South Africa. Available at: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/WT/GC/W910.pdf&Open=True> (accessed 23 January 2024).

WTO (2023b) Promoting Competition In E-Commerce. Communication from India and South Africa. Available at: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S009-DP.aspx?language=E&CatalogueIdList=300254&CurrentCatalogueIdIndex=0&FullTextHash=&HasEnglishRecord=True&HasFrenchRecord=True&HasSpanishRecord=True (accessed 23 January 2024).

Digital Platforms Regulation Framework in South Africa¹

A. Ignatov

Alexander Ignatov – PhD in Political Science, 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; ignatov-aa@ranepa.ru

Abstract

South Africa represents an actively developing digital services market that ranks among first in Africa. The local market attracts major international companies that endangers local suppliers threaten with prospects of losing competitive market power and overall monopolization of the segment. Loss of competitive power by local suppliers threatens the country's data sovereignty and users data safety. Digital platform services suppliers' regulation issues are among the most demanded research topics that is especially important for the BRICS bringing together digital growth leaders from the countries of global majority.

The article presents results of South Africa's digital platform services regulation framework analysis. The paper relies upon the author's personal attempt to examine the country's existing regulatory framework as well as upon reports presented by competent international expert groups and the national regulator. The analysis indicates existence of systemic constraints referring to institutional arrangements within the digital platform services provision regulatory framework along with imperfection of the local legislation. The author claims that South Africa's experience in promotion of the local businesses might be of interest for the competent governmental bodies of Russia. For South Africa deepening of cooperation within the BRICS is one of the top priorities as its realization would provide firm ground for implementation of the country's development goals.

Key words: South Africa, BRICS, digital economy, digital platforms, regulation

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

For citation: Ignatov A. (2024) Digital Platforms Regulation Framework in South Africa. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 161–182 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-09

¹ These article was submitted 08.04.2024.