
ВЕСТНИК МЕЖДУНАРОДНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

 ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Т. 19 № 2 (2024)

ОБРАЗОВАНИЕ • НАУКА • НОВАЯ ЭКОНОМИКА

Н а у ч н ы й п е р и о д и ч е с к и й ж у р н а л

Москва 2024

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

 HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS
NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY

Vol. 19 No 2 (2024)

E D U C A T I O N • S C I E N C E • N E W E C O N O M Y

Q u a r t e r l y J o u r n a l

Moscow 2024

ISSN 1996-7845 (Print)
ISSN 2542-2081 (Online)

Периодичность выхода — 4 раза в год

Научный периодический журнал «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» издается Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» с января 2006 г.

С 2009 г. публикуется ежеквартально. Каждый номер журнала является тематическим. Включен в перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук (рекомендован по следующим научным специальностям: 08.00.14 — Мировая экономика (экономические науки), 13.00.08 — Теория и методика профессионального образования (педагогические науки), 23.00.04 — Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития (политические науки; с 28 декабря 2018 г.)

Миссия журнала — распространение российских и зарубежных исследований в области глобального управления, международного сотрудничества по различным направлениям социально-экономической политики, в том числе образования, науки, новой экономики; а также создание профессиональной площадки для обсуждения тенденций и прогнозов в этих сферах.

«Вестник международных организаций» публикует статьи и аналитические материалы российских и зарубежных авторов о деятельности многосторонних международных институтов, прежде всего «Группы восьми», «Группы двадцати», БРИКС, ОЭСР, Всемирного банка, МВФ, ВТО, ООН, и интеграционных объединений, в первую очередь Европейского союза, Евразийского экономического союза, Шанхайской организации сотрудничества и др.

Журнал рассчитан на исследователей, аналитиков, практиков в области международных отношений и мировой экономики, а также на широкий круг читателей, интересующихся политическими проблемами международных отношений и глобального развития.

Позиция редакции не обязательно совпадает с мнением авторов.

Авторские права на публикуемые материалы принадлежат редакции журнала и авторам статей. Перепечатка материалов без разрешения редакции запрещена. При использовании материалов ссылка обязательна.

Подписка

Подписка на журнал «Вестник международных организаций» осуществляется во всех почтовых отделениях связи:

Объединенный каталог «Пресса России»

<https://www.pressa-rf.ru>

Подписной индекс: 20054

Розничная продажа

В университетском книжном магазине «БукВышка»

Адрес: Москва, ул. Мясницкая, д. 20

Телефон: + 7 495 772-95-90 доб. 15429

Научный руководитель Я.И. Кузьминов
(НИУ ВШЭ, Россия)

Главный редактор М.В. Ларионова
(НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Россия)

Ответственный секретарь О.И. Колмар
(НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Россия)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Э. Бейкер (Университет Шеффилда, Великобритания)

Св. Бископ (Королевский институт международных отношений «Эгмонт», Бельгия)

Ю.А. Борко (Институт Европы РАН, Россия)

Р. Вагенаар (Университет Гренингена, Нидерланды)

Я. Ваутерс (Лёвенский католический университет, Бельгия)

Ш. Го (Шанхайский университет иностранных языков, КНР)

Л.М. Гохберг (НИУ ВШЭ, Россия)

Дж.Дж. Киртон (Университет Торонто, Канада)

А.В. Кортунов (Российский совет по международным делам, Россия)

Дж. Найт (Университет Торонто, Канада)

Т.Г. Пархалина (Институт научной информации по общественным наукам РАН, Россия)

А.В. Соколов (НИУ ВШЭ, Россия)

В.Д. Шадриков (НИУ ВШЭ, Россия)

Л.И. Якобсон (НИУ ВШЭ, Россия)

РЕДАКЦИЯ

Выпускающий редактор А.В. Заиченко

Компьютерная верстка Ю.Н. Петрина

Художник А.М. Павлов

Адрес редакции

Россия, 117418, Москва,

ул. Профсоюзная, д. 33, корп. 4, ком. 308

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Телефон: +7 495 772-95-90 *23147 и *23150

E-mail: ioj@hse.ru

Web: <http://ioj.hse.ru/>

Издание зарегистрировано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, регистрационный номер ПИ № ФС 77 — 66563 от 21.07.2016

Учредитель

Национальный исследовательский университет

«Высшая школа экономики»

Тираж 170 экз.

© Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики», 2024

INTERNATIONAL ORGANISATIONS RESEARCH JOURNAL

EDUCATION • SCIENCE • NEW ECONOMY

Quarterly Journal

ISSN 1996-7845 (Print)
ISSN 2542-2081 (Online)

“International Organisations Research Journal” (IORJ) is published by the National Research University Higher School of Economics since January 2006. It is published quarterly since 2009. Generally, each issue is dedicated to one theme. The Journal is on the list of reviewed scholarly journals approved by the Higher Attestation Commission of the Ministry of Education and Science of Russia for publishing key research findings of PhD and doctoral dissertations. The journal’s main themes are: global governance and international affairs, world economy, international cooperation in education, science and innovation.

The journal’s mission is to disseminate the findings of research on global governance, international cooperation on a wide range of social and economic policies, including in the sphere of education, science and new economics, as well as creating a professional framework for discussion of trends and prognoses in these areas.

“International Organisations Research Journal” publishes academic and analytical papers by Russian and international authors on activities of international multilateral institutions: G8, G20, BRICS, OECD, the World Bank, IMF, WTO, UN, and alliances including the European Union, Eurasian Economic Union, Shanghai Cooperation Organisation and others.

The journal is aimed at researchers, analysts, practitioners in international affairs and world economics and at a wide audience interested in political issues of international affairs and global development.

The editorial position does not necessarily reflect the authors views.

Copyrights are owned by authors and editorial office. The reproduction of materials without permission of the editorial office is prohibited. The reference to the materials is obligatory.

Subscription

To subscribe to the International Organisations Research Journal contact postal department:
Catalog “Pressa Rossii”
<https://www.pressa-rf.ru>
Subscription index: **20054**

Sale

To purchase the International Organisations Research Journal contact specialized bookshop of the Higher School of Economics Publishing House.
1/20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, Russia
Tel: + 7 495 772-95-90 extension number 15429

Yaroslav Kuzminov, *Scientific Advisor*, HSE University, Russia

Marina Larionova, *Editor-in-Chief*, Professor, HSE University; Head, Centre for International Institutions Research of the Institute for Applied Economic Research, RANEPa, Russia

Olga Kolmar, *Executive Secretary*, HSE University, RANEPa, Russia

EDITORIAL COUNCIL

Andrew Baker (University of Sheffield, United Kingdom)

Alexander Sokolov (HSE University, Russia)

Andrei Kortunov (Russian International Affairs Council, Russia)

Jan Wouters (KU Leuven, Belgium)

Jane Knight (University of Toronto, Canada)

John Kirton (University of Toronto, Canada)

Leonid Gokhberg (HSE University, Russia)

Lev Yakobson (HSE University, Russia)

Robert Wagenaar (University of Groningen, Netherlands)

Shuyong Guo (Shanghai International Studies University, China)

Sven Biscop (Egmont – The Royal Institute for International Relations, Belgium)

Tatiana Parkhalina (Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Science, Russia)

Vladimir Shadrnikov (HSE University, Russia)

Yuri Borko (Institute of Europe of the Russian Academy of Sciences, Russia)

EDITORIAL STAFF

Executive editor – Anna Zaichenko

Pre-Press – Yulia Petrina

Designer – Andrey Pavlov

Address

National Research University Higher School of Economics
Office 308, 33 Profsoyuznaya Ulitsa, Building 4, Moscow, 117418, Russia

Tel: +7 495 772-95-90 *23147 and *23150

E-mail: iorj@hse.ru

Web: <http://iorj.hse.ru/>

Federal Service for Supervision in the Sphere of Telecom, Information Technologies and Mass Communications (ROSKOMNADZOR)

Reg. No. PI № FS 77 – 66563 (21.07.2016)

Publisher

National Research University Higher School of Economics

170 copies

© National Research University
Higher School of Economics, 2024

Содержание

А.П. Портанский

Опасность фрагментации
глобальной экономики нарастает7

С. Пак

Подъем протекционизма в политике США и ЕС:
как это повлияет на Восточную Азию? 21

Ф.О. Трунов

Теория и практика функционирования форматов
межправительственных консультаций: кейс ФРГ56

Регулирование цифровых платформ в странах БРИКС. Проблемы и перспективы сотрудничества

М.В. Ларионова, П.А. Доронин

Проблемы регулирования цифровых платформ:
трудности и возможности международного сотрудничества70

И.М. Попова

Регулирование цифровых платформ в Бразилии:
политический контекст согласования новых законов.....93

А.В. Шелепов, О.И. Колмар

Регулирование цифровых платформ в России 110

М.В. Ларионова, А.В. Шелепов

Индия. Формирование регулирования технологических компаний
для роста цифровой экономики 127

А.Г. Сахаров, А.В. Шелепов

Политика Китайской Народной Республики
в сфере регулирования цифровых платформ 145

А.А. Игнатов

Регулирование цифровых платформ в БРИКС: приоритеты и опыт ЮАР 161

Content

<i>A. Portanskiy</i> The Risk of the Global Economy's Fragmentation Is Growing	7
<i>S.-C. Park</i> New Era of U.S. and the EU Protectionism: How Will It Affect East Asia?.....	21
<i>Ph. Trunov</i> The Theory and Practice of Intergovernmental Consultations: The Case of Germany	56
Digital Platforms Regulation in the BRICS. Challenges and Cooperation Perspectives	
<i>M. Larionova, P. Doronin</i> Problems of Digital Platforms Regulation: Challenges and Perspectives for International Cooperation.....	70
<i>I. Popova</i> Digital Platforms Regulation in Brazil: the Political Context of New Laws Adoption	93
<i>A. Shelepov, O. Kolmar</i> Regulation of Digital Platforms in Russia	110
<i>M. Larionova, A. Shelepov</i> India. Developing Regulation of Technological Platforms for Digital Economy Growth.....	127
<i>A. Sakharov, A. Shelepov</i> China's Digital Platforms Regulation Policy	145
<i>A. Ignatov</i> Digital Platforms Regulation Framework in South Africa	161

Опасность фрагментации глобальной экономики нарастает¹

А.П. Портанский

Портанский Алексей Павлович – кандидат экономических наук, профессор факультета мировой экономики и мировой политики Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ); ведущий научный сотрудник Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова (ИМЭМО РАН); Россия, 119017, Москва, ул. Малая Ордынка, д. 17; aportanskiy@hse.ru

Аннотация

В статье исследуются причины фрагментации мировой экономики и торговли в начале XXI в. Автор рассматривает два аспекта фрагментации, которые взаимосвязаны. Первый обусловлен ослаблением ВТО и ее функции генерирования правил, что активизировало регионализацию, проявившуюся в появлении новых торговых мегасоглашений. Дальнейший прогресс последних при остающейся относительно слабой ВТО может способствовать будущей фрагментации мировой торговли, от которой проиграют в первую очередь малые развивающиеся государства. Вторым аспектом связан в значительной мере с последствиями финансового кризиса 2008–2009 гг., результатом которого явилось стремление ключевых игроков к созданию более автономных национальных экономик и обеспечению экономической безопасности с целью избежать чрезмерных издержек в случае повторения подобных кризисов. Это дало повод говорить об усилении тенденций деглобализации. Вторым аспектом также включает торговую войну США с Китаем с технологическим разъединением (decoupling) между ними; влияние геополитических факторов на торговлю; воздействие промышленной политики крупных государств на торговлю. В заключительной части статьи представлен краткий анализ негативного воздействия фрагментации на мировую экономику и торговлю. Автор приходит к выводу, что геоэкономическая фрагментация представляет собой реальную угрозу для глобальной экономики.

Ключевые слова: глобальная экономика, торговля, фрагментация, деглобализация, протекционизм, разъединение, США, Китай

Для цитирования: Портанский А.П. Опасность фрагментации глобальной экономики нарастает // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 7–20 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-01

С начала 1990-х годов наступил, как принято считать, «золотой век» глобализации. Казалось, что для дальнейшей экономической и финансовой интеграции больше нет препятствий. Преимущества глобализации представлялись очевидными и неоспоримыми. Взаимосвязь между потоками производства, потребления и инвестиций дала потребителям возможность более широкого выбора по привлекательным ценам. Компании

¹ Статья поступила в редакцию 05.02.2024.

смогли расширить свои рынки и оптимизировать эффективность цепочек поставок. Глобальные рынки капитала упростили доступ к кредитам, снизив их стоимость как для частных, так и для государственных заемщиков. Это подтолкнуло правительства многих стран к заключению взаимовыгодных партнерских соглашений.

Однако к концу второго десятилетия XXI в. «золотой век» глобализации подошел к концу. Темпы роста мировой торговли стали уступать темпам роста мирового ВВП, а трансграничные потоки капитала сократились. Своеобразным индикатором деглобализации стал Всемирный экономический форум в Давосе в 2019 г., участие в котором глав государств и правительств заметно снизилось. В первой четверти XXI в. элементы фрагментации мировой экономики и торговли в сочетании с деглобализацией становятся более заметными и все чаще привлекают внимание международных институтов, исследователей и политиков.

В указанном периоде с точки зрения доминирующих факторов можно выделить два взаимосвязанных аспекта фрагментации. Один аспект обусловлен ослаблением многосторонней системы, то есть ВТО, проявившимся прежде всего в неспособности членов организации завершить начавшиеся в конце 2001 г. торговые переговоры Доха-раунда. В результате снизилась эффективность функции ВТО генерирования правил мировой торговли, что побудило ее наиболее активных членов перейти к созданию новых форматов – мегарегиональных торговых соглашений (МРТС) и углубленных торговых соглашений нового типа, в рамках которых открылась возможность выработки правил торговли, которых пока нет в ВТО. В МРТС и углубленных торговых соглашениях нового типа многие увидели контуры будущей фрагментации мировой торговли [Aggarval, Evenett, 2013].

Второй аспект связан с последствиями финансового кризиса 2008 г., которые так и не удалось преодолеть в должной мере. Результатом кризиса явилось стремление ключевых игроков к созданию более автономных национальных экономик и обеспечению экономической безопасности с целью избежать чрезмерных издержек в случае повторения подобных глобальных кризисов. Это дало повод говорить об усилении тенденций деглобализации. Торговая война между США и Китаем, последствия пандемии COVID-19 и конфликта на Украине, выявившие неэффективность наднациональных институтов, уязвимость глобальных производственных цепочек в связи с сильной зависимостью от отдельных стран-поставщиков и значительное влияние геополитического фактора в сложившейся глобальной экономической системе, привели к замедлению процессов экономической глобализации или, другими словами, к наступлению периода так называемой *медленной глобализации* (slowbalisation)² и, соответственно, усилили тенденцию к фрагментации мировой экономики и торговли [Cernat, 2022]. В словарь политиков и бизнесменов стали входить понятия “reshoring”, “onshoring” и “nearshoring”, означавшие переосмотр и переоценку цепочек поставок в пользу политически близких стран-партнеров.

Рассмотрим оба аспекта подробнее.

Фрагментация мировой торговли как следствие ослабления ВТО

Во втором десятилетии XXI в. Всемирная торговая организация оказалась в состоянии глубочайшего кризиса, истоки которого коренятся в различном представлении разви-

² Термин “slowbalisation” стал активно распространяться после его появления в статье “The steam has gone out of globalisation” в британском еженедельнике Economist (2019 г.).

тых и развивающихся стран о роли и дисциплине ВТО в настоящем и будущем. Конкретные причины кризиса – тупик переговоров Доха-раунда, ослабление лидерской роли США, протекционизм, кризис механизма принятия решений – накапливались годами. Невозможность разрешения торгового конфликта (торговой войны) между США и Китаем с помощью традиционных инструментов ВТО явилась наиболее ярким свидетельством ослабления ВТО, в частности нормального функционирования механизма разрешения споров. В условиях кризиса многосторонней торговой системы крупнейшие игроки стали все активнее заявлять о своей способности предпринимать односторонние действия в тех случаях, когда глобальная система не справляется. Свидетельством тому стало заявление торгового представителя США Кэтрин Тай о том, что многосторонние правила ВТО оказались недостаточными для адекватного решения проблемы «нечестной торговой практики Китая и несоблюдения им правил». Поэтому она призвала к использованию новых, односторонних торговых инструментов США, чтобы добиться желаемого результата [Olson, 2022].

Отсутствие прогресса на переговорах в рамках ВТО фактически привело к блокированию функции ВТО по выработке новых правил торговли. Однако потребность в них не исчезла – продолжающийся процесс торговой экспансии потребовал правил игры в целом ряде областей, таких как торговля и окружающая среда, торговля и трудовые стандарты, электронная торговля, а также углубления уже существующих положений ВТО, например в сфере торговых аспектов прав интеллектуальной собственности (соглашение ТРИПС). Решить эту задачу в определенной мере удалось путем создания МРТС – Транс-Тихоокеанского партнерства (ТТП/ТРП), Всеобъемлющего регионального экономического партнерства (ВРЭП/РСЕР) и так называемых углубленных торговых соглашений нового типа – СЕТА (ЕС – Канада), JEFTA (ЕС – Япония), KORUS (США – Республика Корея)³. Таким образом, появление этих новых форматов стало объективной необходимостью. Вместе с тем была еще и немаловажная субъективная причина выработки этих соглашений. Она заключалась в ослаблении лидерской роли Соединенных Штатов в рамках ВТО, проявившейся уже при президенте Бараке Обаме. В Вашингтоне пришли к выводу, что значительная часть членов ВТО, прежде всего развивающиеся страны, не соблюдают правила организации, продолжая одновременно пользоваться неоправданными привилегиями своего членства, полученными при присоединении к ВТО, что в итоге сводит на нет переговорные усилия развитых стран, и в результате становится невозможной выработка необходимых новых правил.

По мере ослабления веры США в эффективность ВТО у Белого дома усилилась склонность к региональным форматам. Она достигла наивысшей активности в 2011–2016 гг., когда шли интенсивные переговоры о создании двух партнерств: ТТП и ТТИП (Трансатлантического торгового и инвестиционного партнерства). Примерно в тот же период проходили также переговоры по третьему мегасоглашению – ВРЭП. Вместе с тем необходимо отметить, что важнейшим мотивом создания первых двух партнерств ТТП и ТТИП явилось стремление Запада, в первую очередь США, к сдерживанию Китая, о чем прямо заявлял президент Обама [VOA News, 2016].

Президентство Д. Трампа нанесло очевидный урон прогрессу МРТС – одним из первых своих указов в конце января 2017 г. он вывел США из ТТП, а переговоры с ЕС по ТТИП оказались окончательно замороженными. Однако партнерство ТТП успеш-

³ Автор использует условное разделение МРТС и углубленных торговых соглашений нового типа, предложенное исследователями [Draeger, Lacey, Ramkolowan, 2014]. И во-первых, и во-вторых имеются положения, опережающие правовую базу ВТО, однако МРТС имеют как минимум трех участников, а в углубленных их может быть двое.

но трансформировалась в ВПТТП (Всеобъемлющее и прогрессивное соглашение о Транс-Тихоокеанском партнерстве) и имеет неплохие перспективы. В начале 2022 г. в силу вступило ВРЭП, ставшее самой большой в мире зоной свободной торговли с общим населением 2,3 млрд человек.

Несмотря на то что два самых амбициозных партнерства – ТТП и ТТИП – в первоначальном варианте не состоялись, ожидание их подписания вызвало серьезную озабоченность среди экспертов международной торговли, которая была обусловлена утратой ВТО своей центральной роли в регулировании торговли и генерировании правил. Ибо в случае успеха ТТП (в первоначальном виде) и ТТИП регулирование около 2/3 мировой торговли, по оценкам, могло оказаться за рамками правил ВТО. Как писал в этой связи известный исследователь международной торговли Р. Болдуин, создание мегасоглашений несет в себе хорошую и плохую новость для мировой торговой системы. Хорошая заключается в устранении так называемого эффекта «миски спагетти», когда правила разных РТС (региональных торговых соглашений) в одном регионе накладываются друг на друга. Плохая новость состоит в том, что они способны нанести ущерб управлению международной торговлей, подорвав центральную роль ВТО, что приведет к тревожным последствиям [Baldwin, 2011]. Еще более категорично высказался в этой связи другой крупнейший исследователь, Дж. Бхагвати. Он заявил, что «торговые экономисты в целом соглашаются с тем, что преференциальные торговые соглашения являются чумой для мировой торговой системы» [Bhagwati, 2013].

Ряд других ученых и экспертов призвали к принятию серьезных мер для поддержания многосторонней торговой системы, чтобы избежать сценария, при котором система будет фрагментирована. Наихудшие сценарии, по их мнению, могут привести к нарушению глобальной торговли и миру, который расколется на крупные торговые блоки, а торговые отношения будут в значительной степени основаны на относительной силе, а не на правилах. В таком мире самые мелкие игроки, особенно те, чья торговля меньше всего охвачена двусторонними или региональными соглашениями, окажутся в самом невыгодном положении [Akman, Armstrong, Dadush, 2020].

Таблица 1. МРТС и торговые соглашения углубленного типа в мировой экономике

	Доля в мировом ВВП, %	Доля в мировом экспорте, %	Доля в населении планеты, %
ТТИП	35	30	10,4
ТТП	37,5	25,7	11,4
ВПТТП	12,2	14,7	6,6
ВРЭП	30	25	30
СЕТА	18	15	6,7
JEFTA	33	16	8,0

Примечание. В таблице использованы усредненные данные, полученные автором из разных источников.

Несмотря на то что самые крупные проекты мегасоглашений ТТИП и ТТП в первоначальном виде не были реализованы, прогресс МРТС и углубленных торговых соглашений нового типа продолжился. Вступили в силу два значимых партнерства ВРЭП и ВПТТП, при этом последнее уже доказало свою привлекательность, удовлетворив в 2023 г. просьбу Великобритании о присоединении. Что касается углубленных торговых соглашений нового типа СЕТА и JEFTA, то их заключение, помимо взаимных интере-

сов сторон, следует также рассматривать как демонстрацию несогласия ЕС, Канады и Японии с протекционистской политикой Вашингтона при администрации Трампа, направленной против дальнейшей либерализации рынков, экономической интеграции. Как видно из табл. 1, на МРТС и углубленные торговые соглашения нового типа приходится заметная доля в мировом ВВП и мировой торговле, имеющая тенденцию к росту. Это дает основания предположить, что в случае дальнейшего ослабления ВТО прогресс новых форматов может повысить вероятность фрагментации мировой торговли.

Соперничество между США и Китаем – главная предпосылка фрагментации мировой торговли

Поворотным пунктом, ознаменовавшим замедление глобализации мировой экономики и торговли, можно считать финансовый кризис 2008–2009 гг., в результате которого обозначилась тенденция автономизации национальных экономик и обеспечения экономической безопасности в целях избежания высоких издержек в случае повторения глобальных кризисов. Торговая война США – Китай, пандемия COVID-19, украинский конфликт, санкции Запада в отношении России, периодическое усиление напряженности вокруг Тайваня, палестино-израильский конфликт в секторе Газа после октября 2023 г., атаки хуситов на торговые суда в Красном море с конца 2023 г. – все эти события создали новые препятствия для международной торговли и новые предпосылки фрагментации глобальной экономики.

Из перечисленных обстоятельств соперничество между Соединенными Штатами и Китаем остается основным катализатором фрагментации. Следует отметить, что нынешнему соперничеству предшествовал весьма драматический период взаимоотношений между двумя сверхдержавами.

К концу XX в. между США и КНР стал складываться своеобразный альянс весьма далеких друг от друга по своей природе экономик, в котором Китай взял на себя роль «конечного производителя», а США – «конечного потребителя». Взаимодействие между двумя странами нарастало, выгода была взаимной, и идеологические разногласия на какое-то время были оставлены в стороне. В 2001 г. Вашингтон оказал важную поддержку Пекину при присоединении Китая к ВТО. В начале 2000-х Китай начал активно приобретать американские казначейские билеты. Став их самым крупным держателем на сумму около 1,5 трлн долл., Китай превратился в надежного гаранта финансирования огромного бюджетного дефицита США. Во втором десятилетии XXI в. Китай стал одним из наиболее растущих рынков для американского экспорта.

Американский исследователь С. Роуч назвал эту глубокую взаимосвязь двух экономик «созависимостью» [Roach, 2019]. Разумеется, в Вашингтоне не сбрасывали со счетов политику и идеологию, рассчитывая путем постепенного втягивания Китая во взаимовыгодную торговлю и мировой рынок трансформировать в конечном счете внутреннее развитие Китая в сторону демократизации, углубления рыночных реформ и вслед за этим его поведение на международной арене. Однако эти планы полностью провалились, что и подготовило, наряду с некоторыми внутриэкономическими изменениями в Китае и США, почву для последующего обострения отношений.

Серьезные сигналы разрушения «созависимости» двух экономик появились осенью 2016 г. в предвыборных речах кандидата в президенты США Д. Трампа. Став хозяином Белого дома в январе 2017 г., он сразу же приступил к реализации своих угроз в отношении Китая, рассматривая его в качестве главного виновника чрезмерного внешнеторгового дефицита Америки. Встреча президента США с председателем КНР Си

Цзиньпином в апреле 2017 г. во Флориде, казалось бы, открыла пути к сглаживанию торгово-экономических противоречий. Но, как выяснилось, ненадолго. Уже к середине августа 2017 г., несмотря на призывы Пекина избежать торговой войны, президент Трамп отдал распоряжение о расследовании многочисленных эпизодов нарушений, с точки зрения Вашингтона, прав интеллектуальной собственности американских компаний в Китае [Swanson, 2017].

Однако не только проблема высокого дефицита во внешней торговле была причиной развязанной Вашингтоном торговой войны против Поднебесной. Дело в том, что с приходом Д. Трампа на пост президента перспектива превращения Китая в ближайшем будущем в мирового экономического и технологического лидера стала рассматриваться как вполне реальная, что явилось серьезнейшим морально-психологическим вызовом для сознания среднего американца, привыкшего к тому, что с начала XX в. в мире существовала только одна сверхдержава – США. Трамп с его лозунгом «Сделаем Америку вновь великой» постарался по максимуму проэксплуатировать эти чувства американцев, чтобы не допустить утраты Соединенными Штатами мирового лидерства. Добиваться поставленной цели он решил не путем обычной конкурентной борьбы, а развязав против соперника торговую войну.

Конфликт между двумя экономическими сверхдержавами отразился на состоянии большинства мировых рынков. В частности, он весьма заметно повлиял на мировой рынок сельхозпродукции, на котором началось перераспределение товаропотоков.

США, как известно, – крупнейший в мире экспортер сельхозпродукции, а Китай был вторым после Канады крупнейшим покупателем у Америки этой продукции. По данным ИТС Trade Map [ИТС, n.d.], в 2018 г. американский экспорт продукции АПК на материковый Китай сократился вдвое до менее чем 10 млрд долл. В 2019 г. он увеличился до 14 млрд долл., тем не менее все равно был значительно ниже объемов до начала торговой войны.

Противостояние Китая и США сказалось на большинстве участников мирового рынка АПК, в том числе на России. Так, по данным ФТС, в январе – марте 2021 г. Россия экспортировала в Китай 1,8 млн тонн продукции АПК, что на 57% больше, чем в тот же период 2020 г. Стоимостной объем поставок увеличился на 9,5% – до 1,09 млрд долл.⁴

Торговая война 2018–2019 гг. вынудила Вашингтон и Пекин искать компромиссы. В середине января 2020 г. торговое соглашение между сторонами наконец было достигнуто, и 14 февраля вступила в силу его первая часть [Hofman, 2020]. Двусторонняя торговая сделка могла бы оказаться более значительной, если бы за ее первой частью последовала вторая, однако этого не произошло по ряду причин, в том числе из-за последствий пандемии COVID-19, дефицита доверия между сторонами и др.

У американо-китайского торгового соглашения сразу же возникло международное измерение. Серьезное системное последствие состоявшейся первой части сделки состояло в том, что она нарушила важнейший базовый принцип ВТО – принцип взаимного предоставления режима наибольшего благоприятствования (РНБ). Поскольку Китай в рамках двусторонней договоренности с США взял на себя обязательство по увеличению импорта американских товаров и услуг на 200 млрд долл., то, согласно РНБ, ровно такие же условия должны быть распространены и на других торговых партнеров – членов ВТО (исключения возможны лишь в случаях наличия между странами зоны свободной торговли или таможенного союза).

⁴ В первом квартале российский агроэкспорт в Китай превысил 1 млрд долл. [AGROEXPORT, 2021].

На важность проблемы обратили внимание не только за пределами США, но и внутри страны. Так, уже упомянутый выше С. Роуч в своем труде «Несбалансированные. Созависимость Америки и Китая» указывал, что «американо-китайские торговые трения обладают потенциалом отмены многих из наиболее важных выгод международной торговли и глобализации». Иными словами, речь идет о попытке подрыва фундаментальных основ универсальной торговой системы, одним из неизбежных следствий которого станет фрагментация мировой торговли [Roach, 2019].

Торговая война между США и Китаем может иметь продолжение в случае, если с 2025 г. президентское кресло вновь займет Д. Трамп. Как писала в январе 2024 г. *The Washington Post*, Трамп в случае переизбрания, скорее всего, вернется к своей протекционистской политике в торговле, только в еще более жестком варианте. Этот вариант может предусматривать введение 10%-й импортной пошлины почти на весь годовой импорт из всех стран на сумму 3 трлн долл. Особому ужесточению подвергнутся ограничительные меры в отношении Китая. Трамп также поддержал идею Республиканской партии о понижении торгового статуса Китая путем лишения его в торговле с США режима наибольшего благоприятствования (в американской практике – Режим постоянных нормальных торговых отношений, PNTR), что автоматически должно повысить федеральные тарифы на китайский импорт до 40% и более [Stein, 2024].

В условиях Четвертой промышленной революции появилась еще одна серьезнейшая причина надвигающейся на мировую экономику фрагментации. Речь идет о глобальном технологическом расколе, ставшем в значительной мере следствием разъединения, расстыковки (decoupling) американской и китайской экономик. История технологического раскола отсчитывается как минимум с 2010 г., когда Китай приступил к цензурированию результатов поиска на платформе Google. Так началась эпоха двух интернетов: китайского и других стран мира. Масштабный раскол углубился вскоре после того, как президентом США в 2017 г. стал Трамп [Prime, 2020]. Начавшаяся торговая война, в свою очередь, ускорила расстыковку экономик. В мае 2018 г. китайская Huawei была внесена в черный список под видом угрозы национальной безопасности, что серьезно ограничило возможности компании закупать высокотехнологичное оборудование в США. А в августе 2019 г. в США вступил в силу запрет на закупку и использование американскими госучреждениями телекоммуникационного оборудования китайских компаний ZTE и Huawei. Соответствующие меры также распространялись на системы видеонаблюдения и оборудование китайских компаний Hytera Communications Corporation, Hangzhou Hikvision Digital Technology и Dahua Technology и их дочерних предприятий. Компании Huawei фактически была объявлена война. От работы с ними были вынуждены отказаться Google и другие американские ИТ-компании. В 2018 г. по запросу США в Ванкувере был задержан топ-менеджер Huawei Мэн Ваньчжоу под предлогом «связи с Ираном» [Corera, 2021].

Ситуация приобрела парадоксальный характер, так как обе стороны стали предъявлять взаимные технологические претензии после десятилетий углубления и развития экономических связей, когда США и Китай уже оказались в серьезной технологической зависимости друг от друга. Как указывали в этой связи многие авторитетные издания на Западе, две главные технологические державы, Китай и Соединенные Штаты, тесно связаны друг с другом, и их разъединение нанесет тяжелый экономический удар по технологическим компаниям как в США, так и в других странах [Johnson, Gramer, 2020]. По мнению бывшего министра финансов США Г. Полсона, занимавшего также пост генерального директора Goldman Sachs, в последние годы обозначилась «перспектива экономического железного занавеса... того, который воздвигнет новые стены с каждой

стороны и разрушит мировую экономику... большие части мировой экономики в конечном итоге будут закрыты для свободного потока инвестиций и торговли, если США и Китай не уладят разногласия» [Сох, 2018].

Негативные последствия фрагментации неизбежны

В 2010–2020 гг. в условиях роста геополитического соперничества торговля, как отмечалось выше, испытывает все большее воздействие геополитических факторов. В силу этих факторов государства, стремясь к экономическому и военному превосходству, вводят ограничения на торговлю чувствительными материалами и технологиями, в частности микрочипами, редкоземельными металлами и др. Это дает основания говорить о серьезном, а порой главенствующем влиянии технологий на торговлю. Яркий пример тому – промышленная политика администрации Дж. Байдена, оказывающая все большее воздействие на торговую политику США. Принятые при президенте Байдене законы «О чипах и науке», «О сокращении инфляции», «Об инфраструктурных инвестициях и рабочих местах» являются реальным свидетельством этого воздействия, так как эти законы нацелены на то, чтобы склонять инвестиционные и производственные решения в сторону интересов национальных компаний, а не в сторону партнеров.

Вступивший в силу в США 1 января 2023 г. закон о сокращении инфляции (IRA) наглядно иллюстрирует характер нынешней промышленной политики Вашингтона [Building, 2022]. Целью IRA было заявлено обеспечение лидерства США в технологиях, производстве и инновациях в сфере чистой энергии. Однако по отношению к внешним партнерам он обернулся серьезной угрозой протекционизма. Так, резко негативную реакцию IRA вызвал в Евросоюзе, где сочли, что американский закон носит откровенно дискриминационный характер по отношению к аналогичной продукции, импортируемой из других стран, и нарушает правила торговли⁵.

Если в случае IRA в США всячески отрицали намерение получить односторонние преимущества, невзирая на потенциальный экономический ущерб ближайшему торговому партнеру, то некоторые другие внешнеэкономические инициативы Вашингтона носят заметно более протекционистский характер. Среди них – стремление ограничить торговлю преимущественно надежными партнерами и «дружественными» цепочками поставок. За такой подход выступила, в частности, министр финансов США Дж. Йеллен, высказавшись в пользу френдшоринга, предполагающего акцент на ведение торговли с теми странами, которые разделяют ценности развитого мира, или западные ценности [Business Standard, 2022].

Оправдание такой политики сводится к безопасности, но для международной торговли она не что иное, как откровенный протекционизм, препятствование компаниям со стороны государства в выборе наиболее эффективного поставщика, построение менее выгодных производственных цепочек, а для потребителей – повышение цен. Наконец, это прямой шаг к нарушению уже упомянутого фундаментального принципа международной торговли – взаимного предоставления РНБ – и к фрагментации торговли. Подобную протекционистскую политику можно отдаленно сравнить с тарифным законом Смута – Хоули 1930 г., который вместо защиты экономики США лишь ускорил и усугубил Великую депрессию, став в итоге примером самого пагубного протекционизма в американской истории [Irwin, 1998].

⁵ О противоречиях, возникших между Вашингтоном и Брюсселем в связи с IRA, автор подробно писал в своей статье «ЕС – США: новые барьеры в торговле» [Portanskiy, 2023].

Понятно, что поощрение Вашингтоном френдшоринга, оншоринга и других подобных практик побуждает и его ближайших партнеров поступать аналогичным образом. В 2023 г. Европейский союз принял концепцию «стратегической автономии» президента Франции Эммануэля Макрона, которая предполагает усиление совместной европейской промышленной политики, сформулированной в таких документах, как Chips Act (производство полупроводников), Net Zero Industry Act (план ускоренного энергетического перехода ЕС), Critical Raw Material Act (надёжное обеспечение критически важным сырьем) [Barré, 2023]. Использование Россией, по мнению Брюсселя, экспорта нефти и природного газа в качестве стратегического инструмента против Евросоюза после начала конфликта на Украине, а также углубление связей России с Китаем активизировали усилия ЕС по защите ключевых секторов за счет уменьшения его зависимости от обеих стран. Более того, все больше голосов внутри Европейской комиссии и среди государств-членов призывают ЕС пойти по стопам Америки, сократив экспорт высоких технологий в Китай и ограничив интеграцию китайских технологий в Европе.

Однако подобная стратегия Европы несет в себе немалые риски, поскольку КНР способна принять ответные меры, ограничив экспорт основного сырья, необходимого для производства высококачественных полупроводников и возобновляемых источников энергии. Китай, на долю которого приходится 98% мирового производства галлия и который контролирует 68% производства германия в различных странах, уже сократил экспорт этих материалов для производства чипов в США в ответ на принятый Закон о чипах и науке, ограничивший, в свою очередь, экспорт технологий из США в Китай. Относительно недавно Китай ввел ограничения на экспорт графита – минерала, используемого в зеленых технологиях. В 2022 г., по оценкам, примерно 30% критически важного сырья в мире могло подвергаться таким ограничениям по сравнению со всего лишь 5% в 2019 г. [Javorcik, 2023].

Если ЕС ограничит передачу технологий Китаю, последний может ввести ограничения на экспорт основных видов сырья до того, как европейским странам удастся найти альтернативные источники. При этом многие критически важные полезные ископаемые, в том числе жизненно важные для перехода к зеленой экономике, производятся преимущественно странами, не связанными с Западом. Разработка новых месторождений требует времени, а экологические последствия очистки и переработки некоторых видов сырья могут снизить стремление европейцев к поиску альтернативных возможностей.

Таким образом, в последние годы в ведущих экономиках мира наблюдалась активизация новой промышленной политики, направленной на сохранение современного производства в стратегически важных отраслях. Однако, как показали некоторые исследования, выгоды даже от оптимально разработанной промышленной политики невелики и вряд ли будут способны преобразовать экономику [Irwinn, 2023]. Ибо торговые ограничения могут привести к разрушительному внутреннему повороту к протекционизму, следствием которого явится снижение экспортной выручки и, следовательно, сокращение критически важного импорта.

Описанные новые барьеры в торговле неизбежно ведут к фрагментации в глобальной экономике. Хотя оценки стоимости фрагментации различаются, ужесточение международных торговых ограничений, по данным МВФ, может привести к сокращению мирового экономического производства на целых 7% в долгосрочной перспективе, или примерно на 7,4 трлн долл. (по курсу доллара США в 2023 г.). Это эквивалентно совокупному размеру экономик Франции и Германии и в 3 раза превышает годовой объем производства в странах Африки к югу от Сахары. По сведениям, приведенным

директором-распорядителем МВФ К. Георгиевой, график одной недели в августе 2023 г. показал, что количество новых торговых барьеров, вводимых ежегодно, с 2019 г. увеличилось почти в 3 раза и составило почти 3000 в 2022 г. [IMF BLOG, 2023].

Как полагают в Итальянском институте международных политических исследований (ISPI), основные опасения по поводу геополитической фрагментации связаны с ее влиянием на глобальный экономический рост. Негативные отклонения повлияют на базовые сценарии, которые уже предусматривают снижение потенциального роста относительно предыдущих десятилетий почти во всех регионах мира в предстоящие годы. Хотя еще очень рано прогнозировать масштабы этого воздействия, первые данные оценивают потери в диапазоне от 1 до 12% ВВП, что также зависит от уровня политической напряженности и экономической фрагментации, которая будет достигнута. Серьезным последствием фрагментации является и усиление нестабильности основных макроэкономических показателей, что ведет к увеличению финансовых рисков по частному и государственному долгу и более частым всплескам инфляции [Brugora, 2023].

Другие формы фрагментации, такие как технологическая расстыковка (decoupling), нарушение потоков капитала и миграционные ограничения, также повысят затраты.

Очевидно, указанные последствия (снижение экономического роста, финансовые риски и инфляция) сильнее ударят по наиболее хрупким экономикам и социальным классам. Наконец, снизится уровень международного сотрудничества, что затруднит решение глобальных проблем и достижение общих целей, также может сократиться культурный и научный обмен с возможным замедлением или дифференцированной динамикой технологического развития.

Некоторые выводы

В начале XXI в. фрагментация становится все более заметной тенденцией глобальной экономики и торговли, будучи связанной с замедлением глобализации. Среди причин фрагментации выделяются следующие: ослабление многосторонней системы (ВТО), сопровождающееся появлением МРТС и углубленных торговых соглашений нового типа; последствия финансового кризиса 2008–2009 гг.; торговая война США – Китай и технологическая расстыковка (decoupling) двух экономик; влияние геополитических факторов на торговлю; воздействие промышленной политики крупных государств на торговлю.

Прогресс новых форматов в международной торговле в виде мегасоглашений сохраняет потенциал роста вероятности фрагментации мировой торговли. В случае дальнейшего ослабления ВТО на основе этих соглашений может образоваться несколько торговых блоков с вероятным лидерством США, Китая и ЕС. В этом случае малые развивающиеся страны окажутся наиболее ущемленными, а международная торговля во многом утратит универсальную правовую основу.

В первой четверти XXI в. глобальная экономика сталкивается с рядом новых барьеров в торговле, ставших в значительной мере следствием финансового кризиса 2008–2009 гг. и односторонних действий государств, обусловленных последствиями геополитического давления на торговлю, возросшей ролью технологий в соперничестве между государствами, акцентом на ведение торговли с теми странами, которые разделяют ценности развитого мира или западные ценности, торгово-экономическими санкциями. Подтверждением тому являются вводимые государствами ограничения на торговлю чипами, редкоземельными металлами, принцип френдшоринга и др.

В последние годы некоторые развитые страны (США, ЕС) активизировали использование новой промышленной политики, стремясь сохранить и развить современное производство в стратегически важных отраслях. Ярким примером стал принятый в США в 2022 г. закон о снижении инфляции (IRA), вызвавший возмущение и протесты со стороны ближайшего партнера – Евросоюза. Однако, как показали некоторые исследования, выгоды даже от оптимально разработанной промышленной политики невелики и вряд ли будут способны преобразовать экономику. Торговые ограничения, связанные с такой политикой, скорее всего, приведут к протекционизму, который в конечном счете ударит по национальной экономике и станет толчком к дальнейшей фрагментации.

В условиях роста экономической фрагментации торговля больше не руководствуется чисто экономическими целями. Вместо этого торговую политику все больше формируют геополитические факторы, под воздействием которых государства создают препятствия компаниям в выборе наиболее эффективного поставщика, в построении более выгодных производственных цепочек, что в итоге оборачивается повышением цен для потребителей. В этой связи международные институты отмечают, что геоэкономическая фрагментация будет дорогостоящей и негативно повлияет почти на все страны мира. Она неизбежно скажется на глобальном экономическом росте. Разрабатываемые международными и национальными институтами базовые сценарии уже предусматривают на ближайшие годы потенциальный рост, который в целом будет ниже, чем в предыдущие десятилетия, почти во всех регионах мира. Пока еще преждевременно говорить о масштабах этого воздействия, но первые количественные оценки свидетельствуют о потерях от 1 до 12% ВВП.

Важнейшим источником и катализатором фрагментации глобальной экономики и торговли является экономическое, технологическое и стратегическое соперничество двух сверхдержав – США и КНР. В первой четверти XXI в. оно проявилось в виде торговой войны, которая имела ряд негативных последствий для государств и мировой экономики в целом. В условиях Четвертой технологической революции возникла еще одна серьезнейшая причина надвигающейся на мировую экономику фрагментации – глобальный технологический раскол, ставший в значительной мере следствием расстыковки (decoupling) американской и китайской экономик. В результате обозначилась перспектива экономического «железного занавеса», который способен разрушить мировую экономику, ибо большие ее части в конечном итоге окажутся закрытыми для свободного потока инвестиций и торговли, если США и Китай не уладят разногласия. Предотвратить эскалацию этой расстыковки или разрыва могли бы переговоры по новым торговым правилам. Речь идет о возможном объединении заинтересованных стран ради выработки торгового соглашения по информационно-коммуникационным технологиям, которое было бы открыто для новых участников. В качестве основы для его выработки можно было бы использовать уже имеющееся в рамках ВТО Соглашение об информационных технологиях (The Information Technology Agreement – ИТА).

Таким образом, геоэкономическую фрагментацию следует рассматривать как реальную угрозу глобальной экономике и торговле. Вместе с тем на сегодняшний день эта угроза не является неотвратимой – процесс экономической глобализации остается доминирующим, несмотря на известное замедление, и приобретает новые черты. Так, глобальные цепочки поставок в последние годы продолжали расширяться, «горячими точками» их развития становятся, в частности, Вьетнам, Тайвань, Индонезия, что позволяет другим странам не связывать себя при выборе главного торгового партнера с одной из двух сверхдержав – Китаем или США.

Существующие риски заключаются в том, что описанные факторы фрагментации могут привести к снижению уровня международного сотрудничества, что повысит угрозу глобальной экономике и торговле.

Список источников (References)

AGROEXPORT (2021) V pervom kvartale rossijskij agrojekspert v Kitaj prevysil 1 mlrd dollarov [In the first quarter, Russian agricultural exports to China exceeded \$1 billion]. Available at: <https://aemcx.ru/2021/04/21/%D0%B2-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B2%D0%BE%D0%BC-%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0%D0%BB%D0%B5-%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B9%D1%81%D0%BA%D0%B8%D0%B9-%D0%B0%D0%B3%D1%80%D0%BE%D1%8D%D0%BA%D1%81/> (accessed 19 June 2024). (in Russian).

Aggarwal V., Evenett S. (2013) A Fragmenting Global Economy: A Weakened WTO, Mega FTAs, and Murky Protectionism: Debate. *Swiss Political Science Review*, vol. 19, issue 4, pp. 550–7. Available at: <https://doi.org/10.1111/spsr.12059>

Akman M., Armstrong S., Dadush U., Gonzalez A., Kimura F., Nakagawa J., Rashish P., Tamura A., Braga C. (2020) World Trading System Under Stress: Scenarios for the Future. *Global Policy*, vol. 11, issue 3, pp. 360–6. Available at: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12776>

Baldwin R. (2011) 21st Century Regionalism: Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules. Staff Working Paper ERSD-2011-08, Economic Research and Statistics Division, World Trade Organization. Available at: https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201108_e.pdf (accessed 17 June 2024).

Barré N. (2023) Emmanuel Macron: “L'autonomie stratégique doit être le combat de l'Europe”. *Les Echos*, 9 April. Available at: <https://www.lesechos.fr/monde/enjeux-internationaux/emmanuel-macron-lautonomie-strategique-doit-etre-le-combat-de-leurope-1933493> (accessed 17 June 2024). (in French)

Bhagwati J. (2013) Dawn of a New System. *Finance & Development*, vol. 50, no 4. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2013/12/pdf/bhagwati.pdf> (accessed 17 June 2024).

Brugora A. (2023) How Fragmentation Is Threatening the Globalized Economy. Italian Institute for International Studies, 1 August. Available at: <https://www.ispionline.it/en/publication/how-fragmentation-is-threatening-the-globalized-economy-137971> (accessed 17 June 2024).

Building (2022) Building a Clean Energy Economy: A Guidebook to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and Climate Action. December 2022. Available at: <https://www.njlm.org/DocumentCenter/View/10473/IRA-Guidebook-municipal-items> (accessed 17 June 2024).

Business Standard (2022) Yellen Calls Out China's Trade Practices During South Korea Visit. 18 July. Available at: https://www.business-standard.com/article/international/yellen-calls-out-china-s-trade-practices-during-south-korea-visit-122071801525_1.html (accessed 17 June 2024).

Cernat L. (2022) Between Deglobalisation and Slowbalisation: Where Europe Stands. Centre for Economic Policy Research (CPER), 28 November. Available at: <https://cepr.org/voxeu/columns/between-deglobalisation-and-slowbalisation-where-europe-stands> (accessed 17 June 2024).

Cherif R., Hasanov F. (2019) Le retour de la politique qui ne doit pas être nommée: principes de politique industrielle [The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy]. IMF Working Paper No 2019/074, International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Should-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710> (accessed 17 June 2024). (in French)

Corera G. (2021) Huawei's Meng Wanzhou Flies Back to China After Deal With US. *BBC*, 24 September. Available at: <https://www.bbc.com/news/world-us-canada-58682998> (accessed 17 June 2024).

Cox J. (2018) A New Cold War Is Brewing Between China and the US, Says Former Treasury Secretary Paulson. *CNBC*, 7 November. Available at: <https://www.cnbc.com/2018/11/07/economic-iron-curtain-looms-for-us-and-china-former-treasury-chief-paulsonsays-.html> (accessed 17 June 2024).

- Draper P., Lacey S., Ramkolowan Y. (2014) Mega-Regional Trade Agreements: Implications for the African, Caribbean and Pacific Countries. ECIPE Occasional Paper No 2, European Centre for International Political Economy. Available at: https://ecipe.org/wp-content/uploads/2014/12/OCC22014_.pdf (accessed 17 June 2024).
- Hofman B. (2020) Commentary: Why China Signed an Unequal Trade Deal With the US. *CNA*, 14 February. Available at: <https://www.channelnewsasia.com/news/commentary/china-us-trade-war-deal-agreement-phase-1-2-tariff-coronavirus-12417824> (accessed 17 June 2024).
- International Monetary Fund (IMF) (2023) The High Cost of Global Economic Fragmentation. *IMF Blog*, 28 August. Available at: <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/08/28/the-high-cost-of-global-economic-fragmentation> (accessed 17 June 2024).
- International Trade Center (ITC) (n.d.) Trade Map. Available at: [https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c156%7c%7c842%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c156%7c%7c842%7c%7cTOTAL%7c%7c%7c2%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1) (accessed 17 June 2024).
- Irwin D. (1998) The Smoot-Hawley Tariff: A Quantitative Assessment. *The Review of Economics and Statistics*, vol. 80, no 2, pp. 326–34. Available at: <https://doi.org/10.1162/003465398557410>
- Irwin D. (2023) Vozvrashcheniye promyshlennoy politiki [Return of Industrial Policy]. *Finance & Development*, vol. 60, no 2. Available at: <https://www.imf.org/RU/PUBLICATIONS/FANDD/ISSUES/2023/06/THE-RETURN-OF-INDUSTRIAL-POLICY-DOUGLAS-IRWIN> (accessed 17 June 2024). (in Russian)
- Javorcik B. (2023) The Great Fragmentation. *The Project Syndicate*, 11 December. Available at: https://www.project-syndicate.org/magazine/deglobalization-trend-is-a-climate-threat-by-beata-javorcik-2023-12?utm_source=Project+Syndicate+Newsletter&utm_campaign=423fabd9b7-sunday_newsletter_01_07_2024&utm_medium=email&utm_term=0_73bad5b7d8-423fabd9b7-107242922&mc_cid=423fabd9b7&mc_eid=3ec6bd5598 (accessed 17 June 2024).
- Johnson K., Gramer R. (2020) The Great Decoupling. *Foreign Policy*, 14 May. Available at: <https://foreignpolicy.com/2020/05/14/china-us-pandemic-economy-tensions-trump-coronavirus-covid-new-cold-war-economics-the-great-decoupling/> (accessed 17 June 2024).
- Olson S. (2022) Are the US and EU Losing Their Faith in Global Trade Rules? *Hinrich Foundation*, 8 March. Available at: <https://www.hinrichfoundation.com/research/article/wto/us-eu-losing-faith-in-global-trade-rules/> (accessed 17 June 2024).
- Portanskiy A. (2023) YES – SSHA. Novye baryery v torgovle [EU-USA: New Barriers to Trade]. *Modern Europe*, no 4, pp. 119–31. Available at: <http://doi.org/10.31857/S020170832304006X>. (in Russian)
- Prime (2020) WSJ: Velikij tehnologicheskij raskol [WSJ: The Great Technological Split]. 21 January. Available at: https://lprime.ru/telecommunications_and_technologies/20200121/830821149.html (accessed 17 June 2024). (in Russian)
- Roach S. (2019) *Nesbalansirovannyye. Sozavisimost' Ameriki i Kitaja [Unbalanced: The Codependency of America and China]*. Translation from English by Yu. Kapturevsky; scientific editing of the translation by T.A. Drobyshevskaya. Izd. Instituta Gajdara. Available at: <https://www.iep.ru/ru/izdatelstvo/book/2019/nesbalansirovannyye-sozavisimost-ameriki-i-kitaya.html> (accessed 17 June 2024). (in Russian)
- Stein J. (2024) Donald Trump Is Preparing for a Massive New Trade War With China. *Washington Post*, 27 January. Available at: <https://www.washingtonpost.com/business/2024/01/27/trump-china-trade-war/> (accessed 17 June 2024).
- Swanson A. (2017) Trump Administration Goes After China Over Intellectual Property, Advanced Technology. *Washington Post*, 14 August. Available at: <https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2017/08/14/trump-administration-goes-after-china-over-intellectual-property-advanced-technology/> (accessed 17 June 2024).
- The Economist (2019) The Steam has Gone Out of Globalisation. 24 January. Available at: <https://www.economist.com/leaders/2019/01/24/the-steam-has-gone-out-of-globalisation> (accessed 17 June 2024).
- VOA News (2016) Obama: US, Not China, Should Set Pacific Trade Rules. 3 May. Available at: <https://www.voanews.com/a/obama-united-states-pacific-trade-rules/3313875.html> (accessed 17 June 2024).

The Risk of the Global Economy's Fragmentation Is Growing¹

A. Portanskiy

Alexey Portanskiy – PhD, Professor of the Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University; Leading Researcher, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS); 17 Malaya Ordynka Ulitsa, Moscow, 119017, Russia; aportanskiy@hse.ru

Abstract

The article examines the reasons for the fragmentation of the world economy and global trade at the beginning of the 21st century. The author explores two aspects of this fragmentation. The first relates to the weakening of the World Trade Organization (WTO) and its rule-making function, which has intensified regionalization, as manifested in the emergence of mega trade agreements. Further progress of the latter, while the WTO remains relatively weak, may contribute to the future fragmentation of world trade, from which small developing countries will primarily lose. The second aspect is largely due to the consequences of the financial crisis of 2008–09, which resulted in the desire of key players to create more autonomous national economies and ensure economic security to avoid excessive costs in the event of future crises. This gave rise to talk about strengthening deglobalization trends. The second aspect also includes the U.S. – China trade war with technological decoupling between them, the influence of geopolitical factors on trade, and the impact of industrial policies of large states on trade. The final part of the article provides a brief analysis of the negative impact of fragmentation on the global economy and trade. The author concludes that geo-economic fragmentation poses a real threat to the global economy.

Key words: Global economy, trade, fragmentation, deglobalization, protectionism, decoupling, US, China

For citation: Portanskiy A. (2024) The Risk of the Global Economy's Fragmentation Is Growing. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 7–20 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-01

¹ This article was submitted on 05.02.2024.

Подъем протекционизма в политике США и ЕС: как это повлияет на Восточную Азию?^{1, 2}

С. Пак

Пак Санчул – профессор Высшей школы конвергентных технологий и энергетики Технического университета Республики Корея; Korea, 429–793, Kyonggi-Do, Siheung-City, 2121 JeongwangDong; scpark@tukorea.ac.kr

Аннотация

Период после января 2020 г., на который выпали пандемия COVID-19 и начало конфликта на Украине, рассматривается как «новая нормальность» глобальной политической экономики. В то же время торговая война между США и Китаем, начавшаяся в период президентства Д. Трампа и плавно перешедшая в конфликт вокруг технологий при президенте Дж. Байдене, привела к усилению протекционизма в мировой торговле. Эти глобальные конфликты активизировали дискуссию о деглобализации и реглобализации. Данные события, так или иначе, привели к росту инфляции, энергетическому и продовольственному кризису, распаду глобальных цепочек поставок, что и составляет сущность «новой нормальности», отличной от ушедшего в прошлое времени низкой инфляции и эффективно функционирующих цепочек поставок, опирающихся на международное разделение труда. Стремясь укрепить свой экономический и политический потенциал, администрация Байдена качественно переработала подход предшественников, чьим лозунгом был «Америка прежде всего» (“America First”). Администрация Байдена выбрала своим девизом «Сделано в Америке» (“Made in America”), а основой ее политики стали Закон о чипах и науке (CHIPS and Science Act; CSA) и Закон о снижении инфляции (Inflation Reduction Act; IRA) – они оба являются иллюстрацией нового витка американского торгового протекционизма. В то же время Европейский союз рассматривает возможность принятия Закона о нулевых выбросах в промышленности (Net Zero Industry Act; NZIA) и ряда других законопроектов. Гипотеза настоящего исследования состоит в том, что принятие протекционистских мер в угоду соображениям экономической безопасности дестабилизирует мировую торговлю, что может оказать негативное воздействие на экономики стран Восточной Азии. Статья представляет результаты анализа нового протекционистского тренда в политике США и ЕС. В фокусе исследования также находится протекционистская политика стран Восточной Азии в целом и Республики Корея в частности.

Ключевые слова: глобальная экономика, новая нормальность, протекционизм, торговый и технологический конфликт, США, ЕС, Восточная Азия

Для цитирования: Пак С. Подъем протекционизма в политике США и ЕС: как это повлияет на Восточную Азию? // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 21–55 (на русском и английском языках). doi: 10.17323/1996-7845-2024-02-02

¹ Статья поступила в редакцию 14.11.2023.

² Перевод статьи выполнен А.А. Игнатовым, кандидатом политических наук, старшим научным сотрудником Центра исследований международных институтов Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Введение

Несмотря на отсутствие единства мнений внутри академического сообщества, широко распространено представление, что мир движется к установлению нового глобального порядка — впервые после окончания холодной войны. Период между пандемией COVID-19 (январь 2020 г.) и началом украинского конфликта представляет собой новую разновидность нормы. В то же время торговая война между США и Китаем, начавшаяся в период администрации президента Д. Трампа и плавно перешедшая в конфликт вокруг технологий при президенте Дж. Байдене, привела к усилению протекционизма в мировой торговле. Эти глобальные конфликты активизировали дискуссию о деглобализации и реглобализации. Указанные события, будь они ожидаемыми или непредвиденными, привели к росту инфляции, энергетическому и продовольственному кризисам, распаду глобальных цепочек поставок, что и составляет сущность «новой нормальности», в отличие от ушедшего в прошлое периода низкой инфляции и эффективно функционирующих цепочек поставок, опирающихся на международное разделение труда [Benigno et al., 2022; Nye, 2022; OECD, n.d.; IMF, 2023].

Стремясь укрепить свой экономический и политический потенциал, администрация Байдена качественно переработала подход своих предшественников, опирающихся на лозунг «Америка прежде всего» (“America First”). Администрация Байдена выбрала своим девизом «Сделано в Америке» (“Made in America”), а основой ее политики стали Закон о чипах и науке (CHIPS and Science Act; CSA) и Закон о снижении инфляции (Inflation Reduction Act; IRA) — оба являются яркой иллюстрацией нового витка американского торгового протекционизма. Принятые Законы призваны коренным образом перестроить глобальные цепочки поставок и создания стоимости, особенно в сфере высокотехнологичного производства, а также вдохнуть новую жизнь в реальный сектор американской экономики, создать новые рабочие места и обеспечить экономический рост. Более того, они могут сыграть не последнюю роль в сдерживании экономической экспансии Китая как в масштабе всего мирового хозяйства, так и непосредственно в Азиатско-Тихоокеанском регионе. Параллельно с США Европейский союз также инициировал принятие Закона о нулевых выбросах в промышленности (NZIA), Закона о критически важных редкоземельных металлах (CRMA), запустил Механизм трансграничного углеродного регулирования и принял ряд других мер, которые в совокупности являются проявлениями зеленого протекционизма в отношении зарубежных партнеров [The White House, 2022a; 2023; European Commission, 2023a; 2023b].

Система международной торговли, основанная на конкуренции и открытости границ, вновь находится под ударом протекционизма, в этот раз инспирированного развитыми экономикками. Глобальные игроки критикуют Китай за его протекционистскую политику, за создание для иностранных компаний заведомо неравных конкурентных условий, что особенно характерно для финансового рынка и производства накопителей энергии. По их мнению, действия Китая приводят к дестабилизации глобальных цепочек поставок в условиях политики нулевой толерантности к COVID-19, для которой характерна низкая доступность данных. Действительной же причиной роста протекционизма является торговый дисбаланс между Западом и Востоком. Согласно имеющимся оценкам, дисбаланс в торговле между США и Китаем в период администрации Трампа снизился с 418 млрд долл. США в 2018 г. до 310 млрд долл. США в 2022 г. Однако уже в 2021–2022 гг. этот показатель увеличился сначала до 355 млрд долл. США, а затем до 382 млрд долл. США.

Дефицит торгового баланса между ЕС и Китаем следует той же тенденции начиная с 2012 г. В 2018 г. он составлял 155 млрд евро, а уже к 2022 г. возрос до 396 млрд евро

(432 млрд долл. США). В период пандемии торговый дефицит между ЕС и Китаем увеличился особенно заметно – еще в 2020 г. он составлял 182 млрд евро, а в 2022 г. возрос до 396 млрд евро, что означает почти двукратный рост [Statista, n.d.; Eurostat, 2023].

Помимо растущего дефицита торгового баланса с Китаем, США и ЕС обеспокоены его быстрым прогрессом в сфере высоких технологий, особенно в области технологий искусственного интеллекта (ИИ), телекоммуникаций, новых материалов, стратегически важных редкоземельных металлов и других, связанных с передовыми технологическими решениями, составляющими основу Четвертой промышленной революции. Реализация Китаем накапливаемого потенциала позволит ему стать не только экономической, но и военной сверхдержавой, а также ведущим политическим актором на мировой арене в самом ближайшем будущем, вследствие чего его влияние на международную торговлю станет определяющим. Принимая все это во внимание, в 2019 г. ЕС открыто заявил о том, что Китай является его экономическим соперником, а их противостояние носит системный характер. В то же время ЕС рассматривает Китай в качестве партнера и заявляет о готовности к переговорам в будущем. ЕС также не включает Китай в список развивающихся экономик. США наградили Китай статусом стратегического соперника в 2021 г., а также заявили, что Всемирный банк и Международный валютный фонд (МВФ) отныне не рассматривают его как развивающийся рынок и, следовательно, Китаю не будет предоставляться грантовая поддержка. Соперничество между Китаем, США и ЕС усиливается в глобальном масштабе, а их торговые отношения все меньше соответствуют определению партнерских. В совокупности эти обстоятельства могут дестабилизировать международный рынок и повысить производственные издержки в рамках международных цепочек поставок [European Union, 2022; Council on Foreign Relations, n.d.].

Настоящая статья посвящена рассмотрению современных трендов в мировой политической экономике и непосредственно фокусируется на проблемах международной торговли. Исследование затрагивает вопросы, связанные со второй волной протекционизма в политике США и ЕС, а также ответными мерами Китая. Кроме того, в статье также рассматривается подъем протекционизма в регионе Восточной Азии и непосредственно в действиях руководства Республики Корея. Еще одной темой статьи являются торговые стратегии США и ЕС – для обеих стратегий характерно наращивание торговых барьеров и усиление мер, направленных на стимулирование внутреннего рынка. Для достижения заявленных целей исследования применяются различные методы, в том числе метод критического анализа литературы, метод логического вывода, метод кросс-секторального анализа, а также методы качественного статистического анализа.

Анализ литературы и теоретических подходов

Наиболее влиятельные экономисты демонстрируют растущую солидарность с позицией критиков мирового либерального экономического порядка. В США и ряде других стран действительно наблюдается снижение интеллектуальной и политической поддержки свободной торговли. После мирового финансового кризиса 2008 г. (МФК) начали меняться и оценки в отношении протекционизма, что вновь особенно заметно на примерах США и ЕС.

Экономическая теория предполагает, что сравнительные преимущества и экономия на масштабе создают экономическую выгоду за счет повышения эффективности, основанной на разделении труда. Именно поэтому рост тарифов, сопровождающийся зеркальными ограничительными мерами, оказывает столь сильное воздействие на международную торговлю и приводит к замедлению экономического роста. Теория

никогда не утверждала, что свобода торговли одинаково полезна для всех отраслей и всех вовлеченных сторон. Тем не менее объем получаемых выгод позволяет победителям компенсировать убытки проигравшим. В итоге такая система становится притягательной для всех за счет роста совокупной прибыли. Именно таким образом свободная торговля способствует росту национального благосостояния стран-участниц [O'Rourke, Williamson, 2001; Rosen, 2008].

Теория утверждает, что ресурсы всегда ищут наиболее эффективное применение. Однако данный принцип не работает, когда правительства и рынки не справляются со своими задачами. В качестве примера можно привести быстрый рост экономик многих стран Восточной Азии после перехода к рыночной экономике, хотя данный тезис и подвергается нападкам со стороны критиков, которые утверждают, что эти экономики выиграли не от свободной торговли, а от экспортно ориентированного роста и высоких торговых барьеров.

Другой пример представляют страны Африки южнее Сахары, которые в основном не добились успеха в обеспечении экономического роста, причиной чего считается их ориентация на экспорт первичных продуктов: природных ресурсов, промежуточных товаров, а также рабочей силы. Разочарование многих стран Латинской Америки в неолиберальной экономической политике привело к формированию устойчивого тренда на «левизну», что в экономическом плане выражается в сравнительно большем вмешательстве со стороны государства в рыночные отношения. Многие правительства Латинской Америки отталкиваются от мысли, что мировая свободная торговля несправедлива и приводит к росту бедности, а не накоплению богатств. Иная точка зрения состоит в том, что корни современного экономического роста следует искать в процессе экономической дивергенции, который зародился на рубеже XIX и XX вв. и который в итоге и ответственен за выраженные различия между странами по показателям дохода на душу населения и в общем уровне благосостояния [Lawrence, Weinstein, 1999; Osampo, 2004; Acemoglu, 2009].

Даже в Китае после МФК можно обнаружить спад интереса к дальнейшей либерализации международной торговли и смещение внимания на формирование двусторонних связей и создание мегазон свободной торговли (ЗСТ) в Азиатско-Тихоокеанском регионе (ЗСТ), что служит цели ограничения влияния США. После МФК во всем мире наблюдается спад поддержки концепции глобализации, что приобрело особенно выраженный характер в США и Великобритании [Bouton et al., 2011; Hillebrand et al., 2010].

Еще в 1972 г. Самуэльсон [Samuelson, 2004] заявил, что совокупный выигрыш от торговли не обязательно является положительным для всех стран. Далее он развил свою идею и добавил, что экономический рост в остальном мире может нанести ущерб стране, если он происходит в секторах, которые конкурируют с ее экспортом, при этом экспортируемые товары обладают сравнительно более низкой конкурентоспособностью. В результате относительный и даже абсолютный ВВП страны на душу населения может упасть в таких условиях. Гомори и Баумоль [Gomory, Baumol, 2009] развили концепцию Самуэльсона и заявили, что в современном мире свободной торговли существует несколько возможных равновесий с совершенно разными результатами для стран. Поэтому они поддерживают протекционистскую торговую политику США [Samuelson, 2004; Gomory, Baumol, 2009].

Бхагвати [Bhagwati, 2009] выступил с критикой идеи Самуэльсона и отметил, что его подход не может оправдать протекционистскую политику США. Он также отрицает аргумент Гомори и Баумола, считая, что США не смогли выработать эффективную промышленную политику для исправления ситуации, хотя подход Гомори и Баумоля и был верен. Кругман и Обсфельд [Krugman, Obstfeld, 2009] поддерживают аргумента-

цию Бхавати в том, что это скорее эмпирический вопрос, чем факт, действительно ли рост стран Восточной Азии нанес ущерб развитым странам, хотя в теории такой сценарий вполне возможен [Bhagwati, 2009; Krugman, Obsfeld, 2009].

Экономисты разработали теоретические модели, способные подсчитать долгосрочные выгоды свободной торговли и прирост благосостояния, приобретаемого вследствие снижения или полного снятия торговых барьеров. Следуя логике этих моделей, Кругман, Брода и Вейнстайн [Broda, Weinstein, 2006] сделали предположение, что выгоды от свободной торговли для общества проявляются через общий рост товарного разнообразия и качества продукции. Тем не менее статическая модель роста за счет либерализации торговли оставляет сторонников открытых границ в уязвимом положении, поскольку подобные модели принимают во внимание только краткосрочные частичные равновесные выигрыши в эффективности [Broda, Weinstein, 2006].

Развивая указанные теоретические построения с целью определить долгосрочные равновесные выигрыши и воздействие свободной торговли на показатели экономического роста, экономисты разработали динамические модели, в основе которых лежат межстрановые регрессии. Асемоглу [Acemoglu, 2009], тем не менее, не дает четкого ответа на вопрос о связи между ростом и торговлей, поскольку имеющиеся модели указывают на наличие как позитивных, так и негативных эффектов, и, следовательно, требуется провести дополнительные эмпирические исследования. Левер и Ван дер Берг [Lewer, Van den Berg, 2007] также отмечают, что для понимания сути рассматриваемого явления требуется как дальнейшее развитие динамических моделей, так и накопление эмпирических данных. Кроме того, необходимо глубже изучить взаимосвязи между торговлей и технологическим развитием, равно как и между торговлей и институциональным развитием [Bradford, Greico, Hufbauer, 2006; Feenstra et al., 2009].

В представленной статье вместо статических мы используем динамические модели, несмотря на необходимость их дальнейшего развития и совершенствования, поскольку они дают более точные результаты. Двойственный консервативный характер теории торговли, на наш взгляд, лучше иных теоретических моделей объясняет как причины подъема протекционизма в американской торговой политике после МФК, так и особенности торговой политики администраций Трампа и Байдена. Тем не менее избранная теоретическая модель имеет свои ограничения в части выбора правильной торговой стратегии, способной обеспечить устойчивый глобальный экономический рост. На наш взгляд, применение динамической модели способно трансформировать долгосрочный тренд на принятие протекционистских мер в пользу либерализации торговой политики из соображений ожидаемого долгосрочного роста эффективности и экономического роста. В настоящей работе также приводится объяснение причин возникновения дефицита торгового баланса между США, ЕС и странами Восточной Азии в целом и его углубления в XXI в. в частности [Dunn, 2015].

Протекционизм в торговой политике США

Предыстория

Несколько лет сравнительно высокого экономического роста в преддверии МФК и усиление имущественного неравенства, заметно углубившегося сразу после кризиса, стали причиной роста популизма в политике США и ЕС, что в итоге привело к Брекзиту и победе Трампа на выборах в США. Парадоксально, но именно США и Великобритания, самые влиятельные сторонники глобализации, под воздействием долгосрочных последствий МФК, наиболее заметным из которых стал рост протекционизма, переш-

ли к политике деглобализации. В таких условиях остальному миру следует ожидать экономического спада, обусловленного ростом комбинации экономических и политических рисков. Страны Восточной Азии опасаются дальнейшего усиления тренда на деглобализацию и протекционизм из-за негативных ожиданий в отношении их собственного экономического роста.

Ключевые факторы усиления протекционизма в американской политике

После МФК протекционизм начал усиливаться в глобальном масштабе, особенно ярко проявив себя в 2015 г. Крупнейшая экономика мира, США, встала во главе это тренда, что нанесло ощутимый удар по всей мирохозяйственной системе. Нельзя отрицать, что протекционизм всегда имел место в системе международной торговли. Торговые тарифы начали постепенно снижаться в развитых и развивающихся государствах в 1980-е годы. Тем не менее в 1990-е годы возник глобальный тренд на усиление нетарифных ограничений. Принято считать, что подъем протекционизма в политике США соответствует названным трендам. Американский протекционизм оказывает существенное воздействие на другие страны в силу значительного превосходства размера экономики США над зарубежными партнерами. Таким образом, причины усиления протекционизма в политике США представляют важную исследовательскую проблему. Мы считаем, что возникновение данного тренда может быть обусловлено тремя факторами.

Во-первых, причиной перехода США к протекционистской политике могут быть имущественное неравенство, существенно усилившееся после 2000-х годов, и структура распределения доходов. Экономисты еще не пришли к единому мнению относительно того, является ли свободная торговля фактором усиления имущественного неравенства. Некоторые эксперты настаивают на том, что свободная торговля обуславливает только 20% совокупного роста неравенства в 1970–1980-е годы, когда американская торговля фокусировалась преимущественно на развитых странах глобального Севера. Со сменой направления с модели Север – Север на Север – Юг (торговля с развивающимися странами) в 1990-е годы обнаруживаются признаки негативного влияния торговли на уровень оплаты труда в сегменте низкоквалифицированного труда, в котором показатель почасовой оплаты труда находился в статичном состоянии начиная с 1980-х годов. В результате затраты на оплату труда в структуре производственных издержек стали существенно отставать от роста показателя реального ВВП на душу населения. Более того, доля располагаемого дохода 1% самых состоятельных граждан выросла к 2020 г. до отметки 20,2% против аналогичного показателя в 10,5% в 1980-е годы, в то время как данный индикатор для 50% наименее состоятельных упал за тот же период с 20,5 до 10,2%. В 2015 г. эти показатели составляли 20 и 13% соответственно. Это значит, что неравенство существенно усилилось с началом пандемии COVID-19 в декабре 2019 г. В результате показатели неравенства в 2020 г. оказались более высокими, чем в 1980-м [Alvaredo et al., 2017; Piketty, 2014; York, 2023] (рис. 1).

Во-вторых, причина может быть в подъеме Восточной Азии, изменившем торговые отношения между странами региона и США. После Второй мировой войны страны Восточной Азии достигли экономического процветания, при этом аналога Плана Маршалла для них не было. Экономические успехи этих стран были обеспечены за счет торговой экспансии, отталкивавшейся от сравнительных конкурентных преимуществ. Безусловно, рынки США и ЕС также сыграли значительную роль в стремительном экономическом подъеме восточноазиатских стран. Экономический рывок Японии

пришелся на 1960–1970-е годы. «Четыре азиатских тигра» – Гонконг, Сингапур, Южная Корея и Тайвань – продемонстрировали стремительный рост в 1980–1990-е годы. В 2000-е годы на передовые позиции вышел Китай.

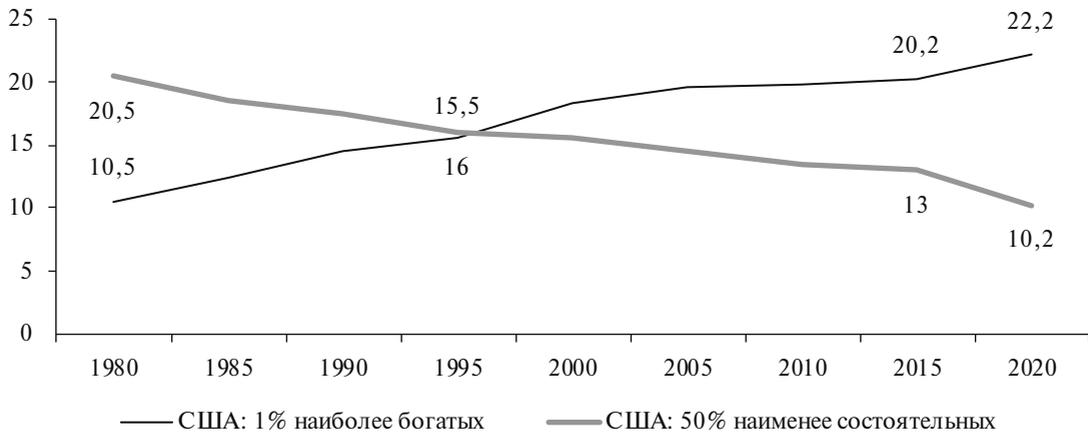


Рис. 1. Доля доходов до налогообложения в США, 1980–2020 гг., %

Источники: [Bouton et al., 2011; Hillebrand, 2010].

Правительство США считало, что вступление Китая во Всемирную торговую организацию (ВТО) могло бы способствовать укреплению гармоничной взаимозависимости в мировой торговой системе. В реальности же со временем США пришли к заключению, что Китай является их стратегическим соперником. Ощущение уязвимости еще больше усилилось в 2010 г. после выхода китайской экономики на вторую позицию в мире. Правительство США и мировое сообщество твердо убеждены в том, что Китай применяет инструменты нечестной конкуренции, следовательно, его соседи по региону – Южная Корея и Япония – могут считаться более предпочтительными торговыми партнерами. Кроме того, правительство США подчеркивает, что Китай не только экономический соперник США, он представляет собой гораздо более многоплановую угрозу. Меркантилистская политика Китая и имеющиеся в его распоряжении конкурентные преимущества привели к ослаблению реального сектора американской экономики, что может угрожать стабильности поставок военной продукции в случае открытого конфликта, поскольку американские оборонные предприятия зависят от продукции, производство которой отдано на аутсорс китайским подрядчикам [Bouton, 2011; Hillebrand, 2010].

В период администрации Обамы был введен ряд тарифных ограничительных мер, которые, однако, имели чисто регуляторный характер. В 2009 г. президентская администрация представила пакет стимулирующих экономических мер, проходивших под общим лозунгом «Покупай американское» (“Buy American”). Эти меры были не чем иным, как разновидностью протекционистской политики, направленной на максимизацию выгод, получаемых от стимулирования развития национального рынка. Этот тренд сохранился в период администраций Трампа и Байдена и воплотился в лозунгах «Америка превыше всего» (“America First”) и «Сделано в Америке» (“Made in America”), а также подкрепляющих их мер экономического стимулирования [Genereux, 2017; The White House, 2022b].

В-третьих, причиной перехода США к протекционистской политике может быть сравнительно низкая зависимость американской экономики от мировой торговли, как в случае Бразилии и Китая. Пожалуй, экономику США можно считать наименее зависящей от мировой торговой системы – в 2009, 2017 и 2021 гг. доля ВВП США, создаваемого благодаря торговле, составляла соответственно 25, 27 и 25%, в то время как показатели экономики Китая за те же годы составляли 45, 38 и 37% соответственно. Страны, зависящие от экспорта как основного источника роста, могут подвергнуться непосредственному негативному воздействию от вводимых импортных тарифов и других торговых ограничений. В условиях подъема протекционизма небольшие открытые экономики более уязвимы, чем крупные, но закрытые. В мировой экономической системе примерами первого случая могут считаться Южная Корея и Таиланд или Нидерланды, тогда как США и Бразилия будут отнесены ко второй группе. Таким образом, американская экономика в меньшей степени пострадает от введения протекционистских мер, так как мало зависит от торговых доходов. Это может объяснить, почему администрации Обамы, Трампа и Байдена обратились к протекционизму [The World Bank, n.d.] (рис. 2).

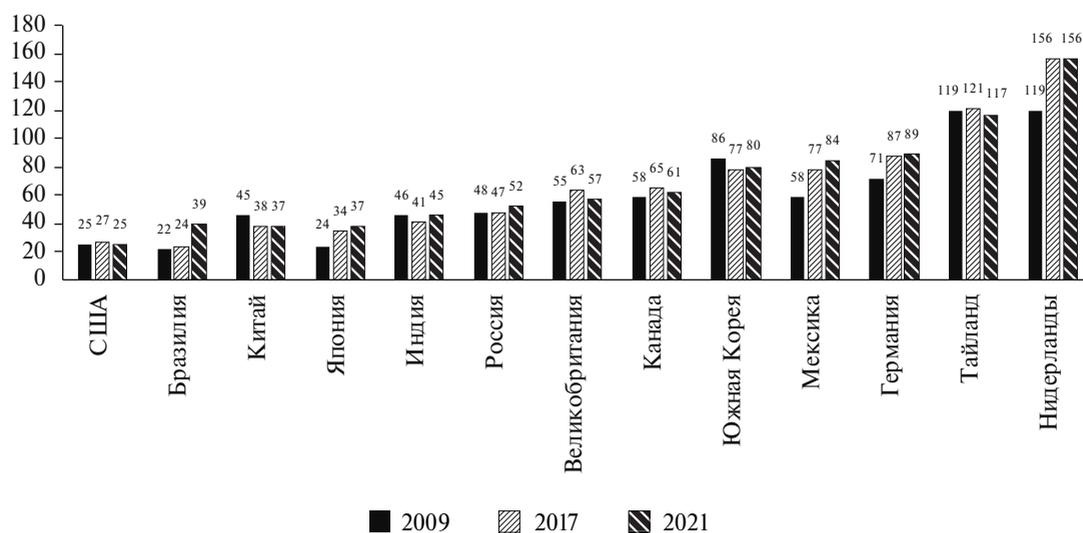


Рис. 2. Степень открытости национальных рынков, 2009, 2017, 2021 гг., %

Источник: [World Bank, n.d.].

Тенденции протекционистской торговой политики США

Пакет экономического стимулирования администрации Обамы «Покупай американское» включал 787 млрд долл. США субсидий для государственных проектов, которые предполагали использование исключительно произведенных на территории США товаров. Местные органы власти, получившие средства по Акту восстановления, должны были выполнить требование программы «Покупай американское». Выполнение этого условия представляло собой нетривиальную задачу, потому что многие продукты включали компоненты, произведенные за рубежом, что в итоге имело разрушительный эффект для сферы муниципальных закупок. Кроме того, это вполне могло привести к принятию другими странами ответных мер. Именно поэтому республиканцы настой-

чиво призывали правительство Обамы свернуть программу «Покупай американское», что, несомненно, могло считаться примером торгового протекционизма со стороны США [Palmer, 2009].

С приходом администрации Трампа в январе 2017 г. американский торговый протекционизм стал фокусироваться на создании новых рабочих мест и привлечении прямых иностранных инвестиций. Перечень принимаемых мер включал повышение тарифов на импортные товары и налоговые льготы для экспортируемой продукции. Архитекторы американского меркантилизма рассматривали международную торговлю как мир победителей и проигравших, ставя во главу угла достижение положительного сальдо торгового баланса. Правительство США критиковало Китай, Японию и Южную Корею, скептически относилось ко всем соглашениям о свободной торговле, таким как Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА) или Соглашение о свободной торговле между Республикой Корея и США (KORUS FTA). Руководствуясь данным подходом, сильно упрощающим картину реальности, Трамп распорядился прекратить участие США в Транстихоокеанском партнерстве и пошел на пересмотр условий соглашений НАФТА и KORUS – в 2020 г. между США, Канадой и Мексикой вступило в силу соглашение USMCA; условия KORUS также были изменены. В соответствии с избранным курсом США пошли на введение штрафных санкций против своих основных торговых партнеров, в частности Китая. Правительство США также оказывало давление на местных производителей, подталкивая к изменению их стратегий инвестирования за рубеж. Предпринятые США шаги наглядно продемонстрировали готовность страны пересмотреть свою роль в мировой экономике и геополитике [Genereux, 2017; Feinman, 2016; USTR, 2017a; 2017b].

Правительство Байдена заявило о том, что США привержены идее развития Индо-Тихоокеанского региона в ключе свободы и открытости, способствуя созданию прочных партнерств и поддерживая стремление к совместному процветанию, безопасности и устойчивости перед вызовами. Эта концепция легла в основу Стратегии для Индо-Тихоокеанского региона, которая также предполагала усиление регионального присутствия Европейского союза. ЕС ответил на призыв США, руководствуясь соображениями развития демократии в интересах экономической безопасности. Задачами Стратегии для Индо-Тихоокеанского региона являются обеспечение свободы и открытости региона; укрепление связей внутри региона и за его пределами; процветание стран региона; поддержание общерегиональной безопасности и устойчивости перед лицом международных вызовов [The White House, 2022c].

Для обеспечения реализации стратегии правительство Байдена представило планы действий по десяти ключевым направлениям. В интересах усиления регионального экономического сотрудничества в октябре 2021 г. на очередном ежегодном Саммите для Восточной Азии была представлена Индо-Тихоокеанская экономическая структура (ИТЭС), на основе которой строилась вся экономическая стратегия администрации Байдена. ИТЭС включает четыре базовых элемента: справедливую и устойчивую систему региональной торговли; устойчивые цепочки поставок; развитие инфраструктуры, чистую энергетику и декарбонизацию; эффективное налогообложение и противодействие коррупции. Представитель США по вопросам торговли отвечает за развитие первой опоры, а Министерство торговли США (Department of Commerce) занимается тремя другими направлениями [Goodman, Arasaingham, 2022; Natalegawa, Poling, 2022] (табл. 1).

Несмотря на изначально теплый прием со стороны союзников и партнеров США в регионе, администрация Байдена рано или поздно столкнется с проблемами в реализации каждой из четырех опор в силу значительной разницы экономических и политических

интересов региональных игроков. Представитель США по торговым вопросам заявил о том, что договоренности в рамках первой опоры будут сопряжены с принятием юридических обязательств. Это может стать весьма значительной проблемой, так как по своей природе региональная ИТЭС скорее относится к сфере ответственности органов исполнительной власти, и принимаемые для ее реализации решения не требуют обязательного одобрения со стороны Конгресса, как происходит в случае традиционных торговых соглашений. Из этого следует, что администрация президента США не может предлагать партнерам условия, исполнение которых потребует принятия поправок в американское законодательство, например в целях обеспечения большей открытости рынка. И демократы, и республиканцы выступают против заключения любых новых соглашений о свободной торговле, которые подразумевали бы большую открытость американского рынка. Это не могло не вызвать среди союзников и партнеров США обоснованных опасений относительно потенциальной уязвимости ИТЭС перед лицом присущих американской политической системе внутренних конфликтов и противоречий – США вполне могут отказаться от продолжения участия в ИТЭС в случае, если действующая или будущие администрации придут к заключению, что она более не соответствует американским национальным интересам. Таким образом, некоторые региональные партнеры США могут колебаться в процессе принятия решения о присоединении к соглашениям в области цифровой торговли, регулирования рынка труда и экологической политики, так как присоединение сопряжено с необходимостью следовать высоким обязательным согласованным стандартам, что вовсе не гарантирует странам-участникам с низким и средним уровнями ВВП на душу населения достижение каких-либо краткосрочных экономических или политических выгод [The White House, 2022d].

Таблица 1. Предметная область и административное устройство Индо-Тихоокеанской экономической структуры (ИТЭС)

Опора	Предметная область	Содержание	Ответственные государственные органы
1	Справедливая и устойчивая торговая система	Трудовая политика, окружающая среда, цифровые стандарты и др.	Представитель США по торговым вопросам
2	Устойчивые цепочки поставок	Пять ключевых отраслей промышленности: полупроводники, накопители энергии большой емкости, критически важные ресурсы и материалы, а также фармацевтическая продукция	Министерство торговли США
3	Инфраструктура, чистая энергетика и декарбонизация	Снижение стоимости энергии, получаемой из возобновляемых источников, ниже стоимости ископаемых источников; финансовая поддержка; инициатива ВЗВ («Вновь построим лучший мир»; Build Back Better World)	
4	Налогообложение и противодействие коррупции	Глобальное соглашение о минимальном размере корпоративного налога	

Источники: составлено автором на основе [Goodman, Arasaingham, 2022; The White House, 2022a; 2022d].

Администрация Байдена и особенно Министерство торговли США ожидают, что наиболее развитые экономики региона, в частности Австралия, Япония, Южная Корея, Новая Зеландия и Сингапур, присоединятся к ИТЭС и примут деятельное участие в перестройке глобальных цепочек поставок. Это особенно важно для достижения большей автономии в четырех стратегических областях промышленности: производстве полупроводников, накопителей энергии большой емкости, добыче критически важных минералов и производстве критически важных минералов, а также фармацевтической продукции. Названные сферы могут оживить реальный сектор американской экономики и укрепить цепочки поставок. Для достижения данной цели конгресс США принял Закон о чипах и науке (CSA) и Закон о снижении инфляции (IRA). Оба закона призваны обеспечить стабилизацию экономики и непосредственно оборонной отрасли. Принятые законы привели к разногласиям между США, Японией, Южной Кореей и ЕС. Далее Япония, Южная Корея, США и Тайвань объявили о запуске инициативы Chip4Alliance для сдерживания растущего влияния Китая в сфере производства чипов. Австралия, Новая Зеландия и Сингапур заявили о своей заинтересованности в обеспечении экономической безопасности в рамках данной структуры. С другой стороны, ожидается, что Индия, семь государств – членов АСЕАН и Фиджи будут более активно проявлять себя в переговорах с Министерством торговли США по трем другим предметным направлениям, руководствуясь стремлением нарастить собственное экономическое и политическое влияние. Их подход укладывается в определение *a la carte* – выбор из нескольких доступных опций с опорой на собственные приоритеты. Правительство Байдена использует региональную торговлю как инструмент поддержания экономической безопасности в соответствии с политикой «Сделано в Америке», предусматривающей возврат производств американских компаний обратно в родную юрисдикцию в интересах оздоровления реального сектора наряду с переформатированием цепочек поставок в стратегически важных отраслях. Все это есть не что иное, как новый этап развития американского протекционизма [Goodman, Reinsch, 2022; Goodman, Arasaingham, 2022; Natalegawa, Poling, 2022] (табл. 2).

Таблица 2. Этапы развития американской политики торгового протекционизма, 2009–2021 гг.

Администрация	Обама (2009 г.)	Трамп (2017 г.)	Байден (2021 г.)
Лозунг	«Покупай американское»	«Америка превыше всего»	«Сделано в Америке»
Ключевые характеристики и особенности	<p>Приоритет американской продукции в государственных закупках.</p> <p>Недостаток отдельных компонентов, которые не производятся в США, на внутреннем рынке.</p> <p>Критика со стороны республиканцев как формы протекционизма</p>	<p>Высокие тарифы на импортируемые товары из Китая и стран-партнеров.</p> <p>Налоговые льготы на экспортируемые американские товары.</p> <p>Поддержана демократами и республиканцами.</p> <p>Конфликты по торговым вопросам</p>	<p>Отказ от мегасоглашений по торговым вопросам, исключение – ИТЭС.</p> <p>CSA + IRA</p> <p>Инициатива Chip4Alliance.</p> <p>Перестройка цепочек поставок в стратегических отраслях.</p> <p>Возврат производств и восстановление промышленности. Достигнут консенсус между демократами и республиканцами о необходимости сдерживать рост Китая</p>

Источник: составлено автором.

Создание ИТЭС оказало положительное воздействие на американский торговый баланс по итогам 2023 г. Дефицит торгового баланса снизился на 178 млрд долл. США — с 951 млрд долл. (2022 г.) до 773 млрд долл. (2023 г.), благодаря росту экспорта (+35 млрд долл.) и снижению импорта (–143 млрд долл.) в течение данного периода. Дефицит торгового баланса в товарном сегменте снизился на 121 млрд долл., а профицит в сегменте экспорта услуг составил 56 млрд долл. В совокупности дефицит товарной торговли и торговли услугами снизился в 2022–2023 гг. с 3,7% ВВП до 2,8% ВВП. Наиболее выражено дефицит торгового баланса в товарном сегменте проявился в промышленности, товарах широкого потребления, производстве готовых автомобилей, их компонентов и двигателей [U.S. Bureau of Economic Analysis, 2024] (рис. 3).

Дефицит торгового баланса США в товарном сегменте сложился преимущественно под влиянием стран Восточной Азии — Китая, Японии, Южной Кореи, Вьетнама, Тайваня, Индии, Таиланда, Малайзии. Определенный вклад внесли и соседи США — Мексика и Канада. Третий по величине показатель торгового дефицита сложился в отношениях с некоторыми из стран ЕС — Германией, Ирландией, Италией, Австрией и Францией. Благодаря реализации ИТЭС торговый дефицит между США и Китаем снизился на 102,9 млрд долл. до отметки 274,4 млрд долл., однако в то же время дефицит между США и Мексикой и США и Канадой возрос на 21,9 млрд долл. и 12,2 млрд долл. соответственно, достигнув отметок 152,4 млрд долл. и 67,9 млрд долл. соответственно. Снижение торгового баланса между США и Китаем стало максимальным по сравнению с другими ключевыми торговыми партнерами. Следовательно, ИТЭС, основанная на Законе о чипах и науке и Законе о снижении инфляции, функционирует так, как было задумано, и оказывает ожидаемое воздействие на ситуацию в области производства полупроводников и накопителей энергии большой емкости — именно эти отрасли приоритизирует правительство Китая [Goodman, Reinsch, 2022; U.S. Bureau of Economic Analysis, 2024].

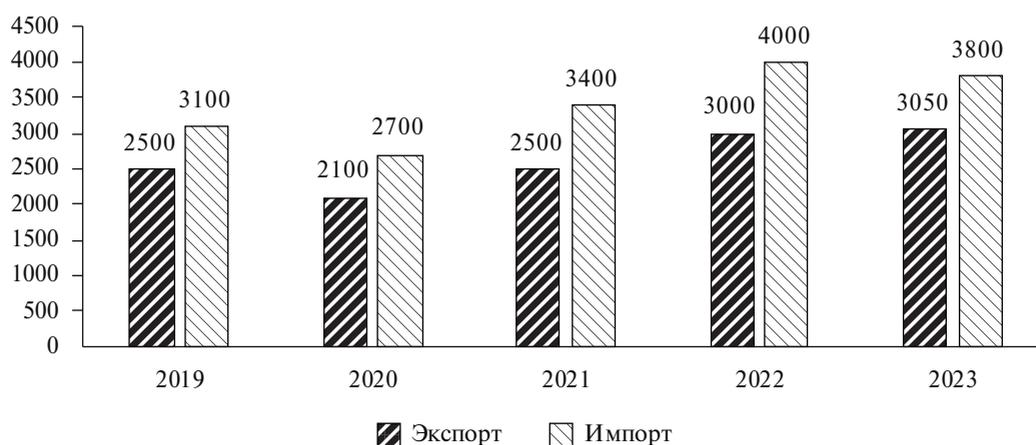


Рис. 3. Показатели международной торговли товарами и услугами США, 2019–2023 гг., млрд долл. США

Источник: [U.S. Bureau of Economic Analysis, 2024].

Китай был крупнейшим потребителем продукции полупроводниковой промышленности — в 2022 г. на его долю приходилось порядка 31,4% мирового показателя. На Китай также приходится около 15,3% импорта полупроводников, что превосходит даже

показатель импорта сырой нефти (13,5%). Около 36% экспорта США приходится на Китай (2022 г.) Под влиянием ИТЭС показатели Китая в области производства, экспорта и импорта полупроводников по итогам 2022 г. снизились до 11,6, 12 и 15,3%. Согласно данным за январь – август 2023 г., снижение данных показателей продолжилось и составило соответственно 1,4, 5,8 и 15,2% [Yu, 2023] (рис. 4).

Импорт США накопителей энергии большой емкости (литий-ионные батареи) в 2020–2022 гг. непрерывно увеличивался. Этот показатель возрос почти в 3 раза –

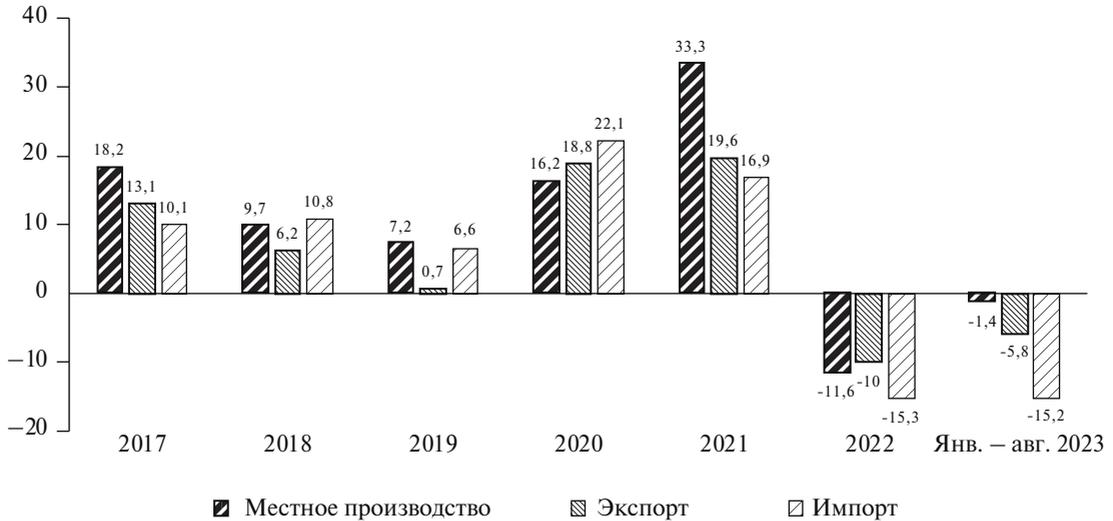


Рис. 4. Тренды в производстве и торговле полупроводниками в Китае, август 2017 – август 2023 гг., %

Источники: [General Administration of Customs RC, n.d.; Semiconductor Industry Association, 2023].

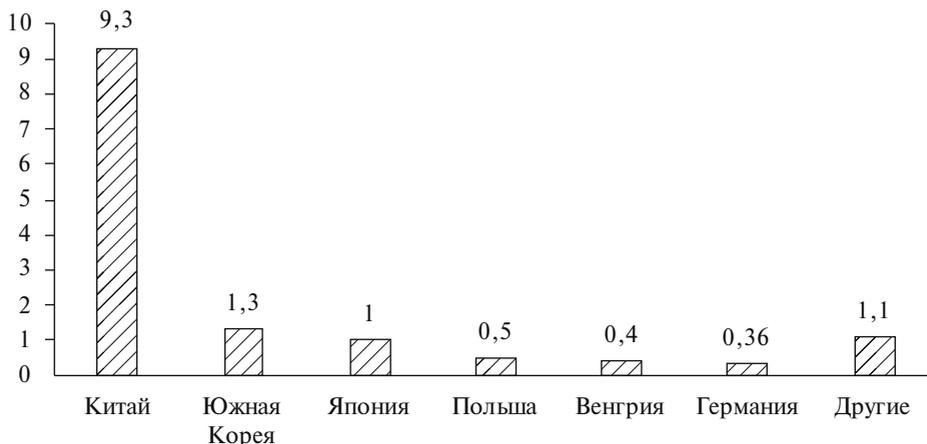


Рис. 5. Основные экспортеры накопителей энергии большой емкости в США, 2022 г., млрд долл. США

Источник: [UN Comtrade, 2024].

с 4,81 млрд долл. в 2020 г. до 13,9 млрд долл. в 2022-м. Позицию крупнейшего поставщика занимает Китай — стоимость китайского экспорта составила 9,3 млрд долл. Следующими по стоимости экспорта в США указанной продукции странами стали Южная Корея и Япония: 1,3 млрд долл. и 1 млрд долл. соответственно. ИТЭС позволяет США оказывать прямое воздействие на страны-партнеры, стимулируя их инвестировать в производство литий-ионных батарей на территории США, блокируя инвестиции со стороны Китая [Richter, 2023] (рис. 5).

Протекционизм в торговой политике Европейского союза

Предыстория

Как отмечалось ранее, МФК усилил антиглобалистские тенденции и привел к росту популярности идей, оппозиционных неолиберальной концепции свободной торговли. В этих условиях многие страны перешли к политике ограничения свободы торговли. На саммите лидеров стран «Группы двадцати», а также в ходе встреч министров финансов и глав центральных банков участники приняли решение о совместной борьбе с протекционизмом во всех его формах в интересах поддержания свободы торговли. Несмотря на открытое волеизъявление ведущих экономик мира, ВТО в своем анализе причин подъема протекционизма пришла к заключению о непосредственном влиянии усугубляющегося глобального экономического кризиса.

В прошлом ЕС подписывал соглашения с соседними странами в интересах построения региональных зон свободной торговли, а также с бывшими колониальными территориями, что в совокупности способствовало существенной переориентации торговых потоков. США и ряд других стран, напротив, использовали возможности конкурентной либерализации в процессе согласования условий амбициозных двусторонних торговых соглашений. В 2006 г. торговая политика ЕС переориентировалась на концепцию «глобальной Европы», согласно которой партнеры для формирования зон свободной торговли выбирались исходя из их рыночного потенциала, наличия барьеров для экспорта из ЕС, а также участия в торговых соглашениях с конкурентами ЕС. Позже ЕС принял новую стратегию торговой политики, которая с 2015 г. носит название «Торговля для всех» (“Trade for All”). Цель стратегии заключается в создании рабочих мест и обеспечении экономического роста без отказа от основных принципов свободной торговли [Gstöhl, 2016].

Торговая политика ЕС

Торговая политика «глобальной Европы» фокусируется на двусторонних соглашениях о свободной торговле и межблочных соглашениях, примерами которых являются соглашения с АСЕАН, МЕРКОСУР и Советом сотрудничества стран Персидского залива. На двустороннем уровне ЕС рассматривал в числе основных партнеров Индию, Японию, Россию и Южную Корею. Кроме того, ЕС участвовал в переговорах с Китаем. Для ЕС конкуренция с Китаем является своего рода проверкой способности Союза поддерживать экономический рост и занятость в условиях глобализации торговли. В 2010 г. ЕС подписал соглашение о свободной торговле с Южной Кореей, которое было ратифицировано Европарламентом. Соглашение с Южной Кореей стало первым соглашением ЕС с государством Восточной Азии, первым соглашением о свободной торговле нового типа, своего рода ориентиром для всех последующих договоренностей [de Prado, 2014].

МФК и кризис суверенного долга поставил под вопрос достижение целей стратегии «Европа 2020», сменившей Лиссабонскую стратегию. Стратегия ориентировалась на достижение «умного», устойчивого и инклюзивного роста. В этом контексте начиная с 2010 г. Стратегия для торговли, роста и международных отношений (TGWA) рассматривалась как логическое продолжение стратегии «глобальной Европы». В ней подчеркивается обоюдность принимаемых обязательств, особенно в отношении стран с развивающейся экономикой. Торговая и внешняя политики ЕС должны укреплять друг друга и поощрять своих партнеров к соблюдению прав человека, трудовых и экологических стандартов, их стремление к устойчивому развитию и привлечение инвестиций.

В рамках TGWA в число стран-партнеров были включены крупнейшие экономики мира, в частности США, Япония и Канада, а также отдельные члены АСЕАН – исключительность была обусловлена негативной оценкой результатов реализации подхода подписания торговых соглашений «блок на блок». В начале 2010-х годов протекционизм в международной торговле находился на подъеме, а состояние мировой экономики в целом оставляло желать лучшего. Ключевые экономики занимались созданием крупных торговых блоков – примерами могут служить Региональное всеобъемлющее экономическое партнерство (РВЭП) и Транстихоокеанское партнерство (ТПП). ЕС не отставал от мировых трендов – США работали над заключением ТПП, а ЕС в это время начал переговоры с Китаем по вопросу о заключении двустороннего соглашения о свободе инвестиций. В интересах укрепления трансатлантического партнерства в 2013 г. ЕС вступил в переговоры по вопросу о заключении Трансатлантического соглашения о торговле и инвестициях (ТТИР). Каждое из этих соглашений представляет собой попытку стратегической адаптации к меняющимся условиям международной торговли [Gstöhl, 2016].

В 2015 г. на фоне растущих противоречий в ходе переговоров ТТИР из-за вопросов, связанных с механизмами урегулирования споров между инвесторами и государствами, в середине срока реализации стратегии «Европа 2020», ЕС представил стратегию «Торговля для всех». В рамках новой стратегии ЕС потребовал большей подотчетности, разрешения конфликтов между действующими регуляторными нормами и споров по вопросам инвестирования, а также принятия мер для снижения ожидаемых негативных эффектов от заключения соглашений о свободной торговле. В результате соглашение ТТИР действительно приобрело большую прозрачность, что стало неотъемлемым условием всех последующих соглашений. Стратегическая цель ЕС состояла в том, чтобы при помощи торговых соглашений добиться получения конкретных выгод для экономик стран – членов Союза и местного населения, выраженных в росте занятости и общем экономическом росте [European Commission, 2021].

Для того чтобы свободная торговля оставалась справедливой, ЕС применяет все доступные инструменты обеспечения исполнения принятых участвующими сторонами обязательств. Евросоюз потребовал упразднить торговые ограничения и отказаться от несправедливых практик для того, чтобы укрепить потенциал национальных компаний. Нередко ЕС обращался в Апелляционный орган ВТО для восстановления нарушенных прав. В 2017 г. ЕС направил 21 жалобу в ВТО, которые касались действий 10 торговых партнеров. Таким образом, ЕС стал вторым по количеству обращений участником ВТО после США. Кроме того, для сохранения конкурентоспособности европейских компаний ЕС применяет инструменты защиты торговли (TDI). ЕС все больше внимания уделяет защите от протекционистских мер США, усиленных правительствами Трампа и Байдена. В 2018 г. ЕС пересмотрел свои оценки в отношении Китая и обозначил его статус как системного конкурента [Titievskaia, 2019].

Для достижения максимальных выгод от заключаемых соглашений о свободной торговле ведется активная работа между Европейской комиссией, Европейским парламентом и странами – членами ЕС. К настоящему моменту порядка 40% европейского экспорта приходится на страны, подписавшие торговые соглашения с ЕС. Таким образом, грамотное управление возможностями соглашений о свободной торговле имеет исключительную важность для ЕС, заинтересованного в создании рабочих мест и экономическом росте [European Commission, 2021; Titievskaia, 2019] (табл. 3).

В 2020 г. Европейская комиссия начала публичные консультации по обновлению политики «Торговля для всех». Потребность в обновлении торговой политики ЕС обусловлена сложившейся ситуацией. К 2019 г. стало очевидно, что рост нетарифных барьеров со стороны Китая и США, разногласия, связанные с субсидиями и деятельностью государственных предприятий, жесткие торговые конфликты и дисфункция механизма разрешения споров ВТО препятствуют поддержанию международного режима открытой и свободной торговли. Кроме того, сбои в глобальных цепочках поставок, вызванные Брекзитом и пандемией COVID-19, сильно ослабили глобальную торговую систему. Поэтому ЕС было необходимо выработать меры по решению проблемы в рамках новой торговой политики. Новая торговая политика Европейской комиссии основывается на достижении стратегической автономии и поддержании самостоятельности в решении торговых вопросов с опорой на собственные интересы и ценности. Стратегическая открытость означает, что ЕС предпочитает действовать на многосторонней основе во взаимодействии со странами-единомышленниками по всему миру. Соответственно, Евросоюзу более не требуется выбирать между США и Китаем, а нужно найти третий путь сотрудничества с двумя соперничающими державами на равном удалении. ЕС пытается выстроить более справедливые и основанные на правилах

Таблица 3. Стратегия торговой политики ЕС начиная с 1990-х годов

Период	Стратегия торговой политики	Содержание политики
1990-е годы	Этап многосторонней торговли	Принятие глобальных правил и установление международных режимов
2000–2014 гг.	Двусторонние соглашения о свободной торговле для «глобальной Европы»	Лиссабонская стратегия и ее обновленная версия. Система международной торговли, опирающаяся на ВТО
2015–2020 гг.	«Торговля для всех». Торговая и внешняя политика дополняют друг друга на основе взаимности принимаемых обязательств. Открытая и честная торговля с опорой на центральную роль ВТО в разрешении споров	Стратегия «Европа 2020» + TGWA. Обеспечение защищенности от угроз, создаваемых протекционистской политикой США. Ответные действия для сдерживания роста Китая
После 2021 г.	Новая торговая политика. Введение NZIA и CRMA	Открытость к мировой торговле в противовес росту протекционизма. Устойчивое достижение климатических целей и защита прав человека. Постоянная борьба с несправедливыми торговыми практиками и защита собственных интересов

Источник: составлено автором.

экономические отношения с Китаем и добиться от него принятия более жестких обязательств в отношении регулирования торговли. В то же время ЕС решает проблему негативных побочных эффектов, вызванных китайской политикой государственного капитализма, и работает над восстановлением баланса в двусторонней торговле [European Commission, 2020a; 2020b; Blockmans, 2021].

Основным направлением новой торговой стратегии ЕС является сотрудничество с Китаем для организации устойчивых цепочек поставок и предоставления возможностей доступа на внешние рынки компаниям ЕС, которые могут создать новые рабочие места и внести вклад в восстановление экономики ЕС после пандемии. Такой подход может укрепить как трансатлантические отношения, так и отношения ЕС и Китая. ЕС также предстоит активизировать трансатлантическое партнерство в борьбе с киберпреступностью, в формировании цифровой нормативной среды и мониторинге чувствительных иностранных инвестиций, которые приобрели характер системных вызовов под влиянием Китая. Саммит ЕС – США в 2021 г. способствовал развитию новой повестки трансатлантического сотрудничества, но возникшие из-за действий США в период президентства Трампа и де-факто усиления протекционизма в годы администрации Байдена резкие противоречия в отношениях между партнерами все еще имеют место [Blockmans, 2021; European Commission, 2021] (табл. 3).

Действия ЕС в ответ на протекционистские меры США

Американский Закон о снижении инфляции (IRA) рассматривается как поворотный пункт в экономической и климатической политике, который вызвал в ЕС дискуссии о будущем трансатлантических отношений и конкурентоспособности ЕС. На самом деле IRA – это крупнейшая инвестиция США в чистую энергию, стоимость которой к 2032 г., как ожидается, достигнет 370 млрд долл. США. Согласно положениям IRA, правительство США предоставляет компаниям-участникам различные стимулы и ограниченные штрафные санкции. Этот Закон предусматривает для национальных и международных компаний довольно много «пряников» и относительно мало «кнутов». Однако при таких обстоятельствах ЕС уже находится в невыгодном положении из-за слабости евро по отношению к доллару США, высоких цен на энергоносители, негармонизированных фондов ЕС, сложного регулирования и т.д. Поэтому весьма вероятно, что IRA может спровоцировать дальнейшее перемещение бизнеса компаний из ЕС в США в ключевых и стратегических отраслях [Brunswick Geopolitical, 2023].

Ожидается, что IRA принесет большой объем внутренних и зарубежных инвестиций в зеленые отрасли США, которые будут осуществляться не только производителями электромобилей, но и другими компаниями, работающими в сфере зеленых технологий. Пока неясно, будет ли это оформлено как новая версия протекционизма в правительстве Байдена, потому что зеленый переход в целом рассматривается не как игра с нулевой суммой, а как выгодное для всех предприятие. Поэтому и возможные контрмеры ЕС также не до конца определены. Европейская комиссия представила свои неофициальные контрмеры против IRA в феврале 2023 г., которые вошли в так называемый Промышленный план «Зеленой сделки» (GDIP). План включает четыре основы: снижение бюрократических издержек, кадровое развитие, торговлю и фондирование [Holzhausen, 2023].

Три основных направления – дебюрократизация, кадровое развитие и торговля – являются обычными инициативами в этих областях, но есть и новые политические меры, которые включают создание системы единого окна для получения разрешений с минимальным периодом согласования и регулятивные «песочницы» для стартапов.

Кроме того, в программу включены меры поддержки талантов и развития навыков в области зеленых технологий, что также является частью пакета мер, принимаемых в рамках IRA. Что касается торговли, то, несмотря на протекционистские меры, принятые в рамках IRA, упоминания о торговле с США нет. Последнее, но не менее важное, – это различные виды финансирования. К ним относятся уже утвержденные 250 млрд евро из Фонда восстановления и устойчивости (RRF) для зеленого перехода и 270 млрд евро, выделяемые в рамках Плана REPowerEU, которые в сумме составляют более 520 млрд евро и значительно превышают фонд IRA. В ответ на действия США в рамках реализации IRA ЕС может также использовать свой годовой бюджет через фонды сплочения и различные другие программы, такие как Horizon Europe, Invest EU, Innovation Fund и т.д., несмотря на их более широкую сферу применения, чем непосредственно «Зеленый переход» [Holzhausen, 2023] (табл. 4).

Таблица 4. Сопоставление американского Закона IRA и европейского GDIP

	IRA (США)	GDIP (ЕС)
Инвестиции	370 млрд долл. США	250 млрд евро (RRF) 270 млрд евро (REPowerEU) Годовой бюджет (Фонды сплочения) Разнообразные программы и фонды (Horizon Europe, Invest EU, the Innovation Fund)
Всего	370 млрд долл. США	520 млрд евро + средства фондов и бюджета ЕС

Источник: составлено автором.

GDIP следует рассматривать как прагматичный ответ Европейской комиссии на протекционистские меры IRA и попытку консолидации позиций стран-членов против угрозы американского торгового протекционизма. Такой подход может помочь ЕС выиграть время. Однако он не является правильным выбором в контексте реализации долгосрочной стратегии зеленого развития, борьбы с климатическим кризисом и адаптации к новой геополитической реальности, сформировавшейся после начала украинского конфликта. Цель GDIP – перевод производственной экосистемы ЕС на модель углеродного нуля в интересах привлечения инвестиций и обеспечения лидерства в промышленном производстве в будущем. Для реализации этих приоритетов Европейская комиссия представила Закон о промышленности с нулевым энергопотреблением (NZIA) в феврале 2023 г. и Закон о критических сырьевых материалах (CRMA) в марте 2023 г., которые направлены на улучшение инвестиционного климата, снижение административных издержек, облегчение доступа к рынкам и обеспечение стабильности поставок критически важных сырьевых материалов [Brunswick Geopolitical, 2023; Holzhausen, 2023; European Commission, 2023a; 2023c].

Принятие надлежащих контрмер в связи с принятием в США Закона CSA, государственные инвестиции в рамках которого составляют порядка 53 млрд долл. США, также является вызовом для ЕС. Полупроводниковые микросхемы считаются стратегическими активами для ключевых промышленных цепочек создания стоимости, особенно в высокоавтоматизированных транспортных средствах, облачных технологиях, Интернете вещей (IoT), средствах связи, космической промышленности, оборонной отрасли, суперкомпьютерах и т.д. В 2020 г. в мире был произведен 1 трлн микрочипов, а доля рынка микрочипов ЕС составит около 10% от мирового. Европейская комис-

сия подчеркнула, что к 2030 г. европейская промышленность ожидает двукратный рост спроса на микрочипы по сравнению с 2022-м. Это отражает растущую важность полупроводников для промышленности и общества. ЕС будет очень сложно удовлетворить растущий спрос из-за разрывов в цепочках поставок полупроводников, возникших в период пандемии. Кроме того, ЕС зависит от импорта полупроводников из стран Восточной Азии, в частности Южной Кореи и Тайваня [European Commission, n.d.].

В целях укрепления мощностей по производству полупроводников в ЕС Европейская комиссия в феврале 2022 г. после публикации отчета European Chips Survey Report представила Европейскому парламенту и Европейскому совету предложение о Европейском законе о чипах (European Chips Act, ECA). Цель ЕС – к 2030 г. производить вдвое больше полупроводниковой продукции, чем в 2022 г. Это позволит удовлетворить внутренний спрос. Для реализации поставленной задачи ЕС привлечет более 43 млрд евро частных и государственных инвестиций. Кроме того, совместно с государствами-членами и международными партнерами Евросоюз разработает меры по подготовке и реагированию на любые будущие сбои в цепочках поставок [European Commission, n.d.].

Анализ американской и европейской протекционистской торговой политики и их влияния на экономики Восточной Азии

Американская протекционистская политика и ее воздействие на экономики Восточной Азии

Американская торговая политика перестроилась на протекционистскую модель в период администрации Трампа, что привело к возникновению жестких противоречий по торговым вопросам с основными зарубежными партнерами, в особенности с Китаем, а также с Евросоюзом, Японией, Канадой, Южной Кореей и др. Этот тренд сохранился и в период администрации Байдена и расширился на сферу высокотехнологичной продукции: полупроводников, накопителей энергии большой емкости, критически важных материалов и товаров, фармацевтической продукции, в особенности базовых ингредиентов, необходимых для локализации производства [Park, 2021; Pederson, 2021; Steinberg, Tan, 2022].

Эти отрасли должны быть обеспечены внутренними цепочками поставок и добавленной стоимости с опорой на основных союзников в Индо-Тихоокеанском регионе – Японию и Южную Корею. Перечисленные отрасли считаются стратегически важными для национальной безопасности США. Правительство США настоятельно рекомендовало своим союзникам, производящим полупроводники и аккумуляторы большой емкости, строить новые производственные мощности и расширять уже существующие на территории США в соответствии с реорганизацией глобальных цепочек поставок и глобальных цепочек создания стоимости. США одновременно проводят политику рещоринга для возрождения собственной обрабатывающей промышленности. Для этого в 2021 г. правительство США приняло Закон о чипах и науке и Закон о снижении инфляции, которые были утверждены Конгрессом США в 2022 г. Эти нормативно-правовые акты являются основными инструментами для реализации ИТЭС в соответствии с Индо-Тихоокеанской стратегией. ИТЭС отличается от обычных соглашений о свободной торговле, поскольку подразумевает в первую очередь не расширение доступа на американский рынок для стран-подписантов, а наращивание экономического сотрудничества и объединение экономического и технологического потенциалов для пере-

стройки глобальных цепочек поставок и создания стоимости в противовес растущему влиянию Китая [Wolf, 2020; The White House, 2022a; 2022b; Pederson, 2021].

Правительство США ожидает, что Закон о чипах и науке будет способствовать притоку «умных» инвестиций от внутренних и международных инвесторов на американский рынок. После одобрения Закона в 2022 г. американские компании, такие как Micron, Qualcomm и Global Foundries, заявили о намерении инвестировать в производство полупроводников на территории США не менее 40 млрд долл. США и 4,2 млрд долл. США соответственно. Micron собирается обеспечить не менее 40 тыс. новых рабочих мест; другие представители отрасли собираются довести долю производимой в США продукции до 50% в течение последующих пяти лет. Администрация Байдена добилась привлечения иностранных инвестиций на сумму более 100 млрд долл. США, преимущественно из Южной Кореи, Японии и Тайваня с момента начала его президентского срока. К концу 2022 г. частные инвесторы из 20 стран мира уже заявили о готовности инвестировать порядка 210 млрд долл. США в производство указанной продукции на территории США. Американское руководство ожидает, что Закон CSA поможет нарастить расходы на НИОКР и будет способствовать обеспечению технологического лидерства страны в производстве компонентов, без которых невозможно производство широкой линейки продуктов – от автомобилей и бытовых приборов и до техники военного назначения [The White House, 2022a; Casanova, 2022].

Закон о чипах и науке позволил обеспечить приток финансирования в НИОКР (порядка 52,7 млрд долл. США), а также развитие производства на территории США. Из этой суммы 39 млрд долл. США будут направлены на поддержку американских компаний и производителей из стран-партнеров, а также 2 млрд долл. США – на поддержание полупроводниковых систем прошлых поколений, используемых в военных целях. Кроме того, 13,2 млрд долл. США планируется направить на научно-исследовательскую деятельность и кадровое развитие, а 500 млн долл. выделить на обеспечение безопасности информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и цепочек поставок полупроводников. CSA также способствует развитию американских инноваций в области беспроводных коммуникационных сетей, предполагая выделение дополнительных инвестиций в размере 1,5 млрд долл. США в создание открытых и взаимосовместимых сетей радиодоступа. Кроме того, планируется предоставить 25%-ю налоговую льготу на капитальные затраты в производство полупроводников и сопутствующего оборудования американскими и зарубежными компаниям, инвестирующим в американский рынок. По оценкам правительства Байдена, эти инвестиции помогут обеспечить безопасность американских цепочек поставок и создать десятки тысяч рабочих мест в строительстве и высококвалифицированном производстве [The White House, 2022a; Kannan, Feldgoise, 2022] (табл. 5).

Тем не менее CSA трудно воспринимать как благотворительный обед для всех заинтересованных. CSA опирается на строгий свод правил и требует от всех получателей помощи значительных инвестиций в рабочую силу, а также создания возможностей для малого бизнеса и развития прежде неблагополучных сообществ. Кроме того, стимулы для производителей полупроводников должны поддерживать справедливый экономический рост и развитие. В то же время CSA предусматривает систему сдержек, не позволяющих получателям льгот строить предприятия в Китае и других проблемных странах, а также осуществлять обратный выкуп акций или выплачивать дивиденды акционерам. И последнее, но не менее важное, – это поддержка профсоюзных организаций в строительной отрасли, в частности через требование поддерживать преобладающие ставки оплаты труда в соответствии со стандартом Дэвиса – Бэкона на объектах, построенных на средства, выделенные в рамках программы государственной поддержки. Эти меры

являются протекционистскими по своей природе. Они подразумевают введение нетарифных барьеров на экспорт технологий в Китай, а также ряд рыночных ограничений для компаний из Южной Кореи, Японии и Тайваня [The White House, 2022a].

Таблица 5. Инвестиции, предусмотренные Законом о чипах и науке (CSA), а также ожидаемые частные инвестиции

Фонды / типы инвестиций	Программа	Объем инвестиций
Фонд CSA	Стимулирование производства	39 млрд долл. США
	НИОКР	11 млрд долл. США
	Развитие рабочей силы	2,2 млрд долл. США
	Безопасность ИКТ	500 млн долл. США
	Всего	52,7 млрд долл. США
Общественный фонд развития поставок технологий беспроводной связи	Открытые и интероперабельные сети радиодоступа	1,5 млрд долл. США
Корпоративные инвестиции	Micron (США)	40 млрд долл. США
	Qualcomm & Global Foundries (США)	4,2 млрд долл. США
	Samsung Electronics (Южная Корея)	17 млрд долл. США
	SK Siltron CSS (Южная Корея)	300 млн долл. США
	Kanto/Chemtrade JV (Япония)	250 млн долл. США
	TSMC (Тайвань)	40 млрд долл. США

Источник: составлено автором на основе [White House, 2022a; Casanova, 2022; Kannan, Feldgoise, 2022].

Учитывая жесткие ограничения, все получатели средств, в соответствии с Законом о чипах и науке, не могут экспортировать в Китай полупроводники и 14 наименований продукции на основе нанотехнологий, а также не могут устанавливать в Китае новейшее оборудование для производства полупроводников в течение последующих десяти лет. Кроме того, от них требуется предоставить информацию об ожидаемой доходности, соотношении запасов и т.д., — иными словами, все то, что в обычных условиях считается коммерческой тайной. В результате Китай может столкнуться с трудностями в приобретении полупроводниковой продукции высокого уровня для высокотехнологичных отраслей промышленности, что, скорее всего, приведет к ослаблению его глобальной конкурентоспособности в долгосрочной перспективе. В то же время южнокорейские производители полупроводников должны получать ограниченные по времени специальные разрешения на регулярное обновление оборудования на своих заводах в Китае, а американским и японским производителям основного оборудования запрещено экспортировать высокотехнологичную продукцию в Китай [Fitri, 2022].

Санкции в случае нарушения Закона о чипах и науке распространяются как на получателей государственной поддержки, так и на тех, кто не получает прямое государственное финансирование. Таким образом, CSA рассматривается как де-факто протекционистская мера по отношению к Китаю во имя экономической безопасности, направленная на перестройку цепочек поставок внутри США и среди их партнеров. Реальные экономические последствия CSA для Южной Кореи, Японии и Тайваня еще

не проявились. Несомненно, он обернется для них большими экономическими потерями, поскольку Китай – крупнейший рынок полупроводниковой продукции в мире, и американский рынок не может полноценно заменить китайский. Экономический ущерб Южной Кореи заметен из-за высокой доли полупроводниковой промышленности в национальной экономике, которая в 2022 г. составила около 20%, и доли этого типа продукции в структуре экспорта в Китай – 41% от общего объема полупроводниковой продукции в том же году. По прогнозам Корейского института развития (KDI), темпы экономического роста Южной Кореи снизятся на 0,78%, если южнокорейский экспорт полупроводниковой продукции сократится на 10%. В результате в 2023 г. ВВП Южной Кореи вырастет всего на 1,4%, что является одним из самых низких показателей экономического роста за весь период начиная с 1962 г. [The White House, 2022a; Fitri, 2022; KDI, 2023; KITA, 2023; ВОК, 2024] (рис. 6).

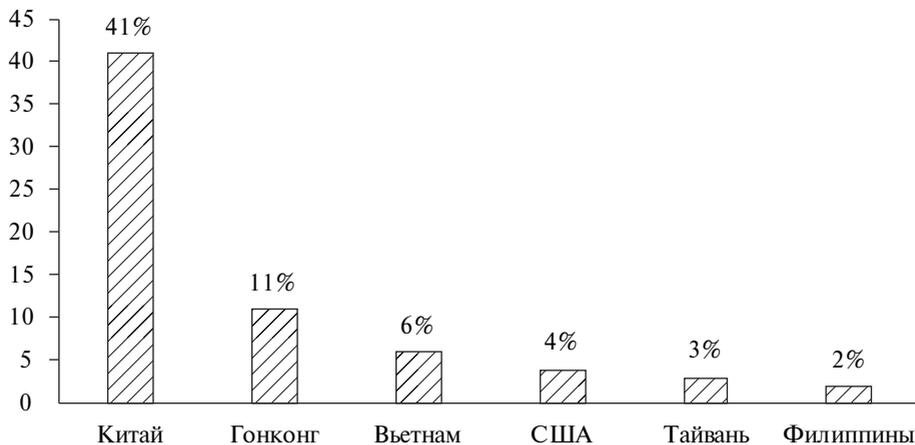


Рис. 6. Страновая структура экспорта полупроводников из Южной Кореи, 2022 г., %

Источник: [KITA, 2023].

Несмотря на то что правительству США удается поддерживать производство полупроводниковой продукции для внутреннего спроса, не все выявленные проблемы решены полностью. Себестоимость полупроводниковой продукции, произведенной в США, может быть на 50% выше, чем в Китае, и примерно на 30% выше, чем в Южной Корее и Тайване. Если американские компании будут использовать полупроводниковые продукты, произведенные только в США, для производства конечных товаров, общая стоимость производства возрастет, а возросшие издержки лягут на плечи американских потребителей, что в конечном итоге приведет к росту инфляции. В результате цена нового смартфона Apple с полупроводниковыми компонентами, произведенными в США, увеличится примерно на 100 долл. США с 527 долл. США (модель iPhone 14 Plus), что на 19% выше стоимости предыдущего продукта [Mullaney, 2023].

Закон о снижении инфляции представляет собой еще один столп американского протекционизма. Он был подписан в августе 2022 г. и предусматривает инвестиции в объеме 391 млрд долл. США в виде налоговых льгот и субсидий для компаний, работающих в области энергетики и климатических технологий. Закон направлен на то, чтобы вывести экономику США в лидеры в области экологически чистой энергии. Он

предусматривает значительную поддержку, в том числе программу стоимостью 15 млрд долл., направленную на развитие производства электромобилей и зарядной инфраструктуры в США, а также субсидирование налоговых кредитов в размере 7500 долл. и 400 долл. для потребителей при покупке новых и подержанных электромобилей соответственно с учетом уровня доходов и розничных цен. Кроме того, программа предусматривает восстановление устаревшей инфраструктуры и оживление упадочных регионов, в основном в горнодобывающей и обрабатывающей промышленности [Monier, 2023].

Реакция на Закон о снижении инфляции не была однозначной. Позитивная точка зрения заключается в том, что Закон будет способствовать глобальному сокращению выбросов парниковых газов и стимулировать использование чистых энергоресурсов за счет снижения стоимости технологий и установок. С другой стороны, предлагаемые меры могут привести к росту инфляции за счет повышения цен на энергоносители. Американские субсидии могут спровоцировать жесткую конкуренцию между странами-участницами, в основном ЕС, Южной Кореей и Японией. Другим следствием может стать усиление американского протекционизма США, исключающего китайские инвестиции в производственные мощности и инфраструктуру. Кроме того, Закон обязывает закупать минеральное сырье для аккумуляторов только в США или в странах-партнерах, с которыми США имеют соглашения о свободной торговле, так что электромобили, произведенные в Китае и России, не будут допущены к ввозу на американский рынок [Sahay, 2022; Spencer, 2022; Monier, 2023].

Согласно предварительным подсчетам, фискальное воздействие Закона о снижении инфляции будет положительным на горизонте до 2031 г. Ежегодное сокращение дефицита с учетом процентов может вырасти почти до 70 млрд долл. США к 2031 г., а совокупное сокращение дефицита составит более 325 млрд долл. США в период с 2022 по 2031 г. Более того, по прогнозам МПТ, Закон может обеспечить создание около 912 тыс. новых рабочих мест в год в течение 10 лет за счет ежегодных частных и государственных инвестиций в размере 98 млрд долл. США [Lala, Chakraborty, 2022; Sahay, 2022] (рис. 7).

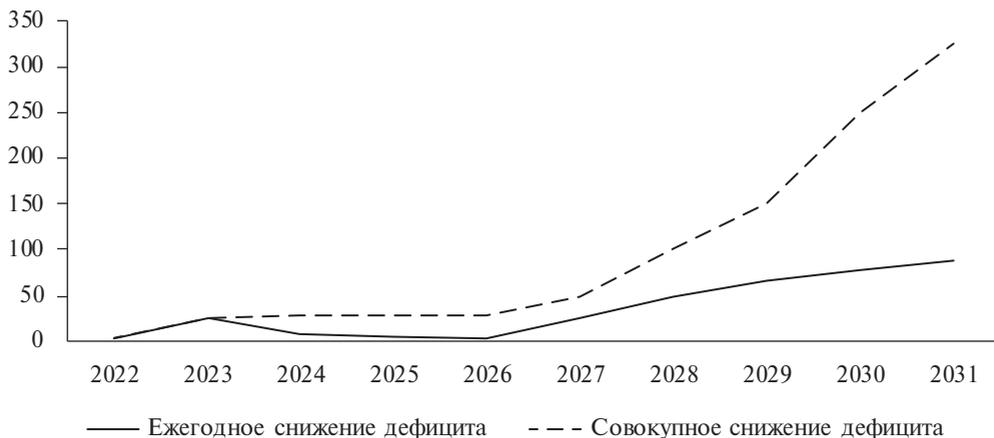


Рис. 7. Фискальное воздействие Закона о снижении инфляции, 2022–2031 гг., млрд долл. США

Источники: [Congressional Budget Office (CBO), Committee for a Reasonable Budget (CRB), 2022].

Правительство Байдена считает, что Закон о снижении инфляции может негативно повлиять на Китай, а также сдерживать его стремительную экспансию в Индо-Тихоокеанском регионе, лишив его прямого доступа на рынок США в области электромобилей, емкостных батарей и чистой энергии. IRA позволяет проверять китайские электромобили, литиевые аккумуляторы и солнечные батареи и контролировать их импорт. Тем не менее IRA не обеспечивает строгий контроль за солнечной фотовольтаической (PV) продукцией из-за высокой зависимости цепочки создания стоимости от производимых солнечных элементов, которая составляет в среднем 87,5%. Поэтому китайские производители фотоэлектрических элементов решили инвестировать 600 млрд долл. США в строительство заводов в Огайо, Техасе и т.д., чтобы расширить свою долю на рынке, получая при этом субсидии в рамках IRA. IRA не исключает китайские компании из числа производителей фотоэлектрической продукции, как это происходит с емкостными батареями. В итоге экспорт китайских электромобилей, батарей и фотоэлектрических элементов в США вырос на 88,1% в первом квартале 2023 г. [General Administration of Customs PRC, n.d.; Yuen, 2024] (рис. 8).

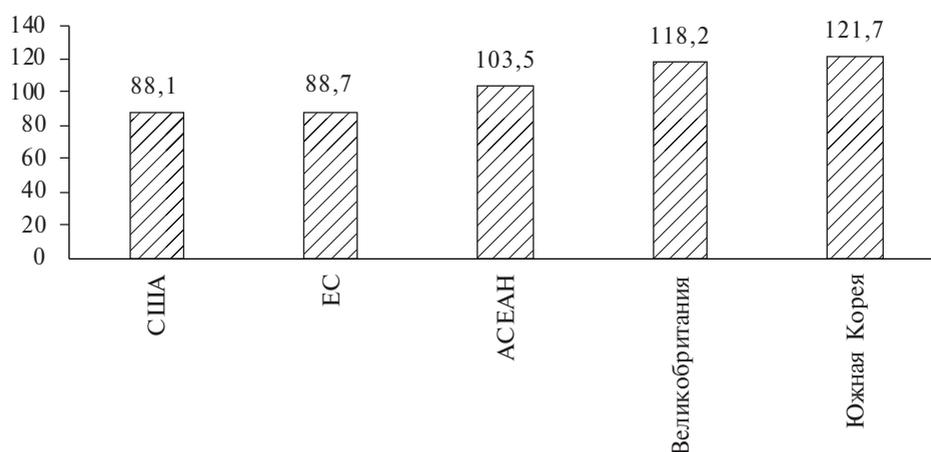


Рис. 8. Коэффициент увеличения экспорта китайских электромобилей, аккумуляторов и солнечных батарей на основных рынках Китая, 2023 г. (первый квартал), %

Источник: [General Administration of Customs PRC, n.d.].

Южнокорейские компании, работающие в области чистых источников энергии, и автопроизводители с производственными мощностями в США могут получить экономические выгоды благодаря Закону о снижении инфляции. Южнокорейские компании, производящие солнечные батареи в США, а также компании, производящие электрогенераторы и системы накопления энергии, могут повысить конкурентоспособность благодаря налоговым льготам, предусмотренным этим законом. С другой стороны, компании, производящие аккумуляторы в США, должны снизить свою высокую зависимость от Китая в поставках критически важных материалов и компонентов. Из-за высокой зависимости от Китая южнокорейские и японские производители электромобилей, например Hyundai, Kia, Toyota и т.д., не смогли получить налоговые льготы, тогда как немецкий автопроизводитель Volkswagen преуспел в получении субсидий. Чтобы претендовать на налоговые льготы, электромобили должны собираться в США, а также использовать 40% сырья для батарей и 50% компонентов из США или стран – партнеров США, согласно соглашениям о свободной торговле.

Эти показатели будут постепенно увеличиваться до 80 и 100% соответственно к 2029 г. В итоге уже в 2023 г. ни один электромобиль, произведенный в Южной Корее, не будет удовлетворять условиям IRA [Kim, 2022] (рис. 9, 10).

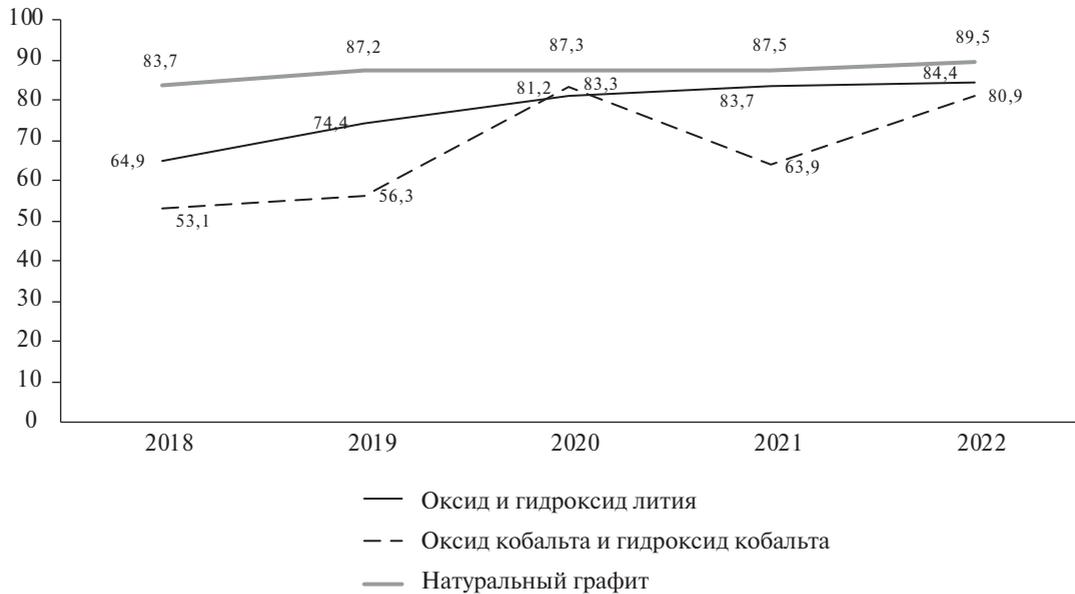


Рис. 9. Доля зависимости южнокорейских производителей аккумуляторов от поставок сырья из Китая, 2018–2022 гг., %

Источник: [KITA, 2023].

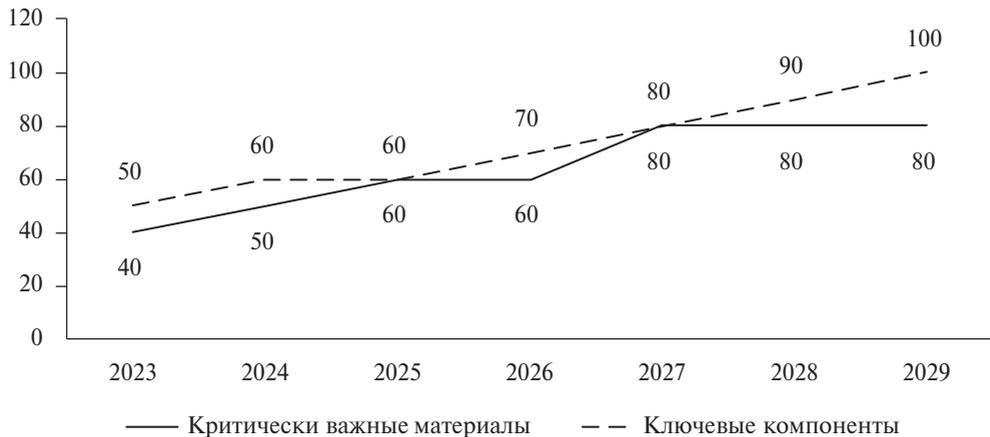


Рис. 10. Требуемая доля сырья и компонентов американского происхождения для получения субсидий на производство «чистых» транспортных средств, 2023–2029 гг., %

Источник: [US Congressional Research Service, 2022].

Фактически у южнокорейской аккумуляторной и автомобильной промышленности нет иного выбора, кроме как продолжать инвестировать в производственные

мощности в США, чтобы получить экономические выгоды от IRA. Более того, перед южнокорейскими производителями стоит серьезная задача локализовать и диверсифицировать поставки ключевых материалов и компонентов, чтобы снизить высокую зависимость от Китая. Эти задачи стоят и перед японской промышленностью. Нестабильность глобального инвестиционного климата, связанная с ростом риска фрагментации торгового пространства, также является препятствием для наращивания инвестиций. Южная Корея и Япония имеют общие производственные связи с США и Китаем. Поэтому усиление торговых барьеров между США и Китаем может оказать негативное влияние на их экспорт в указанные страны [Kim, 2022; Но, 2023].

Реакция Китая на принимаемые меры носит неоднозначный характер. IRA рассматривается как де-факто протекционистская мера, направленная на предотвращение дальнейшего укрепления китайских производителей в отрасли производства емкостных батарей и электромобилей на американском рынке. Чтобы преодолеть торговые барьеры, Китай выбрал стратегию de-tour, создав производственные мощности в Мексике и Южной Корее. Таким образом, китайские автомобильные компании, такие как BYD и Volvo Cars, принадлежащие китайской Geely Auto, смогут избежать тарифов в 27,5% на американском рынке и получить доступ к субсидиям IRA, поскольку Мексика и Южная Корея являются партнерами США по ЗСТ. Китайский производитель BYD может использовать Мексику как трамплин для выхода на рынки стран Южной Америки, а Volvo Cars сможет в итоге экспортировать свои электромобили на американский рынок.

Вероятная траектория развития протекционистской политики ЕС и ее воздействие на экономики Восточной Азии

ЕС по-прежнему придерживается в торговой политике принципа поддержки открытости и многосторонности в соответствии с традициями ВТО. Поэтому официально ЕС не поддерживает протекционистские меры. Однако в то же время Евросоюз обязан должным образом реагировать на действия США, в частности на законы CSA и IRA. Для этого Еврокомиссия представила план стимулирования зеленой промышленности, а также было разработано несколько законов: Закон о нулевых выбросах в промышленности (NZIA), Закон о критически важных редкоземельных металлах (CRMA) и Закон о чипах (ECA), которые еще не вступили в силу. С 1 октября 2023 г. вводится в действие европейский Механизм трансграничного углеродного регулирования (CBAM). В отличие от американских законов, протекционистские меры ЕС не исключают Китай из числа потенциальных партнеров, в то же время обеспечивая надлежащий уровень безопасности собственных цепочек поставок. Иностранные компании не будут обязаны непременно инвестировать в ЕС и могут руководствоваться собственными оценками перспективности европейского рынка. ЕС ожидает, что к 2050 г. мировое производство электромобилей увеличится в 15 раз, а возобновляемых источников энергии и тепловых насосов — почти в 4 раза и более чем в 6 раз за тот же период соответственно. Также ожидается, что производство водорода к 2050 г. составит порядка 450 млн тонн. Для достижения данных показателей к 2030 г. необходимо инвестировать в производство не менее 1,2 трлн долл. США. При этом доля Китая в производстве составит 90%. Именно поэтому ЕС не может исключить Китай из числа крупнейших рынков сбыта продукции, связанной с чистой энергией [European Commission, 2023a; 2023b].

Законы NZIA и CRMA позволяют привлечь иностранные инвестиции в чистую энергетику и автомобильную промышленность при наличии высоких стандартов производства в отношении жизненного цикла литиевых батарей, переработки и т.д., для

достижения цели климатической нейтральности ЕС к 2050 г. Так, страны Восточной Азии, преимущественно Китай и Южная Корея, инвестировали в производство емкостных батарей для электромобилей в Германии, Венгрии и Польше. Агрессивные китайские инвестиции в ЕС в связи с закрытостью для Китая американского рынка весьма заметны, в частности доля китайских компаний на европейском рынке аккумуляторов для электромобилей увеличилась с 15,9% в 2021 г. до 34% в 2022 г., а доля Южной Кореи за тот же период снизилась с 68,2 до 63,5%. В 2020 г. доля китайских компаний составляла всего 4,2%. Более чем восьмикратное увеличение рыночной доли китайских производителей в период с 2020 по 2022 г. произошло в основном за счет предоставления государственной поддержки. Благодаря сильной поддержке китайского правительства, в 2022 г. китайская CATL инвестировала в строительство завода мощностью 100 ГВт·ч в Венгрии, стоимость которого составит около 20–25 млрд долл. США [КИТА, 2023; Kim, 2023] (рис. 11).

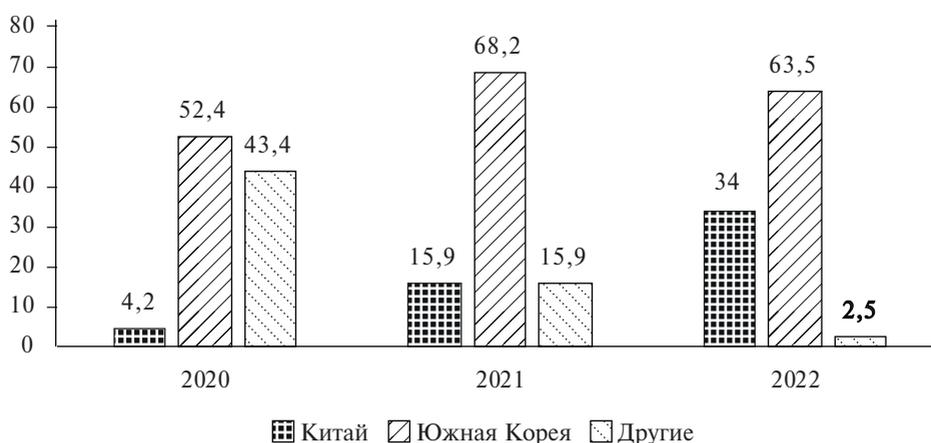


Рис. 11. Доля китайских и южнокорейских производителей аккумуляторов на рынке ЕС, 2020–2022 гг., %

Источник: [КИТА, 2023].

Закон о чипах повлиял на иностранные капиталовложения в европейскую полупроводниковую промышленность. ЕС планирует увеличить свои производственные мощности с менее чем 10% в 2021 г. до 20% к 2030 г. Закон ЕСА предусматривает выделение 43 млрд евро в виде государственных дотаций до 2030 г. Европейская комиссия ожидает, что долгосрочные частные инвестиции превысят эту сумму. Закон предназначен для восстановления перебоев в поставках полупроводниковых чипов, укрепления производственной базы и инновационного развития в рамках европейских цепочек создания стоимости в полупроводниковой промышленности.

США и Тайвань уже объявили о намерении инвестировать в ЕС. Инвестиционный план Intel может обеспечить достижение эффекта синергии между полупроводниковой промышленностью Европы и США и тем самым сохранить высокий потенциал для дальнейшего инвестиционного сотрудничества. Intel планирует инвестировать 80 млрд евро в ЕС в течение этого десятилетия. Тайваньская компания Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) планирует инвестировать в ЕС до 44 млрд долл. США. TSMC объявила о своих планах создания первого европейского завода для производства полупроводников и расширения исследовательских центров в области полупро-

водников, если условия предоставления субсидий от ЕС будут конкурентоспособными по сравнению с субсидиями, предлагаемыми США и Японией. В отличие от Тайваня, Южная Корея сосредоточилась на стратегических инвестициях в США и Японию, в то время как Япония намерена восстановить собственную полупроводниковую промышленность, объединив иностранные инвестиции Intel, Samsung и TSMC [Ciani, Nardo, 2022] (рис. 12).

Кроме того, ЕС запустил в работу Механизм трансграничного углеродного регулирования (СВАМ). Согласно условиям действия СВАМ, все экспортеры должны предоставить информацию о своих выбросах CO₂ до конца 2025 г. и уплатить штраф, если их выбросы CO₂ существенно не сократятся после января 2026 г. Большинство экспортеров из развивающихся стран, включая Китай, Индию и Россию, столкнутся с трудностями в процессе сокращения выбросов CO₂. Этот вопрос все еще остается деликатным, поскольку вопрос о совместимости СВАМ с ВТО пока не решен. СВАМ может рассматриваться как форма зеленого протекционизма, особенно в отношении стран Восточной Азии, в частности Китая, Японии и Южной Кореи, что может помешать их дальнейшей экономической интеграции с ЕС [M'hamed, 2022].

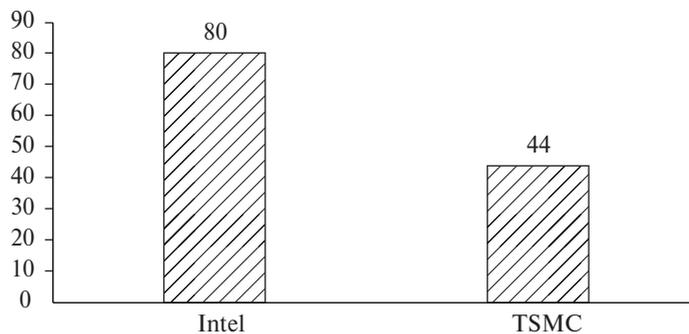


Рис. 12. Иностранные инвестиции в полупроводниковую промышленность ЕС, 2022 г., млрд долл. США

Источник: [ESPAS, 2022].

Заключение

Многие эксперты до сих пор спорят о том, является ли текущая международная ситуация формой нового мирового порядка или очередным этапом холодной войны. Многие допускают, что события после января 2020 г. — пандемия COVID-19 и начало конфликта на Украине — это своего рода «новая нормальность». Торговый конфликт между США и Китаем набирает обороты и в годы администрации Байдена расширился на сферу высоких технологий, что в итоге привело к усилению протекционизма в мировой торговле. В этих условиях возникли новые вызовы экономической безопасности США, связанные с текущей конфигурацией глобальных цепочек поставок и цепочек создания стоимости, а также сохранением лидирующей позиции США в ключевых областях. Чтобы укрепить свое экономическое и политическое лидерство, правительство Байдена усилило протекционизм в торговле путем принятия Закона о чипах и науке и Закона о снижении инфляции. Эти законы направлены на реорганизацию глобальных цепочек поставок и цепочек создания стоимости, особенно в стратегических высокотехнологичных областях, а также на восстановление собственной обрабатывающей

промышленности, обеспечивающей новые рабочие места и экономический рост. Кроме того, они могут сыграть свою роль в сдерживании растущей экономической мощи Китая в мире в целом и в Индо-Тихоокеанском регионе в частности. Параллельно ЕС также принимает протекционистские меры, примерами чего являются Законы NZIA, ECA, CRMA и механизм СВAM, которые рассматриваются как формы зеленого протекционизма в отношении внешних торговых партнеров.

В Индо-Тихоокеанском регионе США, по-видимому, стремятся создать более благоприятную почву для построения прочных партнерств в сфере производства полупроводников со своими традиционными военными союзникам, предоставляя широкие налоговые льготы и субсидии и создавая благоприятный климат для иностранных инвестиций, особенно из Южной Кореи и Японии. Тем самым США блокируют китайские инвестиции в сектора, имеющие критическое значение для обеспечения национальной безопасности. Даже в отраслях, связанных с чистой энергией, поддерживаемых в соответствии с Законом о снижении инфляции, ключевыми партнерами США являются страны Восточной Азии, в частности Южная Корея и Япония, а также ЕС. Китайские производители сталкиваются в США со множеством ограничений и пытаются обойти эти барьеры, локализуя производство в Мексике и Южной Корее.

В отличие от США, ЕС старается придерживаться принципов ВТО. Новая торговая политика ЕС не отрывает Китай от его цепочек поставок и создания стоимости. Однако высокий уровень регулирования, особенно в области экологии, инвестиций, защиты прав потребителей, условий труда и т.д., гарантированный NZIA, CRMA, ECA и механизмом СВAM, может ограничить инвестиции в ЕС из Китая. Закон ECA обеспечил ЕС приток инвестиций от Intel и TSMC, в то время как южнокорейские и японские компании сосредотачивают свои инвестиции на американском рынке. Китайская компания CATL выбрала рынок ЕС, поскольку ей заблокирован доступ на американский рынок, и, следовательно, будет конкурировать с южнокорейскими компаниями на рынке ЕС.

При таких разных направлениях торговой политики США и ЕС Южная Корея может получить большую выгоду по сравнению с другими странами Восточной Азии, поскольку ее стратегическая сила заключается в наличии двух развитых промышленных секторов – производства полупроводников и накопителей энергии, имеющих стратегическое значение. Южная Корея заинтересована в развитии отношений и с США, и с ЕС, благодаря чему эта страна сможет снизить свою высокую зависимость от Китая в плане поставок основных материалов и полупроводников. Япония может получить массу выгод от расширения поставок аккумуляторов на рынки США и ЕС. В то же время японская промышленность менее конкурентоспособна в производстве полупроводников. Япония может сосредоточиться на восстановлении полупроводниковой промышленности путем создания производственных альянсов и привлечения иностранных инвестиций от ведущих отраслевых компаний, таких как Intel, Samsung и TSMC. В долгосрочной перспективе положение Китая не будет устойчивым, даже несмотря на выход на рынок ЕС, поскольку он будет постоянно сталкиваться с систематическими проверками и контролем в стратегических высокотехнологичных областях со стороны США и ЕС. Китай по-прежнему нуждается в импорте высокотехнологичной продукции для дальнейшего развития своей промышленности. Если запретить отраслевым игрокам импортировать необходимую продукцию, промышленное развитие страны, скорее всего, замедлится. Это может стать основой стратегии США и ЕС, направленной на сокращение хронического дефицита торгового баланса с Китаем, поскольку Китай вынужден импортировать некоторое количество высокотехнологичной продукции из этих стран, а также из Южной Кореи и Японии по завышенным ценам.

В результате промышленное развитие Китая неизбежно замедлится, и он не сможет самостоятельно развивать эти отрасли в ближайшем будущем, хотя китайское правительство и намерено инвестировать в них огромный капитал и человеческие ресурсы.

Список источников (References)

Acemoglu D. (2009) *Introduction to Modern Economic Growth*. Princeton University Press.

Alvaredo F., Chancel L., Piketty T., Saez E., Zucman G. (2017) Global Inequality Dynamics: New Findings From Wid.World. NBER Working Paper No 23119, National Bureau of Economic Research. Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w23119/w23119.pdf (accessed 22 June 2024).

Bank of Korea (BOK) (2024) Hankukeunhaeng Gyoungje Tonggae Sistem [BOK Economic Statistics System]. Available at: <https://ecos.bok.or.kr/#/> (accessed 2 March 2024). (in Korean)

Benigno G., Di Giovanni J., Groen J., Noble A. (2022) Global Supply Chain Index: March 2022 Update. *Liberty Street Economics*, 3 March. Federal Reserve Bank of New York. Available at: <https://libertystreeteconomics.newyorkfed.org/2022/03/global-supply-chain-pressure-index-march-2022-update/> (accessed 24 April 2023).

Bhagwati J. (2009) Does the US Need a New Trade Policy? *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, issue 4, pp. 509–14. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2009.05.006>

Blockmans S. (2021) The EU's New Trade Policy: An Autonomous Assertion of Strategic Objectives? Friedrich Ebert Stiftung. Available at: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/12/FES-Analysis_The-EUs-New-Trade-Policy_Steven-Blockmans_Sep21-1.pdf (accessed 18 June 2024).

Bouton M., Kull S., Page B., Veltcheva S., Wright T. (2011) Global Views 2010: American Public Opinion and Foreign Policy. ICPSR 31022, Inter-University Consortium for Political and Social Research [distributor]. Available at: <https://doi.org/10.3886/ICPSR31022.v1>

Bradford S., Greico P., Hufbauer G.C. (2006) The Payoff to America from Globalisation. *The World Economy*, vol. 29, issue 7, pp. 893–916. Available at: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9701.2006.00828.x>

Broda C., Weinstein D.E. (2006) Globalization and the Gains From Variety. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 121, issue 2, pp. 541–85. Available at: <https://doi.org/10.1162/qjec.2006.121.2.541>

Brunswick Geopolitical (2023) The Inflation Reduction Act: US-EU Relations. 30 March. Available at: <https://www.brunswickgroup.com/the-inflation-reduction-act-us-eu-relations-i25272/> (accessed 5 May 2023).

Casanova R. (2022) The CHIPS Act Has Already Sparked \$200 Billion in Private Investments for U.S. Semiconductor Production. *Semiconductor Industry Association (SIA) Blog*, 14 December. Available at: https://www.semiconductors.org/the-chips-act-has-already-sparked-200-billion-in-private-investments-for-u-s-semiconductor-production/?utm_campaign=Press%20Releases&utm_medium=email&_hsmt=237815684&_hsenc=p2ANqtz--20D8NQvZpPngQNhzKPUvh2zM0_KZWvs5Dk_2hzvs8eNJ_Kghk8kTg6gfZ3Ub-PkSXIs0ovd8JQdDijOIEIaH9xp1Lo8YRKTvJz4PS-xULLimdbjzY&utm_content=237815684&utm_source=hs_email (accessed 18 June 2024).

Ciani A., Nardo M. (2022) The Position of the EU in the Semiconductor Value Chain: Evidence on Trade, Foreign Acquisitions, and Ownership. JRC Working Papers in Economics and Finance 2022/3, Joint Research Centre, European Commission. Available at: <https://joint-research-centre.ec.europa.eu/system/files/2022-04/JRC129035.pdf> (accessed 18 June 2024).

Congressional Budget Office (CBO) Committee for a Reasonable Budget (CRB) (2022) Options for Reducing the Deficit, 2023 to 2032. Vol. 1: Larger Reductions. Available at: <https://www.cbo.gov/system/files/2022-12/58164-budget-options-large-effects.pdf> (accessed 22 June 2024).

Council on Foreign Relations (n.d.) U.S.-China Relations: 1949–2023. Available at: <https://www.cfr.org/timeline/us-china-relations> (accessed 24 April 2023).

de Prado C. (2014) Prospects for the EU-Japan Strategic Partnership: a Global Multi-Level and Swot Analysis, Florence & Tokyo: EU-Japan Centre for Industrial Cooperation

Dunn B. (2015) *Neither Free Trade Nor Protection: A Critical Political Economy of Trade Theory and Practice*. Cheltenham and Northampton: Edward Elgar Publishing.

European Commission (2020a) Europe's Moment: Repair and Prepare for the Next Generation. COM(2020) 456 final. Brussels, 27 May. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=EN> (accessed 5 May 2023).

European Commission (2020b) Strategic Foresight Report 2020: Charting the Course Towards a More Resilient Europe. 9 September. Available at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategic-foresight-report_en (accessed 18 June 2024).

European Commission (2021) Trade Policy Review: An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy. COM(2021) 66 final. Brussels, 18 February. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5bf4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (accessed 4 May 2023).

European Commission (2023a) Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Establishing a Framework of Measures for Strengthening Europe's Net-Zero Technology Products Manufacturing Ecosystem (Net Zero Industry Act). COM(2023) 161 final. Brussels, 16 March. Available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:6448c360-c4dd-11ed-a05c-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (accessed 22 April 2023).

European Commission (2023b) Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 Establishing a Carbon Border Adjustment Mechanism. PE/7/2023/REV/1. Available at: <http://data.europa.eu/eli/reg/2023/956/oj> (accessed 18 June 2024).

European Commission (2023c) Critical Raw Materials: Enduring Secure and Sustainable Supply Chains for EU's Green and Digital Future. Press Release, 16 March. Available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661 (accessed 7 May 2023).

European Commission (n.d.) European Chips Act. Available at: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/european-chips-act_en (accessed 7 May 2023).

European Strategy and Policy Analysis System (ESPAS) (2022) Global Semiconductor Trends and the Future of EU Chips Capabilities. ESPAS Ideas Paper Series. Available at: <https://espas.eu/files/Global-Semiconductor-Trends-and-the-Future-of-EU-Chip-Capabilities-2022.pdf> (accessed 18 June 2024).

European Union (EU) (2022) EU-China Relations Factsheet, 1 April. Available at: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-china-relations-factsheet_en (accessed 24 April 2023).

Eurostat (2023) China-EU: International Trade in Goods Statistics. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics (accessed 22 April 2023).

Feenstra R.C., Mandel B.R., Reinsdorf M.B., Slaughter M.J. (2009) Effects of Terms of Trade Gains and Tariff Changes on the Measurement of U.S. Productivity Growth. NBER Working Paper No 15592, National Bureau of Economic Research. Available at: <http://www.nber.org/papers/w15592.pdf> (accessed 2 May 2023).

Feinman J.N. (2016) A Closer Look: Backlash against Globalization: Déjà vu? *Deutsch Asset Management*. Available at: https://fundsus.deutscheam.com/EN/docs/research/A_Closer_Look_by_Josh_Feinman-2016-12.pdf (accessed 20 August 2024)

Fitri A. (2022) The US Wants to Cut Off East Asian Chip Exports to China: Some Asian Countries Are Set to Reap the Benefits. *Tech Monitor*, 14 November. Available at: <https://techmonitor.ai/technology/emerging-technology/us-east-asian-semiconductor-exports-china-asian-countries-benefit> (accessed 12 May 2023).

General Administration of Customs PRC (n.d.) China Customs Statistics. Available at: <http://english.customs.gov.cn/Statistics/Statistics?ColumnId=1> (accessed 13 May 2023).

Genereux F. (2017) Protectionism: A Brake on Economic Growth. *Desjardins Economic Studies*, 17 February. Available at: <https://www.desjardins.com/qc/en/savings-investment/economic-studies/protectionism-brake-economic-growth.html> (accessed 22 June 2024).

Goodman M., Arasaingham A. (2022) Regional Perspectives on the Indo Pacific Economic Framework. CSIS Briefs, 11 April, Center for Strategic & International Studies. Available at: <https://www.csis.org/analysis/regional-perspectives-indo-pacific-economic-framework> (accessed 22 June 2024).

- Goodman M., Reinsch W. (2022) Filling in the Indo-Pacific Economic Framework. Center for Strategic & International Studies, 26 January. Available at: <https://www.csis.org/analysis/filling-indo-pacific-economic-framework> (accessed 22 June 2024).
- Gomory R., Baumol W. (2009) Globalization: Country and Company Interests in Conflict. *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, issue 4, pp. 540–55. Available at: <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2009.05.013>
- Gstöhl, S. (2016) *The European Neighbourhood Policy in a Comparative Perspective: Models, Challenges, Lessons*. London: Routledge.
- Hillebrand E.E., Lewer J.J., Zagardo J.T. (2010) Backtracking from Globalization. *Global Economy Journal*, vol. 10, no 4, pp. 1–17.
- Ho J. (2023) IRA Spurs Japanese, South Korean Battery Investment. *Argus*, 10 May. Available at: <https://www.argusmedia.com/es/news-and-insights/latest-market-news/2447554-ira-spurs-japanese-south-korean-battery-investment> (accessed 18 June 2024).
- Holzhausen A. (2023) A Faustian Bargain: Europe’s Answers to the US IRA. Allianz Research, 7 February. Available at: https://www.allianz.com/content/dam/onemarketing/azcom/Allianz_com/economic-research/publications/specials/en/2023/february/2023_02_07-EuropeanIRA.pdf (accessed 14 February 2024).
- International Monetary Fund (IMF) (2023) World Economic Outlook, January Update. Available at: <https://doi.org/10.5089/9798400232244.081>
- Kannan V., Feldgoise J. (2022) After the CHIPS Act: The Limits of Reshoring and Next Steps for U.S. Semiconductor Policy. Carnegie Endowment for International Peace Working Paper. Available at: https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Kannan_Feldgois_CHIPS_final2.pdf (accessed 18 June 2024).
- Kim Y.-K. (2022) An Overview of the Content and Impact of the US Inflation Reduction Act. *National Assembly Budget Office (NABO) Focus*, vol. 52. Available at: https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rc t=j&opi=89978449&url=https://korea.nabo.go.kr/naboEng/cmmn/file/fileDown.do%3FatchFileId%3D91-18f746ce0540b4887a025ae36e8fb9%26fileSn%3D1&ved=2ahUKewizozq-G-eWGAXUhO0QIHTrsBLsQFno ECBQQAQ&usq=AOvVaw3L0hQipbEGiL66s_jylrXB (accessed 18 June 2024).
- Kim E.-J. (2023) Chinese Battery Makers Turn to EU Due to US IRA, Putting Korean Battery Makers on Alert. *Business Korea*, 17 May. Available at: <http://www.businesskorea.co.kr/news/articleView.html?idxno=114691> (accessed 17 May 2023).
- Korea Development Institute (KDI) (2023) *Republic of Korea Economic Bulletin*, vol. 45, no 5. Available at: https://eiec.kdi.re.kr/userdata/eco_bul/202305/202305.pdf (accessed 14 February 2024).
- Korea International Trade Association (KITA) (2023) K-Statistics. Available at: <https://stat.kita.net/stat/istat/cts/CtsWholeList.screen> (accessed 13 May 2023).
- Krugman P.R., Obstfeld M. (2009) *International Economics: Theory and Policy*. Boston: Pearson, Addison-Wesley.
- Lawrence R.Z., Weinstein D.E. (1999) Trade and Growth: Import-Led or Export-Led? Evidence From Japan and Korea. NBER Working Paper No 7264, National Bureau of Economic Research. Available at: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w7264/w7264.pdf (accessed 18 June 2024).
- Lewer J.J., Van den Berg H. (2007) *International Trade and Economic Growth*, New York: Routledge.
- M’hamed S.C. (2022) The European Green Deal Perspectives for the EU-Asia Relationship. Konrad Adenauer Stiftung. Available at: <https://www.kas.de/documents/252038/16166715/The+European+Green+Deal+-+Perspectives+for+the+EU-Asia+Relationship.pdf/0ebdc459-7177-db7b-49cd-6410d66c48dd> (accessed 18 June 2028).
- Monier S. (2023) The US Inflation Reduction Act’s Potential, and Polarising Impacts. Lombard Odier, 21 February. Available at: <https://www.lombardodier.com/contents/corporate-news/investment-insights/2023/february/the-us-inflation-reduction-act-s.html> (accessed 22 June 2024).
- Mullaney T. (2023) How Manufacturing Chips in the US Could Make Smartphones More Expensive. *CNBC*, 9 March. Available at: <https://www.cnbc.com/2023/03/09/why-manufacturing-chips-in-us-may-make-smartphones-more-expensive.html> (accessed 12 May 2023).

- Natalegawa A., Poling G.B. (2022) Assessing U.S. and Chinese Influence in Southeast Asia, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Aug. https://csis-website-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/2023-08/230807_Poling_Influence_SoutheastAsia.pdf (accessed 20 August 2024)
- Nye J.S. (2022) America's China Challenge. *Project Syndicate*, 3 August. Available at: <https://www.project-syndicate.org/commentary/america-successful-response-to-china-challenge-by-joseph-s-nye-2022-08?barrier=accesspaylog> (accessed 24 April 2023).
- Ocampo J. (2004) Latin America's Growth and Equity Frustrations During Structural Reform. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, no 2, pp. 67–88. Available at: <http://doi.org/10.1257/0895330041371349>
- Organisation for Economic Development and Co-operation (OECD) (n.d.) Focus on the Global Economy. Available at: <https://www.oecd.org/coronavirus/en/themes/global-economy> (accessed 24 April 2023).
- O'Rourke K.H., Williamson J.G. (2001) *Globalization and History: The Evolution of Nineteenth Century Atlantic Economy*. Cambridge: The MIT Press.
- Park S.C. (2021) The Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) Without Indian Participation: Can It Work as Mega FTA? *International Organisations Research Journal*, vol. 16, no 2, pp. 157–82. Available at: <http://www.doi.org/10.17323/1996-7845-2021-02-08>
- Palmer D. (2009) Republicans Urge Obama to Roll Back “Buy American.” *Reuters*, 9 October. Available at: <https://jp.reuters.com/article/idUSTRE5975VY/> (accessed 18 June 2024).
- Pederson A. (2021) Sharper: Supply Chain Security. Center for New American Security, 6 October. Available at: <https://www.cnas.org/publications/commentary/sharper-supply-chain-security> (accessed 8 May 2023).
- Piketty T. (2014) *Capital in the Twenty First Century*. Boston: Harvard University Press.
- Pollin R., Lala C., Chakraborty S. (2022) Job Creation Estimates Through Proposed Inflation Reduction Act. Political Economy Research Institute (PERI) Research Report. Available at: <https://develop-peri.umass.edu/images/publication/InflationReductionBillReport-8-4-22-PERI.pdf> (accessed 18 June 2024).
- Richter F. (2023) Lithium-Ion Batteries: Powered by China. *Statista*, 10 March. Available at: <https://www.statista.com/chart/29473/value-of-lithium-ion-battery-imports-to-the-united-states/> (accessed 12 February 2024).
- Rosen H. (2008) Strengthening Trade Adjustment Assistance. PIIE Policy Brief PB08-2, Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://ceim.uqam.ca/ggt/IMG/pdf/Rosen-PetersonInstitute-01.08.pdf> (accessed 18 June 2024).
- Sahay R. (2022) How the US Inflation Reduction Act Will Impact the Economy. World Economic Forum, 2 November. Available at: <https://www.weforum.org/agenda/2022/11/how-new-laws-meet-climate-goals/> (accessed 13 May 2023).
- Samuelson P.A. (2004) Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, no 3, pp. 135–46. Available at: <http://www.doi.org/10.1257/0895330042162403>
- Spencer J. (2022) Inflation Reduction Act or Radical Green New Deal? *The Heritage Foundation*, 29 July. Available at: <https://www.heritage.org/energy-economics/commentary/inflation-reduction-act-or-radical-green-new-deal> (accessed 14 May 2023).
- Statista (n.d.) United States Goods Trade Deficit With China From 2013 to 2023 (in Billion US Dollars). Available at: <https://www.statista.com/statistics/939402/us-china-trade-deficit/> (accessed 22 April 2023).
- Steinburg D., Tan Y. (2022) Public Responses to Foreign Protectionism: Evidence From the US-China Trade War. PIIE Working Paper 22-10, Peterson Institute for International Economics. Available at: <https://www.piie.com/sites/default/files/documents/wp22-10.pdf> (accessed 18 June 2024).
- The White House (2022a) Fact Sheet: CHIPS and Science Act Will Lower Costs, Create Jobs, Strengthen Supply Chains, and Counter China. Statements and Releases, 9 August. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/09/fact-sheet-chips-and-science-act-will-lower-costs-create-jobs-strengthen-supply-chains-and-counter-china/> (accessed 24 April 2023).
- The White House (2022b) Fact Sheet: Biden-Harris Administration Delivers on Made in America Commitments. Statements and Releases, 4 March. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/03/04/fact-sheet-biden-harris-administration-delivers-on-made-in-america-commitments/> (accessed 24 April 2023).

ments-releases/2022/03/04/fact-sheet-biden-harris-administration-delivers-on-made-in-america-commitments/ (accessed April 30 2023).

The White House (2022c) Indo-Pacific Strategy on the United States. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf> (accessed 1 May 2023).

The White House (2022d) On-the-Record Press Call on the Launch of the Indo-Pacific Economic Framework. Press Briefings, 23 May. Available at: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/press-briefings/2022/05/23/on-the-record-press-call-on-the-launch-of-the-indo-pacific-economic-framework/> (accessed 1 May 2023).

The White House (2023) Building A Clean Energy Economy: A Guidebook to the Inflation Reduction Act's Investments in Clean Energy and Climate Action, Version 2. Available at: <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/12/Inflation-Reduction-Act-Guidebook.pdf> (accessed 18 June 2024).

The World Bank (n.d.) Trade (% of GDP): Brazil. Available at: <https://data.worldbank.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS?locations=BR> (accessed 30 April 2023).

Titievskaia A. (2019) EU Trade Policy: Frequently Asked Questions. EPRS PE642-229, European Parliamentary Research Service. Available at: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/642229/EPRS_IDA\(2019\)642229_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2019/642229/EPRS_IDA(2019)642229_EN.pdf) (accessed 18 June 2024).

United Nations (UN) Comtrade (n.d.) Database. Available at: <https://comtradeplus.un.org> (accessed 22 June 2024).

U.S. Bureau of Economic Analysis (2024) U.S. International Trade in Goods and Services, December and Annual 2023. *News Release*, 7 February. Available at: <https://www.bea.gov/news/2024/us-international-trade-goods-and-services-december-and-annual-2023> (accessed 11 February 2024).

U.S. Congressional Research Service (2022) CRS Annual Report: Fiscal Year 2022. Available at: https://www.loc.gov/crsinfo/about/CRS_AnnualReportFY2022_Final.pdf (accessed 23 June 2024).

USTR (2017a) United States-Mexico-Canada Agreement, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement> (accessed 20 August 2024).

USTR (2017b) U.S. – Korea Free Trade Agreement, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/korus-fta> (accessed 20 August 2024).

York E. (2023) Summary of the Latest Income Tax Data, 2023 Update. *Tax Foundation*, 26 January. Available at: <https://taxfoundation.org/publications/latest-federal-income-tax-data/> (accessed 29 April 2023).

Yu X.-R. (2023) Who's Winning the US-China Chip War? *Citigroup*, 11 October. Available at: <https://www.citigroup.com/global/insights/global-insights/who-s-winning-the-us-china-chip-war-> (accessed 12 February 2024).

Yuen S. (2024) Intersect Power Begins Commercial Operations of 820 MWp Solar Project in Texas. *PV Tech*, 12 January. Available at: <https://www.pv-tech.org/intersect-power-begins-commercial-operations-of-820mwp-solar-project-in-texas/> (accessed 15 February 2024).

Wolf M. (2020) Chain Reaction: The China Link in Global Supply Chains. *Deloitte Insights*, 4 December. Available at: <https://www2.deloitte.com/us/en/insights/economy/asia-pacific/china-supply-chain.html> (accessed 8 May 2023).

New Era of U.S. and the EU Protectionism: How Will It Affect East Asia?^{1, 2}

S.-C. Park

Sang-Chul Park – Professor at Graduate School of Convergence Technology and Energy, Tech University of Korea; Korea, 429–793, Kyonggi-Do, Siheung-City, 2121 Jeongwang-Dong; scpark@tukorea.ac.kr

Abstract

Global political economy has been experiencing a new normal period through the COVID-19 pandemic and the Ukraine War since Jan. 2020. At the same time, the trade conflict between the USA and China has been continuing since the Trump Administration and even expanding to the technology conflict under the Biden Administration that has enhanced protectionism in the world trade. Due to these conflicts, discussions on de-globalization or re-globalization are raised. The two expected or unexpected historical events have resulted in a long wave of high inflation, energy and food crises, disorder of global supply chains etc. in the global economy, which is known as a new normal era shifted from low inflation, well-functioning global supply chains (GSCs) based on division of labor. In order to strengthen its economic and political leadership, the Biden government has upgraded the Trump's America First Policy to the Made in America Policy based on Chips and Science Act (CSA) and Inflation Reduction Act (IRA), which represent a new era of protectionism. In parallel, the EU has also considered to impose Net Zero Industry Act (NZIA) and other Acts. The research hypothesis is that protectionism in the name of economic security generates instability of the world trade. Its result may be negative impacts of some East Asian economies. This paper aims to analyze the new trend of protectionism in the USA and the EU. It also focuses on impacts of protectionism on East Asia in general and South Korea in particular.

Key words: Global economy and new normal, protectionism, trade and technology conflict, USA and the EU, East Asia

For citation: Park S.-Ch. (2024) New Era of U.S. and the EU Protectionism: How Will It Affect East Asia? *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 21–55 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-02

¹ The article was submitted 14.11.2023.

² Translated by A. 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).

Теория и практика функционирования форматов межправительственных консультаций: кейс ФРГ¹

Ф.О. Трунов

Трунов Филипп Олегович — кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Института научной информации по общественным наукам Российской академии наук (ИНИОН РАН); Россия, 117418, Москва, Нахимовский проспект, д. 51/21; ltrunov@mail.ru; ORCID: 0000-0001-7092-4864

Аннотация

Значимой задачей международных отношений остается совершенствование методик изучения межгосударственного диалога. Внимание обращено на формат межправительственных консультаций. Задача статьи состоит в исследовании его функционирования на примере ФРГ, которая наработала опыт использования этой площадки с 12 государствами. Проблематика работы формата для обезличенного государства еще слабо освещена в отечественной политологии. Исследуемая переговорная площадка обычно учреждается одной державой с другой таковой или особо значимым игроком из средних и малых государств. Для формата задается частотность встреч. Ее соблюдение или нарушение, тем более прерывание работы, являются важным индикатором состояния диалога. Как правило, каждая встреча длится лишь день, что определяет особую схему переговоров. Отмечена необходимость фокусирования сторон на наиболее прорывных и, наоборот, проблемных вопросах, даже если эта повестка заметно отличается от концептуальных установок сторон. Представлены варианты завершения встречи в формате.

Исследуется география и хронология создания форматов с участием ФРГ. До XXI в. запуск одного механизма отделил от другого большой отрезок времени, в первой половине — середине 2010-х годов и начале 2020-х годов наблюдались волны их учреждения. Показательно отсутствие данных площадок в диалоге ФРГ с арабскими государствами, Ираном, странами Африки, пояснены причины этого. Сложным оказался для Германии вопрос учреждения данных механизмов с группой англосаксонских держав. Проблемой функционирования системы форматов Германии с середины 2010-х годов стала их «заморозка» (с Россией), длительное прерывание работы (с Бразилией, Италией, Польшей, Турцией), отклонение от заданной частотности (с Испанией, Нидерландами, Францией), объясняемые в каждом случае разными причинами. Примечательно стабильное функционирование площадок с Индией и Китаем, особенно в условиях конфронтации с КНР США. Делается вывод, что попытки ФРГ с 2010-х годов придать сетке форматов межправительственных консультаций глобальный характер не привели на начало 2020-х годов к успеху, наблюдалась деградация данной системы.

Ключевые слова: внешняя политика, межгосударственный диалог, институционализация, переговоры, англосаксонские державы, Франция, Нидерланды, Италия, Польша, Россия, Израиль, Китай, Индия, Япония

Для цитирования: Трунов Ф.О. Теория и практика функционирования форматов межправительственных консультаций: кейс ФРГ // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 56–69 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-03

¹ Статья поступила в редакцию 09.10.2023.

Введение

Совершенствование методик изучения межгосударственного диалога является актуальной задачей. Один из способов ее решения — исследование возможностей формата межправительственных (в ряде случаев — межгосударственных) консультаций. Это институт регулярно проводимых встреч с участием всех или большинства министров, главы правительства (реже — и государства) с каждой стороны. Данный формат — не обязательный элемент межстранового диалога, в отличие от системы диппредставительств, контактов на высшем и высоком уровнях отдельных должностных лиц, взаимодействия на полях международных организаций. Однако в этом кроется не только недостаток, но и преимущество, позволяющее рассматривать данный механизм как индикатор состояния диалога. Обычно формат межправительственных консультаций утверждался двумя державами, то есть государствами, чье влияние и ресурсная база по объему и интенсивности использования существенно превышали соответствующие характеристики абсолютного большинства других стран. Поэтому любая такая активно используемая площадка вносила заметный вклад в развитие международных процессов. Каждые переговоры представляют в сжатом виде комплексный обзор всех сколько-нибудь значимых вопросов диалога. Жесткий лимит времени (встреча в формате обычно длится лишь один день) обуславливает сосредоточение внимания на наиболее прорывных и, наоборот, проблемных сюжетах, позволяет четко понимать приоритеты каждой из сторон, особенно в сравнении с концептуальными установками. Конкретным кейсом для изучения избрана система форматов межправительственных консультаций ФРГ. Она накопила опыт использования данной двусторонней площадки с 12 государствами (на 2023 г.) и стремилась сочетать ее использование с приверженностью мультилатерализму. Во внешней политике Германия применяет потенциал данного типа переговорного формата более активно, чем другие «западные державы», особенно США и Великобритания.

Задача статьи — исследовать особенности работы форматов межправительственных консультаций на примере ФРГ в конце 2010 — начале 2020-х годов. В зарубежной и отечественной политологии создан большой задел в изучении контактов на высшем уровне, взаимодействия государств под эгидой международных структур широкого и узкого профиля, однако конкретно проблематика использования обозначенной площадки (применительно к обезличенному государству) разработана еще весьма слабо. Непосредственно в случае ФРГ затрагивалась, притом в рамках более общих сюжетов, работа лишь отдельных механизмов — с Израилем, Китаем, Россией и Францией [Asseburg, 2015, p. 2–4; Belov, 2013, p. 5–7; Tsvyk, 2019, p. 212–214; Tchernega, 2019], то есть пока не создано комплексное исследование.

Механика функционирования формата для обезличенного государства

Формат межправительственных консультаций — это, прежде всего, атрибут межгосударственного диалога. Поэтому его отсутствие в отношениях между одним государством, которое влиятельно на региональном и (или) глобальном уровне, и другим таковым, если они провозглашены союзниками или стратегическими партнерами, свидетельствует о далеко не полном соответствии этому на практике.

Символом равноправия сторон является поочередное проведение переговоров в формате на территории каждой из них. Партнер, принимающий первую встречу, обычно проявлял большую заинтересованность в запуске площадки. Фактор COVID-19 с его «замораживающим» эффектом добавил еще два критерия для оценки диалога: готовность сторон проводить формат в дистанционном режиме и скорость возвращения от последнего к очному.

Определяемая сторонами частотность встреч в формате иллюстрирует степень взаимной политической близости. Наиболее распространенный вариант — двухгодичный отрезок между переговорами. Более короткие промежутки между встречами (один раз в год и тем более в полгода) подчеркивают особо доверительный характер; более продолжительные промежутки, однако, не обязательно доказывают обратное. Частотность встреч может быть обусловлена несоразмерностью объемов ресурсных баз и влияния игроков, но в таком случае сам факт функционирования формата говорит о продвинутом уровне диалога. Признаком стабильного или прогрессирующего развития диалога является соблюдение и тем более превышение заданной частотности, а сигналом кризиса в отношениях, их деградации — ее нарушение, особенно повторяющееся. Крайние варианты — перерыв в работе формата более семи лет (продолжительность двух legislatur для большинства правительств в странах мира), его «заморозка», демонтаж, свидетельствующие об изменении качества диалога.

Однодневная продолжительность каждой встречи обуславливает дефицит времени на сами переговоры, еще более острый из-за торжественного открытия и закрытия. Решить эту проблему помогает перемежение встреч делегаций в полном составе и параллельно идущих на высшем уровне (отдельно от других), пар или групп (по 2–4 чиновника соответствующего ранга с каждой стороны) министров по профильным блокам. Основные из них — вопросы внешней политики, безопасности и обороны; торгово-хозяйственного и энергетического сотрудничества; кооперации в информационной и киберсфере; культуры, образования и науки. Как и в случае любых переговоров, проведение встречи есть результат проработки планируемых к обсуждению вопросов экспертами. Обычно их встречи проходят в режиме рабочих групп, как «узких» (тематика 1–3 ведомств), так и более широких по профилю. Функции общей координации, как правило, принимает аппарат главы правительства и (или) государства. Логично, что в отличие от финального согласования вопросов (непосредственно в ходе встреч в формате) предварительная их проработка практически не освещается.

Линейка сценариев завершения каждой встречи широка. *Первый* вариант — принятие итогового заявления, в котором основные выработанные решения обычно представлены по блокам. Общая характеристика диалога дается в начале, реже — также в конце документа. Он уступает по значимости лишь межгосударственным договорам и соглашениям, дает не только комплексную характеристику текущего состояния отношений, но и видение их перспективы. Принятие итогового документа сопровождается пресс-конференцией (чаще совместной, реже — порознь) глав делегаций сторон. *Второй* вариант — проведение последней без какого-либо письменного заявления. Это может быть как нормой для формата (обычно означает, что диалог еще далек от продвинутого сотрудничества), так и исключением из ранее сложившейся практики, в таком случае фиксируется факт деградации диалога. Более редки *два других* варианта: без какой-либо пресс-конференции (что почти наверняка свидетельствует о провале переговоров) либо, напротив, подписание межгосударственного соглашения или договора. Это, особенно будучи неоднократным, придает формату существенный дополнительный вес.

География и хронология запуска форматов с участием ФРГ

Географически наибольшее число форматов межправительственных консультаций Германии функционировало с европейскими «западными демократиями» (6 из 12; 50%). В Западной Европе это Франция и Нидерланды с заявленным добавлением в данный список Великобритании [Bundeskanzleramt, 2022c]; в Южной – Италия и Испания; в Восточной – Польша [Bundeskanzleramt, 2022d]. Единственный в этой части света формат не из числа государств – членов НАТО и ЕС – с Россией – был «заморожен» с 2014 г.

В Северной Америке германская сторона проявляла интерес к созданию площадки данного типа с США [Rhein-Neckar Zeitung, 2021], не встретив, однако, поддержки. В Южной Америке единственный механизм исследуемого вида существовал с Бразилией [Bundeskanzleramt, 2015]; едва ли можно ожидать запуска формата с другими игроками, учитывая недиверсифицированность стратегических (политических и военных) контактов ФРГ в регионе в целом.

В Азии Германия учредила форматы с двумя государствами на Ближнем Востоке (Израиль и Турция), двумя – на Дальнем Востоке (Китай и Япония), одним – в Южной Азии (Индия) [Bundeskanzleramt, 2022d], то есть уже на Индо-Тихоокеанский регион (ИТР) приходилось три формата, или четверть (25%). Данные игроки либо относятся к «коллективному» Западу (Япония, с некоторой долей условности Турция), либо в целом достаточно дружелюбно настроены к нему (Израиль, Индия), либо это державы – гиганты по численности населения и многим другим параметрам потенциала (Китай и Индия).

Указанный формат в принципе отсутствовал в отношениях с арабскими государствами и Ираном, странами Африки в целом. В случае последних значимой причиной видится отсутствие продолжительного (десятилетие и более) продвинутого разнотрекового сотрудничества ФРГ с каким-либо из крупных игроков на континенте. В перспективе исключением может стать Египет, учитывая траекторию развития сотрудничества сторон, взятую с 2015–2018 гг. в период президентства А.-Ф. Ас-Сиси. Традиционно значимыми для ФРГ были контакты с монархиями Аравийского полуострова, прежде всего с Королевством Саудовская Аравия (КСА), а также ОАЭ и Катаром. Однако в конце 2010 – самом начале 2020-х годов Германия сначала сознательно пошла на деградацию диалога с КСА, стремилась побудить партнера прекратить его боевые операции в Йемене против хуситов. Но с 2022 г. ФРГ проявила повышенный интерес к восстановлению качества и объемов кооперации [Bundeskanzleramt, 2022a]. Однако уже КСА демонстрирует сдержанное отношение к инициативам ФРГ; кроме того, создание формата межправительственных консультаций на практике сократит возможности Германии влиять на партнера. Вместе с тем такая мера все же возможна в контексте растущего отчуждения между ФРГ и ИРИ.

Хронологически до XXI в. запуск каждого двух новых форматов разделял большой отрезок времени. С 2010-х годов наблюдался феномен волн в учреждении данных механизмов, что отражало возрастание их ценности во внешнеполитическом планировании ФРГ.

В период предшествующей холодной войны Боннская республика создала исследуемые площадки лишь с Францией (во многом по инициативе последней; с 1963 г., в соответствии с Елисейским договором), Италией и Испанией [Bundeskanzleramt, 2022d], то есть крупными континентальными европейскими «западными демократи-

ями». Это иллюстрировало не только органичную встроенность ФРГ в Евро-Атлантическое сообщество, но ограниченность политического влияния внутри него (меньше, чем у любой из «западных держав») и особенно вовне.

В постбиполярных реалиях первый новый формат ФРГ учредила уже в 1991 г. с Республикой Польшей (РП), что было закреплено в подписанном «большом» договоре. Эти шаги, как и запуск «Веймарского треугольника» (1991 г.), стали частью линии Германии на обеспечение стратегического проникновения в Восточную Европу и постсоциалистическое пространство в целом. Продолжением курса, уже применительно к другой части последнего, постсоветской, стало учреждение формата межгосударственных консультаций с Россией в 1998 г. [Belov, 2013] на фоне ее заметного ослабления. Решение было инициировано обеими сторонами. Как и в случае с РП, двусторонняя площадка с Россией была создана почти одновременно с рядом других трех- (в частности, «треугольником» Россия – Франция – ФРГ) и многосторонних. В отличие от всех остальных механизмов данного типа с участием ФРГ, лишь с Россией он содержал в названии эпитет «межгосударственных», а не «межправительственных». Это объяснялось не только особенностями внутреннего устройства России (президент или его аналог (председатель республики) имел значительные полномочия в Бразилии, КНР, РП, Франции), но проявлением особого внимания к Германии.

В середине 2000-х годов произошла трансформация формата межправительственных консультаций с Францией в механизм межминистерских встреч (2003) [Frankreich Diplomatie, 2023] и создание площадки первого типа с Израилем (2008) [Botschaft des Staates Israel in Berlin, 2023]. Эти шаги означали, что ФРГ активно искала пути совершенствования системы исследуемых площадок в смысле реорганизации и расширения. Франция стала первым государством, с которым Германия поочередно (с разницей в 40 лет) учредила оба типа форматов, что отражало уровень сотрудничества внутри тандема. Реорганизация 2003 г. была обусловлена увеличением числа треков повышенной внешнеполитической активности каждой из сторон (особенно ФРГ), а следовательно, объективным сокращением времени у высших должностных лиц на развитие каждого уже существовавшего направления. И Германия, и Франция считали трансформацию проявлением не деградации, а, напротив, прогрессивного развития сотрудничества: символично, что этот шаг был предпринят во время тесной координации усилий двух держав по предотвращению вторжения США, Великобритании и «коалиции желающих» в Ирак (2003 г.). Другой составляющей продвижения стратегического влияния ФРГ на Ближнем Востоке стал запуск формата межправительственных консультаций с Израилем – первым партнером в этом ряду вне Европы. Он не относился к числу крупных государств по численности населения и площади, однако обладал развитой экономикой, мощными вооруженными силами, имевшими в распоряжении оружие массового уничтожения (ОМУ). Помимо сильных позиций в регионе и мире, конкретно в случае Израиля создание этой площадки стало одним из проявлений особой исторической ответственности Германии за Холокост.

Новая волна создания форматов пришлась на начало 2010-х годов, когда наращивание стратегических позиций Германии на глобальном уровне, особенно вне Запада, стало достигать кульминации применительно к «эре» А. Меркель (2005–2021 гг.). Большинство игроков, с которыми учреждались форматы, относились к категории «поднимающихся держав»: Китай и Индия (в обоих случаях площадка была запущена в 2011 г.) [Tsvyk, 2019, p. 212–214], Бразилия (2015 г.) [Bundeskanzleramt, 2015], Турция (2016 г.) [Auswärtiges Amt, 2016]. В результате система форматов ФРГ впервые стала приобретать признаки глобальной. Выбор Турции был обусловлен надеждой Германии на полноценное сотрудничество в борьбе с массовой неконтролируемой миграцией из

зон вооруженных конфликтов в Сирии и Ираке в направлении ЕС. Стремясь к институционализации диалога с крупнейшими игроками на Дальнем Востоке, в Южной Азии и Южной Америке, ФРГ демонстративно пошла на «заморозку» работы формата межгосударственных консультаций с Россией (с 2014 г.). Данный шаг как часть мер по переходу Германии в числе «западных демократий» к «сдерживанию» России был во многом нацелен на демонстрацию непризнания ее как поднимавшегося центра притяжения глобального уровня.

В 2013 г. ФРГ создала еще один формат — с Нидерландами [Bundeskanzleramt, 2019]. Из всех соответствующих игроков официальный Амстердам единственный едва ли мог быть отнесен к категории держав (хотя и был таковой в ретроспективе). Исключение объяснялось положением Нидерландов как ближайшего союзника Германии в политическом и военном отношениях, развитостью торгово-хозяйственных связей. Так, в 2014–2023 гг., то есть в течение 10 лет после запуска формата, все три сухопутные бригады королевских войск были по одной (2014 г., 2016 г., 2023 г.) включены в состав трех дивизий армии ФРГ [Bundeskanzleramt, 2023b]. Институционализация диалога с Нидерландами (2013 г.) примечательна и тем, что официальный Берлин стал де-факто признавать недостаточной плотность форматов межправительственных консультаций с «западными демократиями».

Это еще более проявилось в новой волне создания форматов межправительственных консультаций в начале 2020-х годов. В первом полугодии 2021 г. германская сторона обозначала интерес к созданию такой площадки с США [Rhein-Neckar Zeitung, 2021], рассчитывая на институциональное укрепление диалога с ними при администрации Дж. Байдена после «ледяного периода» при Д. Трампе. Одновременно аналогичный вопрос был поставлен перед Великобританией: рассматриваемый механизм виделся ФРГ важным элементом архитектуры межгосударственных контактов в эпоху постБрекзит [Bundeskanzleramt, 2022c]. Кроме того, Германия создала площадку «2+2» (встреч глав военных и внешнеполитических ведомств) с Австралией и Японией как потенциальную предтечу формата межправительственных консультаций [Auswärtiges Amt, 2021]. Учредить его ФРГ стремилась прежде всего с англосаксонскими державами и Японией. Это объяснялось болезненностью для официального Берлина феноменов трампизма, Брекзита и стремлением Германии обеспечить стратегическое проникновение в ИТР. В регионе шла институциональная перестройка связей между расположенными здесь «западными демократиями» (прежде всего США, Австралией, Великобританией² и Японией). Показательна активизация использования QUAD, учреждение AUKUS (2021 г.) и Partners in the Blue Pacific (2022 г.) [Vasiliev, 2022]. В ситуации сближения образований их «либеральных демократий» — внутренних для ИТР игроков — ФРГ как внешний для региона актер пыталась выстроить с ними систему двусторонних переговорных площадок. Результаты оказались противоречивыми. Исследуемый формат был запущен с Японией [Bundeskanzleramt, 2023c], прослеживалась перспектива сохранения повышенного интереса сторон к его использованию. Однако администрация Дж. Байдена проигнорировала инициативу ФРГ. Великобритания дала согласие на создание формата межправительственных консультаций в 2023 г. [Bundeskanzleramt, 2022c], но отнюдь не форсировала его запуск. В случае Австралии не просматривалось перспективы создания с опорой на площадку «2+2» формата межправительственных консультаций. Общая причина — недовольство англосаксонских стран длительным (с 2000-х годов) стремлением ФРГ к дальнейшему увеличению веса и влияния в Европе

² Соединенное Королевство владело рядом островов в регионе, а также было представлено в нем как глава Британского содружества.

и мире, в том числе посредством определенного дистанцирования от позиции данной группы стран по ряду значимых вопросов. Неготовностью или оттягиванием запуска форматов с Германией уже англосаксонские страны демонстрировали, в свою очередь, по отношению к ней «особость», а ФРГ оказывалась в роли просителя.

Функционирование форматов с участием ФРГ: процедурные аспекты как показатели

Большинство механизмов межправительственных консультаций Германии должны были работать с двухгодичной частотой (табл. 1), то есть в случае самой ФРГ на каждую полную легислатуру правительства (четыре года) в среднем приходилось бы по две встречи с каждым партнером. Исключение составляли государства – партнеры Германии в Западной Европе, то есть «домашнем» регионе, а также Россия (до 2013 г.). Для Франции и Великобритании, которые входили в неформальный круг «западных держав», частотность составляла год и менее; для Нидерландов, с учетом разницы в объемах ресурсных баз, напротив, три года (табл. 1). В случае России ежегодная частотность, строго соблюдаемая до 2012 г., отражала наличие у Германии как минимум сопоставимый с визави по формату интерес к использованию.

Таблица 1. Частотность работы форматов Германии: план и соблюдение

Частотность	Государства (наличие сбоев в частотности: да (–) или нет (+))
От 0,5 до 1 года	Франция (–)
Ежегодно	Великобритания (не запущен), Россия (–)
Двухгодичная	Бразилия (–), Израиль (–), Индия (+), Испания (–), Италия (–), Китай (+), Польша (–), Турция (–), Япония (первый раз в 2023 г.)
Трехгодичная	Нидерланды (–)

Источники: построено на основе: [Botschaft des Staates Israel in Berlin, 2023; Bundeskanzleramt, 2015; 2022b; 2022c; 2022d; 2023a; 2023b; 2023c; 2023d; Frankreich Diplomatie, 2023].

Российская сторона внимательно относилась к просьбам партнера: так, в 2003 и 2004 гг. на полях формата были подписаны соглашение и дополнительный протокол, позволявший ФРГ военные транзитные воздушные и железнодорожные перевозки через Россию в Афганистан и обратно. Таким образом, из числа стран – участниц НАТО Германия первой и в наиболее полном объеме получила возможности для логистически удобного и безопасного наращивания военного присутствия в Афганистане, в истории ФРГ наиболее масштабного вне зоны ответственности альянса. Площадка межправительственных консультаций, вплоть до 2012 г. включительно, активно использовалась для итогового согласования и подписания различных соглашений и протоколов по торгово-хозяйственной кооперации [Belov, 2013, p. 5–7]. Однако уже в 2013 г. не состоялись очередные консультации; с весны 2014 г. ФРГ инициировала «заморозку» формата. Притом до конца 2021 г. продолжила функционировать рабочая группа высокого уровня по вопросам политики безопасности. В период работы формата (до 2012 г.) РГВУ была основной площадкой для проработки вплоть до предфинального согласования положений кооперации в стратегической сфере. В 2013–2021 гг. рабочая группа

продолжила работать автономно, де-факто как важнейший элемент «замороженного» в целом формата. Так, на встрече РГВУ в Берлине в ноябре 2021 г. стороны обсуждали вопросы противодействия неклассическим угрозам безопасности, прежде всего наркотрафику и международному терроризму, вопросы стратегической стабильности и в целом военно-политическую обстановку, в том числе на украинском направлении [Ministry of Foreign Affairs of Russia, 2021]. Однако на фоне начала специальной военной операции на Украине официальный Берлин пошел на прекращение взаимодействия уже по всем институциональным трекам диалога, перестал упоминать формат межгосударственных консультаций как часть системы соответствующих механизмов [Bundeskanzleramt, 2022d]. Данные решения официального Берлина существенно сокращали его возможности как потенциального «моста» в будущем восстановлении контактов между «западными демократиями» и Россией.

До 2014 г. Германия практически не сталкивалась с проблемой длительного прерывания работы форматов. Но во второй половине 2010-х годов возникло значительное число подобных ситуаций (табл. 2). Притом основным инициатором временного прерывания работы исследуемого механизма обычно выступала уже не ФРГ, а ее партнер.

Таблица 2. Особенности проведения форматов межправительственных консультаций ФРГ

Партнер ФРГ	Число встреч (на 2023 г.)	Дата последней встречи	Страна проведения первой встречи (ФРГ или партнер)	Перерыв в работе от двух лет (+ или –)	Страна проведения последней встречи (ФРГ или партнер)
<i>С государствами из числа «западных демократий»</i>					
Испания	25	2022	Партнер	+	Партнер
Италия	32	2023	Партнер	+	ФРГ
Нидерланды	4	2023	ФРГ	–	Партнер
Польша	15	2018	Партнер	+	Партнер
Турция	1	2016	ФРГ	+	ФРГ
Франция	23 (+80) ³	2023	ФРГ	–	Партнер
Япония	1	2023	Партнер	–	Партнер
<i>Со странами вне сообщества «западных демократий»</i>					
Бразилия	2	2023	Партнер	+	ФРГ
Израиль	7	2018	Партнер	+	Партнер
Индия	6	2022	Партнер	–	ФРГ
Китай	7	2023	ФРГ	–	ФРГ
Россия	14	2014	ФРГ	+	Партнер

Источники: построено на основе: [Botschaft des Staates Israel in Berlin, 2023; Bundeskanzleramt, 2015; 2022b; 2022c; 2022d; 2023a; 2023b; 2023c; 2023d; Frankreich Diplomatie, 2023].

³ В скобках указано число встреч в формате межправительственных консультаций (1963–2003 гг.), то есть до запуска механизма межминистерских встреч.

К 2023 г. форматы с Бразилией и Турцией собирались лишь по одному разу (в 2015 и 2016 гг.). В первом случае это объяснялось внутренней ситуацией в Бразилии: это импичмент президента Д. Русеф (сыграла особую роль в запуске работы), скептическое отношение к механизму со стороны сменивших ее оппонентов, избранного (2019 г.) Ж. Болсонару. Подвижки в перезапуске формата возникли при президенте Л. да Силве (с 2023 г.): в декабре состоялись консультации в Берлине. На них почти все внимание было уделено торгово-хозяйственным вопросам, ограниченное внимание – политическим [Pressekonferenz, 2023]: бразильская сторона не была готова присоединиться к системе «сдерживания» России. ФРГ была фактически вынуждена согласиться с таким подходом партнера, будучи весьма в нем заинтересованной из-за слабости своих позиций в Латинской Америке в целом. В случае Турции причиной стало девиантное по отношению к другим членам НАТО внешнеполитическое поведение, особенно на Ближнем Востоке и в Северной Африке, что делало маловероятным перезапуск формата в обозримой перспективе.

На продолжительное время прерывалась работа форматов межправительственных консультаций Германии с Италией (с 2016 г.), Израилем и Польшей (с 2018 г.). При этом во всех случаях последняя встреча проводилась на их территории (табл. 2). Таким образом официальный Рим, не артикулируя этого прямо, выражал недовольство ограниченным (в его понимании) вниманием ФРГ к решению проблем безопасности в Средиземноморье. Перезапуск формата удалось осуществить лишь в ноябре 2023 г. Официальный Тель-Авив было неудовлетворен неготовностью Германии вслед за США (2018 г.) перенести посольство в Иерусалим и тем самым признать суверенитет Израиля над всем городом; ФРГ была достаточно настойчива в оказании поддержки созданию Палестинского государства. После нападения боевиков группировки «Хамас» на территорию Израиля 7 октября 2023 г. официальный Берлин политически поддержал действия Израиля, в том числе проведение масштабной силовой операции в Газе. Сближение сторон позволяет рассчитывать на перезапуск формата межправительственных консультаций уже в ближайшей перспективе.

Официальная Варшава выражала недовольство размерами и скоростью увеличения военных расходов ФРГ, использованием бундесвера под эгидой НАТО в Восточной Европе. В то же время Польша не была заинтересована в укреплении количественного и качественного преимущества германских вооруженных сил перед польскими. Уникальным для практики ФРГ стало участие в консультациях 2018 г. не только государственных чиновников, но и партийных функционеров от польской партии «Право и справедливость». Это положение еще более осложнило переговоры [Deutschland Funk, 2018]. Показательна в данной связи работа формата «Веймарского треугольника» на высшем уровне: встречи прекратились с 2016 г., что отражало спад в отношениях ФРГ – Польша, через два года проявившийся в приостановке работы формата межправительственных консультаций. «Веймарский треугольник» с участием канцлера Германии и президента Польши собрался вновь в начале февраля 2022 г., иллюстрируя вероятность перезапуска и другого формата. По причине укрепления своих позиций в отношении Польши ФРГ уже может быть заинтересована в реактивации площадки.

В случае Испании удлинение промежутков между встречами в формате межправительственных консультаций объяснялось не столько противоречиями (диалог в начале 2020-х годов был свободен от крупных «раздражителей»), сколько небольшими объемами сотрудничества, особенно в сфере безопасности и обороны [Bundeskanzleramt, 2022d].

На рубеже десятилетий наблюдалось заметное урежение частотности встреч в формате межминистерских консультаций с Францией. Если в 2003–2018 гг. было про-

ведено 20 переговоров (в среднем 1,2 в год), то в 2019–2023 гг. – только 3 (или в среднем 0,5 ежегодно). Так, 21-я встреча прошла в октябре 2019 г. во Франции, 22-я – только в мае 2021 г. (в ФРГ), а 23-я – лишь в январе 2023 г. [Bundeskanzleramt, 2023a; Frankreich Diplomatie, 2023], что стало отчетливым признаком снижения доверия внутри тандема.

В 2017–2018 гг. Макрон анонсировал проект «европейской армии», то есть многосторонних военных сил в распоряжении ЕС. После некоторой паузы ФРГ поддержала его в принципе, однако не форсировала реализацию. Первоочередной задачей стало принятие бундесвером функций «рамочного государства», то есть координатора многостороннего контингента, вносившего наибольший удельный вклад, для возможно большего числа группировок НАТО [Glatz, Zapfe, 2017]. Стремление к германоцентричности быстро наращиваемого потенциала альянса стало особенно заметным в начале 2020-х годов [НАТО, 2023] и явилось своеобразным ответом на лидерские амбиции Франции в рамках «европейской армии», создание которой продвигалось крайне медленными темпами. ФРГ не приняла участия в прецедентной миссии ЕС с боевой силовой компонентой Takuba (2020–2022 гг.), которая действовала в Сахаро-Сахельском регионе при ведущем участии Франции. Если официальный Париж, будучи бывшей метрополией, в начале 2020-х годов начал очень быстро утрачивать позиции в существенной части стран региона (прежде всего в Мали и Буркина-Фасо), то Германия делала это медленнее, хотя в итоге и с тем же результатом. Стремление к меньшей согласованности действий с партнером проявлялось и в подходах двух держав к выстраиванию конфронтации как с Россией (более раннее решение Франции о поставке танков в пользу ВСУ на фоне специальной военной операции на Украине в январе 2023 г.), так и с КНР (поездка Шольца в Пекин в ноябре 2022 г. без уведомления Макрона). Вместе с тем взаимный интерес к сохранению тандема превышал возросшие «раздражители» в диалоге. Это показали сам факт и тональность переговоров в формате межминистерских встреч с участием высших лиц в январе 2023 г. [Bundeskanzleramt, 2023a].

Отход от заявленной частотности, но лишь разовый и на год, имел место и в случае формата с Нидерландами: очередные четвертые консультации были перенесены с 2022-го на 2023 г. [Bundeskanzleramt, 2019; 2023b]. Так официальный Амстердам посылал союзнику «сигнал» о заинтересованности в еще большем ужесточении подхода ФРГ к «сдерживанию» России. Германия действительно пошла на это с лета 2022 г. [Bundeskanzleramt, 2023b], что стало прежде всего производной тенденцией планомерного роста вовлеченности в конфронтацию.

По состоянию на начало 2020-х годов только два формата с участием ФРГ, в которых партнерами выступали Индия и Китай, оказались не подвержены сбоям в частотности. Общим являлось сохранение особого внимания Германии к каждой из двух держав-гигантов в условиях формирования нового миропорядка. Притом переговоры с Индией в формате были посвящены в основном лишь торгово-хозяйственной, экологической проблематике, то есть практически не затрагивали общеполитические и особенно военные вопросы. Это положение оставалось неизменным даже в условиях старта стратегического проникновения ФРГ в ИТР [Bundeskanzleramt, 2022b]. В случае формата с Китаем военной тематике стороны также почти не уделяли внимания, чего нельзя сказать о политических вопросах. В отличие от ситуации с Россией, Германия в начале 2020-х годов не только не пыталась «заморозить» площадку межправительственных консультаций с КНР, но, напротив, реализовывала тактику сбережения механизма. Так, очередные консультации из-за COVID-19 были перенесены с 2020 г. на 2021-й, но прошли в дистанционном режиме. Как органичная часть сообщества «западных демократий» ФРГ не была готова к полноценному участию сразу в двух параллельно шедших конфронтациях (с Россией и Китаем), учитывая масштаб стра-

тегических и торгово-хозяйственных издержек. Однако неизменность этого подхода на долгосрочную перспективу отнюдь не гарантирована, прежде всего из-за влияния группы англосаксонских держав и Японии на Германию. Признаком этого, то есть снижения эффективности работы формата межправительственных консультаций ФРГ и КНР, следует признать фактический отказ сторон от совместных заявлений. Заявление было принято на пятой встрече в 2018 г. и зафиксировало готовность к взаимодействию в вопросе реформы Совета Безопасности ООН (вопрос получения в нем постоянного места был одним из ключевых для ФРГ) и взвешенное восприятие ЕС как игрока со стороны КНР [Tsvyk, 2019, p. 210–212]. Ни в 2021 г. (что можно объяснить дистанционным характером встречи), ни в 2023 г. совместное заявление уже не публиковалось. Показательно, что речь в принципе не шла о переименовании межправительственных консультаций в межгосударственные, а в работе формата не принимал заметного участия председатель КНР.

Совместные заявления заключали работу формата с Нидерландами, начиная с 3-й встречи в нем (2019) [Bundeskanzleramt, 2019], механизма межминистерских встреч с Францией [Bundeskanzleramt, 2023a; Frankreich Diplomatie, 2023]. Однако «большой» Ахенский договор (2019 г.), дополнивший Елисейский (1963 г.), был подписан вне этой площадки, что стало еще одним признаком нарастания противоречий в тандеме. В целом в начале 2020-х принятие итогового документа отнюдь не было массовой практикой при завершении работы исследуемого типа форматов ФРГ. Так, этот элемент отсутствовал в случаях Индии [Bundeskanzleramt, 2022b] и Испании [Bundeskanzleramt 2022d].

Если действующие на начало 2020-х годов форматы Германии с игроками вне Запада были по-прежнему сфокусированы на торгово-хозяйственной проблематике, то эти площадки с участием «либеральных демократий» использовались прежде всего для обсуждения политических и военных вопросов. Наиболее показательны в этой связи переговоры в формате с Нидерландами с 2019 г. [Bundeskanzleramt, 2019; 2023b], а также Японией [Bundeskanzleramt, 2023c] – форматы с ними относились к числу наиболее результативных для Германии. Эволюция переговорной повестки в полной мере отражала рост вовлеченности ФРГ в «сдерживание» России и в целом противодействие формированию не-Запада как общности.

Заключение

С начала 2010-х годов Германия пыталась выстроить глобальную сетку форматов межправительственных консультаций. Однако эта линия не была реализована в полной мере. Существенная часть площадок или перестала использоваться на длительное время (с Бразилией, Польшей, Италией, Турцией), или вообще была демонтирована (с Россией). В начале 2020-х годов новые форматы создавались исключительно с «западными демократиями», что отражало педалирование ФРГ факта встроенности в их сообщество и одновременно отдаление Германии от стран вне Запада и особенно не-Запада. Наблюдалось заметное «пробуксовывание» в вопросах создания форматов с англосаксонскими державами (США, Великобританией, Австралией). Они стремились укрепить свое положение как «ядра» лагеря «либеральных демократий», одной из ключевых задач де-факто считая обеспечение большей предсказуемости для себя внешней политики ФРГ. Это достигалось не путем создания форматов межправительственных консультаций, но, напротив, игнорирования или откладывания соответствующих проектов со стороны Германии. В целом фактор конфронтаций «западных де-

мократий» с Россией (особенно) и КНР оказал заметное деформирующее воздействие на функционирование системы исследуемых форматов с участием ФРГ. Притом минимальным оказалось влияние феномена COVID-19 с его «замораживающим» эффектом для развития мирополитических процессов в целом. К середине 2020-х сетка форматов межправительственных форматов Германии не стала глобальной. Напротив, эта система деградировала, став в намного большей мере западноцентричной.

В целом результативность использования форматов к середине 2020-х оказалась достаточно ограниченной: практически ни в одном случае не наблюдалось укрепления позиций ФРГ как ведущего игрока в диалоге.

Список источников (References)

- Asseburg M. (2015) 50 Jahre deutsch-israelische diplomatische Beziehungen. *SWP-Aktuell*. 40. 8 S.
- Auswärtiges Amt (2016) Erste Deutsch-Türkische Regierungskonsultationen in Berlin. 16 January. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/alt-inhalte/erste-deutsch-tuerkische-regierungskonsultationen-in-berlin-744790> (accessed 1 October 2023).
- Auswärtiges Amt (2021) Gemeinsame Presseerklärung – Deutsch-Australische 2+2-Konsultationen auf Ministerienebene. 10 June. Available at: <https://www.auswaertiges-amt.de/de/newsroom/2-2-australien/2465256> (accessed 1 October 2023).
- Belov V.B. (2013) Rossijsko-germanskije otnoshenija pered vyborami v Bundestag [Russian-German relations before elections to Bundestag]. *Contemporary Europe*, 2, pp. 7–13. (in Russian)
- Botschaft des Staates Israel in Berlin (2023) Deutsch-israelische Regierungskonsultationen. Available at: <https://embassies.gov.il/berlin/Relations/Deutsch-israelische%20Regierungskonsultationen> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2015) Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel und der brasilianischen Präsidentin Rousseff anlässlich der 1. Deutsch-Brasilianischen Regierungskonsultationen. 20 August. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-und-der-brasilianischen-praesidentin-rousseff-anlaesslich-der-1-deutsch-brasilianischen-regierungskonsultationen-am-20-august-2015-846404> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2019) Pressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel und Ministerpräsident Rutte zu den 3. deutsch-niederländischen Regierungskonsultationen in Berlin. 2 October. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv/pressekonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-und-ministerpraesident-rutte-zu-den-3-deutsch-niederlaendischen-regierungskonsultationen-1678038> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2022a) Drei Golfstaaten in zwei Tagen. 23 September. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/bk-reise-golfstaaten-2129104> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2022b) “Indien ist ein zentraler Partner für Deutschland”. 2 May. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/deutschland-indien-2029870> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2022c) Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz mit Premierminister Johnson. 8 April. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-mit-premierminister-johnson-am-8-april-2022-in-london-2024728> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2022d) Seite an Seite, Hand in Hand arbeiten. 5 October. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutsch-spanische-regierungskonsultationen-2131974> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2023a) Deutsch-französische Freundschaft – Antrieb für Europa. 22 January. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/festakt-elysee-vertrag-2158696> (accessed 1 October 2023).
- Bundeskanzleramt (2023b) Gemeinsame Erklärung – Deutsch-Niederländische Regierungskonsultationen. 27 March. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/gemeinsame-erklaerung-deutsch-niederlaendische-regierungskonsultationen-27-maerz-2023-2173432> (accessed 1 October 2023).

Bundeskanzleramt (2023c) Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und dem japanischen Ministerpräsidenten Kishida zum Abschluss der deutsch-japanischen Regierungskonsultationen. 19.03. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-dem-japanischen-ministerpraesidenten-kishida-zum-abschluss-der-deutsch-japanischen-regierungskonsultationen-2172340> (accessed 1 October 2023).

Bundeskanzleramt (2023d) Pressestatements von Bundeskanzler Scholz und Ministerpräsident Li Qiang zu den 7. Deutsch-Chinesischen Regierungskonsultationen. 20 June. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressestatements-von-bundeskanzler-scholz-und-ministerpraesident-li-qi-ang-zu-den-7-deutsch-chinesischen-regierungskonsultationen-am-20-juni-2023-2197574> (accessed 1 October 2023).

Deutschland Funk (2018) Schwierige Gespräche in Warschau. 2 November. Available at: <https://www.deutschlandfunk.de/deutsch-polnische-regierungskonsultationen-schwierige-100.html> (accessed 1 October 2023).

Frankreich Diplomatie (2023) Der Deutsch-Französische Ministerrat. Available at: <https://www.diplomatie.gouv.fr/de/frankreichs-beziehungen-zu-deutschland-osterreich-und-der-schweiz/bilaterale-beziehungen-zu-deutschland/der-deutsch-franzosische-ministerrat> (accessed 1 October 2023).

Glatz R., Zapfe M. (2017) Ambitionierte Rahmennation: Deutschland in der NATO. *SWP-Aktuell*. 62. 8 S.

NATO (2023) NATO Response Force. Available at: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm (accessed 1 October 2023).

Ministry of Foreign Affairs of Russia (2021) O 15-m plenarnom zasedanii rossijsko-germanskoj mezhvedomstvennoj Rabochej gruppy vysokogo urovnja po voprosam politiki bezopasnosti (RGVU) [About the 15th plenary meeting of the Russian-German interdepartmental High-Level Working Group on Security Policy (HLWG)]. 4 September. Available at: <https://mid.ru/tv/?id=1774974&lang=ru> (accessed 1 March 2024). (in Russian)

Pressekonferenz von Bundeskanzler Scholz und Präsident da Silva zu den deutsch-brasilianischen Regierungskonsultationen am 4. Dezember 2023 in Berlin (2023) 4 December. Available at: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/pressekonferenz-von-bundeskanzler-scholz-und-praesident-da-silva-zu-den-deutsch-brasilianischen-regierungskonsultationen-am-4-dezember-2023-2247178> (accessed 1 March 2024).

Rhein-Neckar Zeitung (2021) Christian Lindner fordert Regierungskonsultationen von Deutschland und den USA. 3 January. Available at: https://www.rnz.de/politik/nachrichten_artikel,-Institutioneller-Austausch-Lindner-fordert-feste-Regierungskonsultationen-mit-den-USA-_arid,604222.html (accessed 1 October 2023).

Tchernega V.N. (2019) Francija i Germanija: dialektika sotrudnichestva i sopernichestva [France and Germany: the dialectics of cooperation and competition]. *Current problems of Europe*, 4, pp. 158–171. DOI: 10.31249/ape/2019.04.09

Tsyk A.V. (2019) Strategicheskoe partnerstvo Germanii i Kitaya na sovremennom etape: aktual'nye problemy i novye vozmozhnosti [Strategic partnership of Germany and China today: current problems and new opportunities]. *Current problems of Europe*, 4, pp. 210–228. DOI: 10.31249/ape/2019.04.12. (in Russian)

Vasiliev V.S. (2022) Anglosaksonskie skrizhali narastayushchego global'nogo tsivilizatsionnogo protivostoyaniya [Anglo-Saxon guidestones of growing global confrontation between civilizations]. *Current problems of Europe*, 4, pp. 234–258. DOI: 10.31249/ape/2022.04.10. (in Russian)

Wagner C., Lemke J., Scholz T. (2022) Mehr Indien wagen. *SWP-Aktuell*. 17. 4 S. DOI: 10.18449/2022A17

The Theory and Practice of Intergovernmental Consultations: The Case of Germany¹

Ph. Trunov

Philipp Trunov – Candidate of Political Sciences, Senior Researcher, Institute of Scientific Information for Social Sciences of the Russian Academy of Sciences (INION RAS); 51/21 Nakhimovskii prospekt, Moscow, 117418, Russia; ltrunov@mail.ru; ORCID: 0000-0001-7092-4864

Abstract

Rather important goal for international relations is to improve methods for studying of interstate dialogue. The author pays attention to the format of intergovernmental consultations. The goal of article is to explore the functioning of the format on the example of Germany, which uses this one in the dialogue with 12 other states. The problems of the functioning of the format are still not in the details explored in Russian political science. Usually, the format is established by one power for the cooperation with another power or the very important ally among small and medium-sized states. The frequency of the meetings is established for each format. Compliance with frequency or violation of it, especially interruption of the work are the indicators of the dialogue development. One meeting in the format lasts only one day and it determines the scheme of the negotiations. The countries should focus on the most perspective and, on the contrary, the most problematic tracks of the agenda of bilateral relations, even if these negotiation priorities differ from the conceptual guidelines for each state. The key variants of the end of the meeting in the format are presented.

The article explores the geography and chronology of establishment of the formats with German participation. Before the XXI century there was the long period of time between the launch of every two new formats. In the early – mid 2010s and early 2020s there were the waves of newly established formats. The author stresses the absence of the ones between Germany and the Arabian states, Iran, the African ones and explains the reasons. The difficulty for Germany was also the creation of formats with the Anglo-Saxon states. Another problem has become since the mid 2010-s the “freezing” of some formats (with Russia), the long interruption of their functioning (with Brazil, Italy, Poland, Turkey), the violation of frequency (with France, Netherlands, Spain). The article shows the reasons of such situations in each case. At the same time there has been stable functioning of the mechanisms with India and China, even when the confrontation between the PRC and the USA has begun. The author concludes that in the 2010s Germany has tried to make the system of the formats of intergovernmental consultations global. But by the beginning of the 2020s these efforts were unsuccessful and there was the degradation of the process.

Key words: foreign policy, interstate dialogue, institutionalization, negotiations, Anglo-Saxon powers, France, Netherlands, Italy, Poland, Russia, Israel, China, India, Japan

For citation: Trunov Ph. (2024) The Theory and Practice of Intergovernmental Consultations: The Case of Germany. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 56–69 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-03

¹ The article was submitted 09.10.2023.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ В СТРАНАХ БРИКС. ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СОТРУДНИЧЕСТВА

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

Научная статья

УДК 327.7

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

Проблемы регулирования цифровых платформ: трудности и возможности международного сотрудничества¹

М.В. Ларионова, П.А. Доронин

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

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

Аннотация

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

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

¹ Статья поступила в редакцию 25.03.2024.

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

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

Благодарности: данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

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

Введение

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

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

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

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

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

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

Защита потребителя

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Применение и адаптация законодательства о конкуренции

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Формирование предупредительного (ex ante) регулирования

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Проблемы формирования ex ante регулирования касаются практически всех аспектов:

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

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

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

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

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

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

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

Трансграничное сотрудничество

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

¹¹ См. § 2.

¹² См. § 26–29 Руководящих принципов.

¹³ См. § 94–100 Руководящих принципов.

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

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

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

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

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

¹⁴ См. § 30–32 Руководящих принципов.

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

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

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

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

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

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

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

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

Заключение

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Список источников (References)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DIGITAL PLATFORMS REGULATION IN BRICS: PERSPECTIVES ON CHALLENGES AND COOPERATION

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

Original Article

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

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

M. Larionova, P. Doronin

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

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

Abstract

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

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

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

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

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

¹ This article was submitted 25.03.2024.

Регулирование цифровых платформ в Бразилии: политический контекст согласования новых законов¹

И.М. Попова

Попова Ирина Максимовна — 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; popova-im@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-0849-7168

Аннотация

Бразилия является крупным цифровым рынком и участником как «Группы двадцати», так и БРИКС. Важен анализ позиции данной страны по вопросам регулирования цифровых платформ и рынков в контексте ее председательства в «Группе двадцати», где с начала года Бразилия предпринимает попытки согласовать решения по регулированию цифровых платформ, особенно в аспекте модерации контента и борьбы с ложной информацией. Борьба с дезинформацией и языком вражды — одна из центральных тем программы председательства Бразилии в «Группе двадцати» в 2024 г., направленной на обеспечение целостности информации в цифровой среде. По мнению официальных представителей Бразилии, для предотвращения распространения дезинформации необходимо действовать по четырем направлениям: гарантировать регулирование путем возложения на цифровые платформы ответственности за распространение незаконного и вредного контента, внедрять стратегии медиаобразования, укреплять профессиональную журналистику и расширять государственную политику, нацеленную на распространение правильной информации среди населения.

Цель данной статьи заключается в выявлении основных приоритетов Бразилии в сфере регулирования цифровых платформ. Для этого анализируются законопроекты, посвященные регулированию цифровых платформ, а также политический контекст их представления и рассмотрения, так как в стране они были предложены в том числе в ходе и по результатам электоральных кампаний 2018 и 2022 гг. Координация с Бразилией позиций по вопросам регулирования цифровых платформ может обеспечить лучший учет интересов развивающихся стран, а также рынков, на которых крупные технологические компании играют значительную роль, регулируясь законодательством других юрисдикций.

Ключевые слова: регулирование цифровых платформ, Бразилия, закон о fake news, модерация контента

Благодарности: данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Попова И.М. Регулирование цифровых платформ в Бразилии: политический контекст согласования новых законов // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 93–109 (на русском и английском языках). doi: 10.17323/1996-7845-2024-02-05

¹ Статья поступила в редакцию 05.04.2024.

Введение

Процесс цифровизации экономики – один из магистральных в Бразилии. В начале 2023 г. в Бразилии интернетом пользовались 181,8 млн, а уровень проникновения интернета составлял 84,3% от всего населения. Растущая роль глобальных цифровых компаний – важный тренд сегодняшнего дня. В стране зарегистрировано 152,4 млн пользователей социальных сетей (цифра не означает уникальных пользователей, скорее отражает количество аккаунтов) – это 70,6% от общей численности населения. Обновленные данные рекламных ресурсов Google показывают, что в начале 2023 г. YouTube насчитывал 142,0 млн пользователей в Бразилии. По собственным данным компании, рекламный охват YouTube в начале 2023 г. был эквивалентен 65,8% всего населения Бразилии на начало года. Цифры, опубликованные на рекламных ресурсах ByteDance, показывают, что в начале 2023 г. в Бразилии у TikTok было 82,21 млн пользователей в возрасте 18 лет и старше. Сайты Google, YouTube, WhatsApp являются самыми посещаемыми в стране, в топ также входят ресурсы главного национального информационного агентства и телерадиокомпания Globo [Datareportal, 2023]. В 2021 г. в Бразилии чистая прибыль Google составила 76,03 млрд долл. США, что на 89% выше показателя 2020 г. [Ruy, 2022].

Исследователи отмечают, что активное развитие цифровых платформ в самой Бразилии началось примерно в 2011 г. (по некоторым оценкам, 82% всех платформ были запущены после 2011 г.). По размеру (охвату, прибыли, штату сотрудников) они, конечно, не могут сравниться с глобальными технологическими компаниями, однако играют важную роль в экономике страны, генерируя рабочие места, предоставляя услуги, а в некоторых случаях даже становятся более эффективными для решения задач местного рынка и вытесняют иностранных гигантов (например, в сфере доставки готовой еды из ресторанов Uber Eats не смог конкурировать с бразильской IFood и ушел с рынка). Используя свою особую методологию, С. Рибейро приходит к выводу, что в Бразилии действуют по крайней мере 556 компаний, которые могут быть классифицированы как цифровые платформы [Silva, Chiarini, Ribeiro, 2022].

К тому же бразильские платформы, помимо того, что в основном являются новыми компаниями, имеют небольшой штат сотрудников. Почти 65% компаний нанимают от 1 до 10 работников, 22% – от 11 до 50, 13% – более 51 работника. Доходность таких компаний также невелика. Среди фирм с 1–10 сотрудниками 63% зарабатывают менее 1 млн долл. США в год, а среди фирм с 11–50 сотрудниками 68% имеют доход от 1 до 10 млн долл. США. Около 26% платформенных фирм относятся к группе «Коммерция и покупки» и почти 9% – к группе «Сообщество и образ жизни». Также платформы работают в сферах интернет-услуг, административных услуг, здравоохранения, образования, финансовом секторе [Silva, Chiarini, Ribeiro, 2022].

Таким образом, цифровые платформы, как глобальные, так и местные, играют все большую роль в экономике страны, охватывают услугами значительную часть населения, нанимают все больше людей. При этом в текущем законодательстве страны напрямую их деятельность до сих пор не регулируется. На них распространяются основные антимонопольные законы и нормы, принятые для управления в сфере интернета, однако эксплицитного упоминания именно платформ до настоящего момента фактически не было. Только главный закон – Закон о правах в интернете (Marco Civil da Internet) – упоминает платформы, точнее, приводит эквивалент. Однако в последние три года активизировались попытки прописать эксплицитное регулирование платформ в целом или социальных сетей в частности, особенно в вопросах, связанных с модерацией контента.

Бразилия является крупным рынком и участником как «Группы двадцати», так и БРИКС. Координация позиций по вопросам регулирования цифровых платформ может обеспечить лучший учет интересов развивающихся стран, а также рынков, на которых крупные технологические компании играют значительную роль, регулируясь законодательством других юрисдикций. Особенно важен анализ позиции Бразилии в контексте ее председательства в «Группе двадцати», где она с начала года предпринимает попытки согласовать решения по регулированию цифровых платформ, особенно в аспекте модерации контента и борьбы с ложной информацией. Цель данной статьи заключается в выявлении основных приоритетов Бразилии в сфере регулирования цифровых платформ. Для этого важно понимать политический контекст, так как в стране основные законопроекты были предложены в том числе в ходе и по результатам электоральных кампаний 2018 и 2022 гг.

Политический контекст

Важной мотивацией для принятия регулирования, направленного непосредственно на цифровые платформы, стала победа Ж. Болсонару на предыдущих президентских выборах в Бразилии в 2018 г. Представители оппозиционных партий неоднократно отмечали, что значимую роль в победе кандидата сыграла кампания по распространению дезинформации. Позднее подтверждение существенной роли такой кампании давали и официальные органы [Chicarino, Conceição, 2020], и исследователи [de Castro Azevedo Jr., 2023; Ruediger, 2018; Dourado, 2020]. Также, например, было выдвинуто обвинение в том, что компании, поддерживавшие Ж. Болсонару, во время выборной гонки закупили массовые рассылки в мессенджерах, в первую очередь в WhatsApp, в которых представляли Рабочую партию (которую представлял соперник) в негативном свете. Сумма закупок составила 12 млн реалов [Folha de Sao Paolo, 2018]. Такое поведение во время проведения второго тура выборов считается нарушением финансирования президентской выборной кампании.

Когда началась подготовка к новым выборам, левые партии, особенно Рабочая партия Бразилии, которую представляет нынешний президент Лула да Силва, постарались консолидировать усилия по регулированию контента, распространяемого в социальных сетях. В 2020 г. был представлен так называемый законопроект о fake news [Governo do Brazil, 2020]. Кроме требований по модерации контента и возложения на платформы обязанностей по модерации (что противоречит положениям закона об интернете), первая версия закона предусматривала приземление компаний, выплаты журналистам, чей контент позволяет платформам привлекать пользователей и зарабатывать на них за счет рекламы. Также закон потенциально вводил строгие правила по передаче и обработке персональных данных, которые не соответствовали принятому закону о защите персональных данных (LGDP). В итоге такое несоответствие фактически всем действующим законам, серьезное изменение обязанностей платформ и ужесточение модерации контента привели к тому, что законопроект был жестко раскритикован гражданским обществом, самими платформами, более умеренными партиями, а Верховный суд признал его неконституционным [Maia, 2022].

Во время последней электоральной кампании, в которой главными соперниками были Ж. Болсонару и представитель рабочей партии Лула да Силва, стороны снова обвиняли друг друга в использовании социальных сетей и платформ для распространения дезинформации. Особенно серьезно о распространении ложной информации в контексте выборов говорила Рабочая партия и ее представители. Так называемые бол-

сонаристы разместили на YouTube примерно в 3 раза больше видеороликов, чем сторонники Лулы, левые, центристские и основные СМИ, согласно исследованию группы цифровой безопасности Института Игарпе, бразильского аналитического центра. С августа по октябрь 2022 г. каналы ультраправых на YouTube также собрали более миллиарда просмотров, и с похожим охватом среди подписчиков на Facebook и Instagram (запрещены в РФ; принадлежат корпорации Meta, признанной в РФ экстремистской) [Margolis, Muggah, 2023].

Третья по величине газета Бразилии, O Estado de São Paulo, подчеркнула, что важной целью ультраправых стал Верховный суд, сотрудники которого, по ее данным, подверглись шквалу «угроз, инсинуаций и обильной дезинформации» в связи с решениями, направленными на борьбу с фальшивыми новостями [CNN Brazil, 2021].

Все эти действия помогли обеспечить лишь минимальную победу Лулы да Силвы во втором туре, которую он одержал с перевесом всего в 2 млн голосов [Tribunal Superior Eleitoral do Brasil, 2022], что стало самым незначительным разрывом с момента возвращения электоральной демократии в Бразилии в конце 1980-х годов. 8 января сторонники Болсонару попытались захватить власть и штурмовали правительство по сценарию, который реализовывали сторонники Трампа в США [Cruz, 2024]. Опрос, проведенный вскоре после беспорядков 8 января, показал, что почти 40% бразильцев по-прежнему считают, что Болсонару победил на президентских выборах.

Поэтому неудивительно, что одним из первых действий Лулы на посту президента стало объявление войны дезинформации: был создан специальный Кабинет по защите демократии в Национальной прокуратуре, который должен бороться с распространением ложной информации, прежде всего в интернете через социальные сети [Agência Brasil, 2023a]. Эта инициатива вызвала яростную реакцию со стороны правого крыла и сторонников свободы слова, которые обвинили правительство в создании оруэлловского Министерства правды для продвижения цензуры. Но не только ультраправые испытывают недовольство по поводу нового офиса Лулы. Защитники цифровых прав обеспокоены рядом вопросов: что является «дезинформацией», кто решает, какие мнения являются подстрекательством, и какими полномочиями будет наделено это ведомство.

В ноябре 2022 г. представитель Рабочей партии внес законопроект о регулировании цифровых платформ в Бразилии, первый закон такого рода. А в апреле 2023 г. партия заявила, что возвращает законопроект о fake news на рассмотрение и надеется на этот раз принять его по ускоренной процедуре. В законопроект были внесены значительные изменения, были убраны практически все спорные моменты, но сохранились в полном объеме требования по модерации контента, вопросам проведения информационных кампаний во время выборов, повышению подотчетности крупных платформ. Кроме того, в ходе своей предвыборной кампании Лула заявлял, что платформенная занятость в текущем виде совсем не соответствует принципам защиты прав трудящихся, поэтому он приложит максимум усилий для того, чтобы обеспечить социальную защиту и соответствующее регулирование в этой сфере [Brasil de fato, 2024]. Левые и антиимпериалистические взгляды и политика Лулы в целом делают его противником бесконтрольной деятельности крупных многонациональных компаний, сторонником прав рабочих, а также преодоления несправедливости и разрыва между развитыми и развивающимися странами. Это формирует основные тезисы политики, направленной на регулирование платформ: большая ответственность крупнейших технологических компаний, увеличение их вклада в национальную экономику за счет налогов, регулирование прав рабочих, занятых в платформенной экономике. Закон до сих пор находится в процессе обсуждения и согласования.

Безусловно, регулирование цифровых платформ и без сложившегося в Бразилии внутривнутриполитического контекста является важным трендом развития нормотворчества, связанного с цифровизацией. Но политическая мотивация действующей власти может привести к принятию более жестких законов, акцент в которых делается именно на модерации контента, а не других важных аспектах деятельности платформ.

Текущее законодательство, регулирующее платформы

Закон о правах в интернете (Marco Civil da Internet, 2014) устанавливает принципы, гарантии, права и обязанности по использованию интернета в Бразилии и дает руководящие указания для действий Союза, штатов, Федерального округа и муниципалитетов в этом отношении.

Согласно тексту закона, провайдеры интернет-приложений должны предоставлять, в соответствии с установленными правилами, информацию, позволяющую проверить соблюдение ими бразильского законодательства в отношении сбора, хранения, сохранения и обработки данных, а также в отношении соблюдения неприкосновенности частной жизни и конфиденциальности коммуникаций [President of Brazil, 2014].

Главной статьей закона, которая вызывает наибольшие споры в контексте цифровых платформ, является ст. 19. Она гласит: «В целях обеспечения свободы слова и предотвращения цензуры провайдер интернет-приложений может быть привлечен к гражданской ответственности за ущерб, вызванный контентом, созданным третьими лицами, *только в том случае* (курсив мой. — *И.П.*), если после получения специального судебного постановления он не предпримет никаких мер, чтобы в рамках своих услуг и в течение срока, указанного в постановлении, сделать недоступным контент, который был признан незаконным, если иное не предусмотрено законом». Соответственно, платформы в целом не обязаны модерировать контент, выставляемый пользователями, и его ответственность ограничивается исполнением решения суда.

Бразилия — единственная страна в Латинской Америке, принявшая всеобъемлющий режим ответственности посредников, хоть он и заключается лишь в исполнении решений суда [Whitecase, 2022].

Те, кто считает это положение неуместным и недостаточным (или даже неконституционным), часто аргументируют свою позицию тем, что оно противоречит правилам ответственности по потребительскому праву; что оно подрывает конституционную гарантию гражданского возмещения морального ущерба и что с точки зрения государственной политики оно не будет стимулировать платформы к усилению модерации контента и удалению проблемных публикаций. Они утверждают, что если бы такого щадящего режима не было, платформы прилагали бы больше усилий для ограничения контента, наносящего вред основным правам, такого как дезинформация и язык вражды [Favaretto, Guimarães, 2022].

Сторонники сохранения ст. 19 в текущем виде отмечают, что особенности производства и распространения контента в интернете оправдывают существование режима гражданской ответственности, отличного от режима потребительского права, для провайдеров приложений; что нет реальной угрозы нарушения конституционной гарантии гражданского возмещения (поскольку ответственность все еще возможна, просто при соблюдении некоторых условий) и главным образом, что модель ответственности ст. 19 способствует конституционной гарантии свободы слова, поскольку она препятствует усилению частной цензуры, практикуемой провайдерами [Maciel, 2023].

Вопрос конституционности ст. 19 стал более активно обсуждаться после прихода Лулы к власти. В конце марта состоялись общественные слушания, в которых приня-

ли участие как представители больших технологических компаний, так и органов власти. Секретарь по цифровой политике Секретариата по социальным коммуникациям (Secom) Жуан Брант выступил в защиту того, что ст. 19 должна быть пересмотрена как способ расширить ответственность социальных сетей за контент, наносящий вред демократии и правам человека, детей и подростков. Брант принял участие в публичных слушаниях по этому вопросу в Верховном федеральном суде. Он предположил, что нынешняя модель «разрешает бездействие цифровых платформ». Секретарь сказал, что речь идет не о защите разворота бразильского законодательства на 180 градусов, а о поиске модели, которая позволит платформам стать более ответственными за контент, который они передают в руки бразильской общественности. «Установление полной строгой ответственности платформ может иметь проблематичные и столь же негативные последствия. Мы не можем рассматривать весь сторонний контент как подлежащий модерации, потому что это повредит свободе выражения мнений и доступу к информации для бразильских граждан», — пояснил Брант [Government of Brazil, 2023].

На тех же слушаниях генеральный прокурор Хорхе Мессиас отстаивал необходимость введения более строгой ответственности и требования активной деятельности от цифровых платформ на основе четких параметров, таких как явная практика совершения преступлений — для предотвращения возникновения преступлений в интернете.

Таким образом, в Бразилии продолжается активная дискуссия о необходимости внести поправки в основной закон, регулирующий деятельность в интернете в стране. Любые законопроекты о внесении изменений будут проходить полный законотворческий процесс через обе палаты парламента и нет гарантий, что Рабочей партии удастся провести ужесточающие поправки.

Законопроект о регулировании цифровых платформ

Характер предлагаемого регулирования

В ноябре 2022 г. представителем Рабочей партии Бразилии был внесен законопроект № 2.768, предусматривающий регулирование, надзор и санкции в отношении цифровых платформ, которые предлагают услуги бразильской общественности. В части обоснования необходимости принятия закона авторы ссылаются на опыт ЕС, делая при этом оговорку о том, что предлагаемый проект закона гораздо более мягкий, чем закон о цифровых рынках (DSA) ЕС: «Мы считаем целесообразным введение регулирования по примеру Европейской комиссии, но в гораздо менее детализированной форме. Это связано с тем, что мы имеем дело с чрезвычайно актуальными вопросами, которые требуют регуляторного реагирования гораздо быстрее, чем это возможно только при реализации политики защиты конкуренции, но достаточно новыми, чтобы показать, что не следует накладывать на экономических агентов смирительную рубашку *ex ante* с рядом абсолютных запретов» [Camara do Deputatos to Brasil, 2022]. Основная цель законопроекта — представить регулирование, направленное на смягчение последствий существенного контроля доступа на цифровые рынки некоторыми особенно крупными платформами.

Законопроект включает, среди прочего, дисциплинирование и надзор за цифровыми платформами, обладающими существенными полномочиями по контролю доступа.

Новые компетенции Anatel – регулирующего органа

Согласно тексту законопроекта, Национальное агентство по телекоммуникациям (Anatel) получит новые полномочия, в зону его ответственности войдут:

- разработка правил, касающихся работы цифровых платформ, проведение инспекций и применение санкций;
- обсуждение толкования законодательства, применимого к цифровым платформам;
- административное рассмотрение конфликтов интересов с участием операторов цифровых платформ или профессиональных пользователей;
- пресечение нарушения прав пользователей;
- осуществление правовых полномочий в отношении контроля, предупреждения и пресечения нарушений экономического порядка, за исключением случаев и сфер, которые относятся к компетенции Административного совета по экономической безопасности (CADE).

Принципы и цели регулирования

Регулирование цифровых платформ, в частности тех, которые обладают существенными полномочиями по контролю доступа, будет осуществляться с соблюдением следующих принципов: свобода инициативы; свободная конкуренция; защита прав потребителей; сокращение регионального и социального неравенства; пресечение злоупотребления экономической властью; расширение участия общества в обсуждении и проведении вопросов, представляющих общественный интерес.

Регулирование цифровых платформ будет преследовать следующие цели:

- экономическое развитие с широкой и честной конкуренцией среди операторов, а также среди других экономических агентов, на которых влияет их деятельность;
- доступ к информации, знаниям и культуре;
- содействие инновациям и массовому внедрению новых технологий и моделей доступа;
- стимул к функциональной совместимости посредством открытых технологических стандартов, обеспечивающих связь между приложениями;
- стимулирование и определение механизмов переносимости данных.

Определение существенных полномочий по контролю доступа на рынок и их обязанности

Операторы цифровых платформ будут считаться обладающими существенными полномочиями по контролю доступа, если они получают годовой операционный доход, равный или превышающий 70 млн реалов от предложения услуг бразильской общественности, в соответствии с положениями регламента Национального агентства по телекоммуникациям. Базовая величина, установленная в шапке настоящей статьи, будет ежегодно обновляться в соответствии с Общим индексом цен за предыдущий год.

На платформы, обладающие существенными полномочиями по доступу, накладываются следующие обязательства:

- обеспечение прозрачности и предоставление информации Национальному агентству телекоммуникаций о своих услугах;
- экономическое и недискриминационное отношение при предложении услуг профессиональным пользователям и конечным пользователям;

- надлежащее использование данных, собранных при осуществлении своей деятельности;
- запрет на необоснованный отказ от предоставления профессиональным пользователям доступа к цифровой платформе.

Национальное агентство по телекоммуникациям, осуществляя свою деятельность по регулированию и надзору, может налагать обязательства по бухгалтерскому и функциональному разделению компании в случае обнаружения излишней экономической концентрации, а также меры по смягчению любых злоупотреблений экономической властью, в том числе связанные с переносимостью данных и функциональной совместимостью.

Действия с участием цифровых платформ, которые направлены на любую форму экономической концентрации, включая слияние или поглощение компаний, создание компании для осуществления контроля над компаниями или любую форму корпоративного укрупнения с целью увеличения доли рынка, подлежат контролю, процедурам и условиям, предусмотренным в общих правилах защиты экономического порядка.

Введение налогообложения компаний, обладающих существенными полномочиями по контролю доступа – Фонд доходов от налогообложения цифровых платформ (FisDigi)

Законопроект подразумевает создание специального фонда, из которого в том числе будут финансироваться действия по регулированию платформ.

Фонд формируется из следующих источников:

- сбор налогов с цифровых платформ;
- ассигнования, предусмотренные в федеральном бюджете, специальные кредиты, трансферты и одолжения, предоставленные ему;
- доходы от кредитных операций, которые он заключает в Бразилии и за рубежом, и доходы от финансовых операций, которые он осуществляет;
- наложенные штрафы, пожертвования, завещанное имущество, субвенции и другие ресурсы, выделенные ему;
- случайные доходы.

Налог на цифровые платформы – это сбор, ежегодно уплачиваемый операторами цифровых платформ, предлагающих услуги бразильской публике, которые имеют право контролировать доступ к основным услугам. Сбор за надзор за цифровыми платформами будет выплачиваться ежегодно до 31 марта, и его размер будет соответствовать 2% от валового операционного дохода, полученного операторами цифровых платформ, предлагающих услуги бразильской публике и обладающих существенными полномочиями по контролю доступа. Неуплата налога в срок, установленный в настоящей статье, означает невыполнение обязательств неплательщиком, что влечет санкцию в виде выплаты пошлины в размере 1% от суммы долга за каждый месяц просрочки.

Наказание за нарушение закона

Нарушение правил, предусмотренных законом, влечет следующие наказания, применяемые отдельно или в совокупности, в зависимости от обстоятельств:

- предупреждение с указанием срока принятия исправительных мер;
- штраф в размере до 2% от оборота экономической группы в Бразилии за последний финансовый год без учета налогов, принимая во внимание экономическое положение нарушителя и принцип пропорциональности между серьезностью проступка и суровостью санкций;

- временное приостановление деятельности;
- запрет на осуществление деятельности.

В случае иностранной компании дочерняя компания, филиал, отделение, офис или учреждение, расположенные в Бразилии, несут солидарную ответственность за выплату штрафа. Штраф может быть применен к доходам за весь период, в котором было совершено правонарушение, и ограничен 1% от этой суммы.

Законопроект, представленный Рабочей партией, носит максимально общий и рамочный характер. Главными его нововведениями можно считать:

1. Введение понятия цифровых платформ как категории регулирования в национальном законодательстве. Все предыдущие нормативно-правовые акты оперируют другими понятиями, в основном «оператор онлайн-приложений».
2. Введение понятия платформы, обладающей существенными полномочиями по контролю над доступом к цифровым рынкам и услугам. По сути, законопроект направлен только на крупные платформы и никак не регулирует маленькие.
3. Введение налога в 2% для крупных платформ с существенными полномочиями по обеспечению доступа к услугам.

Законопроект также содержит ряд обязательств, накладываемых на платформы с существенным контролем доступа, однако они мало чем отличаются от обязательств любых компаний, предоставляющих услуги в интернете, которые содержатся в других законах Бразилии, прежде всего в *Marco Civil* и *LGPD*.

Если законопроект будет принят в текущем виде, разработка непосредственных правил будет находиться в компетенции *Anatel*. То есть более четкие требования и критерии будут разрабатываться после и в виде рекомендаций от агентства, а не законопроектов. В некоторых публичных выступлениях и интервью представители Рабочей партии и исполнительной власти говорили о возможном создании специального органа, который занимался бы контролем над цифровыми платформами, в первую очередь социальными сетями, однако конкретных предложений пока не поступало.

Представленный вариант нормативно-правового акта не вносит дополнительных мер в сфере антимонопольного регулирования и защиты конкуренции, не проводит четкую грань между компетенциями *Anatel* и *CADE*, просто ссылается на существующее законодательство.

В целом проект представляет собой попытку по крайней мере начать регулирование цифровых платформ, введя их как отдельную категорию в национальном законодательстве. Но критерии и требования нечеткие, на данном этапе непонятно, насколько проблемным будет исполнение закона компаниями в случае его введения. Пока очевидной кажется только выплата налога крупными платформами. Также важно, что закон вообще не касается маленьких платформ, которые составляют абсолютное большинство и часто имеют бразильское происхождение. То есть местные цифровые компании не будут попадать под регулирование, что может рассматриваться как дискриминационная практика.

Законопроект о свободе, ответственности и прозрачности в интернете

Цель закона

В Бразилии есть еще один законопроект, который предусматривает регулирование цифровых платформ, однако он ограничивается только социальными сетями и в основном посвящен модерации контента. Первая версия так называемого закона о *fake*

news, представленная в 2020 г., покрывала гораздо больше аспектов регулирования социальных сетей, однако после отклонения и признания несоответствующей законодательству Верховным судом претерпела много изменений, сохранив в основном компонент модерации контента платформами.

Согласно тексту проекта, закон будет устанавливать стандарты, руководящие принципы и механизмы прозрачности для провайдеров социальных сетей и частных служб обмена сообщениями в целях обеспечения безопасности и широкой свободы слова, общения и выражения мыслей. Закон не распространяется на провайдеров социальных сетей и служб обмена частными сообщениями с менее чем 2 млн зарегистрированных пользователей, для которых положения закона будут служить параметром для применения программы передовой практики.

Согласно тексту, закон преследует следующие цели:

- укрепление демократического процесса путем борьбы с недобросовестным поведением и искусственными сетями распространения контента и содействия доступу к разнообразной информации в интернете в Бразилии;
- защита свободы слова и предотвращение цензуры в онлайн-среде;
- поиск большей прозрачности в практике модерации контента, размещаемого третьими лицами в социальных сетях, с гарантией достаточной защиты;
- внедрение механизмов и инструментов по информированию пользователей о продвигаемом и рекламном характере контента.

Обязанности провайдеров социальных сетей и служб обмена личными сообщениями

Провайдеры социальных сетей и служб обмена личными сообщениями в пределах объема и технических ограничений своих услуг должны принять следующие меры:

- запретить работу неавторизованных учетных записей;
- запретить автоматизированные учетные записи, не идентифицированные как таковые (борьба с ботами);
- четко обозначить весь продвигаемый и рекламный контент, который был распространен поставщиком социальной сети в результате оплаты такой услуги размещающими рекламу агентами.

Поставщики социальных сетей и служб обмена личными сообщениями должны разработать постоянные процедуры для улучшения своих технических возможностей для исполнения обязательств. Они также должны выстроить политику пользования своими услугами таким образом, чтобы обеспечить:

- ограничение количества пересылок одного и того же сообщения пользователям или группам, а также максимального количества участников в группе;
- внедрение механизмов для проверки предварительного согласия пользователя на включение в группы сообщений, списки передачи или эквивалентные механизмы для пересылки сообщений нескольким получателям;
- отключение авторизации по умолчанию для включения в группы и в списки рассылки или эквивалентные механизмы для пересылки сообщений нескольким получателям.

Повышение прозрачности через отчетность

Провайдеры социальных сетей должны предоставлять ежеквартальные отчеты о прозрачности своей деятельности, размещая их на их веб-сайтах, на португальском

языке, чтобы информировать о процедурах и решениях, касающихся обращения с контентом, созданным третьими лицами в Бразилии, а также о мерах, принятых для соблюдения этого закона.

Регулирование политического и электорального контента

Провайдеры социальных сетей, обеспечивающие продвижение предвыборной агитации или контента, в котором упоминается кандидат, коалиция или партия, должны сделать весь набор объявлений общедоступным для целей проверки со стороны Избирательного суда и других целей, в том числе:

- общая сумма, потраченная кандидатом, партией или коалицией на рекламу в интернете путем продвижения контента в соответствующем поставщике приложений;
- идентификация рекламодателя посредством регистрационного номера в Национальном реестре юридических лиц или в Реестре налогоплательщиков лица, ответственного за заключение контракта;
- время трансляции.

Санкции за нарушение

Провайдеры социальных сетей и услуг обмена личными сообщениями подлежат следующим санкциям в случае нарушения закона:

- предупреждение с указанием срока принятия мер по устранению недостатков; или
- штраф в размере до 10% от дохода экономической группы в Бразилии за последний финансовый год.

При применении санкции судебный орган будет соблюдать соразмерность с учетом экономического положения правонарушителя, последствий правонарушения в коллективной сфере и рецидива. Для целей настоящего закона любое лицо, которое повторяет ранее санкционированное поведение в течение шести месяцев, будет считаться рецидивистом.

Изначально закон о свободе, ответственности и прозрачности в интернете был внесен как реакция на президентскую выборную кампанию 2018 г., когда стало понятно, что сторонники Ж. Болсонару смогли с помощью социальных сетей не только объединиться и создать сети взаимодействия, но и эффективно продвигать контент с большими охватами. Далеко не вся информация, распространяемая ими, была достоверной. Планируя электоральную кампанию 2022 г., Рабочая партия, кандидатом от которой выдвинулся Лула да Силва, получивший это право после решения Верховного суда, внесла законопроект, призванный максимально зарегулировать деятельность социальных сетей и мессенджеров на территории страны. Первая версия от 2020 г. касалась управления персональными данными (хотя в стране уже был принят и готовился вступить в силу специальный закон), предполагала требование приземления компаний и обязательного хранения данных на территории Бразилии, пыталась ввести вознаграждение авторам контента в социальных сетях, ведь именно авторы приводят аудиторию, с помощью которой компания потом извлекает прибыль.

Нынешний вариант законопроекта, который будет обсуждаться в конце апреля, гораздо более узкий и специализированный и касается фактически только вопросов модерации. Называемый во всех СМИ закон о fake news сейчас не содержит определения того, что такое ложная информация в принципе. Главным его нововведением

является усиленная отчетность компаний, которые должны максимально подробно сообщать о любой деятельности, связанной с регулированием контента от третьих лиц. Также Рабочей партии важно было сохранить в тексте закона положения, касающиеся политической агитации и информации в целом. В текущем виде закон гораздо менее требовательный, чем был изначально, однако накладывает на компании дополнительные обязательства по отчетности. Вопрос о том, какая информация все-таки является недостоверной и какой контент необходимо удалять автоматически, без судебного разбирательства, остается открытым, видимо, в надежде провести законопроект в парламенте без новых обвинений в цензуре. А новый созданный офис в Генеральной прокуратуре впоследствии будет выносить какие-то решения, касающиеся запрета той или иной информации.

Важно отметить, что маленькие платформы не попадают под действие закона, но должны использовать его положения как ориентир и наилучшую практику. Можно представить себе ситуацию, в которой после принятия закона сторонники Болсонару или любые другие активисты или граждане просто будут создавать маленькие приложения-мессенджеры для распространения своего контента. Тогда в целом закон будет излишним, так как обязательства по отчетности, пусть и не такой подробной в сфере модерации контента, уже содержатся в действующих Marco Civil и LGPD.

Выводы: сотрудничество с Бразилией в рамках БРИКС, «Группы двадцати» и других институтов по вопросам регулирования цифровых платформ

Введение регулирования, направленного на деятельность цифровых платформ, очевидно, входит в приоритеты политики нового президента Бразилии Лулы да Силвы. Еще будучи в оппозиции, его партия представила в парламенте законопроект, предусматривающий дополнительный контроль за социальными сетями и мессенджерами, а после окончания предвыборной гонки и победы Лулы уже в конце осени 2022 г. был внесен законопроект о регулировании цифровых платформ.

В письме в Организацию Объединенных Наций по вопросам образования, науки и культуры (ЮНЕСКО) президент Лула да Силва призвал к регулированию цифровых платформ для решения проблемы распространения лжи и дезинформации в виртуальной среде. Лула также заявил, что нужно бороться с концентрацией цифрового рынка путем демократизации интернета и содействия автономии развивающихся стран в этой области, а также подчеркнул необходимость сокращения цифрового разрыва. По мнению президента, выгоды, получаемые от развития интернета и цифровых платформ, непропорционально распределяются между людьми с разным уровнем дохода, усиливая социальное неравенство [Agencia Brasil, 2023b].

Лула заявил, что развивающиеся страны должны быть в состоянии действовать суверенно в современной экономике данных, как агенты, а не только как экспортеры данных или пассивные потребители контента. Представители Бразилии предложили обсудить бизнес-модель, преобладающую среди цифровых платформ, «которая в конечном итоге стимулирует распространение вредного контента, поскольку он генерирует больше вовлеченности и, следовательно, больше прибыли для компаний». Поэтому важно стремиться к уменьшению власти крупных глобальных цифровых компаний, что позволит создать сценарий большей конкуренции.

Борьба с дезинформацией и языком вражды одна из центральных тем программы председательства Бразилии в «Группе двадцати» в 2024 г., направленной на обеспечение целостности информации в цифровой среде [G20, 2024]. По мнению официальных представителей Бразилии, для предотвращения распространения дезинформации необходимо действовать по четырем направлениям: гарантировать регулирование путем возложения на цифровые платформы ответственности за распространение незаконного и вредного контента, внедрять стратегии медиаобразования, укреплять профессиональную журналистику и расширять государственную политику, нацеленную на распространение правильной информации среди населения [Chade, 2024].

В своих выступлениях представители законодательной и исполнительной власти часто ссылаются на опыт ЕС и принятые им законы о цифровых рынках и услугах и оценивают его как позитивный. Однако относительно короткий срок действия этих законов, пока неясные правоприменительные практики и нарастающая критика подталкивают Бразилию занять скорее выжидательную позицию. Авторы законопроекта о регулировании цифровых платформ сами отмечают, что пока не готовы вводить полноценное ex ante регулирование по примеру ЕС, однако видят необходимость ввести понятие цифровых платформ в регуляторную практику и законодательство. Поэтому проект закона скорее рамочный, с возможностью вносить поправки в дальнейшем или переложить основное нормотворчество на Anatel.

В целом правительство Лулы и его Рабочая партия будут стремиться к ужесточению регулирования цифровых платформ во всех областях, однако наличие других партий в парламенте, очевидный раскол в обществе и отсутствие подавляющей поддержки будут препятствовать принятию законов в версии партии власти. Постепенно, в процессе обсуждений, компромиссов и голосований, должно сформироваться законодательство, устраивающее большую часть общественности и групп интересов, что может приводить к его смягчению. Или законы приведут в тупик в случае непреодолимых разногласий. Однако мягкое регулирование, которое скорее очерчивает рамки для цифровых платформ и в чем-то увеличивает их подотчетность, могут устроить практически всех.

Такой подход действующей власти, а также отношение к платформам в бразильском обществе в целом совпадает с позицией многих стран, которые пытаются создать рамки для контроля за действиями глобальных цифровых компаний. К числу этих стран и акторов относятся не согласные друг с другом по множеству других вопросов ЕС, Россия, другие партнеры по БРИКС. У стран могут быть разные ситуации на цифровых рынках внутри, свои платформы и их особенности. Однако по вопросам контроля над крупнейшими платформами, большая часть которых базируется в США и Китае, позиции и интересы весьма схожи. Это может стать основой для выстраивания международного сотрудничества в сфере регулирования цифровых платформ. Согласование подходов в рамках БРИКС для дальнейшего продвижения в «Группе двадцати» и принятие принципов управления цифровыми платформами позволило бы создать более понятную среду для деятельности цифровых компаний, обозначило бы границы и ожидания крупнейших экономик мира. Проактивная позиция Бразилии в рамках других институтов по вопросам регулирования платформ (ЮНЕСКО, ВТО, ЮНКТАД) и отстаивание права юрисдикций регулировать деятельность крупных международных компаний вплоть до требования по приземлению выгодны России, так как страны придерживаются схожих взглядов.

Предлагаемое ЕС для методологии оценки эффективности принимаемых платформами мер против дезинформации использование «качественных оценок уровня риска в контексте» создает предпосылки влияния идеологических и политических со-

обращений на процесс и результат оценки контента и мер модерации и соответствующего воздействия на поведение платформ, которые могут предпочесть жесткую модерацию или блокирование аккаунтов российских пользователей, нежели штрафы за нарушение рекомендаций Комиссии в отношении требований ЗЦУ. Странам БРИКС важно выступать против идеологизации критериев регулирования платформ.

В БРИКС особенно хорошо развито сотрудничество в сфере антимонопольной и конкурентной политики. Представители ответственных ведомств, юридических компаний, академического сообщества находятся в постоянном взаимодействии. Бразильский CADE регулярно отмечается на международном уровне за эффективные антимонопольные практики. В Бразилии в 2018 и 2023 гг. состоялись встречи Рабочей группы БРИКС по исследованию проблем конкуренции на цифровых рынках. Основными целями Рабочей группы являются обмен опытом между регуляторами стран БРИКС в борьбе с антиконкурентной практикой в цифровой экономике, рассмотрение и обсуждение дел, связанных с новыми видами конкуренции в цифровой экономике, рассмотрение слияний и поглощений в цифровую эпоху [BRICS Competition, 2023]. В рамках встречи, прошедшей в 2023 г. CADE при участии сотрудников ПРООН представил анализ практики антимонопольного регулирования на цифровых рынках в странах БРИКС (первой пятерки). Он суммирует практики и обращает внимание на потенциальные сферы координации между странами БРИКС: соглашения о паритете между платформами и эксклюзивные дилерские соглашения представляют общую проблему, самопреференция и дифференцированный режим вызывают аналогичные опасения на цифровых рынках, которые усиливаются в связи с появлением компаний, контролируемых многопродуктовые экосистемы, различные теории ущерба, обычно связанные с эффектом портфеля или приобретением начинающих и потенциальных конкурентов. Наконец, странам БРИКС необходимо проделать дополнительную работу, чтобы лучше понять значение различных видов эффективности на цифровых рынках и в экосистемах, включая инновации и устойчивость. Сотрудничество антимонопольных органов может быть взаимовыгодным для членов БРИКС [Zingales, 2023].

Постоянный обмен опытом и лучшими практиками, изучение правоприменительной практики Бразилии может быть полезным для России. Сотрудничество регулирующих органов также могло бы обеспечить более благоприятные условия для входа на бразильский рынок российских платформ, например «Яндекса» или VK. Бразильские университеты, прежде всего Школа права Университета Фонда Ж. Варгаса (FGV), обладают значительной компетенцией по вопросам регулирования цифровых рынков, особенно антимонопольного аспекта. Сотрудничество между вузами России и Бразилии и БРИКС в целом помогло бы наращивать компетенции в этой сфере и готовить кадры для развития сложного многоаспектного законодательства в будущем.

Список источников (References)

Agencia Brasil (2023a) Ministro da AGU cria a procuradoria de defesa da democracia. Available at: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/ministro-da-agu-cria-procuradoria-de-defesa-da-democracia> (accessed 5 April 2024).

Agencia Brasil (2023b) Lula defende democratização e regulação de plataformas digitais. Available at: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-02/lula-defende-democratizacao-e-regulacao-de-plataformas-digitais> (accessed 5 April 2024).

Brasil de fato (2024) Lula assina projeto de regulamentação para trabalhadores de aplicativos. Available at: <https://www.brasildefato.com.br/2024/03/04/lula-assina-projeto-de-regulamentacao-para-trabalhadores-de-aplicativos/> (accessed 5 April 2024).

BRICS Competition (2023) The BRICS Working Group on Digital Markets met in Brazil [V Brazílii prošla vstrecha rabochej gruppy BRIKS po cifrovym ryнкam]. Available at: <https://bricscompetition.org/ru/ournews/the-brics-working-group-for-the-research-of-competition-issues-in-digital-markets-met-in-brazil> (accessed 5 April 2024).

Camara do Deputatos to Brasil (2022) PROJETO DE LEI No 2.768, DE 2022. Available at: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2247336 (accessed 5 April 2024).

Chade J. (2024) Brasil vai propor ação global no G20 para regular plataformas digitais. Available at: <https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2024/01/09/brasil-vai-propor-acao-global-no-g20-sobre-plataformas-digitais.htm?cmpid=copiaecola> (accessed 5 April 2024).

Chicarino T., Conceição D.L.L. (2020) Uma análise da produção de desinformação nas eleições 2018 a partir da CPMI das fake news, 44^o Encontro Anual da ANPOCS. GT22 Internet, política e cultura. Available at: https://bibliotecadigital.tse.jus.br/xmlui/bitstream/handle/bdtse/9031/2020_chicarino_analise_producao_desinformacao.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accessed 5 April 2024).

CNN Brazil (2021) Linha do tempo: a escalada da tensão entre STF e Bolsonaro em um mês. Available at: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/linha-do-tempo-a-escalada-da-tensao-entre-stf-e-bolsonaro-em-um-mes/> (accessed 5 April 2024).

Cruz I. (2024) The still-uncertain consequences of Brazil's 8 January Riots. One year later. Available at: <https://brazilian.report/power/2024/01/08/effects-january-8-riots-remain-uncertain/> (accessed 5 April 2024).

Datareportal (2023) Digital 2023: Brazil. Available at: <https://datareportal.com/reports/digital-2023-brazil> (accessed 5 April 2024).

de Castro Azevedo (Jr.) A. (2023) Fake news e as eleições brasileiras de 2018: o uso da desinformação como estratégia de comunicação eleitoral. *Más Poder Local*, 44, 81–108. Available at: <https://www.maspoderlocal.com/index.php/mpl/article/view/fake-news-eleicoes-brasileiras-2018-mpl44> (accessed 5 April 2024).

Dourado T. (2020) Fake News na eleição presidencial de 2018 no Brasil. Available at: https://repositorio.ufba.br/bitstream/ri/31967/1/Tese_Tatiana%20Dourado.pdf (accessed 5 April 2024).

Favaretto J.P., Guimarães S.T. (2022) O Artigo 19 do Marco Civil da Internet merece uma audiência pública. Available at: <https://portal.fgv.br/artigos/artigo-19-marco-civil-internet-merece-audiencia-publica> (accessed 5 April 2024).

Folha de Sao Paulo (2018) Empresários bancam campanha contra o PT pelo WhatsApp. Available at: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/empresarios-bancam-campanha-contra-o-pt-pelo-whatsapp.shtml> (accessed 5 April 2024).

G20 (2024) Fighting the spread of fake news in the focus of the G20. Available at: <https://www.g20.org/en/news/fighting-the-spread-of-fake-news-in-the-focus-of-the-g20> (accessed 5 April 2024).

Government of Brazil (2023) Brazil asks for more accountability from digital platforms. Available at: <https://www.gov.br/secom/en/latest-news/brazil-asks-for-more-accountability-from-digital-platforms> (accessed 5 April 2024).

Governo do Brazil (2020) PL 2630/2020. Available at: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735> (accessed 5 April 2024).

Maciel R. (2023) A (in)constitucionalidade do artigo 19 do Marco Civil da Internet. Available at: <https://www.conjur.com.br/2023-mai-18/rafael-maciel-inconstitucionalidade-artigo-19-marco-civil-internet/> (accessed 5 April 2024).

Maia L.F. (2022) Decisão do TSE sobre Jovem Pan deve ser analisada com base na Constituição. Available at: <https://www.conjur.com.br/2022-out-28/luiz-fernando-maia-fake-news-constituicao/> (accessed 5 April 2024).

Margolis M., Muggah R. (2023) Brazil breaks new ground in the global fight against fake news. Available at: <https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/brazil-crack-down-fake-news-disinformation-lula-restore-trust-internet/> (accessed 5 April 2024).

President of Brazil (2014) Marco Civil Law of the Internet in Brazil. Available at: <https://www.cgi.br/pagina/marco-civil-law-of-the-internet-in-brazil/180> (accessed 5 April 2024).

Ruediger M.A. (2018) O estado da desinformação: eleições 2018. Available at: <https://repositorio.fgv.br/items/99260645-42ef-48d7-8312-11dcbcb1e191> (accessed 5 April 2024).

Ruy M.A. (2022) Regulação das plataformas digitais é necessária à democracia e ao país. Available at: <https://ctb.org.br/noticias/cultura-a-midia/regulacao-das-plataformas-digitais-e-necessaria-a-democracia-e-ao-pais/> (accessed 5 April 2024).

Silva V.J., Chiarini T., Ribeiro L.C. (2022) The Brazilian digital platform economy: a first approach, SocArXiv d478v, Center for Open Science. <https://doi.org/10.31235/osf.io/d478v>

Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (2022) Lula é eleito novamente presidente da República do Brasil. Available at: <https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Outubro/lula-e-eleito-novamente-presidente-da-republica-do-brasil> (accessed 5 April 2024).

Whitecase (2022) Intermediary liability frameworks across Latin America: A snapshot. Available at <https://www.whitecase.com/sites/default/files/2022-10/latam-focus-fall-2022-e-map.pdf> (accessed 5 April 2024).

Zingales N. (2023) BRICS in the digital economy: Competition Policy in Practice (2nd Report). Available at: <https://cdn.cade.gov.br/Portal/assuntos/noticias/2024/BRICS%20Digital%20Economy.pdf> (accessed 5 April 2024).

Digital Platforms Regulation in Brazil: the Political Context of New Laws Adoption¹

I. Popova

Irina Popova — Researcher at the Center for International Institutions Research Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration; 11 Prechistsenskaya naberezhnaya, Moscow, 119034, Russia; popova-im@ranepa.ru; ORCID: 0000-0002-0849-7168

Abstract

Brazil is a major market and both the G20 and BRICS member. It is particularly important to analyse Brazil's position on digital platforms and markets regulation in the context of its G20 Presidency, where since the beginning of the year it has been trying to agree on common solutions to regulate digital platforms, especially in the aspect of content moderation and the fight against fake news. The fight against misinformation and hate speech is one of the central themes of Brazil's 2024 G20 presidency programme, which aims to ensure the integrity of information in the digital environment. According to Brazilian officials, preventing the spread of misinformation requires action on four directions: guaranteeing regulation by holding digital platforms responsible for the dissemination of illegal and harmful content, implementing media education strategies, strengthening professional journalism, and expanding public policies aimed at disseminating correct information to the public.

The aim of this article is to identify Brazil's main priorities in digital platforms regulation. Project laws dedicated to the regulation of digital platforms are analyzed, as well as the political context of their submission and consideration, because they were proposed during and following the 2018 and 2022 electoral campaigns. Coordinating positions with Brazil on the regulation of digital platforms may help to better address the interests of developing countries, as well as markets where large technology companies play a significant role but are subject to the laws of other jurisdictions.

Key words: digital platforms regulation, Brazil, fake news law, content moderation

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

For citation: Popova I. (2024) Digital Platforms Regulation in Brazil: The Political Context of New Laws Adoption. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 93–109 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-05

¹ This article was submitted on 05.04.2024.

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: ekosistemnyj 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 apellyyatsiyu 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 otdel'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 rossijskikh 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 kommercheskikh i potrebitel'skikh 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.

Индия. Формирование регулирования технологических компаний для роста цифровой экономики¹

М.В. Ларионова, А.В. Шелепов

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

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; shelepovav@ganepa.ru

Аннотация

Динамичное развитие цифровых рынков — один из приоритетов правительства Индии, поставившего цель роста цифровой экономики до 1 трлн долл. США к 2025–2026 гг. Цифровые платформы являются важными драйверами роста. Одновременно неконкурентные практики крупных технологических компаний создают риски экономического и морального ущерба потребителям и искажения условий конкуренции. В этой связи регулирование на цифровых рынках стало одной из важнейших задач органов власти Индии. Развитие регулирования идет по двум основным направлениям — защита потребителя в цифровой экономике и предотвращение потенциально негативного для конкуренции поведения цифровых платформ.

Для защиты потребителей правительство расширяет охват принятых ранее норм на новых субъектов с учетом специфики их деятельности. В 2019 г. в Индии был принят новый Закон о защите потребителей, в 2020 г. приняты Правила защиты прав потребителей в электронной коммерции, в 2023 г. принят Закон о защите цифровых персональных данных (Digital Personal Data Protection Act). В части обеспечения конкурентности, справедливости и прозрачности цифровых рынков в 2023 г. одобрены поправки к Закону о конкуренции, в Комиссии по конкуренции создано специализированное подразделение по цифровым рынкам и данным, подготовлен Законопроект о цифровой конкуренции, направленный на регулирование поведения «системно значимых цифровых предприятий».

Цель статьи — проанализировать подход правительства Индии к регулированию цифровых платформ, систематизировать основные инструменты, выявить трудности формирования и выбора модели регулирования. Работа выполнена на основе анализа сложившейся законодательной основы и правоприменительной практики, докладов и текстов законопроектов по регулированию цифровой конкуренции, экспертных оценок и научных статей. В статье рассматриваются принятые в последние годы изменения в законодательстве по защите потребителя и конкуренции. На основе анализа сформулированы выводы относительно перспектив принятия Закона о цифровой конкуренции и углубления международного сотрудничества Индии по вопросам регулирования платформ, в том числе в рамках БРИКС и ШОС.

¹ Статья поступила в редакцию 29.03.2024.

Ключевые слова: Индия, цифровые рынки, цифровые платформы, предупредительное регулирование, Закон о защите потребителя, Законопроект о цифровой конкуренции, системно значимые цифровые предприятия

Благодарности: данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Ларионова М.В., Шелепов А.В. Индия. Формирование регулирования технологических компаний для роста цифровой экономики // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 127–144 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-07

Цифровая экономика является одним из драйверов роста индийской экономики в целом. Так, за период с 2014 по 2019 г. цифровая экономика Индии (в широком определении, то есть с включением цифровых технологий, а также товаров и услуг в нецифровых секторах) в среднем росла в 2,4 раза быстрее, чем страновая экономика в целом. Крупные технологические компании внесли значительный вклад в этот рост. В Индии проживает самое большое в мире число пользователей крупнейших цифровых платформ, таких как WhatsApp и YouTube, а также второе после Китая количество интернет-пользователей [Mandavia, 2021]. По прогнозам, Индия достигнет поставленной правительством цели роста цифровой экономики до 1 трлн долл. США к 2025–2026 гг. [Sharma, 2023], а число пользователей интернета составит 900 млн человек [RM et al., 2024]. Ожидается, что к 2028 г. объем рынка цифровой рекламы составит 7,1 млрд долл. [Statista, n.d.].

Индия является крупнейшим в мире потребительским интернет-рынком для международных технологических гигантов. По оценкам Inc42, для шести из семи доминирующих интернет-платформ Индия является крупнейшей пользовательской базой (Google – 692 млн, YouTube – 467 млн, WhatsApp – 400 млн, Facebook² – 315 млн, Instagram³ – 229 млн, Snapchat – 200 млн). Только X (ранее Twitter) имеет больше пользователей в США (95,4 млн) и Японии (67,5 млн), чем в Индии (35 млн). Популярность обусловлена не только тем, что услуги платформ доступны на нескольких региональных языках и работой 95% смартфонов в Индии на базе Android, в которую встроены Google и YouTube, но и отсутствием индийских компаний, способных конкурировать с зарубежными платформами [INC42, 2023]. Государственная политика направлена на стимулирование цифровизации экономики и общества, включая создание доступной общественной цифровой инфраструктуры и экосистемы по поддержке стартапов. В 2023 г. в рамках председательства Индии в «Группе двадцати» по инициативе премьер-министра Нарендра Моди вопросы построения цифровой инфраструктуры как общественного блага были включены в повестку «двадцатки». Национальные платформы электронной коммерции составляют большинство в топ-100 платформ электронной коммерции в Индии [Nuvoretail, 2023]. Но все же пока зарубежные платформы доминируют на цифровом рынке Индии.

В Индии, как и во всем мире, крупные платформенные компании часто выступают как в качестве посредников при продаже товаров и услуг, так и в качестве поставщиков этих товаров и услуг на своих платформах. Эта тенденция усиливает опасения по поводу потенциального экономического ущерба, причиняемого концентрацией рыночной силы в цифровой экономике [Prado, 2020]. В этой связи регулирование поведения

² Запрещена в РФ; принадлежит корпорации Meta, признанной в РФ экстремистской.

³ Запрещена в РФ; принадлежит корпорации Meta, признанной в РФ экстремистской.

крупных технологических компаний на цифровых рынках стало одним из приоритетов властей Индии. Развитие регулирования идет по двум основным направлениям: защита потребителя в цифровой экономике и предотвращение потенциально негативного для конкуренции поведения цифровых платформ.

Цель статьи – проанализировать подход правительства Индии к регулированию цифровых платформ, систематизировать основные инструменты, выявить трудности формирования и выбора модели регулирования. Работа выполнена на основе анализа сложившейся законодательной основы и правоприменительной практики, докладов и текстов законопроектов по регулированию цифровой конкуренции, экспертных оценок и научных статей. В статье рассматриваются принятые в последние годы изменения в законодательстве по защите потребителя, поправки к Закону о конкуренции, предложения межведомственного Комитета по законодательству о цифровой конкуренции по предупредительному регулированию и Законопроект, направленный на регулирование поведения «системно значимых цифровых предприятий», позиции ключевых ведомств и бизнес-сообщества в отношении положений законопроекта. В заключительном разделе сформулированы выводы о сходстве и особенностях модели, реализуемой правительством Индии по сравнению с принятыми или обсуждаемыми в таких юрисдикциях, как ЕС, США, Великобритания, КНР, перспективах принятия Закона и углубления международного сотрудничества Индии по вопросам регулирования платформ, в том числе в рамках БРИКС и ШОС.

Защита прав потребителя

Стремительное развитие электронной коммерции привело к появлению новых способов и каналов продажи товаров и услуг и открыло новые возможности для потребителей. Одновременно потребители стали более уязвимыми перед новыми формами недобросовестной торговли и неэтичного бизнеса. В этой связи в 2019 в Индии был принят новый Закон о защите потребителей [Government of India, n.d.a], сменивший предыдущий аналогичный закон, действовавший с 1986 г. Новый закон внес фундаментальные изменения в отношении сферы применения и наказаний за нарушения, а также предусматривал создание новой государственной структуры – Центрального органа по защите прав потребителей (Central Consumer Protection Authority, ССРА) с наделением его регулирующими и контролирующими полномочиями.

Закон о защите потребителя 2019 г. применяется к покупке или продаже товаров или услуг через цифровую или электронную сеть, включая собственно цифровые товары и услуги, а также к лицам, которые предоставляют технологии, позволяющие продавцу участвовать в рекламе или продаже товаров или услуг потребителю (то есть, по сути, к операторам платформ). Закон также распространяется на маркетплейсы и интернет-аукционы. Закон приравнивает поставщиков электронных услуг к традиционным офлайн-продавцам. Соответственно, они несут те же обязанности, что и традиционные продавцы. Законом введен новый тип недобросовестной торговой практики, связанный с раскрытием продавцом другому лицу любой личной информации, предоставленной потребителем конфиденциально. Таким образом, помимо традиционных направлений защиты прав потребителя Закон включает аспекты защиты данных и конфиденциальности.

В соответствии с законом создан Центральный орган по защите прав потребителей (ССРА), подотчетный Министерству по делам потребителя. ССРА имеет полномочия регулировать и расследовать нарушения прав потребителей и случаи недобросовестной

торговой практики по своей инициативе или по жалобе, полученной от пострадавшего потребителя, либо по указанию правительства. Конкретные действия, которые может предпринять ССРА, включают: проведение расследований нарушений прав потребителей и возбуждение соответствующих дел; выдача приказов об отзыве небезопасных товаров и услуг; принятие решений о приостановке неэтичной коммерческой практики или ложной рекламы; наложение штрафов на поставщиков или издателей ложной рекламы. ССРА имеет право налагать штраф в размере от 100 тыс. до 5 млн рупий (примерно 10–600 тыс. долл. США) или принимать решение о лишении свободы на срок до пожизненного в зависимости от типа совершенных правонарушений. Кроме того, предусмотрен механизм урегулирования споров на основе возмещения вреда пострадавшему потребителю [Government of India, n.d.a].

В 2020 г. в порядке осуществления своих полномочий, предоставленных новым Законом о защите прав потребителей, правительство Индии приняло Правила защиты прав потребителей в электронной коммерции [Government of India, n.d.b]. Правила в первую очередь касаются обязанностей и ответственности субъектов электронной коммерции, занимающихся маркетингом и продажей товаров и услуг потребителю на онлайн-платформах. Правила применяются ко всем электронным ритейлерам (электронным продавцам), зарегистрированным в Индии или за рубежом, но предлагающим товары и услуги индийским потребителям. Для обеспечения исполнения предусмотрено назначение специального представителя в юрисдикции присутствия. Такой подход характерен для большинства юрисдикций, в том числе партнеров России по БРИКС.

Правила уполномочивают центральное правительство действовать против недобросовестной торговой практики в сфере электронной коммерции и требуют, чтобы интернет-продавцы обеспечивали возможности возврата товаров и услуг, рассматривали жалобы клиентов и предотвращали дискриминацию продавцов на своих платформах. Правила применяются ко всем товарам и услугам, купленным или проданным через любую цифровую платформу, распространяются на все модели электронной коммерции, все формы недобросовестной торговой практики. Согласно Правилам, субъект электронной коммерции означает любое лицо, которое владеет цифровым или электронным оборудованием или платформой для электронной коммерции, управляет ими, но не включает продавцов, предлагающих свои товары или услуги для продажи на торговой площадке. Субъектом электронной коммерции может быть любая компания, зарегистрированная в соответствии с Законом о компаниях Индии, или любая компания, зарегистрированная за пределами Индии, но имеющая место деятельности в Индии, или офис, филиал или агентство в Индии, принадлежащее или контролируемое лицом, проживающим за пределами Индии.

Правила определяют требования, которые должны соблюдаться субъектами электронной коммерции. К ним относятся требования прозрачности деятельности и безопасности потребителя, в том числе:

- Назначение специального лица, проживающего в Индии, для обеспечения соблюдения различных положений Закона и Правил.
- Хранение в ясной и доступной форме информации, касающейся названия субъекта электронной коммерции, географического расположения его офиса и штаб-квартиры, сведений о его веб-сайте и контактных данных, то есть адресов электронной почты, номеров горячей линии для рассмотрения жалоб потребителей.
- Принятие строгих мер против любой недобросовестной торговой практики на их платформе или иным образом.

- Назначение сотрудника для рассмотрения жалоб потребителей, данные которого будут в обязательном порядке отображаться на платформе. Назначенный таким образом сотрудник по рассмотрению жалоб должен зафиксировать каждую жалобу в течение 48 часов и принять меры в ее отношении в течение одного месяца.
- Указание названия и данных импортера и продавца для каждого импортного товара или услуги, предлагаемых для продажи на платформе.
- Отказ от сборов за отмену покупки, если только аналогичные расходы не несет субъект электронной коммерции.
- Отказ от автоматически фиксируемого согласия потребителя на покупку, в том числе в виде установки его по умолчанию. Согласие на покупку любых товаров или услуг должно быть зафиксировано явным и утвердительным действием.
- Обработка всех принятых запросов на возмещение расходов в разумные сроки, как это предписано Резервным банком Индии или любым другим компетентным органом.
- Отказ от незаконной деятельности, такой как манипулирование ценами на товары или услуги, предлагаемые на платформе, таким образом, чтобы получить необоснованную прибыль, навязывая потребителям любую необоснованную цену с учетом преобладающих рыночных условий.

Электронные маркетплейсы (субъекты электронной коммерции, которые предоставляют платформу информационных технологий в цифровой или электронной сети для обеспечения транзакций между покупателями и продавцами) обязаны:

- Поддерживать точность информации и качество товаров и услуг, отображаемых на онлайн-платформе и доставляемых потребителям.
 - В понятной и доступной форме отображать подробную информацию о продавцах, предлагающих товары и услуги, включая название, адрес, номер службы поддержки клиентов, любой рейтинг или другие сводные отзывы о таком продавце, а также любую другую информацию, необходимую для того, чтобы потребители могли принимать обоснованные решения на этапе покупки. Кроме того, по запросу потребителя маркетплейс должен предоставить необходимую информацию о продавце, у которого такой потребитель совершил покупку, включая адрес штаб-квартиры и всех филиалов.
 - Создать механизм, с помощью которого потребители смогут отслеживать статус жалоб. Кроме того, предоставлять информацию о возврате, возмещении, обмене и доставке, способах оплаты и механизме рассмотрения жалоб.
 - Раскрывать основные параметры товаров и услуг, которые помогают потребителям в определении рейтинга продуктов или продавцов на онлайн-платформе.
 - Раскрывать основные положения и условия регулирования отношений с продавцами на своей платформе, описание любого дифференцированного режима, который они предоставляют или могут предоставлять между товарами или услугами или продавцами в одной и той же категории.
 - Вести учет актуальной информации о продавцах, которые неоднократно предлагали товары или услуги, которые ранее были удалены или доступ к ним был отключен из-за нарушения законодательства об интеллектуальной собственности.
- Правила также предусматривают комплекс обязанностей со стороны продавца.

К ним относятся:

- Отказ от недобросовестной торговой практики при предложении товаров и услуг на онлайн-платформе или иным образом.
- Запрет выдавать себя за потребителя и размещать ложные отзывы о товарах или услугах.

- Запрет отказа в возврате товаров и услуг или возмещении стоимости, если характеристики товаров и услуг не соответствуют указанным в рекламе, или если они доставлены с опозданием, за исключением случаев форс-мажора.
- Назначение сотрудника по рассмотрению жалоб, который подтвердит получение жалобы в течение 48 часов и удовлетворит жалобу в течение одного месяца с даты получения.
- Предоставление для продажи именно тех товаров и услуг, которые представлены и рекламируются продавцом на онлайн-платформе.
- Предоставление субъекту электронной коммерции информации, включая имя или название, адрес, веб-сайт, адрес электронной почты, контактные данные службы поддержки.
- Предоставление субъекту электронной коммерции информации о товарах и услугах (дата истечения срока годности, страна происхождения, гарантии, условия, связанные с доставкой и возвратом на маркетплейсе).

Таким образом, в сфере защиты прав потребителей развитие регулирования Индии в последние годы шло по пути расширения охвата принятых ранее норм на новых субъектов – цифровые платформы электронной коммерции и их бизнес-пользователей, с учетом специфики их деятельности. Ответственность за нарушения несет непосредственно совершивший его субъект, а санкции отличаются в зависимости от конкретного состава нарушения. Например, любой производитель или поставщик услуг, который обеспечивает размещение ложной или вводящей в заблуждение рекламы, наносящей ущерб интересам потребителей, подлежит наказанию в виде тюремного заключения на срок до двух лет и штрафа в размере до 1 млн рупий (12 тыс. долл. США), а каждое последующее аналогичное преступление наказывается лишением свободы на срок до пяти лет и штрафом до 5 млн рупий (60 тыс. долл. США) [Government of India, n.d.a].

Задачи защиты потребителей должен выполнять и принятый в августе 2023 г. Закон о защите цифровых персональных данных (Digital Personal Data Protection Act) [2023], который сменил Акт об информационных технологиях 2000 г. [Information Technology Act, 2000]. Как и большинство таких документов, закон регулирует обработку цифровых персональных данных в Индии, если данные собираются онлайн или оцифровываются в стране или за ее пределами, если они предназначены для предложения товаров или услуг в Индии. Закон усилит ответственность и подотчетность платформ. Совет по защите данных Индии, созданный в соответствии с законом, уполномочен осуществлять мониторинг за соблюдением требований и принимать решения о наложении штрафов в размере до 2 млрд 500 млн рупий (приблизительно 30,5 млн долл. США). Правительство наделяется полномочиями по определению целого ряда процедур исполнения, включая способ информирования потребителей об утечках данных и порядок назначения членов Совета и его функционирования [Gaur, Sreekumar, 2023].

Экспертами отмечаются некоторые проблемные зоны закона. Так, Закон наделяет центральное правительство правом освобождать правительственные учреждения от обработки любых или всех положений в интересах безопасности государства и поддержания общественного порядка, что может привести к сбору, обработке и хранению данных сверх того, что необходимо, и нарушать право на неприкосновенность частной жизни. Закон не предусматривает право субъекта данных на переносимость или забвение данных. Законопроект разрешает передачу персональных данных за пределы Индии, за исключением стран, в отношении которых есть решение правительства об ограничении. В отсутствие надежной защиты данных в стране передачи данные могут быть уязвимы для несанкционированного использования [PRS Legislative Research, n.d.a].

Но в целом закон создает основу для защиты персональных цифровых данных и повышения ответственности платформ. Закон разработан с учетом опыта других юрисдикций, в том числе ЕС (Общий регламент по защите данных ЕС) и КНР (Закон о защите персональной информации (Personal Information Protection Law of the People's Republic of China (PIPL)) [Burman, 2023].

Предложения по ужесточению существующих антимонопольных правил

Основой антимонопольного регулирования Индии является Закон о конкуренции 2002 г., принятый для предотвращения практик, оказывающих неблагоприятное воздействие на конкуренцию, поощрения и поддержания конкуренции на рынках, защиты интересов потребителей и обеспечения свободы торговли различными участниками рынка. Закон 2002 г. предусматривает необходимость одобрения регулятором (Комиссией по конкуренции Индии) сделок слияния и поглощения, если они удовлетворяют определенным критериям в отношении объема активов и оборота участвующих компаний.

При этом он регулирует традиционные офлайн-рынки, а конкуренция на цифровом рынке в силу принятия более 20 лет назад законом не охвачена. Однако с развитием цифровых рынков в Индии стала очевидна необходимость регулирования рынка, ведущую роль на котором играют крупные технологические фирмы.

В 2018 г. Министерство по корпоративным вопросам Индии учредило Комитет по пересмотру законодательства о конкуренции для оценки соответствия Закона о конкуренции 2002 г. новым реалиям. Комитет отметил, что некоторые рыночные практики не регулируются действующей нормативно-правовой базой, поэтому в свой отчет внес предложения, касающиеся вопросов конкуренции на цифровых рынках. После рассмотрения рекомендаций, предложенных Комитетом по пересмотру законодательства о конкуренции, в 2022 г. был представлен проект поправок к Закону о конкуренции. Законопроект предусматривает расширение сферы действия антиконкурентных соглашений, введение оценки слияний и поглощений на основе стоимости транзакций, введение системы урегулирования для сокращения количества судебных разбирательств [PSR Legislative Research, n.d.b]. Поправки частично вступили в силу в 2023 г. и существенно повысили компетенции Комиссии по конкуренции. Часть изменений вступят в силу после того, как Комиссия по конкуренции опубликует необходимые положения. Ожидается, что в части оценки злоупотребления доминирующим положением будет принят подход, основанный на эффектах, а расчет штрафов будет осуществляться с учетом глобального оборота, то есть будут учтены особенности модели и трансграничный характер деятельности цифровых платформ [Norton Rose Fulbright, 2023].

Поправки включают новый критерий для сделок слияния и поглощения на цифровых рынках. Комиссией по конкуренции Индии будут оцениваться сделки слияния и поглощения на сумму свыше 20 млрд рупий (около 250 млн долл. США). Отдельно отмечается, что стороны сделки должны иметь «существенные деловые операции в Индии». Законопроект сокращает срок утверждения слияний и поглощений Комиссией по конкуренции Индии с 210 до 150 дней. Также предусмотрено, что Комиссия по конкуренции Индии может возбуждать дела против компаний на основании заключения ими антиконкурентных соглашений или злоупотребления доминирующим положением. Производство по делу может быть закрыто, если компания предлагает урегулировать ситуацию посредством финансовой компенсации или принятия обязательств,

которые могут быть структурными или поведенческими по своему характеру. Механизмы и рамки финансового урегулирования и обязательств должны определяться самой Комиссией по конкуренции.

Законопроект рассматривается как важный шаг на пути к развитию антимонопольного режима Индии и реакция на изменяющийся характер современных рынков. Кроме того, поправки обеспечивают логический подход к контролю за антиконкурентными практиками, уже преобладающими на рынке, помещая цифровые рынки в сферу действия закона о конкуренции и обеспечивая быстрое одобрение сделок, удовлетворяющих установленным критериям.

Параллельно с обсуждением законопроекта все чаще высказываются предположения, что адаптации существующего конкурентного регулирования может быть недостаточно для обеспечения эффективного контроля за крупными цифровыми компаниями и предотвращения накопления и использования ими чрезмерной рыночной силы. В декабре 2022 г. Постоянный комитет по финансам Индии представил отчет «Антиконкурентные практики крупных технологических компаний» [Lok Sabha Secretariat, 2022] нижней палате парламента страны. Учитывая, что антиконкурентные практики крупных технологических компаний достаточно часто попадают в поле зрения антимонопольных органов во всем мире, включая Комиссию по конкуренции Индии, Комитет, проведя консультации с различными заинтересованными сторонами, определил основные меры конкурентной политики в цифровом секторе и предложил принятие Закона о цифровой конкуренции (Digital Competition Bill) для реализации *ex ante* регулирования цифрового рынка.

Предложения по *ex ante* регулированию цифровых платформ

Министерство по корпоративным вопросам Индии 6 февраля 2023 г. учредило межведомственный Комитет по законодательству о цифровой конкуренции в составе 16 членов для оценки необходимости разработки отдельного *ex ante* Закона о конкуренции на цифровых рынках [Constitution of the Committee on Digital Competition Law, 2022]. Комитету был предоставлен мандат на подготовку заключения по этому вопросу для правительства, включая разработку проекта закона. Министерство определило конкретные направления работы Комитета, а именно: проверить, достаточно ли существующих положений Закона о конкуренции 2002 г., правил и положений, сформулированных в соответствии с ним, и других норм для решения проблем, возникших в результате роста цифровой экономики; изучить потребность принятия отдельного законодательства для предупредительного регулирования цифровых рынков; изучить передовой международный опыт регулирования в сфере цифровых рынков; изучить другие режимы регулирования, институциональные механизмы, государственную политику в отношении конкуренции на цифровых рынках; изучать методы ведущих игроков и системно значимых компаний, которые ограничивают или могут нанести ущерб цифровым рынкам.

По итогам нескольких месяцев работы Комитет отметил, что цифровые рынки имеют характеристики, отличные от традиционных. Поскольку они демонстрируют возрастающую отдачу от масштаба и охвата, обусловленную сетевыми эффектами, быстрое масштабирование является лучшей стратегией для цифрового бизнеса. Как правило, цифровые рынки в короткие сроки достигают высокого уровня концентрации рыночной силы, и один или два игрока становятся ведущими на рынке на временном отрезке от трех до пяти лет. Учитывая, что монопольные цифровые рынки могут

сформироваться до того, как можно будет сформулировать адекватную политику в отношении антиконкурентного поведения, Комитет рекомендовал, чтобы влияющие на конкуренцию на цифровом рынке компании оценивались заранее, то есть до того, как рынки станут монополизированными.

Комитет рекомендовал принять Закон о цифровой конкуренции для обеспечения справедливой и прозрачной цифровой среды и создать отдел цифровых рынков в рамках Комиссии по конкуренции Индии, в частности, для мониторинга деятельности установленных системно значимых посредников, новых посредников и других игроков цифрового рынка, не подпадающих под это определение, проверки соблюдения ими норм нового закона и вынесения решений при нарушениях. В июле 2023 г. Комиссия по конкуренции создала специализированное подразделение по цифровым рынкам и данным (Digital Markets and Data Unit, DMDU), в его задачи входит изучение анти-монопольных практик технологических компаний; содействие межведомственному обмену и обсуждению вопросов цифрового рынка с участием академических кругов и других отраслевых регуляторов; координация позиций на международных площадках; поддержка правоприменения на цифровых рынках и проведение рыночных исследований [Uberoi et al., 2023].

Комитет пришел к выводу, что власти Индии должны определить небольшое количество ведущих игроков рынка, которые могут негативно повлиять на конкурентность, справедливость и прозрачность цифровых рынков, названных «системно значимыми цифровыми предприятиями» (СЗЦП) (Systemically Significant Digital Enterprise, SSDE). Статус системно значимых цифровых предприятий предлагается определять на основе их доходов, рыночной капитализации и количества активных корпоративных участников и конечных потребителей платформы. Согласно законопроекту [Government of India, 2024a], Комиссия по конкуренции Индии (CCI) может определить предприятие как системно значимое в отношении предоставляемой им основной цифровой услуги⁴, если предприятие соответствует пороговым значениям оборота и количества пользователей в каждом из трех непосредственно предшествующих финансовых лет. Финансовый порог предполагает, что оборот предприятия в Индии превышает 40 млрд индийских рупий (около 482 млн долл. США), или мировой оборот свыше 30 млрд долл. США, или валовую стоимость товаров в Индии выше 160 млрд индийских рупий (около 1,9 млрд долл. США), или капитализацию мирового рынка более 75 млрд долл. США. Порог по количеству пользователей предусматривает охват основной цифровой услугой, более 10 млн конечных пользователей или более 10 тыс. бизнес-пользователей в Индии [DataGuidance, 2024]. Если СЗЦП является частью группы и какие-то предприятия в группе участвуют в предоставлении услуги, Комиссия может назначить для них статус ассоциированного цифрового предприятия (ADE), которое также обязано соблюдать требования закона в отношении их цифровых услуг, в том числе ежегодно предоставлять отчет о соответствии нормам в Комиссию по конкуренции Индии и публиковать в открытом доступе на своем веб-сайте резюме такого отчета.

Комитет определил 10 практик антиконкурентного поведения, реализации которых должен препятствовать Закон о цифровой конкуренции.

⁴ Базовая цифровая услуга относится к любой услуге, указанной в Приложении I Закона. На данный момент в список входят: онлайн-поисковые системы; онлайн-сервисы социальных сетей; услуги платформы для обмена видео; услуги межличностного общения; операционные системы; веб-браузеры; облачные сервисы; рекламные услуги; услуги онлайн-посредничества (включая веб-хостинг, поставщиков услуг, платежные сайты, аукционные сайты, магазины приложений, торговые площадки и агрегаторы электронной коммерции и т.д. [Mathi, 2024].

1) Нейтральность платформы и самопредпочтение. Комитет отметил, что самопредпочтение⁵ приводит к негативному влиянию на рынки и дает несправедливое преимущество ведущему игроку, то есть самой платформе. В результате Комитет заключил, что нейтральность платформы должна быть обеспечена любой ценой. Соответственно, Комитет рекомендовал, чтобы системно значимым предприятиям были запрещены такие практики при посредничестве в доступе к рынку предложения и продажи путем представления своих собственных товаров или услуг в более выгодном свете и путем предварительной установки собственных предложений на устройства или их интеграции каким-либо образом в предложения, предоставляемые платформой. Соответствующие требования сформулированы в ст. 11 гл. III законопроекта.

2) Использование данных. Комитет отметил, что данные, собираемые различными цифровыми компаниями, необходимо рассматривать как фактор с нулевой ценой, или неценовой фактор, который может препятствовать конфиденциальности, а конкурентная цифровая бизнес-среда должна обеспечивать конфиденциальность данных. В этой связи Комитет рекомендовал, чтобы системно значимым цифровым предприятиям было запрещено обрабатывать персональные данные потребителей (используя услуги третьих лиц) для предоставления услуг онлайн-рекламы, объединять личные данные, полученные при предоставлении основных услуг платформы, с личными данными из сторонних источников, осуществлять перекрестное использование персональных данных, полученных при предоставлении основных услуг, в рамках других сервисов, а также подписывать потребителя на другие сервисы платформы для объединения персональных данных, если конечному потребителю не был предоставлен конкретный выбор и от него не было получено согласие. Статья 12 гл. III законопроекта запрещает использование закрытых данных⁶ бизнес-пользователей для конкуренции с ними, перекрестное использование персональных данных, собранных из различных услуг, предлагаемых предприятием без согласия пользователя. Статья также предусматривает обязательство платформы позволять бизнес-пользователям и конечным пользователям легко переносить свои данные в указанном формате и способом.

3) Положения, запрещающие направление (выбора пользователя) (*anti-steering provisions*). Комитет отметил, что такие положения⁷ ограничивают выбор альтернатив для пользователя. Комитет рекомендовал, чтобы системно значимые предприятия не обуславливали доступ к платформе, привилегированный статус или размещение на платформе покупкой или использованием продуктов или услуг. Рекомендация частично отражена в ст. 14 гл. III законопроекта.

⁵ Это практика, при которой цифровая платформа отдает предпочтение своим собственным услугам или своим дочерним компаниям, прямо или косвенно, в ситуациях, когда она выполняет двойную роль (предоставляет платформенные услуги и одновременно конкурирует на данной платформе с другими бизнес-пользователями).

⁶ Любые агрегированные и неагрегированные данные, генерируемые бизнес-пользователями, которые могут быть собраны в ходе коммерческой деятельности бизнес-пользователей или их конечных пользователей на платформе.

⁷ Это положения, в соответствии с которыми платформа не позволяет бизнес-пользователям «направлять» своих потребителей на предложения, отличные от предоставляемых платформой, которые могут быть более выгодными или иным образом потенциально привлекательными альтернативами для потребителей.

4) Объединение и связывание⁸. Комитет отметил, что многие цифровые компании вынуждают потребителей покупать сопутствующие услуги. Это создает информационную асимметрию и ограничивает потребительский выбор, в итоге потребители платят более высокие цены, а компании-конкуренты устраняются. В этой связи Комитет рекомендовал, чтобы системно значимым цифровым предприятиям было запрещено обязывать бизнес-пользователей/конечных потребителей подписываться на какие-либо вспомогательные услуги или регистрироваться в них в качестве условия для возможности использовать какие-либо из основных услуг платформы. Статья 15 гл. III законопроекта предусматривает требование отказа от объединения услуг системно значимыми цифровыми предприятиями.

5) Слияния и поглощения. Комитет отметил, что «убийственное поглощение»⁹ является одной из часто встречающихся проблем на цифровых рынках. Учитывая, что в настоящее время Комиссия по конкуренции Индии проверяет сделки исходя из пороговых значений активов и оборота, несколько крупных сделок с участием ведущих технологических компаний не проверялись ей (например, приобретение Facebook¹⁰ WhatsApp в 2014 г. за 19 млрд долл. США), поскольку не соответствовали установленным пороговым значениям. Поэтому Комитет рекомендовал, чтобы системно значимые цифровые предприятия до осуществления любой предполагаемой концентрации или любого соглашения, объявления о проведении публичных торгов или приобретения контрольного пакета акций информировали Комиссию по конкуренции Индии о любой такой концентрации (если сливающиеся компании или целевая компания предоставляют услуги в цифровом секторе или обеспечивают сбор данных), независимо от того, подлежит ли такое действие уведомлению на основе действующих пороговых значений. Это требование не нашло отражения в текущей версии законопроекта.

6) Значительные скидки и динамическое ценообразование. Комитет отметил, что большие скидки являются общей проблемой, характерной для сайтов электронной коммерции, доставки еды и бронирования отелей. Кроме того, такие практики, как «динамическое ценообразование»¹¹, фиктивные продажи и уценки¹² привели к тому, что поставщики услуг потеряли контроль над окончательными ценами, поскольку право определять размер скидок принадлежит платформам, а также подорвали способность офлайн-игроков продавать и получать прибыль. В связи с этим Комитет рекомендовал запретить системно значимым цифровым предприятиям ограничивать бизнес-пользователей в возможности дифференцировать коммерческие условия¹³ на платформах и не разрешать бизнес-пользователям предлагать одни и те же продукты или услуги конечным потребителям через сторонние сервисы онлайн-посредничества или через свои собственные прямые

⁸ Например, приложения для доставки еды, обязывающие рестораны использовать только службы доставки своей платформы; мобильные ОС, требующие от пользователя использовать собственную поисковую систему, или телевизионные сети, которые получают доход от рекламы, предлагая пакеты каналов нижестоящим в цепочке поставок дистрибьюторским компаниям.

⁹ Сделки, в которых крупные компании покупают стартапы с высокой стоимостью, не подвергаясь проверке законности слияний и поглощений.

¹⁰ Запрещена в РФ; принадлежит корпорации Meta, признанной в РФ экстремистской.

¹¹ Практика отслеживания потребительского спроса и данных о предпочтениях и повышения цен в ситуациях повышенного спроса.

¹² Завышение цен и последующая распродажа или предоставление скидки.

¹³ Включая цену, повышенные комиссионные, исключение из показа и другие эквивалентные условия.

онлайн-каналы продаж по разным ценам и на разных условиях. Законопроектом это предложение частично отражено в требовании ст. 14 гл. III не ограничивать бизнес пользователей от прямого или косвенного взаимодействия, продвижения своих предложений потребителям или направления своих конечных пользователей к своим сервисам или сервисам третьих сторон.

7) Исключительные связи и положения о паритете. Комитет отметил, что исключительные договоренности¹⁴ платформ электронной торговли не только препятствуют работе других платформ, но и могут привести к убыткам для традиционных (офлайн) продавцов. Кроме того, использование положений о паритете цен платформ¹⁵ приводит к повышению цен для потребителей. Соответственно, Комитет пришел к выводу, что эксклюзивные связи крупных цифровых платформ могут ограничивать права доступа к рынкам, подрывать конкуренцию и в итоге приводить к повышению розничных цен. В этой связи Комитет рекомендовал, чтобы системно значимым цифровым предприятиям было запрещено препятствовать бизнес-пользователям предлагать одни и те же товары или услуги конечным потребителям через сторонних онлайн-посредников или через свои собственные прямые онлайн-каналы продаж по различным ценам и условиям, чтобы таким образом не нарушать справедливые рыночные условия. Данная рекомендация не нашла отражения в законопроекте, который формулирует широкое, но не конкретизированное положение, что SSDE должен работать честно, недискриминационно и прозрачно по отношению к конечным пользователям и бизнес-пользователям (ст. 10 гл. III).

8) Предпочтение при поиске и ранжировании. Комитет отметил, что пользователи выполняют поиск по ключевым словам на любой платформе и получают результаты на основе алгоритмов. Таким образом, результаты обычного поиска должны перечислять продукты и услуги без какой-либо предвзятости, то есть помещать самые продаваемые или самые высоко оцененные из них вверху поискового списка, а не отдавать приоритет каким-либо спонсируемым товарам и услугам. Если результаты поиска показывают, что какие-либо другие товары и услуги имеют приоритет, это указывает на предвзятость поиска в пользу таких спонсируемых товаров и услуг или продуктов, предлагаемых самой платформой. Кроме того, Комитет отметил, что выбор качественных релевантных ключевых слов для рекламных кампаний может помочь рекламодателям найти нужных клиентов в нужное время. В этой связи Комитет рекомендовал, чтобы системно значимые цифровые предприятия предоставляли любой третьей стороне возможности предлагать услуги онлайн-поисковой системы на справедливых, разумных и недискриминационных условиях; чтобы любые данные запросов, кликов и просмотров, содержащие личные данные, были анонимизированными; чтобы системно значимым цифровым посредникам было запрещено обеспечивать благоприятный режим для товаров, услуг и направлений деятельности своей собственной платформы по сравнению с продуктами другого бизнес-пользователя несправедливым и дискриминационным образом. Эта рекомендация не нашла конкретного воплощения в законопроекте.

¹⁴ Комитет отметил, что платформа электронной коммерции может заключить соглашение с брендом, чтобы разрешить продажу продуктов этого бренда исключительно на своей платформе.

¹⁵ Такие положения запрещают бизнес-пользователю продавать по более низким ценам на любой другой платформе, кроме той, с которой заключено соглашение.

9) Сторонние приложения. Комитет отметил, что системно значимые цифровые предприятия – «хранители ворот» ограничивают установку или работу сторонних приложений и тем самым не позволяют пользователям использовать какие-либо приложения, кроме своих собственных. В связи с этим Комитет рекомендовал обязать SSDE разрешать установку и использование сторонних приложений и магазинов приложений с использованием собственной операционной системы и запретить им препятствовать установке сторонних приложений или магазинов приложений по умолчанию. Соответствующее требование предусмотрено ст. 13 гл. III.

10) Рекламная политика. Комитет отметил, что данные о потребителях могут быть использованы для эффективной с точки зрения затрат целевой рекламы, и это привело к повышению концентрации рынка на различных уровнях цепочек поставок, практикам самопредпочтения и конфликтам интересов. В этой связи Комитет рекомендовал запретить системно значимым цифровым предприятиям обрабатывать персональные данные конечных потребителей (используя услуги третьих лиц) для предоставления услуг онлайн-рекламы. Кроме того, Комитет считает, что необходимы новые нормативные положения для обеспечения честности и прозрачности контрактов между издателями новостей и системно значимыми цифровыми посредниками. Законопроектом запрещено не предусмотрено, хотя ст. 12 гл. III без согласия конечных пользователей или бизнес-пользователей не разрешает смешивать или перекрестно использовать персональные данные конечных пользователей или бизнес-пользователей, а также не разрешает их использование любой третьей стороной.

Таким образом, предложения Комитета включают как непосредственно меры антимонопольного регулирования (например, требования в отношении слияний и поглощений), так и меры, одновременно затрагивающие аспекты защиты прав и интересов потребителей и препятствования использованию избыточной монопольной силы цифровыми платформами. Не все предложения Комитета отражены в текущем тексте законопроекта. Меры антимонопольного регулирования остались за пределами проекта, что, очевидно, связано со стремлением Комиссии по конкуренции Индии осуществлять полномочия в отношении поведения платформ в рамках обновленного конкурентного законодательства.

Законопроект наделяет Комиссию по конкуренции полномочиями проводить расследования, обязать предприятия изменить поведение и налагать штрафы. Штраф за несоблюдение требований закона может достигать 10% глобального оборота предприятий в предыдущем финансовом году, за непредоставление отчета о статусе или предоставление неверной, неполной или вводящей в заблуждение информации до 1% от глобального оборота предприятия. Все суммы, полученные в виде штрафов, урегулирования и возмещения судебных издержек, будут зачисляться в Консолидированный фонд Индии.

Законопроект предусматривает широкие полномочия центрального правительства, в том числе право освобождения предприятий от одного или нескольких положений Закона в интересах безопасности государства или общественных интересов или в соответствии с обязательством, принятым Индией в рамках договора, соглашения или конвенции с другой страной; вносить поправки в список услуг; устанавливать правила выполнения положений Закона; давать указания Комиссии и заменить ее в случае необходимости.

Предлагаемая модель *ex ante* регулирования дезигнированных крупнейших платформ опирается на подход, реализуемый в рамках Регламента о цифровых рынках

ЕС, хотя сформулированные в проекте требования мягче и их круг существенно уже. Предупредительное многоуровневое регулирование, основанное на размере и определяющее дифференцированные требования в отношении цифровых услуг, предоставляемых разными категориями онлайн-посредников, позволяет обеспечить настройку, учитывающую особенности бизнес-модели разных провайдеров и масштаб их деятельности. Такой подход способствует тому, чтобы рост издержек на соблюдение требований был пропорциональным масштабам и рискам деятельности компании, повышает вероятность соблюдения требований.

Заключение

С учетом активного развития цифровых платформ власти Индии уделяют основное внимание обеспечению защиты прав потребителей и предотвращению антиконкурентного поведения цифровых платформ. В части защиты потребителя регулирование развивается по пути расширения охвата и уточнения ранее действовавших норм, включая принятие Закона о защите потребителей 2019 г., Правил защиты прав потребителей в электронной коммерции 2020 г. и Закона о защите цифровых данных 2023 г.

Для защиты конкуренции на цифровых рынках в 2023 г. приняты поправки в Закон о конкуренции 2000 г., Комиссией по конкуренции создано специализированное подразделение по цифровым рынкам и данным для мониторинга правоприменения, проведения исследований и координации подходов с другими регуляторами. В 2024 г. опубликован Законопроект о цифровой конкуренции, направленный на «выявление системно значимых цифровых предприятий и ассоциированных с ними цифровых предприятий, регулирование их практик предоставления ключевых цифровых услуг в соответствии с принципами конкурентности, справедливости и прозрачности в целях содействия инновациям, продвижения конкуренции и интересов пользователей их услуг в Индии» [Government of India, 2024a]. Таким образом, заявленные цели и подход по *ex ante* регулированию цифровых платформ в Индии находятся в русле общих тенденций обсуждения правительствами и антимонопольными органами различных стран наилучшей модели регулирования крупных технологических компаний.

Большинство предлагаемых требований по своей сути аналогичны положениям, закрепленным или обсуждаемым в таких юрисдикциях, как ЕС, США, Великобритания, КНР, однако их спектр существенно уже. Ряд предложенных Комитетом по законодательству о цифровой конкуренции рекомендаций, в том числе касающихся слищений и поглощений, не нашли отражения в текущем тексте законопроекта. Вероятно, такой подход связан со стремлением Комиссии по конкуренции Индии осуществлять регулирование поведения платформ в рамках обновляемого конкурентного законодательства. Этот подход поддерживают некоторые эксперты и представители отрасли.

Эксперты подчеркивают, что, в отличие от ЕС, Великобритании и США, Индия является развивающейся экономикой, которая только начинает пользоваться плодами развития интернета в виде растущей цифровой экономики и надежной экосистемы цифровых стартапов. Таким образом, чрезмерные усилия по введению *ex ante* регулирования, пусть и соответствующего передовому опыту, могут потенциально, по их мнению, быть контрпродуктивным и иметь непредвиденные негативные последствия. Отмечается, что инициатива формулирования новой политики в отношении платформ должна руководствоваться не только необходимостью регулирования антиконкурентного поведения крупных технологических компаний, но и учитывать выгоды, получаемые гражданами от использования товаров и услуг таких компаний, и издержки

чрезмерного регулирования местных, а также крупных глобальных технологических компаний, которые могут быть очень высоки, поскольку новое регулирование с высокой вероятностью приведет к снижению стимулов компаний к инновациям, в том числе в ущерб потребителям. Соответственно, Индия должна подождать и воспользоваться преимуществами изучения побочных эффектов и опыта юрисдикций, которые ввели или в ближайшее время введут *ex ante* регулирование.

Ассоциация интернета и мобильной связи Индии (IAMAI) направила в Комитет по законодательству о цифровой конкуренции письмо с возражением против предупредительного законопроекта [IAMAI, n.d.]. В Ассоциации считают, что регулирование отрицательно повлияет на быстрорастущие индийские технологические компании, которые являются доминирующими в своих доменах (Naukri.com, PolicyBazaar, BookMyShow, Zomato и Swiggy (вместе)). Риск попадания в системно значимые цифровые предприятия ограничит их инновации, инвестиции, рост и долю рынка. Стартапы и мелкие компании, которые предлагают услуги и продукты на одной платформе, могут потерять возможность снижения затрат и формирования инновационных продуктов для потребителя, если не смогут объединять услуги и обмениваться данными [Mathi, 2023a].

Против позиции Ассоциации выступили многие индийские платформы (Shaadi.com, Matrimony.com, Paytm, Match Group, владеющая Tinder, ShareChat, Spotify и TrulyMadly), которые считают, что предупредительное законодательство создаст лучшие условия для конкуренции и потребителей, и обвинили ассоциацию в представлении интересов крупных технологических компаний [Mathi, 2023b].

Неоднозначное отношение к *ex ante* регулированию цифровых платформ стало одной из причин продолжения обсуждений. Комитет по законодательству о цифровой конкуренции решил провести консультации с операторами новостных порталов, стартапами и крупными технологическими компаниями по предложенному Закону [Srivats, 2023]. А в марте 2024 г. Министерство по корпоративным вопросам объявило о начале публичных консультаций по докладу Комитета и проекту закона о цифровой конкуренции. После завершения обсуждения (15 апреля 2024 г.) регулятором и правительством Индии будет принято решение о необходимости принятия отдельного закона о конкуренции на цифровых рынках [Government of India, 2024b], определены и уточнены требования регулирования.

Предлагаемая модель, определяющая дифференцированные требования в отношении цифровых услуг, предоставляемых различными категориями цифровых предприятий, является хорошей основой для сбалансированного подхода к регулированию разных участников динамично развивающегося цифрового рынка страны. Новое предупредительное законодательство, учитывающее особенности бизнес-модели и масштабы деятельности, может иметь существенное значение для роста цифровой экономики Индии, создав условия для стимулирования конкуренции и инноваций, сдерживания применения неконкурентных практик и злоупотребления доминирующим положением крупных технологических компаний. Учитывая трансграничный характер деятельности платформ Индия заинтересована в координации, как на двухсторонней, так и на многосторонней основе, в том числе в рамках БРИКС, «Группы двадцати», ШОС, «Группы семи», ВТО и региональных объединений [Government of India, n.d.c]. Индия стремится использовать передовой международный опыт и влиять на формирование правил для глобальных цифровых рынков. Представляется, что Индия поддержит углубление сотрудничества по цифровой экономике и включение в повестку вопросов регулирования цифровых платформ в рамках БРИКС и ШОС.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ (References)

Burman A. (2023) Understanding India's New Data Protection Law. Carnegie Endowment for International Peace, 3 August. Available at: <https://carnegieindia.org/2023/10/03/understanding-india-s-new-data-protection-law-pub-90624> (accessed 30 May 2024).

Constitution of the Committee on Digital Competition Law (2022) Order No COMP-06/11/2022-Comp MCA. Government of India, Ministry of Corporate Affairs. New Delhi, 6 February. Available at: <https://images.assettype.com/barandbench/2023-02/7e93ae0c-05b9-4565-9b5b-a9a6103ac6ff/Order.pdf> (accessed 30 May 2024).

DataGuidance (2024) India: MCA Proposes Bill for Digital Competition Act. 13 March. Available at: <https://www.dataguidance.com/news/india-mca-proposes-bill-digital-competition-act> (accessed 30 May 2024).

Digital Personal Data Protection Act (2023) No 22 of 2023. Government of India, Ministry of Law and Justice. New Delhi, 11 August. Available at: <https://www.meity.gov.in/writereaddata/files/Digital%20Personal%20Data%20Protection%20Act%202023.pdf> (accessed 30 May 2024).

Gaur V., Sreekumar K. (2023) A Dawn of a New Era for Data Protection in India: An In-Depth Analysis of the Digital Personal Data Protection Act, 2023. Legal500, 15 August. Available at: <https://www.legal500.com/developments/thought-leadership/a-dawn-of-a-new-era-for-data-protection-in-india-an-in-depth-analysis-of-the-digital-personal-data-protection-act-2023/> (accessed 30 May 2024).

Government of India (2024a) Annexure IV: Draft Digital Competition Bill. Available at: <https://www.medi-anama.com/wp-content/uploads/2024/03/DRAFT-DIGITAL-COMPETITION-BILL-2024.pdf> (accessed 30 May 2024).

Government of India (2024a) Annexure IV: Draft Digital Competition Bill. Available at: <https://www.medi-anama.com/wp-content/uploads/2024/03/DRAFT-DIGITAL-COMPETITION-BILL-2024.pdf> (accessed 30 May 2024).

Government of India (2024b) MCA Invites Public Comments on Report of Committee on Digital Competition Law and Draft Bill on Digital Competition Law. Ministry of Corporate Affairs Press Release, 12 March. Available at: <https://pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2013947> (accessed 30 May 2024).

Government of India (n.d.a) The Consumer Protection. Department of Consumer Affairs. Available at: <https://consumeraffairs.nic.in/acts-and-rules/consumer-protection> (accessed 30 May 2024).

Government of India (n.d.b) Consumer Protection (E-Commerce) Rules, 2020. Department of Consumer Affairs. Available at: <https://consumeraffairs.nic.in/theconsumerprotection/consumer-protection-e-commerce-rules-2020> (accessed 30 May 2024).

Government of India (n.d.c) Multilateral Cooperation, Ministry of Electronics & Information Technology. Available at: <https://www.meity.gov.in/content/multilateral-cooperation> (accessed 30 May 2024).

Government of India, Ministry of Consumer Affairs, Food and Public Distribution (Department of Consumer Affairs) Rules made under Consumer Protection Act, 2019. Available at: <https://consumeraffairs.nic.in/acts-and-rules/consumer-protection> (accessed 02 June 2024).

INC42 (2023) The State of Indian Startup Ecosystem: Report 2023. Available at: <https://inc42.com/reports/the-state-of-indian-startup-ecosystem-report-2023/> (accessed 30 May 2024).

Information Technology Act (2000) No 21 of 2000. Government of India, Ministry of Law and Justice. New Delhi, 9 June. Available at: https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/13116/1/it_act_2000_updated.pdf (accessed 30 May 2024).

Internet and Mobile Association of India (IAMAI) (n.d.) Search Results for Digital Competition. Available at: <https://www.iamai.in/search?keywords=digital%20competition> (accessed 30 May 2024).

Lok Sabha Secretariat (2022) Anti-Competitive Practices by Big Tech Companies. Fifty Third Report of the Standing Committee on Finance. New Delhi, 22 December. Available at: https://loksabhadocs.nic.in/lssccommittee/Finance/17_Finance_53.pdf (accessed 30 May 2024).

Mandavia M. (2021) Signal App Beats WhatsApp, Facebook, Instagram in Weekly India Downloads. The Economic Times, 13 January. Available at: <https://economictimes.indiatimes.com/tech/tech-bytes/signal-app>

beats-whatsapp-facebook-instagram-in-weekly-india-downloads/articleshow/80254737.cms?from=mdr/ (accessed 30 May 2024).

Mathi S. (2023a) Deep Dive: How Will Ex-Ante Regulations Impact Indian Companies. *Medianama*, 18 July. Available at: <https://www.medianama.com/2023/07/223-deep-dive-ex-ante-regulations-impact-indian-companies-2/> (accessed 30 May 2024).

Mathi S. (2023b) Why Some Startups Are Disagreeing With IAMAI's Stance on Digital Competition Bill and Ex-Ante Regulations. *Medianama*, 21 June. Available at: <https://www.medianama.com/2023/06/223-startups-dissent-note-iamai-stance-digital-competition-bill/> (accessed 30 May 2024).

Mathi S. (2024) Summary: India's Draft Digital Competition Bill, 2024. *Medianama*, 14 March. Available at: <https://www.medianama.com/2024/03/223-summary-draft-digital-competition-bill-2024/> (accessed 30 May 2024).

Norton Rose Fulbright (2023) Competition Law Fact Sheet: India. Available at: <https://www.nortonrosefulbright.com/en/knowledge/publications/ba1b31d2/competition-law-fact-sheet-india> (accessed 30 May 2024).

Nuvoretail (2023) Ultimate Guide: Top 100 Ecommerce Platforms in India. 4 July. Available at: <https://nuvoretail.com/ultimate-guide-top-100-ecommerce-platforms-in-india/> (accessed 30 May 2024).

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

PRS Legislative Research (n.d.a) The Digital Personal Data Protection Bill, 2023. Available at: <https://prsindia.org/billtrack/digital-personal-data-protection-bill-2023> (accessed 30 May 2024).

PRS Legislative Research (n.d.b) The Competition (Amendment) Bill, 2022. Available at: <https://prsindia.org/billtrack/the-competition-amendment-bill-2022> (accessed 30 May 2024).

RM M., Chandra M., Bhattacharya A., Dronamraju V., Rathak U., Somayajula D. (2024) Fair and Competitive Markets for India. *VIDH Centre for Legal Policy*, 13 March. Available at: <https://vidhilegalpolicy.in/research/regulating-indias-digital-markets/> (accessed 30 May 2024).

Sharma H. (2023) Status of India's Digital Competition Law. *India Briefing*, 8 December. Available at: <https://www.india-briefing.com/news/india-digital-competition-law-30506.html/> (accessed 30 May 2024).

Srivats K.R. (2023) Digital Competition Act: Inter Ministerial Committee to Hold Consultations With Start-Ups, Big Tech Separately. *The Hindu Business Line*, 27 February. Available at: <https://www.thehindubusinessline.com/info-tech/digital-competition-act-inter-ministerial-committee-to-hold-consultations-with-start-ups-big-tech-separately/article66560894.ece> (accessed 30 May 2024).

Statistica (n.d.) Digital Advertising: India. Available at: <https://www.statista.com/outlook/dmo/digital-advertising/india#ad-spending> (accessed 30 May 2024).

Uberoi N.K., Parmar H., Shetty A., Chawla S. (2023) India: Nurturing Competition in a Rapidly Evolving Digital Space. *GCR*, 8 December. Available at: <https://globalcompetitionreview.com/guide/digital-markets-guide/third-edition/article/india-nurturing-competition-in-rapidly-evolving-digital-space> (accessed 30 May 2024).

India. Developing Regulation of Technological Platforms for Digital Economy Growth¹

M. Larionova, A. Shelepov

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

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 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russia; shelepov-av@ranepa.ru

Abstract

India's government set the goal to grow the country's digital economy to \$1 trillion by 2025–26. Dynamic growth of digital markets is one of the government's priorities for attaining this goal. Digital platforms are important drivers of growth. Simultaneously, big tech's non-competitive practices create risks of economic and moral damage for consumers and distort competition in the markets. India's authorities shape regulation of the digital markets in two main directions: consumer protection and prevention digital platform behaviours which might impair competition. To protect consumers, the government has amended the consumer protection rules and expanded their application to digital enterprises. India adopted the Consumer Protection Act (2019), the Consumer Protection in E-Commerce Rules (2020), and the Digital Personal Data Protection Act (2023). To ensure contestability, fairness, and transparency in digital markets, in 2023 the Competition (Amendment) Act was approved by Parliament, placing digital markets within the legal framework of competition. The Committee on the Digital Competition Law developed a draft Digital Competition Bill (2024) which aims to regulate systemically significant digital enterprises through an ex ante approach.

The article reviews the government of the Republic of India's policy on digital platform regulation, exploring the main instruments and difficulties in shaping the new system and determining a regulatory approach. The study draws on a survey of the regulatory bills and rules, reports, bill drafts, experts' assessments, and research articles. The authors focus on the amendments to the consumer and competition protection laws adopted in recent years. The article concludes with the authors' views regarding the adoption of the Digital Competition Bill and perspectives on India's interest in deepening international cooperation on digital markets regulation, including in the BRICS group (Brazil, Russia, India, China, South Africa, and others) and the Shanghai Cooperation Organisation (SCO).

Key words: India, digital markets, digital platforms, ex ante regulation, Consumer Protection Act, draft Digital Competition Bill, Systemically Significant Digital Enterprises

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

For citation: Larionova M., Shelepov A. (2024) India. Developing Regulation of Technological Platforms for Digital Economy Growth. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 127–144 (in English). doi: 10.17323/1996-7845-2024-02-07

¹ This article was submitted 29.03.2024.

Политика Китайской Народной Республики в сфере регулирования цифровых платформ¹

А.Г. Сахаров, А.В. Шелепов

Сахаров Андрей Геннадиевич — 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; sakharov-ag@ranepa.ru

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

Аннотация

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

Ключевые слова: Китайская Народная Республика, цифровые платформы, регулирование цифровых платформ, защита персональных данных

Благодарности: данная статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Сахаров А.Г., Шелепов А.В. Политика Китайской Народной Республики в сфере регулирования цифровых платформ // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 2. С. 145–160 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-08

¹ Статья поступила в редакцию 15.04.2024.

Введение

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

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

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

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

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

Защита конкуренции и усиление инструментов антимонопольного регулирования для платформ

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

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

В дальнейшем китайские регуляторы не стремились ограничивать рост цифровых компаний, становящийся все более важным фактором экономического развития страны. Однако в 2020–2021 гг. правительство Китая изменило прежнюю позицию в отношении активного развития крупных технологических компаний и их цифровых платформ и начало усиливать надзор из-за серьезной обеспокоенности, вызванной фактически неконтролируемым ростом капитализации цифрового рынка [Xiao, 2022].

В частности, в 2021 г. компания DiDi разместила свои акции на Нью-Йоркской фондовой бирже без соблюдения Положений об усилении конфиденциальности и управлении архивами, связанными с выпуском и листингом ценных бумаг за рубежом². Другим показательным примером стало приложение для финансовых операций, в частности онлайн-платежей, ANT, принадлежащее Alibaba, которое продавало финансовые продукты и предоставляло депозитные услуги розничным банкам. В 2020 г. ANT работало более чем со 100 крупными компаниями, имело более миллиарда пользователей и баланс выданных потребительских кредитов на 1,7 трлн юаней [ANT Group, 2020]. При этом предоставляемые услуги фактически не были охвачены регулированием, формируя серую зону со значительными системными финансовыми рисками.

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

В феврале 2021 г., спустя всего три месяца после представления проекта, был опубликован итоговый вариант Руководства. Руководство по антимонопольному регулированию в сфере платформенной экономики содержит подробные принципы надзора в целях обеспечения конкуренции. Оно состоит из пяти частей: «Общие правила»,

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

«Монопольные соглашения», «Злоупотребление доминирующим положением на рынке», «Экономическая концентрация» и «Злоупотребление административной властью», которое привело к исключению или ограничению конкуренции.

Раздел «Общие правила» содержит принципы деятельности антимонопольных органов в области цифрового рынка, среди которых защита честной рыночной конкуренции, осуществление обоснованного и эффективного регулирования, стимулирование инноваций и защита законных интересов всех сторон.

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

В разделе «Злоупотребление доминирующим положением на рынке» анализ взаимозаменяемости устанавливается в качестве основного метода для определения соответствующей ситуации в цифровом секторе. Принимая во внимание многосторонний характер платформ, действующих как на стороне предложения, так и на стороне спроса, может применяться как односторонний, так и двусторонний анализ взаимозаменяемости.

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

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

При продаже по ценам ниже себестоимости основное внимание уделяется тому, есть ли у платформы намерение вытеснить своих конкурентов с рынка и возможно ли повышение цен для получения неправомερных выгод, нанесения ущерба честной конкуренции на рынке и законным правам потребителей после исключения других конкурентов. Скидки в разумный период времени с целью открытия нового рынка и привлечения новых пользователей классифицировались как допустимые. Эти правила рассматриваются как инструмент сдерживания ценовой войны между платформами при конкуренции за пользователей (пример в Китае – ценовая конкуренция между платформами DiDi и Uber).

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

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

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

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

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

Процесс разработки антимонопольного регулирования для платформенной экономики в форме закрепления в законах базовых принципов надлежащего поведения платформ продолжается. Последним на сегодняшний день этапом этого процесса стало внесение в Антимонопольный закон КНР поправок, вступивших в силу 1 августа 2022 г. В закон были включены положения, касающиеся непосредственно антиконкурентного поведения цифровых платформ. Так, в разделе «Общие положения» отмечается, что «предприятие не должно участвовать в каких-либо монополистических действиях, запрещенных настоящим Законом, путем использования данных и алгоритмов, технологий, преимуществ объема капитала, правил платформы и других инструментов». В разделе «Злоупотребление доминирующим положением на рынке» подчеркивается, что «предприятие, занимающее доминирующее положение на рынке, не должно злоупотреблять таким положением, как указано в предыдущем параграфе, путем использования данных и алгоритмов, технологий, правил платформы и других инструментов» [Chen, Fu, 2022]. Принятие этих поправок рассматривается как важный этап формирования регулирования цифровых платформ, поскольку в Китае традиционно не принято, чтобы закон, устанавливающий общие правовые рамки, как Антимонопольный закон, предусматривал применение положений к конкретной отрасли. Таким образом, внесение этих поправок демонстрирует сохраняющееся внимание правительства Китая к антиконкурентному поведению на цифровых рынках.

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

В апреле 2021 г. Государственная администрация по регулированию рынка оштрафовала Alibaba на 182 млрд юаней за принуждение продавцов к продажам исключительно на своей платформе. Кроме того, Администрация приняла ряд решений в отношении антиконкурентных слияний. Так, в июле 2021 г. она вынесла решение о запрете слияния стриминговых платформ Нууа и Доууу, которое планировала компания Tencent. В Китае это первый запрет на сделку слияния-поглощения интернет-платформ.

24 июля 2021 г. Администрация вынесла решение о незаконной концентрации при приобретении Tencent компании China Music Corporation, предписав Tencent и ее

аффилированным лицам принять меры для восстановления конкуренции на соответствующем рынке, уведомлять власти о любых случаях концентрации в соответствии с законом и выплатить штраф в размере 500 тыс. юаней. За более чем 13 лет действия Антимонопольного закона КНР это первое дело о незаконном слиянии, по которому было вынесено решение о принудительном восстановлении конкуренции на рынке.

В целом период с 2020 г. характеризуется значительным усилением антимонопольного регулирования деятельности цифровых платформ. Руководство по антимонопольному регулированию в сфере платформенной экономики и изменения в Антимонопольный закон задают рамочные основы нового этапа более пристального внимания и усиленного контроля китайского правительства за функционированием платформ как ядра цифровой экономики страны. Так, 5 марта 2023 г. председатель Госсовета КНР Ли Кэцян на ежегодной сессии Всекитайского собрания народных представителей отметил, что «энергичное развитие цифровой экономики, повышение уровня нормализованного надзора и поддержка экономического развития платформ» являются приоритетами работы правительства [Chinese Government, 2023].

Формирование *ex ante* регулирования

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

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

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

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

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

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

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

Источник: составлено авторами.

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

Проект Руководства по внедрению ответственности субъекта для интернет-платформ устанавливает, что операторы интернет-платформ обязаны защищать национальные интересы и социальные общественные интересы, жизнь, здоровье и сохранность имущества людей, соблюдать принципы добровольности, равенства, справедливости и добросовестности, законы, регуляторные положения и принципы деловой этики, общественный порядок и обычаи, придерживаться целей развития открытых инноваций, справедливого участия в рыночной конкуренции, добросовестно выполнять юридические обязательства, активно брать на себя ответственность и соглашаться с надзором

со стороны всех слоев общества. Платформа определяется как форма организации бизнеса, создающая ценность с помощью сетевых информационных технологий, при которой взаимозависимые двусторонние или многосторонние субъекты взаимодействуют в соответствии с правилами, установленными конкретным оператором платформы.

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

Операторы платформ должны не реже одного раза в год проводить оценку для выявления и анализа рисков, которые могут возникнуть в связи с предоставляемыми ими услугами, включая распространение нелегального контента; ущемление законных прав и интересов потребителей; неспособность нормально предоставлять услуги платформы, что приводит к нарушению нормального общественного порядка, общественных интересов и угрозам национальной безопасности. Операторы интернет-платформы должны, в соответствии с характеристиками самой платформы, установить эффективную систему управления контентом, чтобы избежать распространения незаконной информации. Операторы платформ, обнаружившие информацию, нарушающую нормативные акты, общественный порядок, негативно влияющую на экологию сети, обязаны в зависимости от обстоятельств принять такие меры, как предупреждение, ограничение публикации, прекращение передачи, уничтожение информации, приостановка обновлений до удаления аккаунта, а также вести соответствующие записи и информировать регулирующие органы. Платформа должна создать быструю и удобную систему, с помощью которой пользователи могли бы сообщать о проблемах и жаловаться на контент. Данные требования очень схожи с положениями DSA ЕС по управлению рисками для ОБП и ОБПС.

Также, согласно проекту Руководства, операторы интернет-платформ обязаны соблюдать законы и положения в области антимонопольного регулирования и не должны участвовать в монопольных соглашениях, злоупотреблять доминирующим положением на рынке и осуществлять другие действия, связанные с риском монополизации. Операторы интернет-платформ должны выполнять свои обязательства по отчетности в соответствии с действующими законами и правилами до осуществления

концентрации операторов и не должны осуществлять концентрацию до тех пор, пока не получат одобрение соответствующих органов. Операторы интернет-платформ не могут использовать технические средства для недобросовестной конкуренции путем оказания влияния на выбор пользователя или другими способами. Операторы не вправе распространять ложную или вводящую в заблуждение информацию в ущерб деловой репутации конкурентов.

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

Важным инновационным аспектом, затрагиваемым регуляторными мерами КНР в цифровой сфере, является использование генеративного искусственного интеллекта. В апреле 2023 г. Государственная канцелярия интернет-информации КНР опубликовала проект Мер для генеративных сервисов искусственного интеллекта [Office of the Central Cyberspace Affairs Commission of the PRC, 2023a]. Меры предназначены для управления продуктами генеративного искусственного интеллекта (ИИ), такими как ChatGPT, и устанавливают основные правила, которым должны следовать сервисы, использующие генеративный ИИ (в том числе цифровые платформы), включая тип контента, который разрешено генерировать с помощью ИИ. В проекте мер также обозначены сферы регулирования, представляющие особую значимость для китайского правительства в связи с использованием генеративного ИИ, такие как модерация контента, искажение и злоупотребление информацией, формирование алгоритмической предвзятости и неравенства, а также обеспечение прозрачности механизмов работы ИИ. Проектом документа предусматривалось требование по устранению проблемного контента в течение трех месяцев, а также штрафы для операторов цифровых платформ.

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

Руководство по классификации для интернет-платформ и Руководство по внедрению ответственности субъекта для интернет-платформ являются лишь первым шагом на пути к формированию полноценного режима ex ante регулирования деятельности цифровых платформ. Возможно, из-за разнообразия объектов регулирования, предоставляемых платформами услуг и сложности оценки антиконкурентного поведения по

состоянию на апрель 2024 г. Государственная администрация по регулированию рынка так и не выпустила итоговую версию двух рассмотренных документов, хотя их проекты были опубликованы еще в 2021 г. Кроме того, представленные проекты задают лишь общие рамки классификации платформ и базовые принципы работы тех из них, деятельность которых создает наибольшие риски (суперплатформы). Конкретные меры по реализации этих принципов, механизмы мониторинга и меры ответственности за нарушения, очевидно, будут разрабатываться на следующих этапах формирования регуляторной системы, после принятия в окончательной редакции двух проектов Руководств.

Защита потребителей и персональных данных

В условиях продолжающегося обсуждения *ex ante* регулирования, направленного конкретно на цифровые платформы, различные аспекты их деятельности, помимо конкурентной политики, продолжают регулироваться в рамках действующего законодательства.

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

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

Операторы платформ не должны использовать в своих интересах соглашение об обслуживании, правила транзакций, технологии или другие средства для наложения

необоснованных ограничений или условий на транзакции внутри платформы, цену таких транзакций или взимать необоснованные сборы с продавцов.

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

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

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

13 декабря 2022 г. Министерство промышленности и информационных технологий Китая опубликовало окончательную версию документа «Меры по управлению безопасностью данных в сфере промышленности и информационных технологий». В этом документе, вступившем в силу 1 января 2023 г., в качестве «пилотных» изложены требования к безопасности данных для компаний, работающих в сфере промышленности и информационных технологий. Одним из наиболее важных изменений является классификация различных типов данных на «промышленные», «телекоммуникационные» и «радиоданные». Согласно положениям документа, предприятия обязаны сортировать и классифицировать эти три типа данных по трем различным категориям риска: «основные», «важные» и «обычные» данные. Затем они должны представить каталог по первым двум категориям данных в местное отделение министерства. Компании обязаны принимать различные меры защиты при сборе, обработке, передаче и утилизации данных в зависимости от классификации уровня риска. Кроме того, компании, желающие экспортировать «основные» или «важные» данные за границу, должны будут пройти процедуру оценки безопасности [Ministry of Industry and Information Technology of PRC, 2022].

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

В рамках трудового законодательства были введены новые правила для защиты прав водителей, требующие от платформ предоставления им социального страхования. Также цифровые платформы были уведомлены о необходимости обеспечить периоды отдыха для водителей и доставщиков в соответствии с законодательством, распространяющимся на работников традиционных сфер [Zhou, 2020].

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

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

Сертификация является одним из трех механизмов, доступных компаниям для легальной передачи персональных данных за пределы Китая, как того требует китайский Закон о защите персональной информации. Два других механизма – прохождение процедуры оценки безопасности, осуществляемой Государственной канцелярией интернет-информации КНР, или подписание стандартного контракта с зарубежным получателем персональных данных [National Technical Committee 260 on Cybersecurity of Standardization Administration of PRC, 2023].

3 августа 2023 г. Государственная канцелярия интернет-информации КНР обнародовала новый набор проектов мер – «Меры по управлению аудитом соблюдения требований к защите персональной информации», в котором компаниям, обрабатывающим персональные данные субъектов в Китае, предлагается проводить регулярный аудит соблюдения требований. В ходе аудита будет оцениваться соблюдение компаниями требований по защите персональных данных, а также других вспомогательных мер и нормативных актов. Проект мер по аудиту предусматривает, что компании, обрабатывающие данные более 1 млн человек, должны проходить аудит соответствия не реже одного раза в год. Все остальные компании, обрабатывающие ПИ, должны проходить аудит соответствия не реже одного раза в два года.

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

Заключение

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

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

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

Во-первых, проекты Руководств не определяют соответствующие рынки, на которых может существовать значительная рыночная сила, а предусматривают исчерпывающий перечень всех платформ. Такая классификация может предполагать, что все

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

Список источников (References)

- Adaltys Avocats (2023) Overview: China First AI Regulation – Provisional Measures for the Administration of Generative Artificial Intelligence Services. 17 August. Available at: <https://adaltys.com/overview-china-first-ai-regulation-provisional-measures-for-the-administration-of-generative-artificial-intelligence-services/> (accessed 25 March 2024).
- ANT Group (2020) mǎ yǐ kē jì jí tuán gǔ fèn yǒu xiàn gōng sī [H SHARE IPO]. 27 October. Available at: <https://www1.hkexnews.hk/listedco/listconews/sehk/2020/1026/2020102600165.pdf> (accessed 25 March 2024). (in Chinese)
- Brown I., Korff D. (2021) Data Protection and Digital Competition: China's New Platform Guides. Available at: <https://www.ianbrown.tech/2021/11/01/chinas-new-platform-guidelines/> (accessed 25 March 2024).
- Chen B., Fu X. (2022) Antitrust Regulation Insight: China's Digital Platforms' New Phase. Competition Policy International (CPI), 20 September. Available at: <https://www.pymnts.com/cpi-posts/antitrust-regulation-insight-chinas-digital-platforms-new-phase/> (accessed 25 March 2024).
- Cheng L., Yumeng L. (2021) “guān yú píng tái jīng jì líng yù de fǎn lǒng duàn zhǐ nán” píng xī [Review of the Antitrust Guidelines in the Platform Economy]. Jindu Research Institute, 8 February. Available at: <https://mp.weixin.qq.com/s/B261aipX5ClfVAwgYYY2Kg> (accessed 25 March 2024). (in Chinese)
- E-Commerce Law of the People's Republic of China (PRC) (2018) Available at: https://ipkey.eu/sites/default/files/documents/resources/PRC_E-Commerce_Law.pdf (accessed 25 March 2024).
- Government of the People's Republic of China (PRC) (2023) zhèng fǔ gōng zuò bào gào [Report on the Work of the Government at the First Session of the 14th National People's Congress on 5 March]. Available at: https://www.gov.cn/gongbao/content/2023/content_5747260.htm (accessed 25 March 2024). (in Chinese)
- Kharitonova Yu., Sannikova L. (2021) Digital Platforms in China and Europe: Legal Challenges. *BRICS Law Journal*, vol. 8, no 3, pp. 121–47. Available at: <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2021-8-3-121-147>
- McKnight S., Kenney M. (2023) Regulating the Platform Giants: Building and Governing China's Online Economy. *Policy & Internet*, vol 15, issue 2, pp. 243–65. Available at: <https://doi.org/10.1002/poi3.336>
- Meng Y. (2018) Overview of Competition Policy and Law of China in 2017. Competition Policy International (CPI), 18 October. Available at: <https://www.pymnts.com/cpi-posts/overview-of-competition-policy-and-law-of-china-in-2017/> (accessed 25 March 2024).

Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China (PRC) (2022) gōng yè hé xìn xī huà bù guān yú yīn fā “gōng yè hé xìn xī huà líng yù shù jù ān quán guǎn lǐ bàn fǎ (shì xíng)” de tōng zhī [Circular of the Ministry of Industry and Information Technology on the Issuance of Measures for Data Security Management in the Field of Industry and Information Technology]. 13 December. Available at: https://www.miit.gov.cn/zwgk/zcwj/wjfb/tz/art/2022/art_e0f06662e37140808d43d7735e9d9fd3.html (accessed 25 March 2024). (in Chinese)

Ministry of Industry and Information Technology of the People's Republic of China (PRC) (2023) 2022 nián hù lián wǎng hé xiāng guān fú wù yè yùn xíng qíng kuàng [Internet and Related Services Operation in 2022]. 31 January. Available at: https://wap.miit.gov.cn/gxsj/tjfx/hlw/art/2023/art_40202ca145fe4d34a5ca4cf2f5dfc91e.html (accessed 25 March 2024). (in Chinese)

National Technical Committee 260 on Cybersecurity of Standardization Administration of the People's Republic of China (PRC) (2023) guān yú guó jiā biāo zhǔn “xìn xī ān quán jì shù gè rén xìn xī kuà jìng chuán shū rěn zhèng yào qiú” zhēng qiú yì jiàn gǎo zhēng qiú yì jiàn de tōng zhī [Notice on the National Standard “Information Security Technology Cross-Border Transmission Certification Requirements for Personal Information” for Comments: Draft]. 16 March. Available at: https://www.tc260.org.cn/front/bzzqyjDetail.html?id=20230316143506&norm_id=20221102152946&recode_id=50381 (accessed 25 March 2024). (in Chinese)

Office of the Central Cyberspace Affairs Commission of the People's Republic of China (PRC) (2023a) guó jiā hù lián wǎng xìn xī bàn gōng shì guān yú “shēng chéng shì rén gōng zhì néng fú wù guǎn lǐ bàn fǎ (zhēng qiú yì jiàn gǎo)” gōng kāi zhēng qiú yì jiàn de tōng zhī [Notice of the National Internet Information Office on the Public Consultation on Measures for the Administration of Generative Artificial Intelligence Services (Exposure Draft)]. 11 April. Available at: https://www.cac.gov.cn/2023-04/11/c_1682854275475410.htm (accessed 25 March 2024). (in Chinese)

Office of the Central Cyberspace Affairs Commission of the People's Republic of China (PRC) (2023b) shēng chéng shì rén gōng zhì néng fú wù guǎn lǐ zàn xíng bàn fǎ [The Interim Measures for the Administration of Generative Artificial Intelligence Services Have Been Considered and Adopted at the 12th Room Council Meeting of 2023 of the National Internet Information Office on 23 May]. 13 July. Available at: https://www.cac.gov.cn/2023-07/13/c_1690898327029107.htm (accessed 25 March 2024). (in Chinese)

Pang I. (2022) China's Digital Economy: Divided But Growing. *ING*, 22 November. Available at: <https://think.ing.com/articles/china-digital-economy-divided-but-growing> (accessed 25 March 2024).

Xiao Y. (2022) China's Antitrust Probe Into the Platform Economy: A Comment on the *Alibaba* Decision. *GRUR International*, vol. 71, issue 5, pp. 432–8. Available at: <https://doi.org/10.1093/grurint/ikab179>

Xinhua (2020) zhōng yāng jīng jì gōng zuò huì yì zài běi jīng jǔ xíng xī jìn píng lí kè qiáng zuò zhòng yào jiǎng huà lì zhàn shū wǎng yáng wáng hù níng zhào lè jì hán zhèng chū xí huì yì [Xi Jinping and Li Keqiang Deliver Important Speech at Central Economic Work Conference in Beijing]. 18 December. Available at: http://www.xinhuanet.com/politics/2020-12/18/c_1126879325.htm (accessed 25 March 2024). (in Chinese)

Zhang Z. (2021) China's Position on the Digital Service Tax. *China Briefing*, 18 June. Available at: <https://www.china-briefing.com/news/chinas-position-on-the-digital-service-tax/> (accessed 25 March 2024).

Zhou I. (2020) Digital Labour Platforms and Labour Protection in China. ILO Working Paper 11, International Labour Organization. Available at: <https://webapps.ilo.org/static/english/intserv/working-papers/wp011/index.html> (accessed 25 March 2024).

China's Digital Platforms Regulation Policy¹

A. Sakharov, A. Shelepov

Andrei Sakharov – 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; sakharov-ag@ranepa.ru

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 Prechistenskaya naberezhnaya, 119034, Moscow, Russia; shelepov-av@ranepa.ru

Abstract

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

Key words: People's Republic of China, digital platforms, regulation of digital platforms, personal data protection

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

For citation: Sakharov A., Shelepov A. (2024) Regulation of Digital Platforms in Russia. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 2, pp. 145–160 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-02-08

¹ This article was submitted on 15.04.2024.

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>
Сервисы доставки еды	<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 сущностному 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 выдвижение 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-elektronnoy-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.

К сведению авторов

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» НИУ ВШЭ приглашает к сотрудничеству авторов.

Наше издание открыто для экспертных организаций и исследовательских институтов, в том числе вузов, занимающихся изучением вопросов деятельности международных институтов; развития образования, науки и инноваций в национальном и международном контексте. В числе наших авторов мы будем рады видеть ученых и экспертов в сфере международных отношений и глобального управления; содействия развитию; международного сотрудничества по различным сферам социально-экономической политики. Мы приглашаем к сотрудничеству исследователей и экспертов зарубежных университетов, экспертных институтов и международных организаций и рады возможности познакомить российского читателя с результатами оригинальных исследований зарубежных авторов. Журнал принимает для рассмотрения результаты исследований и публикации учащихся аспирантур российских университетов, вузов стран СНГ, университетов дальнего зарубежья. Аудитория журнала в настоящее время представлена руководителями и специалистами научно-исследовательских организаций, федеральных министерств и ведомств, экспертным и академическим сообществом России, стран СНГ, дальнего зарубежья.

Мы будем рады видеть вас среди наших авторов!

Обращаем внимание:

- Все материалы публикуются бесплатно. Основными требованиями к материалу является его соответствие тематике издания, научность и соблюдение требований к оформлению рукописей.
- Требования к оформлению рукописей сформированы на основании текущих российских требований и **требований международной библиометрической базы Scopus** к оформлению научных публикаций.
- Российские требования и требования международной библиометрической базы Scopus к рукописям размещены на странице журнала по адресу <http://iorj.hse.ru/authors>. **Несоответствие рукописей всем требованиям является одним из оснований для отказа в публикации статьи в журнале.**
- Перед публикацией все присланные материалы проходят процедуру анонимного рецензирования.
- На основании полученного экспертного заключения материалы публикуются, возвращаются авторам на доработку или не допускаются к изданию. Редакция своевременно уведомляет автора в случае отказа в публикации.
- С авторами опубликованных материалов заключается **лицензионный договор**, согласно которому изданию передаются неисключительные права на публикацию материала.
- Все рукописи передаются в редакцию журнала по электронной почте по адресу iorj@hse.ru.

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Уважаемые читатели!

Редакция журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» информирует о продолжении своей работы по изданию научного периодического журнала в 2024 г.

Доводим до вашего сведения, что в 2024 г. запланирован выпуск четырех номеров журнала.

Обращаем ваше внимание, что «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» распространяется по России и другим странам СНГ через Объединенный каталог «Пресса России». Оформить подписку можно в любом отделении почтовой связи. **Подписной индекс издания 20054.**

По всем вопросам Вы можете обращаться в редакцию журнала «Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика» по телефону + 7 495 772-95-90 доб. 23147 или по адресу ioj@hse.ru

*С уважением,
редакция журнала «Вестник международных организаций»*

Формат 60×88 1/8.
Уч.-изд. 15,0. Тираж 170 экз. Заказ

Адрес редакции
Россия, 117418, Москва, ул. Профсоюзная, д. 33, корп. 4, ком. 308
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
Телефоны: +7 495 772-95-90 *23147 и *23150
E-mail: ioj@hse.ru
Web: <http://ioj.hse.ru/>

Отпечатано ООО «Фотоэксперт»,
Россия, 109316, Москва, Волгоградский проспект, д. 42

ВЫСШАЯ
ШКОЛА
ЭКОНОМИКИ



id.hse.ru

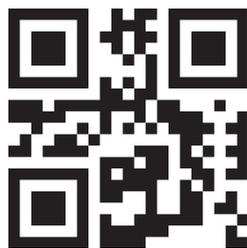
Уважаемые читатели!

Приглашаем Вас посетить сайт

Издательского дома

Высшей школы экономики по адресу:

id.hse.ru



На нашем сайте вы найдете каталог книг и журналов, информацию о новинках и планах на будущее, отрывки из книг, рецензии и многое другое.

Также на сайте размещена полная информация о том, где можно купить наши книги и как подписаться на журналы.

*Ждем вас круглосуточно,
каждый день!*