

DOI: 10.37791/2687-0657-2021-15-2-5-18

Методологические развилки антимонопольного регулирования цифровых рынков: идеи и смыслы цифровой повестки Казахстана

И. В. Князева^{1*}, А. Т. Айтжанов², Е. С. Бычкова²

¹ Центр конкурентной политики и экономики
Сибирского института управления – филиала РАНХиГС, Новосибирск, Россия

² АО «Центр развития и защиты конкурентной политики», Нур-Султан, Казахстан

* irknyazeva@yandex.ru

Аннотация. В статье развита точка зрения экспертов из Казахстана касательно вопросов разработки комплекса мер и рекомендаций по регулированию цифровых рынков. В настоящее время среди профессионального сообщества, юристов и экономистов в широком обсуждении находится проект регуляторных мер в Предпринимательский кодекс Республики Казахстан (ПК РК) – основной законодательный акт, предусматривающий антимонопольное регулирование в государстве. В статье изложены содержательные положения законодательных инициатив в цифровом поле Республики Казахстан и рекомендации по их совершенствованию, а также методологические барьеры на пути цифрового регулирования. Отражены вопросы цифровой повестки Евразийского экономического союза, а также последние решения и нормативные документы, представленные как национальными (Китай, Япония, Германия, Великобритания), так и международными регуляторами. Особое внимание уделено отдельным положениям Digital Markets Act (Закону о цифровых рынках – DMA), проект которого Европейская комиссия предложила Европейскому Парламенту для обсуждения в конце 2020 года. Отражена содержательная характеристика впервые введенного в понятийный оборот термина «gatekeeper» («привратник»), раскрывающего приоритетные характеристики поведения основной цифровой платформы для создания наиболее взвешенного режима регуляторных норм в области антимонопольного правоприменения.

Ключевые слова: цифровые рынки, антимонопольное регулирование, цифровая платформа

Для цитирования: Князева И. В., Айтжанов А. Т., Бычкова Е. С. Методологические развилки антимонопольного регулирования цифровых рынков: идеи и смыслы цифровой повестки Казахстана // Современная конкуренция. 2021. Т. 15. № 2. С. 5–18. DOI: 10.37791/2687-0657-2021-15-2-5-18

Methodological forks of antimonopoly regulation of digital markets: ideas and meanings of the digital agenda of Kazakhstan

I. Knyazeva^{1*}, A. Aitzhanov², Ye. Bychkova²

¹ Center for Competition Policy and Economics of the Siberian Institute of Management – branch of RANEPA, Novosibirsk, Russia

² Center for Competition Policy Development and Protection JSC, Nur-Sultan, Kazakhstan

* irknyazeva@yandex.ru

Abstract. The article continues the point of view of the experts of the Republic of Kazakhstan on the issues of developing a set of measures and recommendations for regulating digital markets. Currently, among the professional community, lawyers and economists, the draft regulatory measures to the Entrepreneur Code of the Republic of Kazakhstan (EC RK) – the main legislative act providing for antitrust regulation in the state – is widely discussed. The article describes the substantive provisions of legislative initiatives in the digital field of the Republic of Kazakhstan and recommendations for their improvement, as well as methodological barriers to digital regulation. The article reflects the issues of the digital agenda of the Eurasian Economic Union, as well as the latest decisions and regulatory documents submitted by both national (China, Japan, Germany, Great Britain) and international regulators. Particular attention is paid to certain provisions of the Digital Markets Act (Digital Markets Act-DMA), the draft of which the European Commission has proposed to the European Parliament for discussion at the end of 2020. The article reflects the content characteristics of the term “gatekeeper”, introduced for the first time, which reveals the priority characteristics of the behavior of the main digital platform for creating the most balanced regime of regulatory norms in the field of antitrust enforcement.

Keyword: digital markets, antitrust regulation, gatekeeper digital platform

For citation: Knyazeva I., Aitzhanov A., Bychkova Ye. Methodological forks of antimonopoly regulation of digital markets: ideas and meanings of the digital agenda of Kazakhstan. *Sovremennaya konkurentsia*—Journal of Modern Competition, 2021, vol.15, no.2, pp.5-18 (in Russian). DOI: 10.37791/2687-0657-2021-15-2-5-18

Введение

Вопросы регулирования цифровых рынков в последние годы стали одними из самых злободневных и сложных для конкурентных ведомств многих стран. Им посвящены одни из самых острых и дискуссионных публикаций, с широким и разнообразным спектром мнений именно в настоящее время [1–7].

За последние несколько месяцев во многих странах наблюдается активность регу-

ляторов по возбуждению антимонопольных дел против цифровых гигантов: ФАС России 19 апреля 2021 года открыл дело против компании Google в связи с признаками злоупотребления доминирующим положением на рынке сервисов видеохостинга YouTube [8], ЕЭК рассматривает заявления о злоупотреблении доминирующим положением компаниями «Яндекс» и «Мэйл» [9], а АЗРК (Агентство по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан) рассматривает обращение ООО «Яндекс» с жалобой на

злоупотребление доминирующим положением Google [10].

Одновременно в конкурентных ведомствах многих стран мира рассматриваются поправки к действующему законодательству о конкуренции (Россия, Казахстан, Китай, Великобритания, Австрия и др.). В декабре 2020 года Европейская комиссия вынесла на широкое обсуждение проекты Закона о цифровых рынках (Digital Markets Act, далее – DMA) [11] и Закона о цифровых услугах (Digital Services Act, далее – DSA) [12]. Оба акта направлены на регулирование деятельности цифровых компаний: DMA направлен на обеспечение и развитие конкуренции на рынке, а DSA предусматривает обеспечение безопасности данных и защиту пользователей от нелегального контента.

Не исключение и государства – члены Евразийского экономического союза. Несмотря на многочисленные обсуждения экспертов и представителей антимонопольных органов на разных площадках, на момент подготовки публикации законодательные нормы, регулирующие конкуренцию на цифровых рынках, не закреплены ни в одной стране ЕАЭС. Далее представим дискуссионное мнение при рассмотрении предлагаемых дополнений и изменений в Предпринимательский кодекс Республики Казахстан (ПК РК) – основной законодательный акт, определяющий антимонопольное/конкурентное регулирование в Казахстане.

Цифровая повестка Евразийского экономического союза

Начало реализации проекта антимонопольного регулирования поведения хозяйствующих субъектов на рынках, связанных с цифровыми платформами, можно рассматривать с 2017 года – момента подписания Высшим Евразийским экономическим советом решения об основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года.

С постановкой задач по развитию новых секторов экономики закономерно возник вопрос регулирования соответствующих сфер. В научных и экспертных статьях предлагалось провести модернизацию законодательства под новые вызовы: *«Нельзя модифицировать законодательство лишь на основе теоретических посылов, прежде нужно накопить для этого массив дел. Поэтому мы пристально следим за практикой антимонопольных органов стран – участниц ЕАЭС в отношении компаний в сфере цифровой экономики. Когда появятся убедительные аргументы и примеры того, что существующих инструментов недостаточно для квалификации того или иного поведения хозяйствующих субъектов в цифровой среде на евразийском рынке, мы уточним законодательство для эффективной защиты конкуренции»* [13].

За время деятельности Евразийской экономической комиссией было принято к рассмотрению два заявления о нарушениях на трансграничных цифровых рынках (в отношении Mail.ru и Yandex) [9]. В Российском антимонопольном ведомстве рассматривались заявления в отношении таких цифровых компаний, как Google, Yandex, Booking, Headhunter и др.

В настоящее время в Агентстве по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан находится обращение ООО «Яндекс» с жалобой на действия иностранной компании Google. По мнению компании Яндекс, Google злоупотребляет своим доминирующим положением на рынке предоставляемых магазинов приложений для мобильных устройств на базе ОС (операционной системы КазТАГ) Android на территории Казахстана путем создания преимущественных условий для собственных мобильных приложений и сервисов для ОС Android, тем самым затрудняя и делая невозможным доступ на рынок для конкурентов – других разработчиков мобильных приложений и сервисов для ОС Android [10].

По характеру требований и замечаний этот кейс похож на дело между этими же компаниями, которое в 2014 году рассматривалось Федеральной антимонопольной службой России [14].

С 2018 года в Российской Федерации в процессе обсуждения экспертного сообщества и органов власти находится цифровой пакет [15, 16]. В Казахстане в начале февраля 2021 года Агентством по развитию и защите конкуренции был представлен проект концепции и положений антимонопольного регулирования цифровых рынков [17].

Евразийской экономической комиссией в настоящее время также разрабатываются методические рекомендации для оказания содействия антимонопольным органам государств – членов ЕАЭС в разрешении вопросов применения антимонопольного/конкурентного законодательства к отношениям, складывающимся на цифровых рынках. *«Мы изучили международный опыт, кейсы по рассмотрению нарушений на цифровых рынках. На основе этого мы намерены разработать Гайдлайнс, по механизмам защиты конкуренции на рынках в сфере цифровой экономики»*, – сказал в одном из своих выступлений Министр по конкуренции и антимонопольному регулированию ЕЭК Арман Шахкалиев [18].

Поскольку методические рекомендации со стороны ЕЭК только будут представлены, а национальное законодательство в Казахстане уже начало формироваться, авторы настоящей статьи поставили цель проанализировать вносимые в казахстанское законодательство изменения, сопоставив их с некоторыми методическими и рекомендательными документами, разработанными антимонопольными ведомствами зарубежных государств.

Международные регуляторные подходы: последние инициативы

Учитывая объективную сложность вопроса, некоторые страны до внедрения за-

конодательных норм пошли по пути подготовки рекомендательных методических документов по регулированию цифровых рынков.

Так, Комиссией по справедливой торговле Японии разработан рекомендательный документ – Руководство, касающееся злоупотребления превосходящей переговорной позицией при сделках между операторами цифровых платформ и пользователями, которые предоставляют персональные данные (*перевод авторов*) (Guidelines Concerning Abuse of a Superior Bargaining Position in Transactions between Digital Platform Operators and Consumers that Provide Personal Information, etc.) [19].

Федеральная служба по картелям Германии (Bundeskartellamt – Federal Cartel Office) приняла поправки к законодательству о конкуренции после рассматриваемого дела в отношении компании Facebook (2019 г.). Обладание Facebook сервисами Instagram, WhatsApp и сайтами, использующими Facebook Business Tools (сервис по интеграции элементов социальной сети на сайты и приложения), позволяли компании контролировать и консолидировать информацию о действиях пользователей как в онлайн, так и офлайн режимах, и представлять ее в необходимом для заинтересованных сторон агрегированном виде. Принятие решения по данному делу сопровождалось изменением действующего законодательства – запрет действий по консолидации данных из разных источников без согласия пользователей¹.

В соответствии с предыдущей редакцией закона о конкуренции ФРГ проведение анализа рынка со стороны пользователей было бы методологически некорректно, так как нарушало базовые основы функционирования рынка и товаров (наличие стоимости товара и транзакции) и бесплатный доступ

¹ <https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Entscheidung/EN/Fallberichte/Missbrauchsaufsicht/2019/B6-22-16.pdf?blob=publicationFile&v=4>

к «получению» информации нельзя было бы идентифицировать как рынок².

Аналогичного мнения ранее придерживался и Верховный суд Дюссельдорфа³, подтвердивший, что при отсутствии цены не может быть и рынка. С внесением изменений, касающихся утверждения факта того, что предоставление услуги без взимания платы не лишает ее экономической ценности, предоставило регулятору право описывать субсидирование рекламодателями условий функционирования платформы для пользователей [20].

Важно отметить, что регулятор использовал для анализа классические методы оценки рынка и SSPN-test (тест гипотетического монополиста), исследуя платформу как многосторонний инструмент для коммуникации сторон – двух групп пользователей: граждан, использующих социальную сеть бесплатно (zero price), и компаний, приобретающих выгоды от размещения рекламы, объявлений или иной системно изложенной информации. Данное дело Facebook стало мощным триггером для системного изменения законодательства во многих странах мира.

Управление по защите конкуренции и рынкам Великобритании, прежде чем рекомендовать создать новый регуляторный орган и разработать дополнительное регулирование в отношении цифровых рынков, подготовило Отчет по исследованию рынка онлайн-платформ и цифровой рекламы (Report in the Market Study into Online Platforms and Digital Advertising) [21], а в декабре 2020 года опубликовало свои предложения по регулированию цифровых рынков.

Впервые регулятор акцентировал внимание на необходимость создания подразделения (или отдельного органа) цифровых

рынков (Digital Markets Unit), которое реализует задачи по исследованию цифровых рынков, бизнес-моделей компаний, функционирующих на них, технологии формирования больших данных и их использование.

Регулятор также предложил введение статуса компаний с устоявшимся рыночным статусом и введение усиленного контроля за поведением субъектов на рынке, процедурами слияний и поглощений, допуска на платформу, взаимодействия со стартапами и др.

В начале 2021 года Антимонопольный комитет Госсовета КНР опубликовал Антимонопольные методические рекомендации для платформенной экономики, в которых предусмотрел необходимость контроля за концентрацией больших баз данных и обеспечение согласия со стороны государства на создание стратегических цифровых платформ [22].

Одним из первых документов, фокусом которого станет регулирование цифровых услуг, может стать Закон о цифровых рынках (DMA) [11] – его проект Европейская комиссия представила Европейскому Парламенту для обсуждения в декабре 2020 года. В DMA перечислены следующие разновидности платформ: посреднические онлайн-сервисы (маркетплейсы), поисковые системы, интернет-каналы, социальные сети, видеохостинги, сервисы видеосвязи и мессенджеры, операционные системы, облачные и вычислительные сервисы, сервисы по размещению рекламы. Кратко отметим принципиально новые основные положения, предусматривающие особые для цифровых рынков регуляторные инструменты и технологии.

Во-первых, Digital Markets Act вводит особый термин «gatekeeper» («привратник»), который означает поставщика основных услуг платформы и раскрывает характеристики поведения на основной цифровой платформе, если ее провайдер:

- имеет значительное влияние на внутренний рынок страны;
- важен для коммуникации компаний и потребителей;

² И. В. Князева в первом деле «Яндекс VS Google» (2014 г.) отмечала в рамках экспертного заключения именно эту методологическую проблему.

³ https://dejure.org/dienste/vernetzung/rechtsprechung?Gericht=OLG%20D%FCsseldorf&Datum=09.01.2015&Akte_nzeichen=Kart%201/14

- занимает устойчивую позицию на рынке страны при отсутствии возможностей ее снижения в течение среднесрочной перспективы.

Закон содержит определенное количественно закреплённое положение, отражающее статус доминанта на рынке и более похоже на закрепление статуса субъекта естественных монополий.

Второе важное положение – регулятору предлагается установление критериев, при достижении которых платформы подлежат регулированию DMA:

- оборот платформы – 6,5 млрд евро за последние три года;
- капитализация рынка, на котором функционирует платформа, достигает 65 млрд евро за год;
- платформа функционирует в трех государствах – членах ЕС;
- платформа за последний год имеет 45 миллионов пользователей из стран ЕС или 10 тысяч пользователей-компаний стран – членов ЕС [11, 23].

При установлении такого *gatekeeper* (статуса доминирующего положения) потребность в обязательном применении классических инструментов анализа рынка может принимать особые формы и при количественных критериях «оборот платформы и количество пользователей» может стать структурно влияющим (как доля рынка) на принятие решения регулятором.

За нарушение норм Digital Markets Act предусмотрены санкции: штраф до 10% оборота компании-«привратника» за предшествующий год, при незначительном нарушении – не более 1% оборота за предшествующий год.

Законодательные новации в цифровом поле Республики Казахстан

В Предпринимательский кодекс Республики Казахстан (ПК РК) – основной законодательный акт, определяющий антимоно-

польное/конкурентное регулирование в Казахстане, предполагается включить ряд дополнений и изменений [17].

Статья 172 ПК РК «Доминирующее или монопольное положение» дополняется критериями для определения субъекта-доминанта на рынке цифровых услуг.

Казахстанское законодательство находится только в самом начале этапа цифровизации – внесены отдельные понятия и определения, но нельзя говорить о комплексном регулировании цифровой сферы. Понятия цифровых услуг в законодательстве нет, так же как и в международном праве пока нет общепринятых определений и понятийного аппарата, характеризующего процесс обращения и взаимодействия рыночных акторов на цифровых рынках.

До внесения в национальное законодательство соответствующего определения либо выработки общепринятых международных подходов или терминологии на национальном уровне ЕАЭС казахстанский законодатель имеет возможность расширенного или более узкого толкования понятия «цифровые услуги», так как важнейшей задачей при применении положений антимонопольного/конкурентного законодательства является правильное определение товарного рынка.

Изменения, вносимые в ст. 172-1 ПК РК, оформлены в виде отдельной ее части, соответственно, только перечисленные в ней критерии будут определяющими для признания положения субъектов цифровых рынков доминирующим:

«6-1. Доминирующим признается положение субъекта рынка цифровых услуг:

- 1) *владеющего инфраструктурой (платформой), предназначенной для обеспечения взаимодействия субъектов рынков, потребителей с использованием сети Интернет;*

- 2) *результатом деятельности которого является наличие сетевого эффекта, оказывающего влияние на общие условия обращения товаров и обусловленность зависимости потребительской ценности товара*

от количества пользователей одной и той же группы (прямой сетевой эффект) либо изменением ценности товара для одной группы пользователей при уменьшении или увеличении количества пользователей в другой группе (косвенный сетевой эффект);

3) доход которого от деятельности по обеспечению такого взаимодействия субъектов рынков, потребителей за последний календарный год превышает трехсот тысячекратный размер месячного расчетного показателя».

Основным объектом антимонопольного/конкурентного регулирования на цифровых рынках является их ключевой элемент – **цифровые платформы**, поскольку именно они используют новые бизнес-модели, правовой режим для которых пока не выработан. Казахское законодательство не содержит понятия «цифровая платформа». Нужно уточнить, что анализ проводится авторами в момент, когда нормы еще находятся в стадии проекта и их редакция может быть иной после принятия соответствующего закона.

В Решении Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 «Об Основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» приводится следующее определение цифровых платформ: «*Цифровая платформа* – система средств, поддерживающая использование цифровых процессов, ресурсов и сервисов значительным количеством субъектов цифровой экономики и обеспечивающая возможность их бесшовного взаимодействия» [24].

В Докладе ОЭСР «Введение в онлайн-платформы и их роль в цифровой трансформации» (далее – Доклад ОЭСР) термин «онлайн-платформа» определен как «*цифровой сервис, обеспечивающий взаимодействие между двумя и более отдельными, но взаимозависимыми группами пользователей (физических или юридических лиц), взаимодействующих через такие сервисы с использованием сети Интернет*» [25, 23].

Хотя в этом же докладе указано, что пока нет общепринятого определения цифровых платформ и достойных определений, определяющих разные аспекты цифровых платформ множество. Авторы ориентируются на Доклад ОЭСР, поскольку казахское законодательство, в том числе антимонопольное, формируется с учетом стандартов ОЭСР, основанных на лучших практиках.

Определение, приведенное в Докладе ОЭСР, указывает на ключевые в аспекте антимонопольного регулирования характеристики платформ: множественность групп пользователей и взаимозависимость пользователей, поскольку именно взаимозависимость является одним из критериев, на основании которого, в частности, можно сделать выводы о взаимном влиянии групп или наличии/отсутствии сетевых эффектов.

Взаимозависимость указывается как ключевая характеристика и в определении цифровой платформы в Антимонопольных методических рекомендациях Антимонопольного комитета Госсвета КНР для платформенной экономики [22].

В Докладе ОЭСР констатировано, что не все платформы одинаковы и даже сформулировать универсальную классификацию платформ сложно, а тем более рассматривать вопрос о выработке единого универсального подхода. Скорее можно обсуждать вопрос об индивидуальности отдельных платформ, что, в свою очередь, может фокусировать внимание на особенностях регулирования.

В определении, которое использует казахский законодатель, уточнений относительно многочисленности групп, действующих с разных сторон и их взаимозависимости, нет. Кроме того, в качестве пользователей платформ указаны субъекты рынка и потребители, что (возможно) выделяет факт взаимодействия на платформе в формате «поставщик услуги – потребитель услуги». Таким образом, под систему антимонопольного регулирования попадают фактически все интернет-ресурсы, обеспечивающие

взаимодействие между субъектами рынка и потребителями.

Вторым важным элементом, попадающим в сферу регуляторных норм, является категория **сетевого эффекта (networks effect)**. Понятие «сетевого эффект» было введено в экономическую теорию в начале XX века и означает эффект, при котором ценность товара (услуги) для одного пользователя зависит от числа других потребителей такого товара (услуги) [11, 23].

На момент подготовки публикации в рамках антимонопольного регулирования только в Германии законодательным определены критерии сетевых эффектов, среди которых, в частности: наличие прямого и косвенного сетевого эффекта, условия и затраты при смене поставщика, инновационное конкурентное давление и пр.

В процессе выработки подходов к определению доминантов на цифровых рынках законодатели некоторых стран отходят от позиции, что исключительно сетевые эффекты могут быть критерием доминирования субъекта. К дополнительным критериям, совокупность которых позволит установить доминирование, относятся, в том числе: рыночное влияние на нескольких рынках, вертикальная интеграция, доступ к значительному объему персональных данных, создание барьеров входа на рынок и пр.

Кроме необходимости определить наличие самого сетевого эффекта, в формулировке, предлагаемой казахстанским законодателем, перед антимонопольным органом также ставится задача определить его влияние на общие условия обращения товара. Содержательный контент оценки данного влияния может включать как оперативные, так и ретроспективные замеры функционирования рынка, и показатели, характеризующие эффективность поведения рыночных агентов.

В качестве макроэкономических показателей могут выступать параметры, характеризующие как движение материальной массы (объемы производства товарной продукции и услуг, объем розничного товарооборо-

та и др.), так и скорость обращения товаров и услуг, сокращение времени на проведение транзакции, рост широты охвата набором цифровых услуг потребителей [26]. Важным положительным результатом сетевого эффекта являются расширение потенциальных возможностей потребителей в комплексе доступа к новым знаниям и ресурсам, включение потенциала быстрого и рационального доступа в содержательную нить потребительской ценности товара. Особое значение в этом играет глубина и широта сетевого эффекта, формируемого от количества пользователей, что создает возможности более широкого выбора потребителя с учетом тонкой настройки его индивидуальных потребительских предпочтений.

Таким образом, явление сетевого эффекта, характеризующего широту рыночного влияния определенных цифровых акторов, нуждается в системном осмыслении и нормативно-правовой институализации. Чрезвычайно важным элементом оценки сетевых эффектов является оценка баланса позитивных и негативных эффектов как в состоянии конкретного релевантного рынка, так и в перспективе. Именно поэтому выделение и описание характеристик и замеров позитивного и негативного влияния на рынок должны стать необходимыми элементами смарт-регулирования со стороны конкурентных ведомств.

Третьим критерием для признания субъекта рынка доминантом на цифровом рынке указан доход от обеспечения взаимодействия между субъектами, превышающий 300 000 минимальных расчетных показателей (МРП) [27], что на момент подготовки публикации в общемировых валютах составляет около 2 012 000 долларов США.

Конечно, нельзя сказать, что небольшие субъекты цифрового рынка совсем не будут интересовать антимонопольные органы, но все же основной фокус внимания большинства антимонопольных ведомств направлен на крупные цифровые платформы.

Одной из важных особенностей цифровых платформ законодатели и эксперты упомина-

ют отсутствие в некоторых случаях денежной стоимости оказываемых ими услуг. В частности, социальные сети (исключая предоставление рекламных возможностей) не берут платы с пользователей сети, в то время как в отношении Facebook, владеющего, в свою очередь, Instagram, последние несколько лет ведется антимонопольное расследование в США и ряде европейских стран.

В Руководстве, касающемся злоупотребления превосходящей переговорной позицией при сделках между операторами цифровых платформ и пользователями, которые предоставляют персональные данные (Япония), указано, что *«концентрация данных посредством цифровых эффектов и экономики масштабирования повышает преимущества платформы для ее пользователей, но также бизнес-модель, основанная на обладании данными, их сбором и использованием операторами цифровых платформ, создают циклы, которые поддерживают и усиливают конкурентные преимущества за счет дальнейшего ускорения сбора и использования данных операторами цифровых платформ»* [19].

Таким образом, не только доходы, выраженные в денежном эквиваленте, станут ключевым показателем доминирования субъектов цифрового рынка. Еще более важным показателем станет объем накопленных Big Data, их структурное многообразие, актуальное обновление, модульность в использовании и адаптивность применения. Возможно, именно результаты сетевого эффекта и диффузия Big Data создадут новые форматы давления на рынки, которые в настоящее время только зарождаются [28].

Прогнозируется, что потребительские приоритеты в ближайшей перспективе будут смещены в сторону получаемых выгод от скорости происходящих процессов и получаемых на этом фоне выгод. Соответственно, анализ потенциала больших данных (диверсификация, глубина переработки, широта ими охвата необходимых явлений и др.) станет содержательной основой определения качественных параметров оценки рын-

ка и поведения на них цифровых акторов. Анализ емкости рынка, доли субъектов на нем и степень концентрации возможно будет играть вспомогательную роль.

Методологические барьеры на пути цифрового регулирования

Кроме определения критериев доминирования в целях разработки эффективного антимонопольного регулирования цифровых рынков, по мнению авторов, законодателю следует, как минимум, разрешить также следующие сложные методологические вопросы.

1. *Разработать методику определения негативного влияния цифрового доминанта на конкуренцию.* Сам по себе статус доминанта не является запрещенным или негативным. Выявление угрозы конкуренции на цифровых рынках или субъектами цифровых рынков – вопрос, который еще однозначно не определен и, учитывая разнообразие цифровых платформ, эффект негативного влияния может выражаться и оцениваться по-разному. Негативные и позитивные эффекты целесообразно содержательно описать и институализировать, иначе возможны субъективные оценки и принимаемые регуляторами решения.

При оценке влияния цифровых платформ на конкуренцию представляется важным **учитывать позитивный эффект влияния** – создания цифровыми платформами дополнительных конкурентных возможностей для других субъектов рынка. Например, уже сейчас можно констатировать, что малый и средний бизнес становится равнозначным конкурентом субъектам крупного бизнеса, представленным на платформе по некоторым из механизмов функционирования на рынке (быстрота коммуникационного взаимодействия, сервисные услуги информационного характера и др.)

2. *Обеспечить оптимальное соотношение развития инноваций и антимонопольного регулирования,* так как развитие цифровой экономики является одним из приоритетов при обеспечении конкурентоспособности стран,

но в системе внутреннего регуляторного контроля нормы антимонопольного законодательства являются важным институтом поддержания рационального конкурентного поведения всех субъектов, функционирующих на цифровых рынках. Главной причиной экспоненциального роста цифровых платформ является предоставление пользователям уникальных инновационных услуг. При выработке подходов регулирования важно не затормозить развитие новых прорывных направлений бизнеса и инноваций.

«Стимулировать способность к созданию инноваций. Создавать упорядоченную, открытую и толерантную среду для развития конкуренции; понижать барьеры для входа на рынок; направлять и призывать операторов платформ задействовать больший объем ресурсов для технических обновлений, качественной модернизации, повышения качества услуг и обновления бизнес-модели; предотвращать и пресекать антиконкурентные практики, сдерживающие инновационное развитие и экономическую активность платформенной экономики; эффективно задействовать стимулы общества к созданию инноваций; создавать новые преимущества и новые движущие силы для социально-экономического развития» – именно так изложен один из основных принципов надзора и регулирования платформенной экономики в Антимонопольных методических рекомендациях Антимонопольного комитета Госсовета КНР для платформенной экономики [22].

3. *Разработать систему профилирования новых видов правонарушений, появление которых является новой экономической реальностью, позволяющей осуществить переоценку неконкурентного поведения субъектов рынка.* В аспекте антимонопольного регулирования цифровых рынков важно не только обоснованно выделить правонарушения, но также определить градацию как применимых санкций, так и самих правонарушений по разным категориям субъектов. К примеру, в законодательство Германии последними изменениями внесены воз-

можности запрета некоторых видов действий компаний, имеющих *«важнейшее значение для разных рынков»* (paramount cross-market significance). К таким видам поведения относятся, в частности: предоставление различных предпочтений (self-preferencing) собственниками платформ; создание барьеров входа на рынок для других компаний путем использования определенных стратегий обработки данных; предоставление другим компаниям неполных данных о предоставляемых услугах и пр.

Заключение

Важно отметить, что разрабатывать новое законодательство, регулирующее цифровые рынки, в любом государстве, в том числе и Казахстане, как было указано в начале публикации, не имея разнообразной правоприменительной практики, представляется сложной задачей.

Знакомство с научными публикациями, проектами нормативных актов, находящимися в широком публичном обсуждении, показывает, что наметились два принципиальных пути регулирования (как в Евросоюзе): выделение цифровых гигантов и придание им статуса гейткипера, со всеми последствиями жесткого контроля, и регулирование поведения более мелких цифровых платформ на основе общих принципов и инструментов конкуренции.

В первом случае целесообразно, чтобы в регулярном статусе выступала государственная коалиция (например ЕЭК). Возможно и создание отдельного регуляторного института (данная идея прослеживается в публикациях Коваленко А.И. [1, 2]), который не обязательно будет представлять контрольно-надзорный орган, а будет отражать системный интерес всех заинтересованных сторон и проявляться в создании и поддержке кодекса поведения таких транснациональных компаний в сети Интернет.

В связи с тем, что традиционные подходы к анализу рынка не вполне применимы,

возможна разработка иного подхода определения того, как рыночная власть цифровых платформ влияет на экономику в целом, а не на конкретный рынок, так как с развитием технологий старые рынки будут умирать, и есть ли смысл, ограничивая рост инноваций, «оставлять повозки с осликами».

Целесообразно выработать механизм обеспечения исполнения решений, принятых антимонопольными органами ЕАЭС в отношении глобальных цифровых платформ. Данный вопрос поднимался во время обсуждения казахстанского законопроекта, а также был озвучен одним из авторов во время проведения Общественной приемной ЕЭК по вопросу антимонопольного регулирования цифровых рынков в декабре 2020 года.

Отдельные положения, не подкрепленные нормами из других отраслей права и законодательства (о персональных данных, о цифровизации и пр.) могут остаться декларативными по причине невозможности их практического применения, отсутствия обеспечения исполнения либо конфликта с приоритетными государственными задачами по развитию экономики.

Подтверждение важности такой задачи отмечено в Докладе ЮНКТАД о цифровой экономике за 2019 год: «Существуют раз-

личные способы, позволяющие повысить эффективность применения законодательства о конкуренции по отношению к господствующим на рынке цифровым компаниям, например путем точного определения соответствующего рынка, оценки возможного злоупотребления влиянием на рынке и совершенствования механизмов контроля за слияниями компаний... Независимо от выбранного варианта развивающимся странам следует укрепить механизмы для реализации на практике своей политики в области конкуренции. Усилия, предпринимаемые на региональном и глобальном уровнях, могут оказаться более эффективными в борьбе со злоупотреблениями и в осуществлении контроля за слияниями, а также в обеспечении доступа к крупнейшим платформам для местных и региональных компаний на справедливых условиях» [3].

По мнению авторов, разработка комплексного эффективного антимонопольного регулирования применительно, в частности, к Казахстану возможна на основании рекомендательного или модельного документа, разработанного наднациональным органом с учетом международного и национального опыта, с привлечением экспертного сообщества.

Список литературы

1. Коваленко А. И. Технологические гиганты на цифровых рынках – результат провала регулятора // Современная конкуренция. 2020. Т. 14. № 4 (80). С. 5–24. DOI: 10.37791/1993-7598-2020-14-4-5-24 (дата обращения: 06.04.2021).
2. Коваленко А. И. Ограничение рыночной власти цифровых платформ // Современная конкуренция. 2020. Т. 14. № 2 (78). С. 89–105. DOI: 10.37791/1993-7598-2020-14-2-89-105 (дата обращения: 06.04.2021).
3. Доклад о цифровой экономике 2019 «Создание стоимости и получение выгод для развивающихся стран». Обзор // ЮНКТАД. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_overview_ru.pdf (дата обращения: 26.04.2021).
4. Антимонопольное регулирование в цифровую эпоху / под ред. А. Ю. Цариковского, А. Ю. Иванова, Е. А. Войничанис. – 2-е изд. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2019. – 392 с.
5. Гелисханов И. З., Юдина Т. Н., Бабкин А. В. Цифровые платформы в экономике: сущность, модели, тенденции развития // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2018. Т. 11. № 6. С. 22–36. DOI: 10.18721/JE.11602.
6. Шаститко А. Е., Маркова О. А. Старый друг лучше новых двух? Подходы к исследованию рынков в условиях цифровой трансформации для применения антимонопольного законодательства // Вопросы экономики. 2020. № 6. С. 37–55. DOI: 10.32609/0042-8736-2020-6-37-55.
7. Юсупова Г. Ф., Сухорукова К. А. Границы рынка и особенности конкуренции на рынках услуг Visa и MasterCard: уроки применения антимонопольного законодательства // Современная конкуренция. 2014. Т. 8. № 6 (48). С. 31–49.

8. ФАС возбудила дело в отношении GOOGLE LLC // Официальный сайт Федеральной антимонопольной службы. URL: <https://fas.gov.ru/news/31258> (дата обращения: 26.04.2021).
9. ЕЭК рассматривает заявления о злоупотреблении доминирующим положением компаниями «Яндекс» и «Мэйл» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/14-01-2021-4.aspx> (дата обращения: 26.04.2021).
10. «Яндекс» обратился к антимонополистам Казахстана из-за действий Google // Интернет-газета «Zona kz». URL: <https://zonakz.net/2021/02/25/yandeks-obratilsya-k-antimonopolistam-kazaxstana-iz-za-dejstvij-google/> (дата обращения: 20.04.2021).
11. The Digital Markets Act: Ensuring Fair and Open Digital Markets // Official website of the European Commission. URL: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en (дата обращения: 06.04.2021).
12. The Digital Services Act Package // Official website of the European Commission. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package> (дата обращения: 06.04.2021).
13. Цифровая повестка: защита конкуренции на евразийском рынке // Конкуренция и право. 2018. №2. URL: <https://e.cjournal.ru/638296> (дата обращения: 26.04.2021).
14. Решение по делу № 1-14-21/00-11-15 // База решений и правовых актов ФАС. URL: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/ad-54066-15/> (дата обращения: 02.04.2021).
15. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите конкуренции”» // Нормативно-правовые акты. URL: <http://regulation.gov.ru/projects#nra=79428> (дата обращения: 26.04.2021).
16. Цифровая трансформация в России – 2020 // KMDA. URL: https://komanda-a.pro/projects/dtr_2020
17. Концепция к проекту Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам развития конкуренции» // Открытые НПА. URL: <https://legalacts.egov.kz/nra/view?id=7046648> (дата обращения: 26.04.2021).
18. «Правила игры» на трансграничных рынках ЕАЭС представлены ведущим западным компаниям в России // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/17-12-2020-07.aspx> (дата обращения: 06.04.2021).
19. Release of the «Guidelines Concerning Abuse of a Superior Bargaining Position in Transactions between Digital Platform Operators and Consumers that Provide Personal Information, etc.» // Japan Fair Trade Commission. URL: https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217_DP.html (дата обращения: 06.04.2021).
20. Stellungnahme des Bundeskartellamtes zum Referentenentwurf zur 10. GWB-Novelle // Bundeskartellamt. URL: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Stellungnahmen/Referentenentwurf_10_GWB_Novelle.html (дата обращения: 26.04.2021).
21. Online platforms and digital advertising market study // Official website of the Government of the United Kingdom. URL: <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study> (дата обращения: 06.04.2021).
22. Антимонопольные методические рекомендации Антимонопольного комитета Госсовета КНР для платформенной экономики // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». URL: <https://ild.hse.ru/news/443021375.html> (дата обращения: 06.04.2021).
23. Proposal for a Regulation of the European parliament and of the council on contestable and fair markets in the digital sector // EUR-Lex. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN> (дата обращения: 26.04.2021).
24. Решение Высшего евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 «Об основных направлениях реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года» // Официальный сайт Евразийской экономической комиссии. URL: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415213/scd_10112017_12 (дата обращения: 26.04.2021).
25. An Introduction to Online Platforms and Their Role in Digital Transformation // Official website of the OECD. URL: <https://www.oecd.org/innovation/an-introduction-to-online-platforms-and-their-role-in-the-digital-transformation-53e5f593-en.htm> (дата обращения: 06.04.2021).
26. A new pro-competition regime for digital markets // CMA. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f9e7567e90e07562f98286c/Digital_Taskforce_-_Advice.pdf (дата обращения: 26.04.2021).
27. Минимальные расчетные показатели на 2021 год // Официальный сайт электронного правительства Республики Казахстан. URL: https://egov.kz/cms/ru/articles/article_mci_2012 (дата обращения: 26.04.2021).
28. Global Big Data Market in Smarter Cities – Industry Trends and Forecast to 2027 // Data Bridge. URL: <https://www.databridgemarketresearch.com/reports/global-big-data-market> (дата обращения: 26.04.2021).

Сведения об авторах

Князева Ирина Владимировна, ORCID 0000-0002-2594-111X, докт. экон. наук, профессор, руководитель Центра конкурентной политики и экономики Сибирского института управления – филиала РАНХиГС, Новосибирск, Россия, irknyazeva@yandex.ru

Айтжанов Алдаш Турдыкулович, ORCID 0000-0002-8462-3197, канд. экон. наук, доцент, руководитель АО «Центр развития и защиты конкурентной политики», Нур-Султан, Казахстан, aitzhanov@czk.kz

Бычкова Елена Сергеевна, ORCID 0000-0002-3802-3529, канд. юрид. наук, советник АО «Центр развития и защиты конкурентной политики», Нур-Султан, Казахстан, bychkova@czk.kz

Статья поступила 16.03.2021, рассмотрена 01.04.2021, принята 05.04.2021

Refereces

1. Kovalenko A. I. Technological giants in digital markets as a result of a regulator. *Sovremennaya konkurentsya=Journal of Modern Competition*, 2020, vol. 14, no. 4(80), pp. 5-24 (in Russian). DOI: 10.37791/1993-7598-2020-14-4-5-24.
2. Kovalenko A. I. Limits of market power of digital platforms. *Sovremennaya konkurentsya=Journal of Modern Competitio*, 2020, vol. 14, no. 2(78), pp. 89-105 (in Russian). DOI: 10.37791/1993-7598-2020-14-2-89-105.
3. *Doklad o tsifrovoi ekonomike 2019 «Sozдание stoimosti i poluchenie vygod dlya razvivayushchikhsya stran»*. Obzor [Digital Economy Report 2019 "Creating value and generating benefits for developing countries". Review]. UNCTAD. Available at: https://unctad.org/system/files/official-document/der2019_overview_ru.pdf (accessed 26.04.2021).
4. *Antimonopol'noe regulirovanie v tsifrovuyu epokhu* [Antitrust regulation in the digital age]. Ed. by A. Yu. Tsarikovsky, A. Yu. Ivanov, E. A. Voynikanis. 2nd ed. Moscow, Publishing House of the Higher School of Economics, 2019, 392 p.
5. Geliskhanov I. Z., Yudina T. N., Babkin A. V. Digital platforms in economics: essence, models, development trends. *Nauchno-tehnicheskie vedomosti SPbGPU. Ekonomicheskie nauki=St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*, 2018, vol. 11, no. 6, pp. 22-36 (in Russian). DOI: 10.18721/JE.11602.
6. Shastitko A. E., Markova O. A. An old friend is better than two new ones? Approaches to market research in the context of digital transformation for the antitrust laws enforcement. *Voprosy Ekonomiki*, 2020, no. 6, pp. 37-55 (in Russian). DOI: 10.32609/0042-8736-2020-6-37-55.
7. Yusupova G. F., Sukhorukova K. A. Market boundaries and competition peculiarities in the markets of visa and master card services: the lessons of antitrust law. *Sovremennaya konkurentsya=Journal of Modern Competition*, 2014, vol. 8, no. 6(48), pp. 31-49 (in Russian).
8. *FAS vozбудила delo v otnoshenii GOOGLE LLC* [FAS filed a case against GOOGLE LLC]. Official website of the Federal Antimonopoly Service (the FAS Russia). Available at: <https://fas.gov.ru/news/31258> (accessed 26.04.2021).
9. *EEK rassmatrivaet zayavleniya o zloupotreblenii dominiruyushchim polozheniem kompaniyami «Yandeks» i «Meil»* [The EEC considers allegations of abuse of a dominant position by Yandex and Mail]. Official website of the Eurasian Economic Commission. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/14-01-2021-4.aspx> (accessed 26.04.2021).
10. *«Yandeks» obratilsya k antimonopolistam Kazakhstana iz-za deistvii Google* [«Yandex» appealed to the antimonopolists of Kazakhstan because of the actions of Google]. *Internet-gazeta «Zona kz»*. Available at: <https://zonakz.net/2021/02/25/yandeks-obratilsya-k-antimonopolistam-kazaxstana-iz-za-dejstvii-google/> (accessed 26.04.2021).
11. The Digital Markets Act: Ensuring Fair and Open Digital Markets. Official website of the European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/digital-markets-act-ensuring-fair-and-open-digital-markets_en (accessed 26.04.2021).
12. The Digital Services Act Package. Official website of the European Commission. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-services-act-package> (accessed 26.04.2021).
13. *Tsifrovaya povestka: zashchita konkurentsii na evrazijskom rynke* [Digital Agenda: protection of competition in the Eurasian market]. *Konkurentsya i pravo*, 2018, no. 2. Available at: <https://e.cjournal.ru/638296> (accessed 26.04.2021).
14. *Reshenie po delu № 1-14-21/00-11-15* [Judgment in case No. 1-14-21/00-11-15]. *Baza reshenii i pravovykh aktov FAS* [Database of decisions and legal acts of the FAS]. Available at: <https://br.fas.gov.ru/ca/upravlenie-regulirovaniya-svyazi-i-informatsionnyh-tehnologiy/ad-54066-15/> (accessed 26.04.2021).
15. Draft RF Federal Law "On Amendments to the Federal Law "On Protection of Competition". *Normativno-pravovye akty* (in Russian). Available at: <http://regulation.gov.ru/projects#npa=79428> (accessed 26.04.2021).

16. *Tsifrovaya transformatsiya v Rossii - 2020* [Digital transformation in Russia 2020]. KMDA. Available at: https://komanda-a.pro/projects/dtr_2020 (accessed 26.04.2021).
17. Concept to the draft Law of the Republic of Kazakhstan «On Amendments and additions to certain legislative acts of the Republic of Kazakhstan on the development of competition». *Otkrytye NPA* (in Russian). Available at: <https://legalacts.egov.kz/npa/view?id=7046648> (accessed 26.04.2021).
18. «*Pravila igry*» na transgranichnykh rynkakh EAES predstavleny vedushchim zapadnym kompaniyam v Rossii [The “Rules of the Game” in the cross-border markets of the EAEU are presented to the leading Western companies in Russia]. Official website of the Eurasian Economic Commission. Available at: <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/17-12-2020-07.aspx>
19. Release of the “Guidelines Concerning Abuse of a Superior Bargaining Position in Transactions between Digital Platform Operators and Consumers that Provide Personal Information, etc.”. Japan Fair Trade Commission. Available at: https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217_DP.html (accessed 26.04.2021).
20. Stellungnahme des Bundeskartellamtes zum Referentenentwurf zur 10. GWB-Novelle. Bundeskartellamt. Available at: https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Stellungnahmen/Referentenentwurf_10_GWB_Novelle.html (accessed 26.04.2021).
21. Online platforms and digital advertising market study. Official website of the Government of the United Kingdom. Available at: <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study> (accessed 26.04.2021).
22. Antimonopoly guidelines of the Antimonopoly Committee of the State Council of the People’s Republic of China for the platform economy. HSE University (in Russian). Available at: <https://ild.hse.ru/news/443021375.html> (accessed 26.04.2021).
23. Proposal for a Regulation of the European parliament and of the council on contestable and fair markets in the digital sector. EUR-Lex. Available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN> (accessed 26.04.2021).
24. Decision of the Supreme Eurasian Economic Council “On the main directions of implementation of the digital agenda of the Eurasian Economic Union until 2025” of November 10, 2017 12. Official website of the Eurasian Economic Commission (in Russian). Available at: https://docs.eaeunion.org/docs/ru-ru/01415213/scd_10112017_12 (accessed 26.04.2021).
25. An Introduction to Online Platforms and Their Role in Digital Transformation. Official website of the OECD. Available at: <https://www.oecd.org/innovation/an-introduction-to-online-platforms-and-their-role-in-the-digital-transformation-53e5f593-en.htm> (accessed 26.04.2021).
26. A new pro-competition regime for digital markets. CMA. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5f5ce7567e90e07562f98286c/Digital_Taskforce_-_Advice.pdf (accessed 26.04.2021).
27. *Minimal'nye raschetnye pokazateli na 2021 god* [Minimum estimated indicators for 2021]. Official website of the electronic Government of the Republic of Kazakhstan. Available at: https://egov.kz/cms/ru/articles/article_mci_2012 (accessed 26.04.2021).
28. Global Big Data Market in Smarter Cities – Industry Trends and Forecast to 2027. Data Bridge. Available at: <https://www.databridgemarketresearch.com/reports/global-big-data-market> (accessed 26.04.2021).

About the authors

Irina V. Knyazeva, ORCID 0000-0002-2594-111X, Dr. Sci. (Econ.), Professor, Head of the Center for Competition Policy and Economics, Siberian Institute of Management – branch of RANEPa, Novosibirsk, Russia irknyazeva@yandex.ru

Aldash T. Aitzhanov, ORCID 0000-0002-8462-3197, Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, President of the Center for Competition Policy Development and Protection JSC, Nur-Sultan, Kazakhstan, aitzhanov@czk.kz

Yelena S. Bychkova, ORCID 0000-0002-3802-3529, Cand. Sci. (Law), Counsel of the Center for Competition Policy Development and Protection JSC, Nur-Sultan, Kazakhstan, bychkova@czk.kz

Received 16.03.2021, reviewed 01.04.2021, accepted 05.04.2021