

## МАКРО- И МИКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

УДК 338.242.42

JEL L49

**Государственная конкурентная политика Германии:  
ответы на вызовы цифровизации экономики, уроки  
для России***И. В. Гагарина<sup>1</sup>, И. В. Князева<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> Администрация городского округа Солнечногорск Московской области,  
Российская Федерация, 141506, Московская область, г. Солнечногорск, ул. Банковская, д. 2

<sup>2</sup> Сибирский институт управления, филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,  
Российская Федерация, 630102, Новосибирск, ул. Нижегородская, 6

**Для цитирования:** Гагарина, И. В. и Князева, И. В. (2022) 'Государственная конкурентная политика Германии: ответы на вызовы цифровизации экономики, уроки для России', *Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика*, 38 (4), с. 551–580.

<https://doi.org/10.21638/spbu05.2022.404>

В статье исследованы опыт конкурентного ведомства Германии и границы вмешательства немецкого государства и вырабатываемой им конкурентной политики в цифровую экономику. Формирование баланса интересов в сфере цифровых инноваций и обеспечения условий для эффективной конкуренции является важным элементом выстраиваемой стратегии ограничения власти цифровых платформ. Особое внимание уделено методологическим подходам немецкого регулятора к оценке доминирующего положения компаний на цифровых рынках, проблемам, возникающим при их практическом применении, оценке влияния цифровой повестки на рынки и конкуренцию. Представлены актуальные кейсы, отражающие многоаспектность оценки рыночной власти на цифровых рынках. Систематизировано мнение антимонопольного регулятора Германии, включающее разработку комплекса мер, направленных на снижение злоупотребления рыночной властью и возможностью оказывать отрицательное влияние на рынок со стороны онлайн-платформ. Оценены преимущества цифровой экономики, связанные с повышением общественного благосостояния и проявляющиеся в расширении и многообразии рынков, повышении их прозрачности, оперативности и доступности услуг, что позволяет поддерживать активную конкурентную среду среди рыночных онлайн-агентов и разрабатывать дополнительный регуляторный инструментарий, не наносящий вред процессам цифровизации. Кратко представлены основные правила регуляторной доктрины, принятой в 2021–2022 гг. Европейской экономической комиссией в рамках «Закона о цифровых рынках» (Digital Markets Act, DMA). Особое внимание уделено описанию концепции «посреднической власти» как специального инструмента оценки рыночной

власти онлайн-платформ и осуществления антимонопольного контроля и регулирования их поведения на основе регуляторной концепции «gatekeeper» («привратник»), получившей институциональное закрепление. Результаты исследования, основанные на новых оригинальных идеях и содержательных контентях, могут быть интегрированы в дискурс современной науки в качестве вектора развития теоретико-концептуальных подходов к исследованию цифровых рынков, а также применены в непосредственной практике антимонопольного регулирования в Российской Федерации.

*Ключевые слова:* цифровые рынки, онлайн-платформы, регулирование рынков, конкуренция, рыночная власть, меры конкурентной политики, антимонопольные органы.

## Введение

Конкурентная политика Германии является базовым институтом немецкой модели социальной рыночной экономики, ее принципы восходят к концепции Вальтера Ойкена, провозгласившего высокую значимость государства в функционировании рыночной системы. Теоретический базис немецкой модели государственной экономики, выразившейся в видении необходимости усиления вмешательства государства в процессы цифровой трансформации с учетом важности инноваций для экономического развития страны, прослеживается и в современных подходах к регулированию в условиях цифровизации.

Последние годы конкурентные ведомства<sup>1</sup>, ученые (Князева, Айтжанов и Бычкова, 2021; Шаститко и Маркова, 2020; Пахомова и др., 2020; Шмаков, 2021; Коваленко, 2021; и др.), а также экспертное сообщество профессиональных участников рынка находятся в поиске новых методологических подходов и инструментов осторожного и сбалансированного вмешательства государства в систему экономических взаимодействий на цифровых рынках, полученных выгод и издержек как субъектов транзакционных взаимоотношений, так и получателей услуг и сервисов на «бесплатной» основе (рынок с нулевой ценой).

Современные исследователи сходятся во мнении, что парадигма «структура — поведение — результат», основанная на предположении, что между структурой рынка, поведением фирм и результативностью функционирования рынка существует прямая связь, положенная в основу методологических подходов к экономическому анализу в деятельности как западных, так и российского антимонопольного органов, спустя более чем 100 лет своего эволюционного пути достигла стадии завершения. Особенно чувствительно данное мнение при исследовании вопроса применимости «традиционных» методологических подходов к анализу цифровых рынков. Для многих авторов очевидна необходимость применения поведенческой парадигмы при оценке деятельности цифровых рынков, основанной на стремлении людей использовать при выборе простые поведенческие правила. Также важными

---

<sup>1</sup> ФАС России: Цифровая платформа должна действовать на основе принципов разумности и добросовестности. *ФАС России. Официальный сайт*. URL: <https://fas.gov.ru/news/31452> (дата обращения: 16.04.2022); Empfehlungen für einen effektiven und effizienten Digital Markets Act. Sondergutachten 82. *Gutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 4 GWB*. (2021) URL: [https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/sg\\_dma\\_volltext.pdf](https://www.monopolkommission.de/images/PDF/SG/sg_dma_volltext.pdf) (дата обращения: 16.04.2022); Регулирование цифровых платформ — обеспечение конкуренции при сохранении стимулов для развития. Аналитический центр при Правительстве РФ. *Бюллетень о развитии конкуренции*. № 32. 2020. URL: [https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/konkurencia/Konk\\_december\\_2020.pdf](https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/konkurencia/Konk_december_2020.pdf) (дата обращения: 16.04.2022).

являются вопросы существования «рынка с нулевой ценой» и ретранслируемые сетевые эффекты, пределы допустимости использования big data и функционирования двусторонних рынков.

Дискуссионными остаются вопросы: должен ли быть сформирован комбинированный методологический подход, учитывающий практику применения структурного подхода и новеллы поведенческого? Или необходима новая теория анализа рынков, учитывающая текущие реалии технологических, экономических, политических и иных условий взаимодействия продавцов, покупателей, собственников ресурсов и государства?

Цифровизация стала вызовом трансформации государственной конкурентной политики как базового инструмента влияния на рыночную систему. Страны спустя 25 лет после активного внедрения в экономико-технологическую нить человеческого функционирования интернет-технологий и создания интернет-вещей и интернет-сервисов стали гибко реагировать на новые технологии и связанные с ними бизнес-модели, выработать оптимальные методы регулирования рынков, функционирующих по новым экономическим правилам. В то же время нормативно-правовая база не должна служить барьером успешного внедрения инноваций, ее цель — обеспечивать необходимые и достаточные условия для активного развития стартапов, создания новых рынков и продуктовых взаимодействий.

Антимонопольные органы столкнулись с проблемой выработки новых подходов к анализу конкуренции, оценки возможности компаний, предлагающих эксклюзивный «цифровой» продукт, негативно влиять на конкурентную среду и создавать нередко неблагоприятные последствия для экономики и потребительского благосостояния.

Германия — одна из первых стран, сформировавших свое видение методологических подходов к определению цифровых рынков и установившая правила поведения для онлайн-платформ на законодательном уровне.

Объектом представленного в статье исследования являются регуляторные механизмы цифровых рынков, применяемые в Германии, стране — члене ЕС, и получившие отражение в законопроектах ЕС, являющихся важным ориентиром для формирования актуальной цифровой повестки в антимонопольном законодательстве Российской Федерации.

В числе основных задач написания статьи выступают исследования немецкой модели государственной конкурентной политики, сформированной на основе методологических подходов к экономическому анализу конкуренции на цифровых рынках, особенности мер антимонопольного правоприменения с учетом реализации основных экономических и правовых доктрин модели социальной рыночной экономики.

Важное место в работе отведено рассмотрению и систематизации регуляторной практики и изучению исследовательского поля в области сравнительного анализа рыночных эффектов от цифровизации экономики и оценки влияния цифровой повестки на рынки и конкуренцию.

Центральной повесткой конкурентной политики в Германии является выработка системы мер по снижению негативных эффектов от цифровизации, выражающихся прежде всего в использовании онлайн-платформами своей рыночной силы в целях дальнейшего наращивания экономической мощи. Совершенствуются

ся как законодательные правила регулирования цифровых рынков, так и методологические подходы к их исследованию с целью выявления и предотвращения возможности для онлайн-платформ злоупотреблять своим монопольным положением.

Методология исследования основана на системном подходе к изучению имеющейся нормативной базы, использованию методов сравнительного и нормативно-правового анализа, а также контент-анализа существующей правоприменительной практики в Германии и России. В качестве теоретико-экономической основы использовались методы анализа и синтеза имеющейся научной и экономико-правовой информации, отражающей новые подходы к правоприменению в отношении цифровых платформ или использования больших данных.

Важнейшим вопросом является поиск инструментов анализа рынка в условиях приоритета поведенческого подхода в экономике антимонопольного анализа над структурным подходом.

Гипотеза исследования: большинство цифровых рынков в Германии и в России представляют одни и те же цифровые гиганты, занимающие доминирующее положение и реализующие сходные антиконкурентные стратегии. Соответственно как немецкие, так и российские научное и экспертное сообщества, а также регуляторы (конкурентные ведомства) находятся в поиске выработки оптимальных инструментов антитраста, ответов на одни те же вопросы, отражающие оценку конкурентной среды и методы регуляторного воздействия. Принятые регулирующие инициативы в Германии и ЕС по противодействию антиконкурентным стратегиям цифровых гигантов представляют интерес и для ФАС России.

В настоящее время в России проходят активные обсуждения вопросов функционирования маркетплейсов, методик оценки сетевых эффектов, определения цифровой платформы как ключевой мощности, методов оценки альтернативной монетизации на рынках с нулевой ценой и ценности big data.

Опыт Германии по регулированию цифровых рынков сложился гораздо раньше российского, немецкие регуляторы, в отличие от российских коллег, имеют необходимый инструментарий, закрепленный в правовых актах, институциональная база дорабатывается исходя из проблем, возникающих на практике.

Концепция «посреднической власти» цифровых платформ, механизма включения в доказательную и регуляторную практику понятия ключевой мощности, ценности big data, развиваемая немецкими регуляторами, еще не получила реализации в российской антимонопольной практике, но имеет высокий научный и практический интерес, поскольку основана на фактических результатах регулирования цифровых рынков.

Вместе с тем в научном сообществе данные темы достаточно бурно обсуждались. За последние пять лет публикационная деятельность в области регуляторных механизмов и допустимости государственного вмешательства достигла наибольшей активности, что связано с крупными знаковыми кейсами в отношении цифровых платформ. Правоприменительная практика по регулированию цифровых рынков в Германии основана на теоретических и концептуальных положениях регулирования цифровой экономики. Рассмотрим взгляды ученых на отдельные вопросы регуляторного воздействия и сопряженные с этим методологические концепции и дискуссии, которые позволяют не только расширить спектр исследовательских

мнений в области сравнительного анализа рыночных эффектов от цифровизации экономики, но и определить вектор взглядов на методологию экономического анализа конкуренции на цифровых рынках.

## 1. Подходы к исследованию цифровых рынков в современной экономической теории

Основополагающим вопросом при формировании методологических подходов к экономическому анализу является понятийный аппарат, раскрывающий сущность исследуемых институтов. Понятиям «цифровой рынок», «цифровая платформа», «платформенная экономика» уделено пристальное внимание в работах за последние два года. Между тем вопросы определения данных понятий так и остались остро дискуссионными.

От содержания понятия «цифровой рынок» зависит методология определения его продуктовых и географических границ, объема продаж, установления доминирующих субъектов и в конечном счете — состояния конкуренции на рынке как индикатора необходимости государственной защиты. В таком случае будет снят вопрос о «размытости» продуктовых и географических границ цифрового рынка (Коваленко, 2020).

Принципиально важным для регулятора является вопрос соотношения указанных понятий, чему до сих пор не уделено достаточно внимания. Среди ученых присутствует мнение, что цифровая платформа выходит за рамки рынка и образует пострынок и качественно новую форму экономики (Осипов, Юдина и Гелисханов, 2018, с. 22). Нельзя не согласиться, что «цифровая платформа» и «цифровой рынок» — нетождественные понятия. Однако, по мнению авторов, исследование цифрового рынка предполагает определение на нем всех возможных цифровых платформ, посредством которых потребитель может приобрести один и тот же товар.

Цифровая платформа не образует самостоятельного рынка, или «пострынка», но она может быть единственным продавцом на рынке в силу технологического превосходства над потенциальными конкурентами или в связи с наличием непреодолимых входных барьеров, из чего следует вопрос необходимости установления пределов государственного регулирования цифровых рынков.

Считается, что современным цифровым рынкам присуща гиперконкуренция (Коваленко, 2020, с. 16), а природа конкуренции и монополии на цифровом рынке зависит от соперничества за первоначальный вход на рынок, обусловленный такими факторами, как обладание новыми информационно-коммуникационными технологиями, большими данными и пр. (Розанова, 2021). Для выводов об интенсивности конкуренции на цифровом рынке, которые могут сильно варьировать в зависимости от продуктовых границ и наличия входных барьеров, необходимо произвести соответствующую оценку. Установлено, что «традиционные» подходы к определению продуктовых и географических границ цифрового рынка без модификации не применимы (Шаститко и Маркова, 2020, с. 52)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Регулирование цифровых платформ — обеспечение конкуренции при сохранении стимулов для развития. Аналитический центр при Правительстве РФ. *Бюллетень о развитии конкуренции*. № 32. (2020) URL: [https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/konkurencia/Konk\\_december\\_2020.pdf](https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/konkurencia/Konk_december_2020.pdf) (дата обращения: 16.04.2022).

Дискуссионным остается вопрос кумулятивного накопления компаниями больших данных. Полагают, что обладающие платформами компании, накапливающие большие данные, получают оперативные и уникальные знания, необходимые для управления важнейшими бизнес-процессами, что позволяет формировать рыночную силу, так как информация о возможных стратегиях конкурентов придает потенциальным управленческим решениям недостижимую ранее гибкость и предикативную силу. Вместе с тем обладание большими данными и контроль за ними не приводят с неизбежностью к возникновению рыночной власти и злоупотреблениям крупного бизнеса в связи с конкурентностью многих рынков (маркетплейсы), переносом части выгод на конечного потребителя, созданием принципиально новых продуктовых решений (Пахомова и Рихтер и др., 2020).

Оценивая возможность модификации методологических подходов к исследованию цифровых рынков, невозможно обойти поведенческие аспекты цифровизации, заключающиеся в стремлении индивидов в условиях неопределенности при низких калькуляционных возможностях использовать простые привычные правила поведения (Сафрончук, 2018, с. 186). Поведенческие аспекты могут быть использованы в целях реализации «мягкого» государственного регулирования, направленного на снижение негативных эффектов цифровизации (Шмаков, 2021).

Прогнозируется, что потребительские приоритеты в ближайшее время будут смещены в сторону получаемых выгод от скорости происходящих процессов, и на этом фоне анализ потенциала больших данных станет содержательной основой определения качественных параметров оценки рынка и поведения цифровых акторов (Князева, Айтжанов и Бычкова, 2021, с. 12).

Некоторые из представленных в исследовании публикаций показали остроту дискуссии о допустимости вмешательства института антитраста в функционирование цифровых рынков с выделением одного из наиболее проблемных вопросов об оценке состояния конкурентной среды на определенном товарном рынке. В настоящее время в стадии экспертного обсуждения в России находятся вопросы понятийного аппарата и методы анализа (понятие цифровой платформы, критерии ее оценки, методы измерения, выделение и расчет рыночной доли, признание доминирующим субъектом).

Пятый антимонопольный пакет, включающий законодательные инициативы ФАС России по регулированию цифровых рынков, в течение нескольких лет находится в стадии обсуждения и согласования, что создает методологическую неопределенность в применении существующих инструментальных положений, структурированных для классических рынков.

В Европейском союзе часть этих вопросов прошла все стадии обсуждения: научные дискуссии, формирование проектов закона, широкое обсуждение в государствах — членах ЕС, принятие на уровне Парламента ЕС.

Мнения научного сообщества были представлены в рамках научной дискуссии на заседании Группы исследовательской научной платформы по политике в области конкуренции и защиты прав потребителей в цифровую эпоху (RPP Panel on Competition and Consumer Protection Policies in the Digital Era) в рамках мероприятий 18-й Сессии Международной группы экспертов по вопросам конкуренции (ЮНКТАД ООН, Женева, 10 июля 2019 г.).

Один из авторов статьи выступил с докладом на тему «Рекомендации по институализации инструментальных изменений для исследования товарных рынков», в котором отмечена необходимость широкой модернизации исследовательского инструментария и понятийной институализации основного глоссария (цифровая платформа, сетевой эффект, big data и др.).

Думается, что предлагаемая статья, являющаяся первым в Российской Федерации комплексным исследовательским трудом об истории и практике антимонопольного регулирования цифровых рынков в Германии, которое формировало фундамент конкурентной политики в ЕС, позволит интегрировать в дискурс отечественной науки новые оригинальные идеи и содержательные контенты.

## 2. Немецкая модель государственной конкурентной политики

Современная государственная конкурентная политика Германии является регуляторным институтом сложившейся системы немецкой социальной рыночной экономики и основана на многолетней эволюции экономической теории в единстве с развитием европейского антимонопольного законодательства. Для нашего исследования именно методологический регуляторный концепт Германии, страны, обладающей пятой в мире экономикой, в направлении формирования гибкого набора правил, обеспеченных эффективной институциональной политикой в отношении цифровых платформ, является чрезвычайно важным. Напомним, что современная Германия занимает пятое место в мире по рейтингу ВВП. По данным МВФ, ВВП за 2020 г.: КНР — 24 143 млрд долл.; США — 20 933; Индия — 8907; Япония — 5313; ФРГ — 4497<sup>3</sup>.

Немецкая модель социальной рыночной экономики основана на принципах ордолиберальной регуляторной политики, восходящих к Фрайбургской школе экономики, созданной в середине 1930-х гг. Вальтером Ойкеном (1891–1950) (Невский, 2006, с. 184). Центральное место в концепции Ойкена заняла идея о роли государства в создании институциональной рыночной среды, обеспечивающей конкуренцию и ограничение монополизма.

Термин «социальная рыночная экономика» впервые введен немецким экономистом Альфредом Мюллером-Армаком (1901–1978), определившим рыночную экономику как идею политики порядка.

Значительный вклад в развитие немецкой экономики внесен Людвигом Эрхардом (1897–1977), провозгласившим приоритет свободного хозяйственного порядка и эффективной защиты государством свободы, в том числе конкуренции.

Эволюция модели социального рыночного хозяйства в ФРГ привела к формированию двух основных принципов функционирования немецкой экономики:

- 1) во всех сферах экономики должна быть свободная конкуренция;
- 2) каждый индивидуум должен сам нести затраты своего выбора.

Провозглашение свободной конкуренции при этом базировалось с учетом формирования антимонопольных мер контроля и недопущения перехода госу-

---

<sup>3</sup> World Economic Outlook Data base. Report for Selected Countries and Subjects: October 2021. *International Monetary Fund*. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2021/October/weo-report?=.2020&ssm=0&scsm=1&scd=0&ssd=1&ssc=0&sic=1&sort=country&ds=,> &nbr=1 (дата обращения: 16.04.2022).

дарственных монополий в частные. Начало формирования концепции антимонопольного регулирования было положено предусматривающим пресечение антиконкурентных соглашений Потсдамским соглашением 1945 г., в развитие которого в Германии был принят законодательный пакет (Караганчу и Князева, 2017, с. 67).

С 1 января 1958 г. вступил в силу «Закон о защите конкуренции» (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, GWB), определяющий в настоящее время законодательную базу конкурентной политики ФРГ наряду с «Законом против недобросовестной конкуренции» (Gesetz gegen den unlauteren Wettbewerb, UWG).

Закон о защите конкуренции, который в стране называют «Немецкой экономической конституцией», основан на идее о том, что конкуренция обеспечивает более благоприятные условия для людей через механизм предоставления выбора исходя из потребительских предпочтений. Законом против недобросовестной конкуренции установлены правила конкурентного поведения на рынке, являющиеся базисом бизнес-этики компаний (Демм, 2015, с. 126).

Вопросы конкурентной политики входят в компетенцию Министерства экономики и энергетики (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie), в подчинении которого находятся антимонопольные органы, реализующие отдельные полномочия:

— Федеральное антимонопольное ведомство (Bundeskartellamt) осуществляет непосредственно контрольно-надзорную деятельность в сфере конкурентных отношений, а также защиту прав потребителей.

— Антимонопольная комиссия (Monopolkommission) является постоянным независимым экспертным комитетом, консультирующим правительство и законодательные органы Германии по вопросам разработки и реализации конкурентной политики.

Каждые два года Антимонопольная комиссия публикует заключение о состоянии конкуренции и прогнозе ее развития, оценивает применение антимонопольных норм и комментирует другие актуальные вопросы конкурентной политики. По итогам 2019–2020 гг. (XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB) эксперты пришли к выводу: прошедшие два года стали периодом трансформации немецкой экономики, обусловленной ускоренной цифровизацией процессов и рынков. Это определило необходимость формирования гибкого и открытого набора правил для регулирования инноваций, обеспечивающих сохранение позиции в мире в качестве страны с привлекательной инвестиционной политикой, создающей условия для продвижения цифровых технологий во благо людей.

Президент Федерального антимонопольного ведомства Андреас Мундт, презентуя данные документы, дал следующий комментарий: «...Более десяти лет мы очень активны в этой области [цифровой экономике] и уже успешно завершили некоторые процедуры против крупных интернет-компаний. С начала этого года мы располагаем новыми инструментами антимонопольного регулирования, что обеспечит еще более эффективную борьбу с ограничениями конкуренции со стороны крупных цифровых компаний, и на этой основе за последние пять месяцев начали разбирательства против Google, Amazon, Facebook\* и Apple...»<sup>4</sup>.

\* Meta признана экстремистской организацией в РФ.

<sup>4</sup> Bundeskartellamt. (2021) *Pressemitteilung*. URL: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilungen/2021/23\\_06\\_2021\\_Jahresbericht\\_TB.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Pressemitteilungen/2021/23_06_2021_Jahresbericht_TB.pdf?__blob=publicationFile&v=2) (дата обращения: 16.04.2022).



Президент Бундесбанка д-р Йенс Вейдманн, определяя вектор государственной политики в цифровую эпоху, отметил, что «сегодня доступ компаний к данным рассматривается как точка опоры для конкуренции. Но поскольку рынок существует для человека, а не наоборот, то государственная политика в цифровую эпоху должна способствовать укреплению потребительского суверенитета» [Jens Weidmann, Januar 2020].

Современная конкурентная политика Германии, основанная на опыте регулирования цифровых рынков, сложившемся в предшествующие девять лет, нашла отражение в пакете рабочих документов, содержащих концептуальные и методологические подходы к определению монопольного положения цифровых компаний и степени влияния их рыночной силы на конкуренцию. Взгляд немецкого регулятора на регулирование цифровых рынков, отраженный в обозначенных документах, представляет высокий научный и практический интерес.

### **3. Влияние цифровизации экономики на рынки и конкуренцию: взгляд немецкого регулятора**

В июне 2016 г. Федеральным антимонопольным ведомством Германии опубликован рабочий документ «Рыночная сила платформ и сетей» (Markt macht von Plattformen und Netzwerken, Juni 2016), устанавливающий экономические характеристики цифровых платформ и социальных сетей и подходы к их исследованию при определении рынка и рыночной власти. В дальнейшем, совместно с французским антимонопольным ведомством Autorité de la concurrence, немецкий регулятор подготовил еще два рабочих документа, обозначенных как: «Закон о конкуренции и данные» (Competition Law and Data, May 2016) (о сборе и использовании данных в цифровой экономике) и «Алгоритмы и конкуренция» (Algorithms and Competition, November 2019) (о потенциальных рисках для конкуренции, связанных с использованием ценовых алгоритмов).

Разработке рабочих документов предшествовали расследования антимонопольного органа в отношении Amazon, Booking и Expedia, Facebook\*, положившие начало формированию подходов к регулированию цифровых рынков не только в Германии, но и далеко за ее пределами.

Далее обратимся к изучению нескольких кейсов из правоприменительной практики Федерального антимонопольного ведомства Германии, сформировавших содержательную институциональную повестку, итогом которой стали предложения по изменению отдельных положений конкурентного законодательства Германии.

Претензии к Amazon возникали в 2013 и 2018 гг. по поводу договорных условий для дилеров Amazon, ограничивающих конкуренцию. Первое разбирательство в отношении Amazon закончилось исполнением компанией предписания регулятора об исключении из дилерских договоров условия о паритете цен. Работа проводилась совместно с британским антимонопольным ведомством в рамках Сети

---

\* Мета признана экстремистской организацией в РФ.

европейских антимонопольных органов (European Competition Network — ECN), что обеспечило отказ Amazon от паритета цен во всем Европейском союзе<sup>5</sup>.

Поводом для следующего разбирательства в отношении Amazon послужили многочисленные жалобы от трейдеров о несправедливых условиях ведения бизнеса на немецкой торговой площадке компании, являющейся как в тот момент, так и сегодня крупнейшим онлайн-рынком.

Как и в 2013 г., регулятор предписал компании внести изменения в условия договоров с дилерами. Однако в данном случае предписание распространялось уже не только на немецкую торговую площадку, но и на европейскую, а также американскую и азиатские площадки и содержало следующие положения:

1) Amazon в будущем будет нести ответственность по европейским стандартам деловых отношений между трейдерами (B2B);

2) Amazon имеет право на прекращение и немедленную блокировку учетных записей продавцов лишь с предварительного уведомления за 30 дней. В случае экстренного прекращения действия (основанного на заявлении об угрозе и юридических нарушениях со стороны продавца) Amazon обязана предоставить обоснование;

3) Amazon имеет право требовать у продавцов информацию о товаре, но в пределах конкретных целей использования такой информации (устранение паритета для площадки Amazon);

4) программа оценки отзывов покупателей «Виноградная лоза» будет открыта лишь для тех продавцов торговых площадок, которые являются владельцами товарного знака, зарегистрированного на Amazon (в связи с риском ложных отзывов в интересах Amazon Retail — дочерней компании Amazon).

Дело в отношении Amazon стало первым «цифровым» кейсом в немецкой антимонопольной практике, обращение к которому осуществлялось дважды. Повторное рассмотрение взаимодействия крупнейшей цифровой платформы с дилерами свидетельствует, что изначально регулятору не удалось достичь поставленной цели — обеспечить равные недискриминационные условия для всех компаний, пользующихся услугой Amazon по продвижению товаров. В практике российского антимонопольного органа подобного дела не появилось, что может свидетельствовать об отсутствии в те годы у ФАС России оснований и инструментов для принятия похожего регуляторного решения.

Вторым крупным системным делом стали разбирательства в отношении гостиничных порталов Booking и Expedia в 2014 г. Федеральным антимонопольным ведомством вынесен запрет на применение положения о лучшей цене в договорах между интернет-платформой HRS и отелями-партнерами, обязывающего отели предлагать самые низкие цены на проживание, максимально возможную доступность номеров и наиболее выгодные условия бронирования и отмены в Интернете через HRS, а также компании предписано удалить обозначенные положения из контрактов и общих условий. По мнению регулятора, положения о лучших ценах на порталах бронирования в Интернете только на первый взгляд выгодны для потребителя, но в конечном счете они ограничивают конкуренцию между плат-

<sup>5</sup> Bunderskartellmat. (2013) *Amazon gibt Preisparität endgültig auf*. URL: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2013/26\\_11\\_2013\\_Amazon\\_Verfahrenseinstellung.html?nn=10160192](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2013/26_11_2013_Amazon_Verfahrenseinstellung.html?nn=10160192) (дата обращения: 16.04.2022).

формами бронирования отелей. Выход на рынок поставщиков новых платформ значительно затруднен, поскольку они не могут предлагать гостиничные номера по более низким ценам из-за положения о лучшей цене<sup>6</sup>.

Однако на этом претензии к Booking не были исчерпаны. В декабре 2015 г. регулятором снова был вынесен запрет на дальнейшее использование положений о лучших ценах. В результате разбирательства в 2014 г. Booking рекомендовал отелям предлагать свои номера дешевле на других гостиничных порталах, но с оговоркой, что цена на собственном веб-сайте отеля не должна быть ниже, чем на Booking («узкое положение о лучшей цене»). Между тем Андреас Мундт, президент Федерального антимонопольного ведомства, заявил, что «...эти так называемые узкие положения о лучших ценах также ограничивают как конкуренцию между существующими порталами, так и конкуренцию между самими отелями. С одной стороны, они нарушают право отелей устанавливать цены на своих собственных каналах онлайн-продаж. Во-вторых, выход на рынок новых поставщиков платформ будет по-прежнему значительно затрудняться...». В результате расследования регулятор пришел к выводу о недопустимости положения о лучшей цене как такового, но окончательная точка в этом вопросе пока не поставлена. На официальном сайте ведомства отмечено, что Федеральное антимонопольное ведомство находится в тесном контакте с европейскими антимонопольными ведомствами, действующими в этой области, и Европейской комиссией и будет участвовать в оценке различных антимонопольных мер на рынках европейских гостиничных порталов в будущем<sup>7</sup>.

По схожим обстоятельствам российским антимонопольным органом вынесено решение по делу в отношении Booking. В своем решении по делу № 11/01/10–41/2019 от 29.12.2020 ФАС России также признала навязывание средствам размещения (гостиницы, отели, хостелы и др.) на территории Российской Федерации условий договора о необходимости обязательного предоставления и соблюдения паритета цен и номеров, а также условий взаимодействия с закрытыми группами пользователей. Итогом этого решения стала выплата в марте 2022 г. штрафа в размере 1,3 млрд руб.<sup>8</sup>

Делом, приведшим к включению в антимонопольное законодательство Германии новых положений, связанных с цифровыми рынками и с использованием персональных данных пользователей платформ, стало начатое в марте 2016 г. Федеральным антимонопольным ведомством Германии расследование в отношении Facebook\* по факту включения в договоры с рекламными компаниями условий об использовании пользовательских данных. Перед регулятором стояла задача выяснить, достаточно ли информированы потребители о типе и объеме сбора данных о них. Антимонопольным органом было установлено, что данная организация до-

<sup>6</sup> Bunderskartellmat. (2013) *Bestpreisklausel des Hotelportals HRS verstößt gegen das Kartellrecht — Verfahren gegen weitere Hotelportale eingeleitet*. URL: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2013/20\\_12\\_2013\\_HRS.html?nn=10160192](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2013/20_12_2013_HRS.html?nn=10160192) (дата обращения: 16.04.2022).

<sup>7</sup> Bunderskartellmat. (2015) *Auch „enge“ Bestpreisklauseln von Booking sind kartellrechtswidrig*. URL: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2015/23\\_12\\_2015\\_Booking.com.html?nn=10160192](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2015/23_12_2015_Booking.com.html?nn=10160192) (дата обращения: 16.04.2022); База решений и правовых актов. ФАС России. Официальный сайт. URL: <http://br.fas.gov.ru> (дата обращения: 16.04.2022).

<sup>8</sup> ФАС: компания Booking отчиталась об уплате штрафа в 1,3 млрд руб. ФАС России. Официальный сайт. URL: <https://fas.gov.ru/news/31891> (дата обращения: 16.04.2022).

\* Meta признана экстремистской организацией в РФ.

минирует на рынке социальных сетей, который, по мнению регулятора, следует определять отдельно от онлайн-платформы.

Создавая профили пользователей исходя из больших объемов персональных данных, полученных из различных источников, искомая компания обеспечивает рекламодателей точной информацией для размещения рекламы. Чтобы получить доступ к социальной сети, пользователь должен сначала дать согласие на сбор и использование данных, но ему сложно понять объем предоставленного согласия. У немецкого антимонопольного органа возникли сомнения в приемлемости такого подхода, особенно в соответствии с применимым национальным законодательством о защите данных. Расследование проводилось в тесном контакте с ответственным лицом по защите данных, ассоциациями по защите прав потребителей, а также с Европейской комиссией и антимонопольными органами других стран — членов ЕС<sup>9</sup>.

В итоге в феврале 2019 г. Федеральное антимонопольное ведомство Германии установило следующие ограничения на обработку пользовательских данных для Facebook\*:

1) собственные сервисы компании, такие как WhatsApp и Instagram\*, а также данные, собранные на сторонних веб-сайтах, могут быть объединены с учетной записью пользователя с добровольного согласия пользователя;

2) если пользователем согласие не дано, компания может собирать данные только в очень ограниченном объеме<sup>10</sup>.

Антимонопольным органом дан следующий комментарий по итогам проведенного расследования: «...имея 23 миллиона ежедневных и 32 миллиона ежемесячных пользователей, Facebook\* имеет долю рынка более 95 % среди активных пользователей в день и более 80 % среди активных пользователей в месяц. Пользователи практически не могут переключиться на другие социальные сети... У них есть только выбор: принять всеобъемлющую консолидацию данных или отказаться от использования социальной сети...»<sup>11</sup>.

Таким образом, описанная практика регулирования цифровых рынков в Германии свидетельствует о наличии системного подхода в деятельности регулятора, основанного не только на пресечении монополистической деятельности, но и на реализации мер по недопущению наращивания цифровой компанией экономической мощи на связанных рынках, в том числе за счет использования сетевого эффекта и нерегулируемого использования личных персональных данных пользователей.

ФАС России не возбуждало аналогичного дела в отношении сетевых платформ, что может объясняться отсутствием в российском законодательстве каких-

<sup>9</sup> Bunderskartellmat. (2016) *Bundeskartellamt eröffnet Verfahren gegen Facebook\* wegen Verdachts auf Marktmissbrauch durch Datenschutzverstöße*. URL: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2016/02\\_03\\_2016\\_Facebook.html?nn=10160192](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2016/02_03_2016_Facebook.html?nn=10160192) (дата обращения: 16.04.2022).

\* Meta признана экстремистской организацией в РФ.

<sup>10</sup> Bunderskartellmat. (2019) *Bundeskartellamt untersagt Facebook\* die Zusammenführung von Nutzerdaten aus verschiedenen Quellen*. URL: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2019/07\\_02\\_2019\\_Facebook.html?nn=10160192](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2019/07_02_2019_Facebook.html?nn=10160192) (дата обращения: 16.04.2022).

<sup>11</sup> Bunderskartellmat. (2020) *Bundeskartellamt überprüft die Verknüpfung von Oculus mit dem Facebook\*-Netzwerk*. URL: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2020/09\\_12\\_2020\\_Facebook\\_Oculus.html?nn=10160192](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2020/09_12_2020_Facebook_Oculus.html?nn=10160192) (дата обращения: 16.04.2022).

либо правил регулирования сбора, обработки и использования компаниями с цифровыми бизнес-моделями данных пользователей. Исходя из условий и запретов, предусмотренных в ныне действующей редакции Федерального закона «О защите конкуренции», у ФАС России отсутствовали нормы закона, касающиеся регулирования цифровых рынков, для привлечения сетевых компаний к ответственности за включение в договоры с рекламными компаниями условий об использовании пользовательских данных, что является существенным пробелом в российском законодательстве по состоянию на июль 2022 г.

Важным направлением совершенствования цифрового законодательства в странах Европейского союза является разработка Европейской комиссией цифровой стратегии, включающей реализацию идеи единого цифрового рынка, основанного на принципах справедливой конкуренции.

Так, с 12 июля 2020 г. Постановлением Европейского парламента и Совета (ЕС) 2019/1150 от 20 июня 2019 г. о содействии справедливости и прозрачности для коммерческих пользователей онлайн-посреднических услуг (P2B-Verordnung) установлены правила для всех поставщиков онлайн-посреднических услуг, осуществляющих деятельность как на территории Европейского союза, так и за его пределами. Правила ориентированы на защиту субъектов предпринимательства, зарегистрированных в странах Европейского союза и осуществляющих деятельность на рынках Европейского союза<sup>12</sup>.

В феврале 2020 г. на обсуждение общественности представлена Цифровая стратегия ЕС, предусматривающая реализацию в ближайшие пять лет следующих трех основных задач:

- внедрение технологий, улучшающих повседневную жизнь людей и обеспечивающих конкурентоспособность европейской экономики;
- создание единого рынка, основанного на принципах справедливой конкуренции;
- создание среды открытого, демократического и устойчивого общества<sup>13</sup>.

В развитие цифровой стратегии Европейским союзом разработан проект облачной платформы GAIA-X, предназначенной для формирования европейской экосистемы данных путем обеспечения обмена данными между научными учреждениями, крупными и малыми фирмами и стартапами для улучшения условий для входа экономических субъектов на рынок.

В 2020 г. Германией принята политика регулирования цифровой среды (Digitale Ordnungspolitik), провозглашающая целью обеспечение корректировки «регулятивного компаса» и его гибкости с учетом меняющихся экономических условий. Помимо создания благоприятной среды для инноваций, государство должно гарантировать людям чувство уверенности в цифровом мире. А адаптация нормативной правовой базы к потребностям и требованиям цифровой трансформации

---

<sup>12</sup> EUR-Lex. (2019) *Verordnung (EU) 2019/1150 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Juni 2019 zur Förderung von Fairness und Transparenz für gewerbliche Nutzer von Online-Vermittlungsdiensten (Text von Bedeutung für den EWR)*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32019R1150> (дата обращения: 16.04.2022).

<sup>13</sup> EUR-Lex. (2020) *Gestaltung der digitalen Zukunft Europas* Brüssel, den 19.2.2020 COM(2020) 67 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0067&from=EN> (дата обращения: 16.04.2022).

требует от Германии активного и конструктивного участия в формировании мер в рамках Цифровой стратегии ЕС по созданию единого цифрового рынка.

В России формирование новых рынков, основанных на использовании информационных и коммуникационных технологий, провозглашено национальным интересом. Развитие отечественных платформенных бизнес-моделей поддерживается через программы Фонда развития цифровой экономики «Цифровые платформы», и в качестве результата такой поддержки ожидается внедрение единой цифровой платформы для малого и среднего бизнеса с полным набором юридических, бухгалтерских, логистических и других услуг для предпринимателей (Абдрахманова и др., 2021, с. 185).

Между тем в России до сих пор не сформировано системного подхода к реализации политики в сфере цифровых технологий, в том числе к выработке мер по защите цифровых рынков от монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции. История рассмотрения Пятого антимонопольного пакета касается вопросов выработки консенсуса понятийного аппарата как регулятора и делового сообщества, так и ряда Министерств и ведомств. Сложность в определении товарных и географических границ рынков, а также показателей, попадающих в систему аналитического обзора с учетом существования рынков с нулевой ценой, вызвало широкую дискуссию по перечню показателей и оценке сетевых эффектов. Нередко противоположные экспертные мнения оказывали сильное влияние на согласующие тактики Министерств и ведомств и попадали в турбулентность рассмотрения в профильных комитетах Государственной думы Российской Федерации.

По мнению немецких регуляторов, необходимо учитывать одновременно и позитивные, и негативные эффекты цифровизации. В качестве положительного эффекта рассматривается выгода для общества от более рационального использования ресурсов. Государству следует поощрять технологии, ведущие к более эффективному использованию ресурсов.

Цифровизация способствует формированию благоприятного предпринимательского климата путем обеспечения доступности информации для участников рынка и, как следствие, снижения неопределенности и сокращения информационной асимметрии на рынке.

Однако влияние изменений технологий на рынок не всегда сопровождается позитивными эффектами, поскольку инновации могут привести к усилению рыночной власти, обеспечивающей возможность для компании злоупотреблять своим положением на рынке (табл. 1).

Для обеспечения эффективной защиты конкуренции в эпоху цифровых технологий 19 января 2021 г. в Германии принята 10-я поправка к «Закону о защите конкуренции», получившая название «Закон о цифровой конкуренции» (GWB, Digitalisierungsgesetz). Центральным компонентом документа явилась модернизация контроля над злоупотреблениями в части обеспечения возможности выявлять и эффективно предотвращать злоупотребления рыночной властью, особенно основанные на технологиях цифровых платформ. Федеральное антимонопольное ведомство получило дополнительные полномочия, в частности, в области:

- оценки доступа к релевантным данным о конкуренции в качестве фактора рыночной силы (применительно ко всем рынкам, а не только цифровым);
- оценки наличия «посреднической власти»;

— определения для компаний, обладающих рыночной властью, правил установления разумной платы за доступ других компаний к своим данным в случае, если существует зависимость рынка от располагаемой ими информации;

— установления запрета для компаний, обладающих рыночной властью, использовать сетевые эффекты с целью создания барьеров для конкурентов (Das Bundeskartellamt, Jahresbericht 2020/21).

Таблица 1. Сравнительный анализ рыночных эффектов от цифровизации экономики

Характеристика	Позитивные эффекты	Негативные эффекты
Процессные инновации	Развитие сферы финансовых услуг Сокращение издержек транзакций Развитие технологии блокчейн Появление института «смарт-контракт», создание среды для его развития Повышение доступности публичных торгов Появление услуги эскроу-агента	Риск несанкционированного доступа к персональным данным, их обработки и передачи третьим лицам Недостаточность правового регулирования создает возможность злоупотребления правами со стороны контрагента Проблемы контроля блокчейна
Продуктовые инновации	Рост продуктового многообразия, появление продуктовых пакетов и продуктов в виде продуктовых решений	Смена средств платежа и иллюзия «нулевой» цены для потребителя, участвующего в монетизации сделки не финансовыми ресурсами, а персональными данными, которые монетизируются компаниями-агрегаторами в денежный ресурс на последующих этапах Сокращение жизненного цикла товаров Сокращение жизненного цикла фирм
Коллаборативные инновации	Интеграция возможностей нескольких компаний способствует созданию новой интегральной ценности Ускорение мобильности бизнеса	Повышение экономической концентрации рынков, создание условий для монопольных проявлений
Публичность и цифровой контроль	Открытость, доступность актуальных данных Минимизация информационной асимметрии	Отсутствие комплексной системы контроля за обращением персональных данных пользователей
Формирование новой культуры бизнеса	Ведение бизнеса становится более креативным Развитие инноваций Снижение административных издержек Повышение инвестиционной привлекательности бизнеса	Трудности в подборе персонала, обладающего необходимыми навыками
Глобализация рынков	Устранение, снижение трансграничных барьеров Развитие сложной системы наднациональных рынков Формирование единых рыночных правил в мировом масштабе	Развитие монополий нового типа — цифровых платформ и экосистем Формирование больших данных (big data), используемых без ведома их владельцев Отсутствие действенных механизмов регулирования «новых» монополий (анти-монопольного, налогового законодательства, защиты прав потребителей и пр.)
Формирование и развитие экономики шеринга	Расширение возможности удовлетворения потребностей людей в товарах/услугах	Создание иллюзии высокого уровня жизни за счет повышения потребления при одновременном сокращении расходов

Характеристика	Позитивные эффекты	Негативные эффекты
Формирование и развитие экономики шеринга	Сокращение предельных издержек Экономия расходов физических лиц	домохозяйств, что в свою очередь влечет сокращения производства товаров/услуг, задействованных в экономике шеринга, и, как следствие, — потенциальное замедление роста рынков
Появление новых стратегий взаимодействия с клиентами	Работа с покупателем индивидуализируется, растет ценность клиентского опыта. Развивается поведенческий тренд конкуренции	Вероятность ценовых дискриминаций. Неравномерный цифровой спрос со стороны разных групп населения
Изменение цепочек поставок	Снижение издержек поиска, доставки, хранения. Снижение вероятности несоответствия нужному стандарту или индивидуальным особенностям	Элементы поставок включаются в содержательную нить продуктов, что несколько снижает маневренность и выбор контрагентов. Неготовность части контрагентов перейти на цифровые технологии в логистике

Составлено по: (Воронцовский, 2020; Сафрончук, 2018).

Антимонопольной комиссией Германии внесено предложение в Европейскую комиссию об установлении для доминирующих платформ поведенческих предписаний и предоставлении антимонопольным органам права на осуществление строгого контроля за их исполнением. С целью реализации предложенного подхода регулятором разработан Регламент, содержащий процедуры по пресечению злоупотреблений рыночной властью, оказывающих долгосрочное воздействие на структуру рынка, и меры воздействия на доминирующие платформы за нарушение обязательств, предусмотренных в обозначенном документе. В настоящее время немецкими властями рассматривается целесообразность введения на уровне закона презумпции ущерба как гарантии эффективной защиты потребителей от потерь, возникших в результате автоматически установленных необоснованно завышенных цен (Das Bundeskartellamt. Jahresbericht 2020/21).

В 2021 г., после внесения «цифровых» поправок в «Закон о цифровой конкуренции», Федеральным антимонопольным ведомством Германии возбуждены дела в отношении Amazon, Google, Alphabet, Apple, а также продолжено расследование в отношении Facebook\*, начатое в конце 2020 г.

В отношении Amazon регулятором проводится расследование, состоящее из двух процедур:

— исследуются механизмы или алгоритмы контроля цен, используемые Amazon с целью влияния на установление цен розничными торговцами, работающими на торговой площадке Amazon;

— изучаются соглашения, заключенные между Amazon и производителями брендов, включая Apple, которые исключают сторонних розничных продавцов из продажи брендовых продуктов на торговой площадке Amazon<sup>14</sup>.

\* Meta признана экстремистской организацией в РФ.

<sup>14</sup> *Verfahren gegen Amazon nach neuen Vorschriften für Digitalkonzerne* (§ 19a GWB). URL: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/18\\_05\\_2021\\_Amazon\\_19a.html?nn=10160192](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/18_05_2021_Amazon_19a.html?nn=10160192) (дата обращения: 16.04.2022).



Расследования в отношении Google и Alphabet направлены на изучение деятельности Google News Showcase на предмет вероятности негативных последствий для конкуренции от включения предложения Google News Showcase в общий поисковый запрос Google, наличия договорных условий с издателями приложений, влекущих нарушение авторских прав, законодательство о защите которых принято в мае 2021 г., а также условия доступа к оферте Google News Showcase<sup>15</sup>.

Суть проблемы заключается в том, что Google объявлено о запуске своей службы Google News Showcase в Германии с 1 октября 2020 г. Центральной темой News Showcase являются так называемые «панели историй», которые обрамлены «плиткой», в которой фотографии, заголовки и другой контент объединены под брендом широко представленного издателя. Соответственно, участвующие издатели имеют различные варианты более подчеркнутого и подробного представления своего контента по сравнению с общим списком. Google также покупает для News Showcase статьи от отдельных издателей с целью предоставления читателям бесплатного доступа.

По поводу дел в отношении Google и Alphabet антимонопольным органом отмечено, что главный вопрос расследования заключается в оценке возможности выбора и использования потребителями данных других компаний. Google/Alphabet используют в своей деятельности согласия на обработку данных, не всегда требуют согласия с определенными условиями обработки данных, например настройкой персонализации и формой обработки пользовательских данных. По мнению регулятора, защита выбора потребителя является одной из основных задач антимонопольного законодательства, что закреплено в новой редакции «Закона о цифровой конкуренции»<sup>16</sup>.

В июне 2021 г. немецким регулятором возбуждено дело в отношении Apple, на начальном этапе расследования проводились процедуры определения межрыночной силы Apple на разных рынках. По поводу обозначенной работы руководитель ведомства Андреас Мундт отметил, что необходимо «...проверить, создала ли Apple цифровую экосистему вокруг iPhone с проприетарной операционной системой iOS на нескольких рынках. Apple производит планшеты, компьютеры и “носимые устройства”, а также продает различные услуги, связанные с устройствами. В дополнение к различным аппаратным продуктам в комплекс услуг входят AppStore, iCloud, AppleCare, AppleMusic, AppleArcade, Apple TV+ и другие сервисы... В центре внимания будет исследование работы магазина приложений...»<sup>17</sup>.

Текущая практика Германии по воздействию на цифровые рынки свидетельствует о выходе немецкого регулятора за рамки вмешательства в отношения поль-

<sup>15</sup> Google News Showcase — собственная новостная служба Google, которая дает возможность выделять и подробно отображать контент издателей и которая открыта Google для ряда немецких издателей; Bunderskartellmat. (2021) *Bunderskartellamt prüft Google News Showcase*. URL: [https://www.bunderskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/04\\_06\\_2021\\_Google\\_Showcase.html?nn=10160192](https://www.bunderskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/04_06_2021_Google_Showcase.html?nn=10160192) (дата обращения: 16.04.2022).

<sup>16</sup> Bunderskartellmat. (2021) *Verfahren gegen Google nach neuen Digitalvorschriften (§ 19a GWB) — Bunderskartellamt prüft marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb und Konditionen zur Datenverarbeitung*. URL: [https://www.bunderskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/25\\_05\\_2021\\_Google\\_19a.html?nn=10160192](https://www.bunderskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/25_05_2021_Google_19a.html?nn=10160192) (дата обращения: 16.04.2022).

<sup>17</sup> Bunderskartellmat. (2021) *Verfahren gegen Apple nach neuen Digitalvorschriften (§ 19a Abs. 1 GWB) — Bunderskartellamt prüft Apples marktübergreifende Bedeutung für den Wettbewerb*. URL: [https://www.bunderskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/21\\_06\\_2021\\_Apple.html?nn=10160192](https://www.bunderskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/21_06_2021_Apple.html?nn=10160192) (дата обращения: 16.04.2022).

зователей с цифровыми платформами (за рамки исследований сетевых эффектов) и сосредоточении усилий на установлении правил функционирования экосистем, включающих несколько рынков.

У России опыт антимонопольного регулирования экосистем пока отсутствует. В настоящее время ФАС России рассматривает одно дело касательно цифровых технологий — в отношении Google по факту внезапной блокировки, удаления аккаунтов и контента пользователей на видеохостинге YouTube<sup>18</sup>. Ранее, в 2015 г., у российского антимонопольного ведомства уже возникали претензии к Google (решение по делу № 1-14-21/00-11-15 от 05.10.2015) в части навязывания производителям мобильных устройств для предустановки Google Play: 1) обязательной предустановки совместно с Google Play иных приложений, продуктов, сервисов Google; 2) обязательной предустановки совместно с Google Play поисковой системы Google по умолчанию; 3) обязательного размещения предустанавливаемых совместно с Google Play иных приложений Google строго в определенных Google местах на экране устройства; 4) соблюдения запрета на предустановку приложений, продуктов, сервисов, разработанных иными хозяйствующими субъектами, в том числе обеспеченного предоставлением со стороны Google вознаграждения.

Вопросам государственного регулирования экосистем, в том числе реализации мер конкурентной политики, в научной литературе уделено мало внимания. Необходимо как формулирование понятия «экосистема» и разграничение его с понятиями «многосторонние рынки» и т. п., так и определение влияния экосистем на формирование новых цифровых рынков, состояние конкуренции на них. Данные вопросы неразрывно связаны с вопросами методологии экономического анализа применительно к рынкам с экосистемами, который в настоящее время развивается немецким регулятором.

ФАС России продолжают расследования в отношении рыночной власти цифровых гигантов и злоупотребления ими своим монопольным положением. В июле 2022 г. компания Apple признана виновной в злоупотреблении своим доминирующим положением на рынке распространения приложений для iOS. Однако практика российского антимонопольного органа свидетельствует о том, что регулятор находится еще на этапе выработки правил взаимодействия цифровых компаний с пользователями, т. е. о значительном его отставании от немецких коллег.

Изменение политических и экономических условий функционирования цифровых рынков на территории Российской Федерации в 2022 г. влечет за собою необходимость формирования российским регулятором собственного взгляда на происходящие процессы. Так, в результате признания Тверским районным судом г. Москвы компании Meta\* экстремистской организацией и запрета на осуществление деятельности холдинга на территории России запрет распространился и на социальные сети Facebook\* и Instagram\*. В ближайшее время может быть введен запрет в отношении деятельности YouTube. Уже к марту 2022 г. часть пользователей запрещенных социальных сетей переориентировалась на сети «ВКонтакте»,

<sup>18</sup> ФАС возбудила дело в отношении Google LLC. *ФАС России. Официальный сайт*. URL: <https://fas.gov.ru/news/31258> (дата обращения: 16.04.2022).

\* Meta признана экстремистской организацией в РФ.

Telegram, «Одноклассники», Rutube. Появились новые сети, постепенно наращивающие свою аудиторию: Now, Limbiko, Fiesta<sup>19</sup>.

Перераспределение аудитории социальных сетей повлекло падение сегмента онлайн-рекламы, прогнозируемое экспертами до 50%. Как данное обстоятельство может повлиять на перераспределение продаж на цифровых рынках, пока сложно оценить, соответствующие исследования в открытом доступе не представлены. Антимонопольным органом ситуация не комментируется.

«Пятый» законодательный пакет, предусматривающий введение дефиниции «сетевой эффект», запреты на злоупотребление доминирующим положением маркетплейсами и агрегаторами, в случае если они оказывают существенное влияние на смежные рынки и их выручка за последний календарный год превышает 2 млрд руб., несомненно, положит начало формированию правовой системы регулирования цифровых рынков, но не разрешит большого количества методологических проблем, связанных с оценкой рыночной власти компаний, правилами получения и обработки пользовательских данных, алгоритмическим ценообразованием.

Наличие таких методик более пяти лет у регуляторов Германии определило формулирование комплекса проблемных вопросов, связанных с динамично меняющимися условиями функционирования цифровых рынков и, как следствие, необходимостью гибкого государственного регулирования.

#### **4. Методологические подходы к экономическому анализу конкуренции на цифровых рынках**

При определении цифровых рынков и оценке наличия на них угроз для конкуренции Федеральное антимонопольное ведомство Германии руководствуется тремя рабочими документами:

— «Рыночная сила платформ и сетей» (Marktmacht von Plattformen und Netzwerken);

— «Закон о конкуренции и данные» (Competition Law and Data);

— «Алгоритмы и конкуренция» (Algorithms and Competition), содержащими определения понятий и правила их идентификации (табл. 2).

23 июня 2021 г. Федеральное антимонопольное ведомство Германии опубликовало отчет о деятельности за 2019/2020 г. (Tätigkeitsbericht des Bundeskartellamtes 2019/2020) и доклад «Годовой отчет 2020/2021» (Jahresbericht 2020/21), содержащий описание следующих проблем регулирования цифровых рынков, возникших в последние годы при применении правил регулирования цифровых рынков, принятых еще в 2017 г. в виде 9-й поправки к «Закону о защите конкуренции»:

— неоднозначность критериев определения рыночной власти цифровых платформ;

— сложность оценки поведенческих аспектов, которые заставляют рынок «склоняться» в пользу платформы, способствуют созданию неприступных «экосистем»;

— сложность выявления условий, под влиянием которых структура рынка усиливается в пользу платформы;

<sup>19</sup> PR.CY. (2022) *Как изменился SMM в 2022 году: обзор исследований с выводами*. URL: <https://pr-cy.ru/news/p/9472-kak-izmenilsya-smm-v-2022-godu-obzor-issledovaniy-s-vyvodami> (дата обращения: 20.07.2022).

Таблица 2. Основные тезисы и положения рабочих документов, используемые немецким антимонопольным ведомством при регулировании цифровых рынков

Термин	Содержание
Платформа	Объединение двух или более разных групп пользователей, между которыми существуют косвенные сетевые эффекты, которые (по крайней мере, частично) вызваны платформой
Платформа с транзакциями	Посредник, обеспечивающий прямую (наблюдаемую) транзакцию между страницами двух пользователей, имеющих одну и ту же цель — заключение сделки. Платформы транзакций в конечном счете следует рассматривать как выражение рыночной структуры. Прямое взаимодействие между группами пользователей означает, что платформа экономична и юридически не вовлечена во взаимодействие или транзакцию между группами пользователей. Платформа не имеет прямого контроля над переговорами — важным параметром, специфичным для транзакции (цены, условия и т.д.), и не является законным участником сделки
Платформа, не связанная с транзакциями	Посредник между двумя или более сторонами при их неспецифическом взаимодействии (например, просмотр рекламы). Положительные косвенные сетевые эффекты обычно работают только в одном направлении, т. е. влияют только на одну группу пользователей (например, читатели и рекламодатели)
Подходящая платформа	Платформа, основанная на индивидуальных предпочтениях, позволяет координировать посредничество между членами двух или более групп пользователей, нацеленных на все группы пользователей (например, продавца недвижимости)
Платформа внимания, или рекламная платформа	Посредник при взаимодействии между пользователями и рекламодателями в форме последующего рекламного контакта, который происходит, когда пользователи продолжают следить за рекламой. Косвенные сетевые эффекты чаще всего работают только в одном направлении, а именно в сторону рекламодателя. Количество рекламных мест растет (до любых лимитов мощности) с увеличением количества пользователей, но не наоборот
Большие данные	Объемы различных типов данных, производимых с высокой скоростью из нескольких источников, обработка и анализ которых требуют новых и более мощных процессоров и алгоритмов. Данные можно классифицировать в зависимости от различных типов информации, которые они обеспечивают и которые могут иметь разную степень полезности и доступности
«Поведенческий таргетинг»	Показ онлайн-рекламы конкретным пользователям на основе (всеобъемлющих) профилей пользователей, созданных в результате наблюдения за их привычками

Эффект «снежного кома»	<p>Доступ к большому объему данных может поддерживать более качественные услуги, которые, в свою очередь, привлекают больше клиентов и больше данных. По мере увеличения разрыва в доле рынка может увеличиваться и разрыв в данных. Более высокие доходы, полученные более крупными предприятиями, могут подпитывать более высокие инвестиции (например, новые алгоритмы, новые функции, вход в смежные рынки и т. д.), тем самым привлекая еще больше клиентов и больше данных</p>
Влияние владения цифровыми данными на конкуренцию	<p>Сбор и использование цифровых данных могут создать барьеры для входа и стать источником рыночной власти в случае, если новые участники не могут либо собрать такие данные, либо их купить</p> <p>Расширение сбора и использования цифровых данных часто связано с прозрачностью онлайн-рынка. С одной стороны, потребители могут выиграть от большей прозрачности рынка, если он позволяет им легче сравнивать цены или характеристики конкурирующих товаров или сервисы. С другой стороны, чем больше информации в результате расширенного сбора данных, особенно в отношении цен конкурентов, тем выше вероятность неанного или явного сговора. Конкурентам может быть легче найти устойчивое сверхконкурентное ценовое равновесие, о котором они могут договориться</p>
Алгоритм	<p>Последовательность простых операций, которые должны выполняться в точном порядке для решения некоторой задачи или класса задач, проблемы или класса проблем</p>
Типовые задачи цифровых алгоритмов	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Алгоритмы, используемые для мониторинга и сбора данных.</li> <li>2. Алгоритмы ценообразования (например, для целей динамического ценообразования)</li> <li>3. Персонализация на основе данных потребителей. Благодаря различным технологиям таргетинга и моделям прогнозирования, используемым в сочетании с данными о поведении, алгоритмы могут способствовать персонализации продуктов и услуг в конкретных объявлениях</li> <li>4. Алгоритмы ранжирования являются центральным элементом многих сервисов социальных сетей, которые включают функции «ленты новостей»</li> </ol>
Интерпретируемые алгоритмы «белого ящика»	<p>Алгоритмы, в которых можно определить стратегию и действия и которые возникают в результате его использования через код алгоритма (например, описательные алгоритмы)</p>
Трудно интерпретируемые алгоритмы «черного ящика»	<p>Алгоритмы, поведение которых трудно интерпретировать даже при доступе к их регламенту (например, алгоритмы глубокого обучения, основанные на сети нейронов)</p>

Источник: составлено авторами на основе представленной в списке источников переводной информации.

— недоступность информации о взаимоотношениях продавцов и покупателей на цифровых рынках (XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB).

Антимонопольным органом отмечено, что особенность онлайн-платформ состоит в том, что они действуют как посредники между группами пользователей, но не обязательно между «соответствующими» рынками. То обстоятельство, что у платформы много пользователей на одном рынке, может сделать ее еще более привлекательной для других пользователей либо из той же группы (прямой сетевой эффект), либо из другой (косвенный сетевой эффект).

Степень, в которой такие сетевые эффекты могут способствовать концентрации, будет зависеть и от других факторов, а именно: от возможности платформы получить выгоду от экономии на масштабе, возможностей пользователей использовать параллельное соединение и их усилий по переключению, возможностей дифференциации платформы и неоднородности пользователей.

Исходя из изложенного, эксперты пришли к выводу, что традиционная процедура определения рыночной власти, предусмотренная немецким конкурентным законодательством, должна быть адаптирована к поведению платформ в качестве посредников.

Применительно к традиционным рынкам немецкий антимонопольный орган при определении релевантного рынка и оценке положения компании на нем использует «тест гипотетического монополиста» (SSNIP-test), который, по мнению Антимонопольной комиссии Германии, не может быть применен к оценке деятельности платформы по следующим причинам:

— платформа дает пользователям возможность прямого контакта друг с другом, и для них имеет смысл требования вознаграждения («цены») только с одной стороны;

— при прямом обмене между одним пользовательским сайтом и другим услуги предоставляются бесплатно (XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB).

Применительно к онлайн-платформам должен использоваться модифицированный тест, учитывающий следующие факторы:

— факторы, делающие платформу привлекательной (в том числе сетевые эффекты);

— степень зависимости группы пользователей от предложения конкретной платформы;

— вероятность входа потенциальных конкурентов на рынок;

— тенденции концентрации и другие факторы (например, эксклюзивный доступ к данным оператора платформы; разработка автономного и кросс-рыночного набора услуг).

Вывод о наличии условий для усиления рыночной власти платформы должен быть основан на том, что потенциальные конкуренты не в состоянии переманить пользователей альтернативными предложениями.

Компании, владеющие онлайн-платформами, в частности с бизнес-моделью, основанной на больших данных, получают возможность влияния на рынок не только из-за сильных как прямых, так и косвенных сетевых эффектов, но и из-за конкурентоспособности данных, агрегированных на платформе. Это возможно,

если платформа может использовать данные, исключая других участников рынка. Чем больше доступна база данных платформы, тем лучше платформа может адаптировать свои посреднические услуги к потребностям пользователей. Чем более релевантные данные у платформы по сравнению с ее конкурентами, тем сложнее конкурировать с платформой (XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB).

Исходя из обозначенных обстоятельств немецким регулятором сформулирован вывод: размер базы данных платформы имеет как положительные эффекты для пользователей, так и отрицательные из-за высокого уровня концентрации. Проблемы конкуренции, создаваемые крупными онлайн-платформами, могут иметь структурный характер и проявляться двояко:

— рынок может «склониться» в пользу платформы, а это означает, что ее положение на рынке больше не может быть оспорено;

— платформы могут оказывать влияние своей рыночной властью на другие рынки с целью создания относительно непреступных «экосистем» (XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB).

Цифровые платформы амбивалентны. Пользователи получают выгоду от большого количества скоординированных продуктов, а также от того факта, что экосистема привлекательна для других пользователей. Однако такая экосистема может значительно препятствовать развитию конкуренции извне, поскольку конкурентам сложнее найти клиентов для альтернативных предложений, если потребители уже привязаны к экосистеме доминирующего поставщика.

В том, что крупные онлайн-платформы действуют как посредники и представляют центральную инфраструктуру для своих пользователей, также имеется структурный эффект, заключающийся в возможности платформы влиять на структуру рынка, и даже формировать структуру рынка.

Чем больше цифровых платформ объединяет спрос на товары или услуги, тем больше поставщиков товаров или услуг может полагаться на посреднические услуги этих платформ для доступа к противоположной стороне рынка. Кроме того, «посреднические» платформы часто обладают свободой поведения, которая не регулируется конкуренцией из-за асимметрии информации.

Таким образом, в рамках концепции «посреднической власти» важно, чтобы онлайн-платформа действовала как посредник между группами пользователей, в результате чего возможный диапазон поведения может возникать в результате зависимости пользователей от платформы.

По мнению немецкого регулятора, единственным решающим фактором является то, как поведение платформ влияет на соответствующие рынки, на которых пользователи находятся в прямом контакте друг с другом, а также на третьих рынках. В этом контексте могут быть приняты во внимание любые зависимости пользователей от платформы, которые препятствуют переходу на альтернативные предложения (XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB).

В конкурентном законодательстве ФРГ применяются правила порога релевантности ниже уровня доминирования, к которым планируется добавить новый специальный запрет для онлайн-платформ с усиливающейся рыночной властью на недобросовестную конкуренцию, если такое поведение способствует «опрокидыванию» рынка.

В отношении экосистем регулятором предложена межрыночная оценка, присвоение компаниям «стратегического рыночного статуса», определенного на основе позиции власти, которую компания-платформа занимает по отношению к своим пользователям и может использовать их во вред. Федеральным министерством экономики и энергетики разработана концепция «первостепенной важности для разных рынков». Предпосылками для такой перекрестной рыночной оценки должны быть признаки доминирующего положения платформы.

В отчете за 2019–2020 гг. Антимонопольной комиссией дана оценка рисков ограничения конкуренции, в случае если доминирующие платформы затрудняют совместимость продуктов или услуг или переносимость данных и таким образом препятствуют конкуренции. Подобное поведение уже стало предметом судебного разбирательства Европейской комиссии в отношении Microsoft<sup>20</sup>.

Немецкими экспертами разрабатывается концепция, согласно которой доминирующие платформы должны сами выступить в качестве разработчиков правил поведения на рынке, обеспечивающих развитие конкуренции.

Доминирующая платформа, создающая рынок, обязана обеспечивать равные условия доступа на него и взаимодействие внутри рынка на основе добросовестного поведения. В таком случае бремя доказывания будет возложено на доминирующую онлайн-платформу. Это гарантирует, что потенциально недобросовестное поведение в ходе судебного разбирательства не останется безнаказанным вследствие недостаточной базы доказательств, представленных антимонопольным органом.

Практическая реализация обозначенного предложения требует внесения соответствующих поправок в европейское конкурентное законодательство (XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB). Цифровые платформы могут занять столь же неприступную позицию на рынках, как, например, владельцы естественной монополии в регулируемой сетевой отрасли. Это означает, что они не будут подвергаться давлению со стороны конкурентов, которое вынуждает их улучшать функциональную совместимость своих услуг, влекущую за собою переносимость пользовательских данных и упрощение переключения пользователей на других поставщиков.

По мнению антимонопольного органа, постоянно слабая структура рынка без перспективы развития конкуренции должна являться поводом для введения специальных правил регулирования. В частности, Антимонопольной комиссией предложены следующие положения для дальнейшей доработки антимонопольного законодательства:

1) признание злоупотреблением ситуации благодаря которой компания занимает доминирующее положение «за счет значительного изменения в структуре предложения, которое серьезно ставит под угрозу свободу действий потребителя на рынке и практически устраняет конкуренцию». Злоупотребления в отношении слабой стороны в вышеупомянутом смысле обозначено как злоупотребление рыночной структурой;

2) введение запрета на создание доминирующей цифровой платформой конкурентных преимуществ для отдельных пользователей платформы;

<sup>20</sup> *EU-Kommission, Beschluss vom 24. März 2004, COMP/C-3/37.792 Microsoft; hierzu auch Kommission Wettbewerbsrecht 4.0, a. a. O. URL: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/215/1921540.pdf> (дата обращения: 16.04.2022).*



3) обеспечение права на доступ в реальном времени ко всем данным, необходимым для эффективной конкуренции на смежных рынках (XXIII. Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB).

Европейской экономической комиссией опубликовано примечание к «Закону о цифровых рынках» (Digital Markets Act, DMA) о новом статусе регуляции, содержащее концепцию регулирования онлайн-платформ, получившую название «gatekeeper» («привратник»). В данном включении были определены следующие критерии необходимости государственного вмешательства:

- онлайн-платформа активно работает во многих странах Европейского союза и оказывает существенное влияние на внутренний рынок;
- онлайн-платформа обладает «посреднической властью»;
- «посредническая власть» онлайн-платформы стабильна во времени, либо имеются основания для выводов о том, что «посредническая власть» будет усиливаться в будущем.

При установлении статуса gatekeeper (аналогичного доминирующему положению) потребность в обязательном применении классических инструментов анализа рынка может принимать особые формы. При выделении количественных критериев «оборот платформы и количество пользователей» данные показатели могут стать определяющими при принятии решения регулятором в условиях парадигмы приоритета структурного влияния (как, например, доля рынка) (Князева, Айтжанов и Бычкова, 2021, с. 10).

Концепция «посреднической власти», уже реализованная на уровне немецкого конкурентного законодательства, получила закрепление в «цифровом» законопроекте Европейского союза.

В отличие от немецких коллег, ФАС России до сих пор не сформированы методологические подходы к экономическому анализу конкуренции на цифровых рынках. Содержательный анализ решений по делам в отношении Booking, Apple, Microsoft, Google, HeadHunter свидетельствует об отсутствии у российского антимонопольного органа какой-либо концепции определения цифровых рынков и установления на них доминирующего положения компаний с цифровой бизнес-моделью. Ведомством неоднократно публично объявлялось о начале такой работы. Стратегией развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 г.<sup>21</sup> запланировано дополнить в 2020 г. Приказ ФАС № 220 порядком проведения анализа состояния конкуренции на цифровом рынке с учетом оценки наличия сетевых эффектов, а также установления и оценки воздействия сетевых эффектов на возможность хозяйствующего субъекта оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на рынке.

В связи со сложностью законотворческого процесса и возникшими отраслевыми проблемами результаты данной работы пока не представлены и постоянно изменяются и дополняются в рамках согласования со всеми заинтересованными сторонами.

В настоящий момент Совет Евразийской экономической комиссии одобрил изменения в методике оценки состояния конкуренции и предложил антимонополь-

---

<sup>21</sup> Федеральная антимонопольная служба. (2019) *Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в Российской Федерации на период до 2030 года*. URL: <https://fas.gov.ru/documents/685792> (дата обращения: 13.04.2021).

ным органам стран — участниц ЕАЭС совместно разработать процедуру и порядок проведения оценки состояния конкуренции на цифровых рынках, что должно ускорить процесс выработки российским регулятором соответствующих подходов в своей работе<sup>22</sup>.

Полагаем, что ФАС России целесообразно учесть опыт Германии по оценке посреднической власти цифровых платформ, применив в том числе поведенческие аспекты деятельности цифровых рынков. Наряду с институтом доминирующего положения, основанного на структурной парадигме, возможно в Федеральный закон «О защите конкуренции» ввести понятие «рыночная власть», устанавливаемое с учетом факторов потребительского выбора и связанных с ним рыночных стратегий компаний. Формирование «понятных» правил определения цифрового рынка и установления компаний, в отношении деятельности которых действуют запреты, предусмотренные антимонопольным законодательством, определит открытость и понятность государственного регулирования, станет основой для осуществления комплаенса субъектами предпринимательства.

## Заключение

Рассмотренная институализация антитраста в сфере контроля и регулирования цифровых рынков, а также практика правоприменения в Германии подтвердили, что большинство цифровых рынков в Германии и России представляют одни и те же цифровые гиганты (Facebook\*, Booking, Amazon, Apple, Google и др.), реализующие аналогичные конкурентные стратегии независимо от страны нахождения. Практика немецкого регулятора и основанные на опыте правоприменения системно модифицируемые методологические подходы к экономическому анализу конкуренции на цифровых рынках представляют значительный научный и практический интерес для исследования подходов к антимонопольному регулированию в условиях цифровизации экономики для законодательной инициативы Российской Федерации.

В течение последних пяти лет законодатели и правоприменители Германии и России по регулированию цифровых рынков прошли различный путь: Россия одна из первых стала системно рассматривать антимонопольные дела, связанные с нарушением со стороны цифровых акторов, оперативно разработала поправки к действующему законодательству о конкуренции, но на период подготовки статьи (июль 2022 г.) они так и не были реализованы. Вместе с тем в Германии каждый из прецедентных случаев правоприменения в отношении цифровых платформ находил горячий отклик в экспертной среде и оперативно включался в новые законодательные инициативы. В настоящее время антитраст Германии содержит действенный методологический инструментарий, позволяющий эффективно решать вопросы регулирования, с одной стороны, и обеспечивать потребительские выгоды и суверенитет потребителей и граждан — с другой. В Российской Федерации регулирование цифровых рынков на основе самостоятельного методологического подхода, выработанного ФАС России и институализированного в правовом поле,

<sup>22</sup> Федеральная антимонопольная служба. (2022) Совет ЕЭК одобрил изменения в Методике оценки состояния конкуренции. URL: <https://fas.gov.ru/news/32064> (дата обращения: 13.04.2021).

\* Meta признана экстремистской организацией в РФ.

пока не наступило, но предполагаем, что опыт Германии, о котором авторы представляли информацию на экспертных встречах и рабочих группах, найдет отражение в цифровом пакете в ближайшее время.

В отчете за 2020 г. Международный валютный фонд отметил, что от органов государственного управления требуется принятие мер политики для решения вопросов влияния технологий на жизнь людей так, чтобы они смогли приспособиться к изменениям и добиться успеха<sup>23</sup>. Подводя итоги 2021 г., Андреас Мундт отметил: «Защита конкуренции в цифровой экономике остается главным приоритетом для антимонопольного ведомства Германии...»<sup>24</sup>.

Реакция немецких регуляторов на цифровую трансформацию как фактор повышения конкурентоспособности страны проявляется во взвешенной политике, формирующей баланс позитивных последствий для общества и не допускающей или минимизирующей издержки, обусловленные рыночной силой цифровых платформ. Немецкие регуляторы оценили преимущества цифровой экономики, выразившиеся в расширении рынков, повышении их прозрачности, и выработали действенную политику, направленную на поддержание и усиление преимуществ цифровизации и снижение негативных эффектов в виде злоупотребления возможностью влиять на рынок со стороны онлайн-платформ.

При этом центральной фигурой при принятии управленческих решений остается человек — его потребность в высоком качестве жизни, а также в защите от несанкционированного использования в коммерческих целях его персональных данных.

Для России, находящейся только в начале пути формирования концептуальной основы системы регулирования цифровых рынков, опыт Германии не только применим, но и необходим. Особое внимание должно быть уделено концепции «посреднической власти», специальному механизму установления монопольного положения компаний на цифровых рынках.

В конкурентном ведомстве Германии в течение последних трех лет проведена большая законодательная деятельность, направленная на формирование и закрепление положений антимонопольного регулирования и контроль действий, предусматривающих снижение негативных эффектов в виде злоупотребления возможностью влиять на рынок со стороны онлайн-платформ, с учетом стратегии поддержания и усиления преимуществ цифровизации, предполагающих повышение благосостояния общества и потребителей.

Для российского регулятора важно оперативное включение в существующий концепт цифровых законопроектов наиболее значимых положений из действующей регуляторной практики Германии, так как большинство цифровых рынков в Германии и в России представляют одни и те же цифровые гиганты, реализующие сходные, а зачастую и единые антиконкурентные стратегии.

---

<sup>23</sup> Международный валютный фонд. (2020) *Год, не похожий ни на какой другой. Годовой отчет МВФ за 2020 год*. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2020/eng/downloads/imf-annual-report-2020-ru.pdf> (дата обращения: 16.04.2022).

<sup>24</sup> Bundeskartellamt. (2021) *Bundeskartellamt — Jahresrückblick 2021*. URL: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/22\\_12\\_2021\\_Jahresrueckblick.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/DE/Pressemitteilungen/2021/22_12_2021_Jahresrueckblick.html) (дата обращения: 16.04.2022).

## Литература

- Абдрахманова, Г.И. (ред.) (2021) *Тенденции развития Интернета: готовность экономики и общества к функционированию в цифровой среде*. М.: Изд. дом ВШЭ.
- Антропов, В.В. (2003) *Социальная рыночная экономика: путь Германии*. М.: Экономика.
- Балашов, А.М. (2020) 'Необходимость построения эффективности социально-ориентированной рыночной экономики в России на основе концепции социального государства', *Теоретическая экономика*, 10, с. 87–95.
- Воронцовский, А.В. (2020) 'Цифровизация экономики и ее влияние на экономическое развитие и общественное благосостояние', *Вестник Санкт-Петербургского университета. Экономика*, 36 (2), с. 189–216.
- Демм, Ж. (2015) 'Реформа немецкого законодательства о защите конкуренции', *Lex Russica (Русский закон)*, 12, с. 125–134.
- Караганчу, А.В. и Князева, И.В. (2017) *Конкурентная политика в предотвращении ограничительной деловой практики и антиконкурентной государственной помощи. Опыт и практика Европейского союза*. Новосибирск: Изд-во НГТУ.
- Князева, И.В., Айтжанов, А.Т. и Бычкова, Е.С. (2021) 'Методологические развилки антимонопольного регулирования цифровых рынков: идеи и смыслы цифровой повестки Казахстана', *Современная конкуренция*, 15 (2), с. 5–18.
- Коваленко, А.И. (2021) 'Отказ от благосостояния потребителя при антитрасте цифровых платформ', *Современная конкуренция*, 15 (3), с. 97–105.
- Коваленко, А.И. (2020) 'Технологические гиганты на цифровых рынках — результат провала регулятора', *Современная конкуренция*, 14, 4 (80), с. 5–24.
- Невский, С.И. (2006) 'Концептуальные основы послевоенного экономического строя в ФРГ', *Экономический журнал*, 12, с. 180–211.
- Нуреев, Р.М. (ред.) (2007) *Социальное рыночное хозяйство: концепция, практический опыт и перспективы применения в России*. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».
- Осипов, Ю.М., Юдина, Т.Н. и Гелисханов, И.З. (2018) 'Цифровая платформа как институт эпохи технологического прорыва', *Экономические стратегии*, 5, с. 22–29.
- Пахомова, Н.В., Рихтер, К.К., Чернова, Е.Г. и Малышков, Г.Б. (2020) 'Конкурентная политика и ее приоритеты в условиях цифровизации и «поствирусного» экономического цикла: опыт России и Евросоюза', *Проблемы современной экономики*, 3 (75), с. 20–27.
- Розанова, Н.М. (2021) 'Конкуренция и монополия в цифровую эпоху', *Общественные науки и современность*, 1, с. 63–72.
- Сафрончук, М.В. (2018) 'Влияние цифровой трансформации на бизнес и деловую среду', *Цифровая экономика*, 2 (3), с. 38–44.
- Сафрончук, М.В. (2018) 'Отраслевые рынки: поведенческие аспекты цифровизации', *Инвестиционный, финансовый и управленческий анализ*, 4 (5), с. 185–190.
- Шаститко, А.Е. и Маркова, О.А. (2020) 'Старый друг лучше новых двух? Подходы к исследованию рынков в условиях цифровой трансформации для применения антимонопольного законодательства', *Вопросы экономики*, 6, с. 37–55.
- Шмаков, А.В. (2021) 'Мягкое регулирование в условиях цифровой трансформации: поведенческие основания', *Journal of Institutional Studies*, 13 (3), с. 102–116.

Статья поступила в редакцию: 31.05.2022  
Статья рекомендована к печати: 22.09.2022

### Контактная информация:

Гагарина Ирина Владимировна — независимый эксперт; gagarina.expert@gmail.com  
Князева Ирина Владимировна — д-р экон. наук, проф.; irknyazeva@yandex.ru

# German state competition policy: Responses to the challenges of digitalization of the economy, lessons for Russia

I. V. Gagarina<sup>1</sup>, I. V. Knyazeva<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Administration of the urban district of Solnechnogorsk, Moscow region, 2, ul. Banking, Solnechnogorsk, Moscow Region, 141506, Russian Federation

<sup>2</sup> Siberian Institute of Management — Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 6, ul. Nizhegorodskaya, Novosibirsk, 630102, Russian Federation

**For citation:** Gagarina, I. V. and Knyazeva, I. V. (2022) 'German state competition policy: Responses to the challenges of digitalization of the economy, lessons for Russia', *St Petersburg University Journal of Economic Studies*, 38 (4), pp. 551–580. <https://doi.org/10.21638/spbu05.2022.404> (In Russian)

The article examines the experience of the German competition authority and the limits of the intervention of the German state and the competition policy developed by it in the digital economy. Particular attention is paid to the methodological approaches of the German regulator to assessing the dominant position of companies in digital markets, problems arising in their practical application, assessing the impact of the digital agenda on markets and competition. Current cases reflecting the multidimensional assessment of market power in digital markets are presented. The opinion of the German antimonopoly regulator is systematized, including the development of a set of measures aimed at reducing negative effects in the form of abuse of market power and the ability to have a negative impact on the market from online platforms. The basic rules of the regulatory doctrine adopted in 2021–2022 by the Economic Commission for Europe within the framework of the Digital Markets Act (DMA) are briefly presented. Particular attention is paid to the description of the concept of “intermediary power” as a special tool for assessing the market power of online platforms and the implementation of antimonopoly control and regulation of their behavior based on the regulatory concept of “gatekeeper”. The results of the research, based on new original ideas and meaningful content, can be integrated into the discourse of modern science as a vector conceptual approaches to the study of digital markets, as well as applied in the direct practice of antimonopoly regulation in the Russian Federation.

**Keywords:** digital markets, online platforms, market regulation, competition, market power, competition policy measures, antimonopoly authorities.

## References

- Abdrakhmanova, G. I. (ed.) (2021) *Trends in the development of the Internet: the readiness of the economy and society to function in the digital environment*. Moscow: HSE Publishing House. (In Russian)
- Antropov, V. V. (2003) *Social market economy: the Way of Germany*. Moscow: Ekonomika Publ. (In Russian)
- Balashov, A. M. (2020) 'The need to build the effectiveness of a socially-oriented market economy in Russia based on the concept of a social state', *Teoreticheskaya ekonomika*, 10, pp. 87–95. (In Russian)
- Vorontsovsky, A. V. (2020) 'Digitalization of the economy and its impact on economic development and social welfare', *St Petersburg University Journal of Economic Studies*, 36 (2), pp. 189–216. (In Russian)
- Demm, Zh. (2015) 'Reform of German legislation on protection of competition', *Lex Russica (Russian Law)*, 12, pp. 125–134. (In Russian)
- Karaganchu, A. V. and Knyazeva, I. V. (2017) *Competition policy in the prevention of restrictive business practices and anticompetitive state aid. Experience and practice of the European Union*. Novosibirsk: Izdatel'stvo NGTU Publ. (In Russian)
- Knyazeva, I. V., Aitzhanov, A. T. and Bychkova, E. S. (2021) 'Methodological forks of antimonopoly regulation of digital markets: Ideas and meanings of Kazakhstan's digital Agenda', *Modern competition*, 15 (2), pp. 5–18. (In Russian)
- Kovalenko, A. (2021) 'Moving away from consumer welfare in the antitrust of digital platforms', *Modern competition*, 15, 3 (83), pp. 97–105. (In Russian)

- Kovalenko, A. (2020) 'Technological glants on digital markets as a result of a regulator failure', *Modern competition*, 14, 4 (80), pp. 5–24. (In Russian)
- Nevsky, S.I. (2006) 'Conceptual foundations of the post-war economic system in Germany', *Economic Journal*, 12, pp. 180–211. (In Russian)
- Nureyev, R.M. (ed.) (2007) *Social market economy: concept, practical experience and prospects of application in Russia*. Moscow: HSE Publishing House. (In Russian)
- Osipov, Y.M., Yudina, T.N. and Geliskhanov, I.Z. (2018) 'Digital platform as an institution of the technological breakthrough era', *Economic strategies*, 5, pp. 22–29. (In Russian)
- Pakhomova, N.V., Richter, K.K., Chernova, E.G. and Malyshkov, G.B. (2020) 'Competition policy and its priorities in the conditions of digitalization and the "post-viral" economic cycle: the experience of Russia and the European Union', *Problems of modern Economics*, 3 (75), pp. 20–27. (In Russian)
- Rozanova, N.M. (2021) 'Competition and Monopoly in a Digital Era', *Social sciences and contemporary world*, 1, pp. 63–72. (In Russian)
- Safronchuk, M.V. (2018) 'Influence of digital transformations on business and the business environment', *Digital Economy*, 2 (3), pp. 38–44. (In Russian)
- Safronchuk, M.V. (2018) 'Industrial markets: behavioral aspects of digitalization', *Investment, financial and management analysis*, 4 (5), pp. 185–190. (In Russian)
- Shastitko, A.E. and Markova, O.A. (2020) 'Is an old friend better than the new two? Approaches to market research in the context of digital transformation for the application of antimonopoly legislation', *Economic issues*, 6, pp. 37–55. (In Russian)
- Shmakov, A.V. (2021) 'Nudge in the conditions of digital transformation: Behavioral basis', *Journal of Institutional Studies*, 13 (3), pp. 102–116. (In Russian)

Received: 31.05.2022

Accepted: 22.09.2022

#### Authors' information:

*Irina V. Gagarina* — Independent Expert; gagarina.expert@gmail.com

*Irina V. Knyazeva* — Dr. Sci. in Economics, Professor; irknyazeva@yandex.ru; irknyazeva@yandex.ru