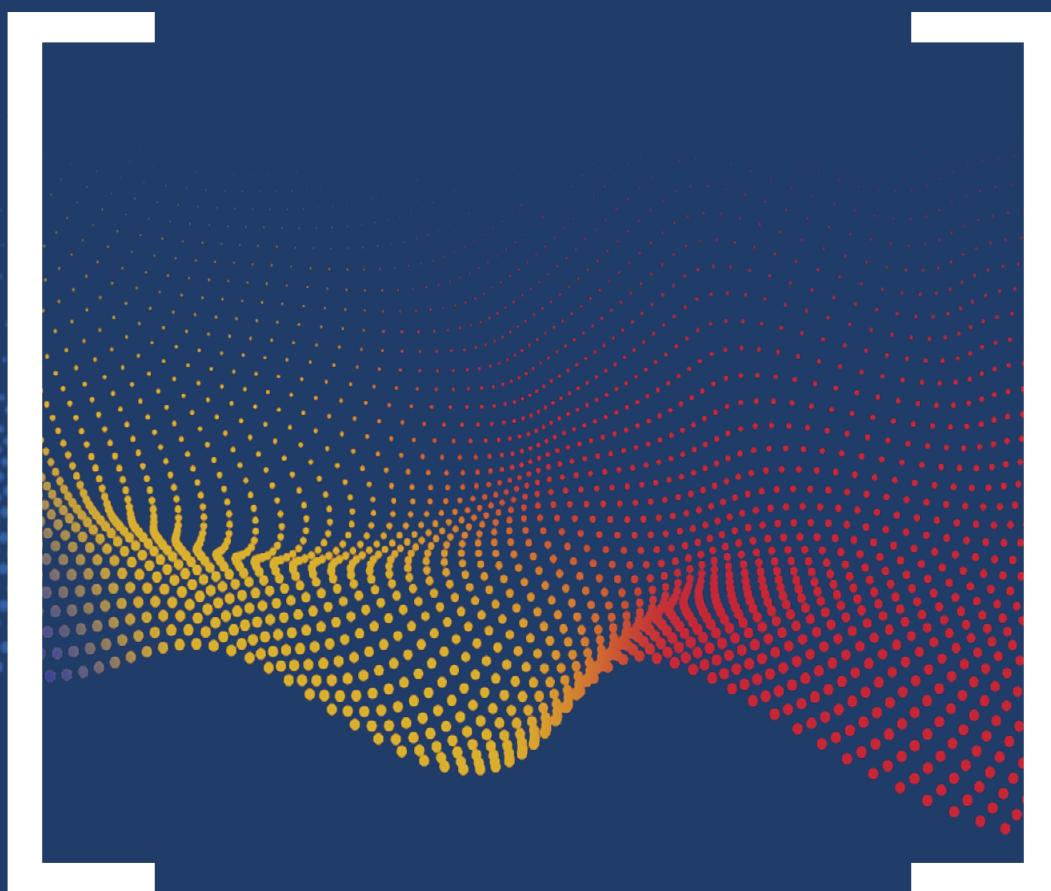


# КОНКУРЕНТНАЯ ПОЛИТИКА В ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЕ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ

Обеспечение конкуренции и предварительное  
регулирование на цифровых рынках



Региональный Центр Конкуренции ОЭСР-ГВХ  
в Будапеште (Венгрия)  
Бюллетень No. 21, январь 2023 г.



Внутри антимонопольного органа: **РУМЫНИЯ**

# Оглавление

Вино Саперави в честь Регионального центра!	3
Программа 2023	4
<b>Обеспечение конкуренции и предварительное регулирование на цифровых рынках</b>	<b>5</b>
Цифровые вопросы для конкурентной политики Замечания и предложения для молодых антимонопольных органов	6
Переносимость данных: Расширение прав и возможностей пользователей при одновременном развитии конкуренции	12
Цифровизация, данные и платформы - последствия для конкурентной политики	23
Регулировать или не регулировать: извечный вопрос в цифровую эпоху	26
Цифровые рынки - опыт венгерского правоприменения, традиционные и инновационные решения	29
Краткое изложение дела о практике предпочтения собственных товаров и услуг в цифровой сфере, расследованного Советом по конкуренции Румынии	31
Рыночная власть в цифровую эпоху: точка зрения Испании	34
Повышение спроса на регулирование цифровых торговых площадок в Азербайджане	37
Актуальные вопросы конкуренции на цифровых рынках: опыт Евразийской экономической комиссии	40
Исследование рынка: Приложения для P2P-переводов	42
Решение проблем цифровой экономики - опыт COFECCE	45
<b>Новости региона</b>	<b>47</b>
AZTN провел в Загребе семинар Регионального центра ОЭСР-GVH по вопросам конкуренции – на тему конкурентное право	48
Основные моменты и выводы Семинаров по вопросам конкуренции и слияний Для стран восточноевропейского партнерства	49
Международная конференция по конкуренции и защите прав потребителей прошла в Грузии	53
Национальное агентство по вопросам конкуренции Грузии стало органом, обеспечивающим соблюдение политики в области прав потребителей в стране	55
Новые подходы в деятельности антимонопольного органа Казахстана	56
<b>НовостиОЕКД</b>	<b>58</b>
Неделя конкуренции ОЭСР 28 ноября - 2 декабря 2022 года	59
<b>Внутри антимонопольного органа: РУМЫНИЯ</b>	<b>62</b>
Анкета агентства	63
Интервью с председателем	70
Ключевые темы по вопросам соревнования объясняются за несколько минут: онлайн-курс подготовки по вопросам соревнования	74

## Вино Саперави в честь Регионального центра!



**Ренато Ферранди**  
координатор регионального  
центра, ОЭСР

Когда Бог создал мир, Он (или, скорее всего, Она) разделил землю между разными народами. Грузины опоздали, и Бог так расстроился, что решил, что они не заслуживают земли. Однако грузины объяснили, что опоздали, потому что пили и произносили тосты в Ее честь. Бог был так тронут, что решил наградить их лучшим участком земли - тем, который Он приберет для Себя - землей Грузии.

Я не уверен, что эта история надежная и достоверная с точки зрения исторических доказательств (например, я был убежден, что лучший кусок земли - это Италия...), но думаю, что многие грузины готовы поклясться, что это правда, особенно после нескольких бутылок хорошего Саперави. Правда это или нет, но факт, что грузины дорожат своими традиционными застольями под названием "Супра", на которых церемониймейстер (тамада) предлагает несколько тостов, а затем приглашает гостей произносить свои тосты. Я открыл для себя эту прекрасную традицию, когда присутствовал на первой Международной конференции по конкуренции и защите прав потребителей, проходившей в Тбилиси в ноябре 2022 года.

Тосты - это удивительный опыт, не только потому, что они превращают выпивку в акт общения и дружбы, но и потому, что они заставляют задуматься о многих подарках, которые вы получили, и быть благодарным за них.

Приближается конец моего мандата в качестве руководителя Регионального центра ОЭСР-ВКВ по конкуренции (я буду более точен в следующем издании), я чувствую необходимость достать бутылку вкусного вина Саперави и поднять тост за волшебство нашего Центра.

Возможно, вы ожидаете, что я подниму тост за вклад Центра в впечатляющие улучшения и достижения наших 18 органов по защите конкуренции за последние 18 лет. Но я этого не сделаю. Я хотел бы поднять тост за дружбу, которая возникла благодаря нашим семинарам. Каждый наш семинар был фантастической возможностью для участников пообщаться с делегатами из других стран. На каждый семинар участники приезжали как незнакомцы - иногда даже политические враги - а уезжали как друзья. Именно за это я хочу поднять тост: за радость встречи с людьми, отличающимися от тебя, и за то, что ты можешь открыть свое сердце, чтобы узнать и оценить эти различия. Я считаю, что это лучшее противоядие от войны. Давайте выпьем за дружбу и за наш Региональный центр!

*Июльский выпуск нашего обзора будет посвящен **антимонопольному контролю за слияниями компаний**, что также является темой нашего следующего семинара РЦК, который состоится в феврале 2023 года. Мы призываем вас поделиться одним или несколькими ключевыми делами, рассмотренными вашим антимонопольным органом. Каковы были теория ущерба и рассматриваемые вопросы? Как вы организовали и провели анализ? Какие трудности вам пришлось преодолеть? Какие аргументы приводили стороны слияния? Каков был результат анализа слияний: запрет, средства правовой защиты или разрешение? И самое главное, какие уроки были извлечены? Если вы намерены внести свой вклад, пожалуйста, как можно скорее сообщите об этом Мире (адрес электронной почты), а затем пришлите нам свою статью до **15 мая 2023 года**.*

## Программа 2023

### А. Семинары по антимонопольному законодательству

14-16 февраля	<p><b>Семинар - Антимонопольный контроль за слиянием в период неопределенности</b></p> <p>Антимонопольный контроль за слиянием компаний - это перспективная задача, требующая сложных навыков, особенно в период неопределенности. Данный семинар будет посвящен теории ущерба в делах о слияниях, основным экономическим методам, следственным действиям и эффективным средствам защиты от слияний. Особое внимание будет уделено правильному отношению к инновациям. Эксперты по контролю за слияниями из стран ОЭСР представят тематические исследования, а участники отработают свои навыки в гипотетических упражнениях.</p>
28-30 марта	<p><b>Семинар - Права интеллектуальной собственности и конкурентная политика: друзья или враги?</b></p> <p>Целью прав интеллектуальной собственности является защита инвестиций в научные исследования и творческую деятельность. С цифровизацией значение нематериальных активов возросло, и права ИС стали играть важную роль. На этом семинаре будет обсуждаться вопрос о том, при каких обстоятельствах права ИС могут вызвать озабоченность в отношении конкуренции и как антимонопольные органы могут решить эту проблему, не подрывая стимулы фирм к инвестициям и инновациям.</p>
25-27 апреля	<p><b>Выездной семинар в Молдове - Политика конкуренции на энергетических рынках</b></p> <p>Энергетический сектор имеет ряд уникальных характеристик и особенностей, которые необходимо учитывать при правоприменении и защите конкуренции. Цель данного семинара - проиллюстрировать международную практику, связанную с картелями, злоупотреблением доминирующим положением, слияниями и защитой конкуренции в этом основополагающем секторе современной экономики.</p>
25-26 мая	<p><b>ОБСУЖДЕНИЕ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ДЛЯ СУДЕЙ (при условии подтверждения финансирования ЕС)</b> <b>Шагая в ногу с основами антимонопольного законодательства: Ключевые изменения на цифровых рынках и в регулируемых отраслях</b></p> <p>На этом семинаре будут рассмотрены ключевые изменения в понятиях рыночной власти, доминирующего положения и злоупотребления, сначала в "традиционных" условиях, а затем на цифровых рынках, чтобы лучше понять, как применять традиционные концепции антимонопольного законодательства к цифровым рынкам. На заседаниях по регулируемым рынкам будут рассмотрены ключевые изменения в фармацевтическом, телекоммуникационном и энергетическом секторах согласно статье 102 TFEU и 101 TFEU, в последнем случае с акцентом на горизонтальные соглашения о сотрудничестве.</p>
Сентябрь 3 дня	<p><b>Совместный семинар - Защита конкуренции для внедрения принципов конкуренции в нормативно-правовые акты (совместно с соответствующим антимонопольным органом - (подлежит подтверждению))</b></p> <p>Некоторые законы и нормативные акты могут неоправданно ограничивать конкуренцию, иногда больше, чем это необходимо для достижения целей политики. Основываясь на Инструментарии ОЭСР по оценке конкуренции, данный семинар продемонстрирует опыт передовых антимонопольных органов по выявлению ненужных ограничений и разработке альтернативных, менее ограничительных мер, которые все же позволяют достичь целей государственной политики. Особое внимание будет уделено эффективным способам обращения к высшему руководству.</p>
Октябрь 2 дня	<p><b>Обучение персонала ВКВ</b> <b>День 1 - подлежит уточнению</b> <b>День 2 - Секционные заседания</b></p> <p>В рамках отдельных сессий мы проведем специальные тренинги и лекции для секции слияний, антимонопольной секции, секции экономики, секции защиты прав потребителей и Совета по конкуренции ВКВ.</p>
Ноябрь 2 дня	<p><b>Обсуждение антимонопольного законодательства для судей (при условии подтверждения финансирования ЕС)</b> <b>Шагая в ногу с экономикой конкурентного права: Между конкуренцией и регулированием</b></p> <p>На данном семинаре будут рассмотрены экономические концепции, лежащие в основе применения антимонопольного законодательства на цифровых рынках и в регулируемых секторах. С помощью примеров из судебной практики и последних ключевых событий на семинаре будут рассмотрены вопросы рыночной власти, злоупотребления доминирующим положением, теории ущерба, а также влияние регулирования на конкурентную среду.</p>

### В. Учебный видеопроект - "Ключевые темы конкуренции за несколько минут"

Три дополнительных видеоролика

Два специальных видеоролика для судей

### С. Обзор РЦК "Антимонопольная политика в Восточной Европе и Центральной Азии"

Два выпуска обзора (январь и июль), как на английском, так и на русском языках

Возможный специальный выпуск обзора на тему "Конкуренция в Украине: Мыслить на перспективу"

### Д. Годовой отчет РЦК

Издание о деятельности РЦК 2022, как на английском, так и на русском языках

# ОБЕСПЕЧЕНИЕ КОНКУРЕНЦИИ И ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ЦИФРОВЫХ РЫНКАХ

# Цифровые вопросы для конкурентной политики Замечания и предложения для молодых антимонопольных органов



**Антонио Капобьянко**  
заместитель начальника отдела  
конкуренции, ОЭСР



**Ренато Ферранди**  
старший эксперт по вопросам  
конкуренции, ОЭСР

Цифровые рынки навсегда изменили нашу жизнь. Они не просто изменили наш опыт покупок: они изменили то, как мы общаемся с друзьями, работаем, путешествуем, играем, учимся и получаем информацию. Скорее всего, они изменили и наше мышление. Эти изменения происходили не постепенно, а стали внезапным нарушением статус-кво.

Работа антимонопольных органов по всему миру также претерпела изменения в связи с глубокой трансформацией экономики, в результате которой поставщики цифровых услуг играют все более значительную роль в качестве посредников в повседневной деятельности потребителей по всему миру. Новые уникальные возможности, открывающиеся благодаря крупным цифровым платформам, имеют свои проблемы.

## 1. Новые вызовы

### 1.1. Концентрация рынка

Первая, общая проблема конкуренции - это рост концентрации на цифровых рынках, который совпал с более широкими экономическими тенденциями, вызвавшими обеспокоенность по поводу интенсивности конкуренции. Во всех странах ОЭСР динамичность бизнеса падает, и все меньше компаний выходят на рынки и покидают их. Хотя начинающие цифровые компании все еще привлекают значительные инвестиции в акционерный и венчурный капитал, они все чаще приобретаются более крупными игроками, прежде чем у них появляется шанс вырасти и процветать. Между тем, в экономике в целом сравнительно небольшое количество компаний внедряет цифровые технологии, что приводит к большому и растущему разрыву в производительности между более продвинутыми в цифровых технологиях компаниями, такими как онлайн-платформы, и остальной частью бизнеса. Эти тенденции вызывают серьезную озабоченность, поскольку факты свидетельствуют о том, что здоровая рыночная конкуренция необходима для снижения цен, внедрения инноваций, долгосрочного роста и благосостояния.

В ОЭСР мы направляем свои усилия на получение выгод при управлении рисками цифровой трансформации, в которой основную роль играют цифровые платформы.

### 1.2. Конкуренция платформ - возникла новая бизнес-модель

Возможно, наиболее типичной цифровой бизнес-моделью на цифровых рынках является онлайн-платформа - цифровая услуга, обеспечивающая взаимодействие между несколькими различными группами пользователей через Интернет. Онлайн-платформы могут открывать новые рынки и возможности, позволяя осуществлять сделки и взаимодействие, которые иначе были бы невозможны, в том числе за счет предоставления инструментов, обеспечивающих доверительные сделки между неизвестными третьими сторонами. Платформы также часто предоставляют новые высококачественные продукты и услуги по низким или даже нулевым ценам. Онлайн-платформы нарушили работу действующих аналоговых предприятий и способствовали распространению информации, помогающей потребителям делать осознанный выбор, включая переключение между несколькими услугами.

В первые дни существования Интернета экспериментальные бизнес-модели быстро поднимались и падали. Однако середина 1990-х годов ознаменовалась появлением горстки онлайн-платформ, которые с тех пор стали известными в каждой семье и продолжают привлекать внимание, навыки, данные и огромные доходы. Хотя онлайн-платформы не все одинаковы - они различаются по размеру, пользователям и функциональности - политика и общественный интерес в основном сосредоточены на этой горстке цифровых гигантов. С момента своего появления эта группа заняла львиную долю основных онлайн-рынков, включая электронную коммерцию, поиск, онлайн-рекламу и социальные сети.

### 1.3. Особенности цифровых рынков, которые могут привести к проблемам конкуренции

Если, с одной стороны, цифровизация привела к появлению новых рынков, перестройке старых и трансформации способов получения потребителями информации и совершения покупок, то эксперты в области науки, политики и права также утверждают, что некоторые цифровые платформы обладают устойчивой рыночной властью, отмечая особенности, которые характеризуют цифровые рынки и влияют на их эффективное функционирование.

К ним относятся:

- **Сильный сетевой эффект**, означающий, что по мере роста числа пользователей ценность платформы для пользователей увеличивается. В результате фирмы,



использующие цифровые платформы, получают значительные преимущества масштаба. Эти платформы работают на рынках с несколькими взаимосвязанными сторонами (например, потребители контента, генерирующие данные, рекламодатели, агрегаторы данных), каждая из которых имеет свою специфическую конкурентную динамику.

- **Существенная экономия на масштабе и объеме**, поскольку многие цифровые рынки характеризуются высокими постоянными затратами и низкими или нулевыми переменными затратами. Поэтому фирмы могут быстро наращивать масштабы, расширять географический охват или потенциально использовать свои активы на одном рынке для выхода на другой, создавая экосистемы.
- **Экосистемная экономика**, в которой компании могут стремиться использовать свою рыночную власть на одном рынке, например, с помощью стратегий навязывания принятия дополнительных обязательств и пакетные продажи, которые препятствуют конкуренции в цифровой “экосистеме” продуктов.
- **Зависимость от больших объемов пользовательских данных**, которые сложно воспроизвести и дорого анализировать.
- **Издержки переключения**, например, пользователи могут потратить время и усилия на создание профиля в социальной сети или репутации провайдера на биржевой платформе, которые они могут потерять при переключении. В результате пользователи могут оказаться “привязанными” к определенным услугам. Стоимость переключения также может быть увеличена за счет создания экосистем продуктов.
- **Часто важные права интеллектуальной собственности**, включая патенты, которые предоставляют владельцу ограниченную монополию на использование технологии или метода.
- **Низкие или нулевые цены**, связанные с бизнес-моделями, которые получают доход от сбора потребительских данных, продажи рекламы или использования отношений с клиентами для продажи “премиальных” или других платных продуктов. Эти бизнес-модели приобретают все большее значение: семь из десяти крупнейших мировых компаний предоставляют продукты и услуги по нулевой цене на цифровых рынках.
- **Прорывные инновации**, которые значительно снижают транзакционные и посреднические издержки и могут предлагаться вне установленных нормативно-правовых рамок, ограничивающих конкуренцию со стороны действующих компаний.
- **Вертикально-интегрированные и конгломератные бизнес-модели**, которые могут вызвать особые опасения в отношении антиконкурентного поведения, когда цифровые платформы выступают в качестве “привратников” между нижестоящими компаниями и их клиентами. Например, “привратники” могут стать предметом обеспокоенности в отношении конкуренции, если они предоставляют преимущества своим собственным операциям на нижнем уровне.

Хотя некоторые из этих характеристик, такие как сетевые эффекты или бизнес-модели с нулевой ценой, не являются новыми, они приобретают новое значение на цифровых рынках, что имеет значительные последствия для динамики рынка.

## 2. Вызовы для соблюдения антимонопольного законодательства и защиты конкуренции

Специфические особенности цифровых рынков, о которых говорилось выше, делают соблюдение антимонопольного законодательства и защиту конкуренции особенно сложными и комплексными.

Что касается соблюдения антимонопольного законодательства в сфере конкуренции, достаточно выделить некоторые специфические элементы, которые дополняют обычную запутанность антимонопольных расследований.

Картели традиционно ассоциировались с олигополистическими рынками, предлагающими однородные продукты или услуги, поскольку большое количество игроков или дифференцированные товары делали потенциальные горизонтальные соглашения нестабильными и трудно регулируемые. С появлением алгоритмов и смарт-контрактов стали доступны новые и более сложные инструменты для создания, мониторинга и поддержания картелей даже на фрагментированных рынках, а выявление и расследование стало более сложным для антимонопольных органов.

Конкуренция платформ, ключевая роль привратников, сетевая экономика и переломные эффекты в сочетании с тенденцией крупных цифровых компаний к “вторжению” на новые рынки часто делают различие между законной конкуренцией по существу и злоупотреблением доминирующим положением менее очевидным. Это приводит к ситуации “Давид против Голиафа”: профессиональные и финансовые ресурсы, которые антимонопольный орган может выделить на расследование, неизбежно ограничены, в то время как крупные цифровые платформы, вовлеченные в антимонопольные дела, имеют стимулы для привлечения огромных ресурсов. Более того, расследуемые стороны обычно обладают данными, которые могут пролить свет на их поведение, а в некоторых случаях и подтвердить обвинения.

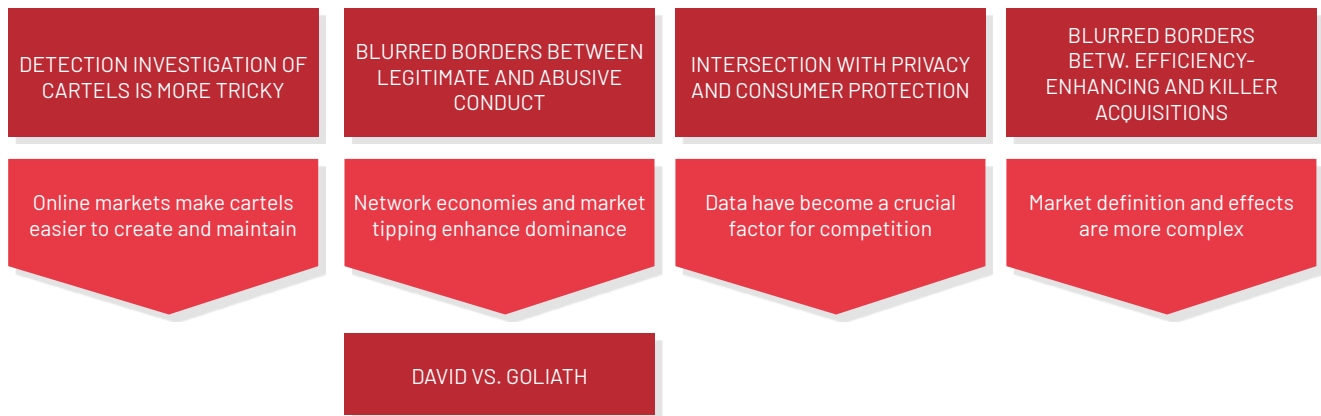
Появление сбора и обработки данных в качестве важнейшего актива для конкуренции на цифровых рынках поднимает вопросы, которые часто требуют целостного, междисциплинарного рассмотрения. Как следствие, антимонопольным органам может быть целесообразно поддерживать связь и сотрудничать с другими регулирующими органами, например, органами, регулирующими передачу данных и/или телекоммуникации, или органами по защите прав потребителей, чтобы учесть все интересы, стоящие на кону, и прийти к комплексному решению.

Наконец, когда речь идет о контроле за слияниями, антимонопольные органы часто сталкиваются с конгломератными эффектами, которые менее сложны для изучения, чем горизонтальные и вертикальные эффекты. На быстро меняющихся рынках границы и взаимосвязь между, казалось бы, различными услугами могут быть нечеткими, тем более, когда необходимо прогнозировать будущее развитие. К этому добавляются жаркие споры о реальной эффективности традиционных пороговых значений для уведомления,

основанных на обороте. На рынках, характеризующихся бизнес-моделями с нулевой ценой, где реальная ценность заключается в сборе данных и профилировании, способны

ли эти пороговые значения все еще охватить соответствующие транзакции?

Competition enforcement in digital markets



В то же время, защита конкуренции может иметь перестепенное значение на цифровых рынках. На самом деле, директивные органы могут принять решение о принятии мер по ограничению власти некоторых очень мощных цифровых операторов. В то время как антимонопольные органы не должны ставить под сомнение цели государственной политики, лежащие в основе регулятивных инициатив, в их обязанности и ответственность, безусловно, входит оказание поддержки политикам в определении мер, которые не вводят неоправданных или непропорциональных ограничений конкуренции. Директивным органам следует помнить, что определенные преимущества в краткосрочной перспективе могут обернуться серьезным ущербом в долгосрочной перспективе, если необоснованно нарушить равные условия игры.

Опять же, для антимонопольных органов это не так просто. Во-первых, обычно антимонопольные органы могут строить свои защитные мероприятия на основе прошлого опыта в отношении конкретного или соседнего рынка. Дело обстоит иначе, когда они обращаются к инновационным предприятиям, использующим новую бизнес-модель. Про-

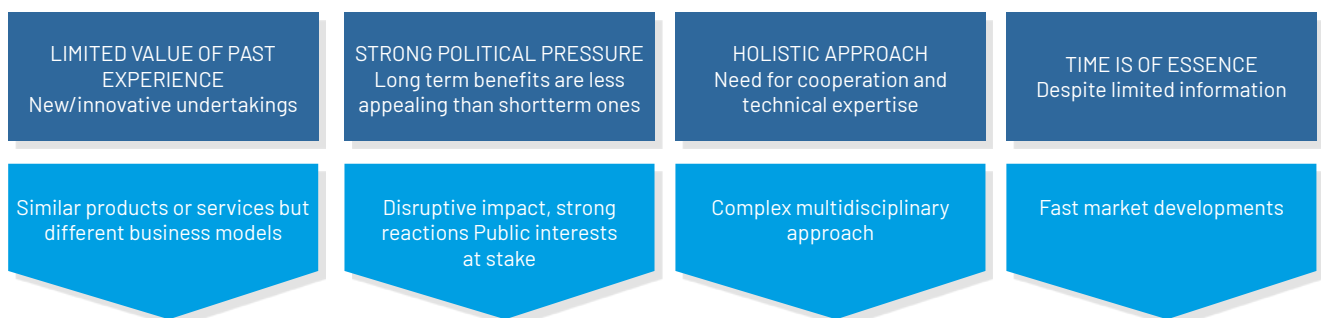
дукция или услуги, о которых идет речь, могут быть очень похожи на традиционные, но экономика, лежащая в их основе, совершенно иная.

Кроме того, адвокатирование часто происходит в неспокойных условиях, когда бизнес действующих компаний сильно нарушен, что имеет серьезные социальные последствия, например, для занятости. Это может привести к сильному политическому давлению на антимонопольные органы, которые должны найти правильные слова, чтобы быть услышанными и понятыми.

Как уже отмечалось, многогранный характер рассматриваемых вопросов может потребовать междисциплинарного подхода и последующей необходимости найти общий язык с другими государственными учреждениями, которые могут иметь различные приоритеты и чувствительность.

Наконец, быстрое развитие рынка требует оперативной реакции. Окно для эффективной защиты конкуренции может быть очень узким, и антимонопольным органам приходится искать компромисс между полной информированностью и своевременным консультированием.

Competition advocacy in digital markets





### 3. Возможные ответы

#### 3.1. Новые инструменты антимонопольного законодательства и подходы к регулированию

Бесспорно, инновации, привнесенные цифровизацией, привели к существенным потребительским выгодам на многих рынках, включая снижение цен, повышение доступности и удобства, увеличение разнообразия и появление совершенно новых продуктов. В то же время описанные выше характеристики рынка могут вызвать вопросы о том, как существующие нормативно-правовые базы могут адаптироваться к цифровизации и нужны ли дальнейшие действия со стороны политиков для того, чтобы цифровизация реализовала свой потенциал с точки зрения широких экономических выгод.

Одним из конкретных вопросов, на который было обращено внимание, является вопрос экономической концентрации на цифровых рынках. Мощные сетевые эффекты, издержки переключения, экономия за счет масштаба и растущее значение данных могут привести к тому, что на рынках будет доминировать одна фирма или небольшое число крупных компаний. Эти эффекты могут распространяться на всю экономику, вызывая опасения по поводу системных рисков, рынков труда, будущего инноваций и производительности, а также рентоориентированной активности (например, через лоббистскую деятельность).

С точки зрения конкуренции, большой - не всегда плохо, и конкуренция за динамику рынка может быть просто результатом структурных особенностей рынка. Лидирующая позиция на рынке может быть также результатом более высокой производительности, и факты показывают, что разрыв в производительности между ведущими фирмами и их конкурентами растет на некоторых рынках. Поэтому основной вопрос, который следует задать, - что происходит с интенсивностью конкуренции на цифровых рынках?

Согласно исследованиям ОЭСР, ряд показателей свидетельствует о том, что интенсивность конкуренции на цифровых рынках снижается. В частности, маржа (мера рыночной власти) растет, создание новых компаний сократилось, а доля доходов крупных фирм в цифровых секторах растет. Это говорит о том, что цифровые рынки могут быть менее конкурентными и более подвержены устойчивой рыночной власти, чем в прошлом, и склонны к перелому, возможно, в результате:

- **Антиконкурентного поведения**, например, когда действующая фирма использует свое положение для исключения конкурентов с рынка или приобретает потенциальных новых конкурентов просто для того, чтобы не допустить их продукцию на рынок.
- **Искажения конкуренции в результате регулирования**, позволяющего фирмам, занимающим доминирующее положение, сохранять доминирующее положение по причинам, не связанным с привлекательностью их продукции для потребителей.
- **Особенностей спроса или предложения, препятствующих вхождению новых фирм или расширению бизнеса конкурентами доминирующих фирм**, включая очень сильные сетевые эффекты или экономию от масштаба и объема, информационную асимметрию

между фирмами и потребителями, издержки переключения или поведенческие предубеждения потребителей (например, низкая склонность к переключению на однозначно лучшие предложения).

Конкурентное давление имеет решающее значение для цифровизации, чтобы обеспечить вышеописанные преимущества за счет стимулирования производительности и инноваций, а также поощрения низких цен и высокого качества. Существует множество доказательств того, что конкуренция связана с широкими макроэкономическими преимуществами, включая повышение производительности труда, экономический рост и снижение неравенства в доходах.

Некоторые проблемы, связанные с динамикой цифровых рынков, вполне укладываются в контекст соблюдения антимонопольного законодательства, а именно в отношении антиконкурентного поведения и слияний, приводящих к устойчивому рыночному влиянию. Однако антимонопольным органам, возможно, придется адаптировать свои аналитические инструменты к уникальным условиям цифровых рынков, включая многосторонность и бизнес-модели с нулевой ценой. Возможно, им также придется столкнуться с новыми теориями ущерба, которые могут не вписываться в установленные рамки и для применения которых потребуются законодательные или, по крайней мере, аналитические изменения. Кроме того, они должны адаптировать свои процессы, чтобы соответствовать скорости развития цифровых рынков и обеспечить тщательное рассмотрение потенциально антиконкурентного поведения.

Другие проблемы цифровых рынков не могут быть решены антимонопольными органами, по крайней мере, напрямую. Размер и сфера влияния крупных цифровых компаний на различных рынках заставили некоторых обратить внимание на возможность системных рисков, рентоориентированную активность (например, через лоббистскую деятельность) и неравенства. Хотя активная конкуренция на рынках может снизить каждый из этих рисков, правоприменительная практика и антимонопольная политика в целом могут быть не готовы к тому, чтобы бороться с ними в лоб.

Многие проблемы находятся в серой зоне между этими двумя категориями - другими словами, не всегда ясно, что может быть рассмотрено антимонопольными органами, а что нет. Антимонопольные органы начали изучать самые разные вопросы - от засилья крупных компаний на рынке труда до защиты частной жизни потребителей. Эти усилия включают как правоприменительную деятельность, так и более широкую политику в области конкуренции и информационно-разъяснительную работу. В дальнейшем антимонопольным органам необходимо будет определить границы правоприменения в сфере конкуренции и уточнить, в каких случаях для решения того или иного вопроса лучше подходят другие регулирующие органы, например, органы по защите прав потребителей. Также был сделан ряд предложений по созданию новых цифровых регуляторов. Эти регулирующие органы могут способствовать развитию конкуренции вне традиционных рамок антимонопольного регулирования и преследовать дополнительные политические цели, действуя, по сути, как отраслевой регулятор. Однако даже если антимонопольные органы не будут участвовать в обеспече-

нии соблюдения этих новых норм, они должны играть определенную роль в защите проконкурентного регулирования.

В ответ на эти опасения по поводу конкуренции на цифровых рынках, несколько юрисдикций провели исследования, чтобы оценить необходимость адаптации существующих основ конкурентной политики к цифровизации. Результатом этих исследований стали конкретные предложения по реформированию, которые включают:

- создание **новых режимов регулирования** цифровых рынков (например, новых ex-ante мер, направленных на назначенные фирмы-“привратники”).
- **более агрессивное применение** некоторых видов ущерба (например, злоупотребление доминирующим положением через практики предпочтения собственных товаров и услуг).
- **новые подходы к правоприменению** (например, перенос бремени доказывания того, что определенные виды поведения не являются ущербными, на доминирующие фирмы).
- **корректировки контроля за слияниями** (например, изменение порогов уведомления о слиянии для выявления антиконкурентных приобретений начинающих конкурентов).
- **адаптация аналитических инструментов** (таких как многосторонние рынки) и особое внимание к продвижению инноваций, выбору потребителя и динамичной конкуренции.

### 3.2. Нормативные инициативы

Многие страны взяли на вооружение традиционные инструменты защиты конкуренции, увеличили технический потенциал органов власти и сделали приоритетным правоприменение на цифровых рынках. Кроме того, признавая структурные особенности цифровых рынков, которые могут привести к концентрации, многие юрисдикции пошли дальше традиционных инструментов, предложив или реализовав дополнительные инициативы по регулированию, которые применяются конкретно к ограниченному кругу компаний, обычно включая крупнейшие онлайн-платформы. Хотя эти нормативные акты существенно различаются, они часто включают:

- **Меры по решению проблем, связанных с данными**, включая обязательства по предоставлению конкурентам доступа к важным наборам данных и реализации мер по переносимости данных и операционной совместимости.
- **Меры по решению проблемы воспринимаемого “привратнического” статуса онлайн-платформ**, включая меры по ограничению практики предпочтения собственных товаров и услуг и пакетных продаж.
- **Меры, устанавливающие обязательства по прозрачности и честной деловой практике**, включая обязательные кодексы поведения, а также требования по прозрачности алгоритмов, рекламной практики и сбора данных.
- **Дополнительные требования к слияниям**, включая обязательство целевых фирм информировать регулирующие органы обо всех соответствующих слияниях и приобретениях.

Несмотря на то, что такие нормативно-правовые акты преследуют общую цель развития конкуренции в Интернете и имеют общие черты, предлагаемые меры существенно различаются в разных юрисдикциях. Фрагментированный законодательный ландшафт для платформ несет издержки как для компаний, так и для потребителей, увеличивает неопределенность и может препятствовать инновациям, повышающим благосостояние. Более того, поскольку крупнейшие онлайн-платформы расположены по всему миру, последствия регулирования в одной юрисдикции могут распространиться на другие области. Согласованный глобальный подход повысит эффективность регулирования и обеспечит сохранение конкурентоспособности цифровых рынков, возможность конкуренции и вклад в экономическое благосостояние.

В ОЭСР мы считаем, что широкие **расхождения могут поставить под угрозу эффективность новых усилий по регулированию** в этой области, и мы призываем к международному сотрудничеству, по мере возможностей. В конце концов, все эти предложения имеют одни и те же основные цели и проблемы, связанные с цифровыми рынками. Это также предполагает, что есть возможность достичь согласия по некоторым ключевым принципам, в частности, по необходимости сохранения конкурентности рынков. Мы предлагаем **три базовых принципа**:

- **Во-первых**, более быстрое и всестороннее решение проблемы антиконкурентного поведения крупных игроков;
- **Во-вторых**, рассмотрение более широкого спектра проблем конкуренции при слияниях, включая приобретение начинающих конкурентов и роль данных в формировании рыночной власти; и
- **В-третьих**, рассмотрение новых подходов к регулированию, способствующих динамизму рынка, таких как обязательная переносимость данных и интероперабельность.

В то же время, регулирование не должно налагать чрезмерное бремя, сдерживать инвестиции или затруднять выход на рынки и рост новых инновационных компаний - все это было бы контрпродуктивно.

Здесь важен принцип **соразмерности**: регулирование, как и правоприменение, должно быть соразмерно фактическому или потенциальному ущербу для рынков и потребителей и не должно быть направлено против компаний без достаточных оснований.

Мы также должны выявлять и поощрять возможности для укрепления конкурентной политики помимо новых мер регулирования. Например, **антимонопольные органы нуждаются в необходимых ресурсах и инструментах для поддержки конкурентных цифровых рынков**. В некоторых юрисдикциях это может потребовать внесения изменений в законодательство, чтобы обновить оценки, которые органы могут делать в отношении слияний или антиконкурентного поведения. Директивным органам следует также рассмотреть возможность использования “мягких” инструментов, таких как исследования рынка, которые позволяют органам власти улучшить наше понимание конкуренции на цифровых рынках, а также возможность использования

антимонопольными органами широкого набора политических рычагов для решения любых проблем.

#### 4. Предложения для молодых антимонопольных органов

Существует как минимум четыре основные инициативы, которые могут предпринять молодые (и менее опытные) антимонопольные органы, чтобы убедиться, что они должным образом подготовлены к сложным цифровым рынкам.

- 1. Продвигать знания и культуру конкуренции.** Положительные результаты правоприменения и адвокации конкуренции требуют как внутренней компетенции, так и внешней поддержки. Внутренние знания можно укрепить путем наращивания потенциала, как по основным и традиционным понятиям - чтобы опираться на прочный фундамент, - так и по конкретным цифровым вопросам. Другие инициативы могут дополнить эти усилия, включая наем экспертов по цифровым технологиям и рассмотрение возможности внесения изменений в институциональную структуру. Параллельно внешняя поддержка может быть усилена за счет информационно-разъяснительных инициатив, направленных на разъяснение (нередко логически обоснованных) преимуществ конкуренции различным заинтересованным сторонам - от бизнес-сообщества до правительства, от СМИ до широкой общественности.
- 2. Участвуйте в сотрудничестве.** Как уже упоминалось, вопросы конкуренции на цифровых рынках требуют комплексного подхода. Междисциплинарное сотрудничество с другими национальными ведомствами (по защите конфиденциальности, защите прав потребителей, отраслевыми регуляторами) обеспечивает дополнительные перспективы. В то же время, региональное и международное сотрудничество с другими антимонопольными органами может стать ценным ресурсом. Родственные ведомства могут стать важным источником информации и помочь обеспечить наиболее целесообразное распределение дел, способствуя при этом последовательности и взаимной вежливости решений.
- 3. Усилить инструментарий конкуренции.** Ряд инициатив может повысить эффективность работы ведомства. В некоторых юрисдикциях были внесены поправки в национальное законодательство о конкуренции, в частности, для того, чтобы лучше фиксировать соответствующие слияния, точнее оценивать рыночную власть, эффективнее выявлять картели или лучше собирать и обрабатывать огромное количество данных.
- 4. Рассмотрите возможность проведения исследований рынка.** Исследования рынка требуют значительных ресурсов и могут занять много времени, но являются мощным инструментом для лучшего понимания ключевых секторов. Если исследования проведены должным образом, они позволяют проводить

более достоверную, основанную на фактах защиту и более обоснованное правоприменение. В некоторых случаях даже нет необходимости выделять значительные ресурсы: информативные исследования рынка по нескольким цифровым темам были проведены передовыми антимонопольными органами за последние несколько лет, и они полностью доступны.

#### 5. Выводы

В последние годы цифровые рынки поставили перед антимонопольным законодательством и политическими системами серьезные задачи. Многие устоявшиеся теории ущерба и основные концепции будут жизненно важны для обеспечения динамичности и инновационности цифровых рынков. Антиконтурные слияния, соглашения между конкурентами и вертикальные ограничения могут причинить такой же вред на цифровых рынках, как и на традиционных - более того, некоторые особенности цифровых рынков могут усилить этот вред. В то же время потребуется глубокое понимание особенностей конкурентной динамики на цифровых рынках, повышенное внимание к потенциальным новым формам неправомерного поведения и вреда от слияний, а также индивидуальные средства правовой защиты. Также растет консенсус в отношении того, что, по крайней мере, некоторые элементы системы конкурентной политики должны быть скорректированы в ответ на цифровизацию.

В то время как рамки антимонопольного законодательства соответствуют вызовам, возникающим в связи с цифровизацией, органы власти стремятся к накоплению опыта и навыков, которые позволят им применять устоявшиеся принципы на быстро меняющихся и динамичных рынках. Изучаются новые теории ущерба и, при необходимости, применяются новые инструменты. Но антимонопольное правоприменение не может быть единственным инструментом в руках правительств.

Регулирование цифровых технологий должно быть направлено на поддержку конкурентных и инновационных рынков, а также на помощь потребителям в информированном и безопасном использовании цифровых платформ. В то же время, регулирование должно быть соразмерным, чтобы избежать подавления инноваций и обеспечить равные условия. Хотя юрисдикции могут применять различные подходы, исходя из своих конкретных обстоятельств, общие проблемы, возникающие в связи со все более крупными цифровыми платформами, которые выходят за пределы национальных границ, лучше всего решать коллективно путем сотрудничества и обмена нормативно-правовыми актами.

Поэтому предстоит проделать большую работу по решению проблем конкуренции на цифровых рынках и обеспечить соответствие существующей нормативно-правовой базы поставленной задаче. ОЭСР по-прежнему готова помогать нашим членам и партнерам в выполнении этой задачи.



## Переносимость данных: Расширение прав и возможностей пользователей при одновременном развитии конкуренции



**Андрас Молнар**

*аналитик по вопросам политики,  
ОЭСР*



**Кристиан Реймсбах-  
Кунатце**

*информационный экономист и  
аналитик по вопросам политики, ОЭСР*

Переносимость данных стала важным инструментом для расширения доступа к данным и обмена ими в рамках цифровых услуг и платформ. Она дает пользователям возможность играть более активную роль в повторном использовании своих данных и повышает операционную совместимость, что способствует развитию конкуренции и инноваций за счет снижения затрат на переключение и эффекта “блокировки”. Хотя переносимость данных может принести значительные преимущества, ее эффективность в развитии конкуренции зависит от условий передачи данных и от того, используют ли эти данные конкуренты. Меры по переносимости данных могут непреднамеренно снизить конкуренцию, устанавливая слишком широкие стандарты совместимости на быстро развивающихся рынках, а переносимость данных, позволяя передавать данные в несколько пунктов назначения, может также повысить риски цифровой безопасности и конфиденциальности. В данной статье представлены пять основных способов реализации соглашений о переносимости данных (т.е. отраслевая сфера, бенефициары, тип данных, юридические обязательства и способ действия).

Переносимость данных - это возможность пользователей требовать от держателя данных<sup>1</sup> передать им или третьей стороне данные о них в структурированном, общепринятом и машиночитаемом формате. (ОЭСР, 2021<sup>[1]</sup>). Переносимость данных позволяет пользователям (физическим и юридическим лицам) играть более активную роль в повторном использовании своих данных в цифровых сервисах и платформах. Она согласуется с принципом индивидуального участия в пересмотренной Рекомендации ОЭСР “Руководящие принципы, регулирующие защиту частной жизни и трансграничные потоки персональных данных” (далее “Руководящие принципы ОЭСР по защите частной жизни”), которая предусматривает, что физические лица “должны иметь право получить от контроллера данных или иным образом под-

тверждение того, располагает ли контроллер данными, относящимися к ним [и] чтобы им сообщались данные, относящиеся к ним, в разумные сроки; за плату, если таковая имеется, которая не является чрезмерной; разумным способом; и в легко понятной для них форме”. (ОЭСР, 2013<sup>[2]</sup>).

Когда переносимость данных используется для обеспечения связи систем друг с другом, она может обеспечить интероперабельность в целом за счет использования совместимых спецификаций, включая технические стандарты и интерфейсы прикладных программ (API) - программные спецификации, используемые для передачи данных в режиме реального времени между цифровыми услугами. Таким образом, переносимость данных стала также важным инструментом для расширения доступа к данным и обмена ими между цифровыми услугами и платформами, одновременно расширяя возможности пользователей и способствуя конкуренции и инновациям.

Несмотря на то, что переносимость данных может принести значительные преимущества, она также может нести определенные риски. В частности, хотя переносимость данных может повысить конкуренцию, инновации, основанные на данных, и выбор потребителей, она также может вызвать отсутствие стимулов для инвестиций и непреднамеренные негативные последствия для рыночных структур. Хотя переносимость данных может облегчить доступ к данным и обмен ими, передача данных в пункты назначения, которые не контролируются первоначальным держателем данных, может привести к рискам конфиденциальности и цифровой безопасности. Поэтому необходимо “поддерживать защиту персональных данных и неприкосновенности частной жизни путем оценки влияния соответствующих технологических тенденций и содействия нормативному и трансграничному сотрудничеству, а также доверию, инновациям и конкуренции на основе справедливой и ответственной практики работы с данными”, к чему призывает Декларация ОЭСР о надежном, устойчивом и инклюзивном цифровом будущем. (ОЭСР, 2022<sup>[3]</sup>)

<sup>1</sup> Термин “держатель данных” используется в данном отчете как более общий термин по отношению к термину “контроллер данных”. Последний предназначен для держателей персональных данных в соответствии с определением Руководства по конфиденциальности ОЭСР: “контроллер данных” означает сторону, которая, согласно национальному законодательству, компетентна принимать решения о содержании и использовании персональных данных, независимо от того, собираются, хранятся, обрабатываются или распространяются такие данные этой стороной или агентом от ее имени”.

## Переносимость данных: возможности и проблемы

Меры по переносимости данных обычно мотивируются тем, что они могут: 1) повысить конкуренцию и потребительский выбор и 2) облегчить потоки данных и обмен данными, обеспечивая при этом информационное самоопределение и укрепляя контроль и полномочия отдельных лиц в отношении данных, касающихся их. Однако эти преимущества также несут в себе значительные риски, которые необходимо учитывать разработчикам политики. Они варьируются от рисков и обязательств в области цифровой безопасности и конфиденциальности до возможных непреднамеренных негативных последствий для структуры рынка, которые могут препятствовать инвестициям и инновациям, связанным с данными.

Кроме того, реализация переносимости данных может повлечь за собой значительные затраты (на соблюдение требований) для держателя данных и потенциальных пользователей данных. Большинство затрат на обеспечение соответствия требованиям, как правило, являются одновременными расходами на внедрение переносимости данных, а не на текущую деятельность. Они могут включать в себя технические затраты на разработку безопасного API или доступ к нему; операционные затраты, связанные с получением согласия от других субъектов данных, когда данные относятся к нескольким сторонам; а также юридические затраты, такие как аудиторские проверки соответствия и нормативные штрафы.

## Повышение конкуренции и потребительского выбора

С точки зрения конкуренции, меры по переносу данных направлены на решение целого ряда широких проблем, связанных с динамикой конкуренции на онлайн-рынках, включая: блокировку потребителей, связанную с сетевыми эффектами, антиконкурентное поведение, обеспечиваемое вертикально-интегрированными и конгломератными бизнес-моделями, проблемы со стороны спроса, такие как инертность потребителей, и роль обратных связей с данными в снижении конкурентности рынка. Переносимость данных может также использовать цифровые технологии для развития конкуренции в конкретных секторах, таких как банковский сектор, энергетика и транспорт.

Меры по переносимости данных, направленные на развитие конкуренции, призваны снизить затраты на переключение пользователей и ограничения, связанные с попытками попробовать новые услуги. Это, в свою очередь, может стимулировать конкуренцию, облегчая новым участникам привлечение пользователей и потенциально снижая барьеры для входа, связанные с доступом к данным (на тех рынках, для которых ценны данные индивидуального уровня). Кроме того, переносимость данных может способствовать развитию конкуренции за пределами рынков, на которых данные были первоначально собраны, поскольку данный поток данных может иметь различные применения. В среднесрочной и долгосрочной перспективе этот эффект может даже позволить развиваться фирмам за пределами рынка, чтобы в конечном итоге бросить вызов действующим компаниям на рынке.

В тех случаях, когда она обеспечивает операционную совместимость посредством передачи данных в режиме реального времени между онлайн-услугами, переносимость данных может позволить пользователям использовать услуги нескольких поставщиков и сделать рынки более конкурентными. В зависимости от своей структуры меры по обеспечению операционной совместимости могут способствовать развитию конкуренции *между* цифровыми платформами (или экосистемами), позволяя пользователям сохранять сетевые эффекты при предоставлении новых услуг, и *внутри* цифровых платформ (или экосистем), позволяя пользователям смешивать и сочетать различные взаимодополняющие услуги от разных поставщиков.

Однако эффективность мер по переносу данных в отношении конкуренции может быть ограничена, если сфера применения данных слишком узка, если инициированные пользователями запросы на перенос данных недостаточны для создания эффекта масштаба, если нет существующих или потенциальных фирм, которые могли бы извлечь выгоду из данных, или если сетевые эффекты ограничивают ценность новых цифровых услуг независимо от обмена данными.

Кроме того, переносимость данных может создать риски с точки зрения прозрачности рынка (потенциально способствуя сговору) или усиления позиций доминирующих компаний за счет расширения их доступа к персональным данным (как конкурентов, так и потребителей, поскольку потребители могут охотнее предоставлять данные, если их можно перенести). Когда доминирующая цифровая платформа не сталкивается с конкурентами (включая потенциальных участников, обладающих достаточным потенциалом для конкуренции), эти меры могут быть более уместны для развития конкуренции на смежных и дополнительных рынках, чем для создания условий для появления конкурентов основной платформы. Таким образом, меры по переносу данных, если они применяются сами по себе с учетом целей конкуренции, возможно, следует рассматривать на рынках, где:

- Доступ к персональным данным обеспечивает конкурентную ценность для фирм-получателей;
- Некоторая конкуренция уже существует или ожидается (таким образом, сетевые эффекты и экономия от масштаба, обусловленная данными, не полностью исключают эффективную конкуренцию);
- Данные могут быть использованы в четко определенных приложениях и в стандартизированном формате;
- Данные, о которых идет речь, не связаны с существенными правами интеллектуальной собственности (ИС) или другими сложностями, связанными с правом собственности; и/или
- Потребителям удобно делиться данными, о которых идет речь, на разных платформах.

Меры, направленные на повышение операционной совместимости, например, путем обеспечения непрерывной передачи данных (тем самым повышая полезность данных для получателей и позволяя потребителям сохранять сетевой эффект при переходе на новую услугу), могут устранить некоторые ограничения, связанные с одноразовой (статической) переносимостью данных. Однако эти меры также сопряжены с рисками, поскольку без достаточного надзора и тщательной проработки они могут укрепить существующие технологии,



дестимулировать инвестиции и инновации, связанные с данными, и создать риски исключительного поведения или негласного сговора. Могут потребоваться асимметричные подходы (либо через антимонопольное правоприменение, либо через регулирование), обеспечивающие направление бремени на крупных действующих участников рынка и не создающие барьеров для входа новых компаний.

### **Облегчение потоков данных и обмена данными, обеспечивая при этом информационное самоопределение.**

Переносимость данных дает субъектам данных (т.е. лицам, идентифицированным или идентифицируемым через персональные данные) больше власти над своими данными (т.е. возможность попросить организацию проверить, есть ли у нее информация о них). Таким образом, переносимость данных может стать средством реализации принципа индивидуального участия в Руководстве по конфиденциальности ОЭСР, а также помочь устранить дисбаланс прав между потребителями и поставщиками цифровых услуг. В частности, возможность субъекта данных загрузить свои персональные данные, собранные контроллером данных, может повысить прозрачность и позволить субъектам данных определить, хотят ли они предпринять дальнейшие действия (такие как исправление или удаление).

Кроме того, возможность передачи персональных данных между контроллерами данных может помочь людям перейти от контроллера данных с низкими возможностями обеспечения конфиденциальности и управления данными к контроллеру с политикой и практикой, которые лучше соответствуют их ожиданиям в отношении конфиденциальности и управления данными. Переносимость данных также может защитить от потери или недоступности персональных данных в случае прекращения деятельности провайдера. Человек сможет запросить перевод к новому поставщику, а не терять историю своих клиентов и начинать все заново. Все это способствует информационному самоопределению пользователей.

Несмотря на возможные преимущества, потенциал переносимости данных для достижения информационного самоопределения не всегда реализуется. Преимущества расширения прав и возможностей могут быть обусловлены тем, насколько эффективно и безопасно может быть реализована переносимость данных. Например, передача данных может быть недостаточно безопасной или субъекты данных могут не знать, как новый контроллер данных может защитить их личные данные и частную жизнь. Поэтому необходимо четко определить обстоятельства, при которых держатель данных или получатель данных может быть привлечен к ответственности за инциденты.

Кроме того, существует риск того, что переносимость данных может способствовать чрезмерному сбору и чрезмерному обмену данными с новыми поставщиками услуг (включая службы сравнения). Как подчеркивалось выше, переносимость данных является средством сбора данных. Некоторые высказывали опасения, что на потребителей может быть оказано давление с целью заставить их предоставить свои данные другим дополнительным держателям данных, что может быть использовано против их интересов.

Часто приводимым примером является возможная просьба страховой компании к потребителю передать данные его социальной сети в качестве условия заключения договора. Такая склонность некоторых поставщиков услуг собирать и запрашивать больше данных в качестве условия заключения договора может также привести к повторному вмешательству контролеров персональных данных. Гал и Рубинфельд (Gal and Rubinfeld, 2019<sup>[4]</sup>) предупреждают: “Чем проще обмениваться данными, тем больше опасений, что частные данные попадут в другие руки”. Кроме того, Маккарти (MacCharthy, 2020<sup>[5]</sup>) утверждает, что “пользователи, которые доверяют свою информацию одной онлайн-компании, могут не хотеть делиться своими конфиденциальными данными со всеми потенциальными конкурентами”. Поэтому в данном контексте крайне важно подчеркнуть обязанность пользователей данных минимизировать использование данных, а также важность выбора форматов данных, которые могут повлиять на минимизацию данных.

Предоставление частным лицам права на переносимость данных, вероятно, влияет на право собственности и контроля организаций над данными, которые они собирают. Действительно, одним из основных обоснований переносимости данных является снижение блокировки и повышение конкуренции путем облегчения обмена данными в соответствии с предпочтениями пользователей. Однако в связи с этим возникают определенные вопросы. Каковы обязательства контролеров данных по обеспечению того, чтобы получатели имели адекватные процессы управления данными, безопасности и конфиденциальности? Когда, если вообще когда-либо, контролеры данных будут нести ответственность за неправильное обращение с данными получателей (особенно если контролеры просто выполняли просьбу субъекта данных о переносе данных)? Будут ли организации менее заинтересованы в надежном управлении рисками безопасности данных, если они чувствуют, что потеряли право собственности или контроль над ними? Как переносимость данных влияет на права организаций и пользователей в отношении данных, включая персональные данные? Эти проблемы реализации рассматриваются в следующем разделе.

### **Составление карты подходов к переносимости данных**

Инициативы по переносимости данных существенно различаются в разных юрисдикциях по своей природе, цели, сфере применения (т.е. кто имеет право на перенос данных и какие данные могут быть перенесены), техническим и юридическим требованиям и реализации. Несмотря на значительные различия, некоторые механизмы и инициативы по переносимости данных имеют ряд общих черт, которые отражают общие подходы к переносимости данных. Следующие пять ключевых параметров могут быть использованы для классификации механизмов и инициатив по переносимости данных. В совокупности они представляют собой таксономию, которую можно использовать для картирования и анализа инициатив по переносимости данных в частном и государственном секторах:

- **Отраслевой охват**, в том числе являются ли они отраслевыми или горизонтальными и, таким образом, потен-

циально направлены на всех держателей данных во всех секторах.

- **Бенефициары**, в том числе имеют ли право на переносимость данных только физические лица (т.е. отдельные граждане) или также юридические лица (т.е. предприятия).
- **Тип данных, на которые распространяются меры по переносимости данных**, в том числе ограничивается ли переносимость данных персональными данными и включает ли она добровольные, наблюдаемые или производные данные.
- **Правовые обязательства**, особенно степень, в которой переносимость данных является добровольной или обязательной, и если последняя, то является ли переносимость данных мерой регулирования *ex ante* или *принудительным действием ex post*.
- **Принцип работы**, или способы передачи данных, отражающие степень, в которой передача данных ограничивается или включает специальные (одноразовые) загрузки данных в машиночитаемых форматах (рассматривается как “переносимость данных 1.0”), специальные прямые передачи данных другому держателю данных (“переносимость данных 2.0”) или передачи данных в реальном времени (непрерывные) между держателями данных, что обеспечивает совместимость между их цифровыми услугами (“переносимость данных 3.0”).

### Отраслевой охват

Существует основное различие между общими межотраслевыми или горизонтальными подходами к переносимости данных и отраслевыми подходами. Общие межотраслевые или горизонтальные подходы к переносимости данных включают Общий регламент ЕС по защите данных (GDPR), Закон Калифорнии о конфиденциальности потребителей (CCPA) от 2018 года и Закон Калифорнии о правах на конфиденциальность (CPR) от 2020 года. И наоборот, к секторальным подходам относятся Инициатива открытого банкинга Соединенного Королевства и Директива о платежных услугах для платежных предприятий в Европейском союзе (PSD2). Последние наиболее часто используются для критически важной инфраструктуры, включая финансовые услуги (открытый бандинг и Вторая директива ЕС о платежных услугах от ноября 2015 года [PSD2]), транспорт и мобильность (Регламент ЕС о транспортных средствах от мая 2018 года), энергетику (например, Директива ЕС об электроэнергетике от 2019 года) и здравоохранение (например, HIPAA).

Австралийское право на потребительские данные (CDR) также в основном используется для критической инфраструктуры, хотя в этом отношении его лучше всего можно классифицировать как гибридный подход. CDR реализуется на отраслевом уровне на основе требований, определенных

с участниками рынка (в основном в инфраструктурных секторах, таких как энергетика, банковское дело и телекоммуникации). Однако это горизонтальная структура, которая обеспечивает общий подход в разных секторах. В соответствии со стратегической оценкой CDR, CDR движется в направлении “целевых наборов данных” (Правительство Австралии, 2022<sup>[6]</sup>). Результаты стратегической оценки определяют “открытые финансы” как вероятную следующую приоритетную область для расширения CDR. Предполагается, что открытые финансы будут включать наборы данных из различных секторов, включая общее страхование, пенсию по выслуге лет, карточно-расчётные услуги и поставщиков услуг небанковского кредитования.

Горизонтальные инициативы по переносимости данных обычно сосредоточены на конкретном типе данных, в основном персональных данных. Другими словами, “не существует прав на [переносимость] данных, которые гарантировались бы во всех секторах для всех типов данных”. (Specht-Riemenschneider, 2021<sup>[7]</sup>). В анализе законодательной базы по переносимости данных в Европейском Союзе (ЕС), CERRE (Streef, Kramer and Senellart, 2020<sup>[8]</sup>) аналогичным образом показывает, что горизонтальные инициативы по переносимости данных сосредоточены либо на персональных данных, либо на неперсональных данных (Таблица 1), причем антимонопольное законодательство во многих отношениях является исключением. С другой стороны, отраслевые инициативы по переносимости данных обычно охватывают целый ряд типов данных.

Существуют определенные причины для принятия отраслевых, а не горизонтальных подходов к переносимости данных. Например, отраслевые подходы могут лучше учитывать специфические правовые, организационные и технические требования отдельных секторов, учитывая, что требования к передаче данных могут различаться как по типу данных, так и по секторам. Тем не менее, межсекторальные подходы могут более эффективно способствовать обмену данными как между секторами, так и внутри них. Это становится возможным, поскольку некоторые отрасли могут не иметь достаточных стимулов для самостоятельной разработки системы обмена данными, ориентированной на пользователей. Кроме того, отраслевые подходы могут создавать асимметрию. В таких случаях некоторые предприятия могут выступать в качестве “привратников” данных, в то время как другие могут быть обязаны делиться своими данными. В качестве примера можно привести пересмотренный PSD2, который позволяет небанковским организациям получать доступ к платежным данным клиентов, давших согласие, если они авторизованы в качестве сторонних провайдеров. Однако банкам не предоставляется аналогичный доступ к сопоставимым наборам данных, что может привести к недобросовестной конкуренции (de la Mano and Padilla, 2018<sup>[9]</sup>; Di Porto and Ghidini, 2020<sup>[10]</sup>; Kerber, 2021<sup>[11]</sup>).

Таблица 1. Правовые основы ЕС для переносимости и обмена данными

	Персональные данные	Неперсональные данные
Горизонтальный	Ст. 20 GDPR - Право на переносимость данных	Ст. 16 Директива о цифровом контенте - Обязательства торговца в случае расторжения договора Ст. 6 Положения о свободном потоке данных - Перенос данных
Отраслевой	ст. 66(4) и 67(3) - Вторая директива о платежных услугах (PSD2)	
	Инициатива открытого банковского обслуживания в Великобритании	
	Art. 61 Положения об автотранспортных средствах (2018) - Доступ к информации о диагностике, ремонте и техническом обслуживании транспортных средств	
	ст. 23(2) Новая директива по электроэнергетики	

Источник: (Streeel, Kramer and Senellart, 2020<sup>[8]</sup>).

Учитывая различия в их отраслевой сфере, а также их различные цели, такие как защита частной жизни и данных, инновации и расширение прав потребителей, поддержка конкуренции и правоприменение, меры по переносу данных могут потребовать межведомственного сотрудничества между различными регулирующими органами и политиками. В частности, речь идет о сотрудничестве между правоприменительными органами, отвечающими за конкуренцию, неприкосновенность частной жизни и защиту прав потребителей. В тех случаях, когда переносимость данных реализуется на отраслевом уровне (например, открытые банковские услуги), могут быть затронуты и другие сферы регулирования. Сотрудничество между различными политиками будет особенно ценным с точки зрения предотвращения непредвиденных последствий мер по переносимости данных и разработки наиболее подходящего подхода к надзору. Кроме того, учитывая, что опыт применения этих мер ограничен, особенно ценным будет обмен опытом между регуляторами и юрисдикциями. Поэтому правительствам необходимо спланировать, какой регулирующий орган будет осуществлять основной надзор за инициативой, чтобы обеспечить эффективность, упорядоченность процессов и благоприятные результаты.

### Бенефициары

В большинстве инициатив по переносимости данных основное внимание уделяется отдельным лицам как единственному бенефициару права на переносимость данных. Это отражает общее обоснование большинства инициатив по переносимости данных, а именно желание расширить права и возможности отдельных лиц, в частности потребителей. Это особенно характерно для систем обеспечения конфиденциальности и защиты данных, включающих право на переносимость данных, таких как GDPR ЕС и CCPA/CPRA.

Однако более поздние инициативы также позволяют пользователям более широкого профиля (включая организации) требовать от контроллера данных передачи их данных самому пользователю или третьей стороне. Например, австралийский закон CDR распространяет это право на определенные предприятия. Более конкретно, законодательство определяет одну из трех категорий субъектов как "потребители CDR", к которым могут относиться отдельные предприятия. Потребители CDR могут обладать правами доступа к данным, хранящимся у держателей данных (другая

категория субъектов), и направлять эти данные аккредитованным получателям данных (третья категория субъектов).

Аналогичным образом, Регламент ЕС о свободном потоке данных (FFDR) (Европейский Союз, 2018<sup>[12]</sup>) способствует переносимости данных, не являющихся персональными, в отношениях между коммерческими организациями (B2B). "Регламент поручает Комиссии содействовать разработке кодексов поведения ЕС для облегчения переноса (неперсональных) данных в структурированном, общепринятом и машиночитаемом формате, включая открытые стандартные форматы" (Streeel, Kramer and Senellart, 2020<sup>[8]</sup>). Цель FFDR, помимо прочего, состоит в том, чтобы облегчить профессиональным пользователям переход от одного поставщика облачных услуг к другому. Европейская комиссия работает с заинтересованными сторонами над "содействием саморегулированию в этой области, поощряя провайдеров к разработке кодексов поведения в отношении условий, при которых пользователи могут перемещать данные между поставщиками облачных услуг и обратно в свою собственную ИТ-среду". (Европейский союз, 2018<sup>[12]</sup>).

Отмечая "ограниченную эффективность саморегулируемых систем, разработанных в ответ [на FFDR], и общую недоступность открытых стандартов и интерфейсов", а также необходимость "принять набор минимальных нормативных обязательств для поставщиков услуг по обработке данных, чтобы устранить договорные, экономические и технические барьеры для эффективного переключения между услугами по обработке данных", Европейская комиссия (Европейская комиссия, 2022<sup>[13]</sup>) предложила Закон о данных (опубликован 23 февраля 2022 года). Закон о данных содержит ряд соответствующих положений о переносимости данных, например, положение о дальнейшем переключении между облачными и краевыми услугами и устранении существующих эффектов блокировки (в частности, статья 29). Он также будет направлен на улучшение операционной совместимости в отношении создания общих европейских пространств данных, где это необходимо (Европейская комиссия, 2022<sup>[13]</sup>).

Закон о данных будет дополнен Законом о цифровых рынках (DMA) (принят 19 июля 2022 года), который также включает обязательства по переносимости данных. В частности, DMA предусматривает обязанность назначенных привратников обеспечивать эффективную переносимость данных (см. статью 6(9) DMA). В параграфе 59 DMA подробно описано обоснование этого обязательства и то, как оно

должно выполняться, чтобы быть эффективным. В нем также указано, что это обязательство дополняет право на переносимость данных в соответствии с GDPR (Европейская комиссия, 2022<sup>[13]</sup>). Статьи 6(10) и 6(11) DMA (и соответствующие перечисления фактов) также имеют значение. Статья 6(10) предусматривает бесплатный доступ бизнес-пользователей к данным, связанным с их услугами, в режиме реального времени, а статья 6(11) предусматривает обмен данными для ранжирования, запросов, кликов и просмотров (при условии анонимизации персональных данных) на справедливых, разумных и недискриминационных условиях (FRAND).

### **Данные, в отношении которых действуют соглашения о переносимости данных**

Инициативы по переносимости данных могут существенно отличаться по своему охвату, особенно в отношении того, какие данные следует сделать переносимыми. Работа по расширению доступа к данным и обмена ими и управлению данными показала, что разработчики политики не должны рассматривать данные как монолитную сущность, а скорее должны различать различные типы данных. (ОЭСР, 2015<sup>[14]</sup>; ОЭСР, 2019<sup>[15]</sup>). Инициативы по переносимости данных также должны будут (в той мере, в какой они этого еще не делают) проводить различие между различными типами данных для удовлетворения интересов различных заинтересованных сторон. В контексте переносимости данных ОЭСР (ОЭСР, 2019<sup>[15]</sup>) проводит различие между:

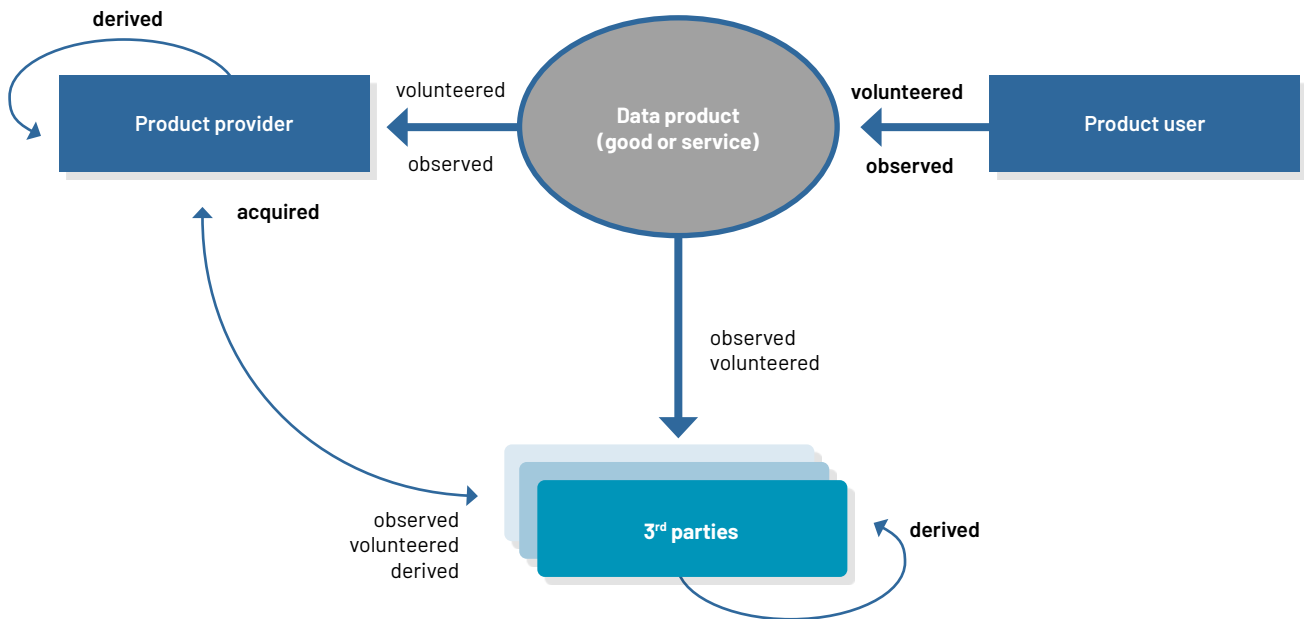
- **Добровольными (или переданными, внесенными или предоставленными) данными** - это данные, предоставляемые людьми, когда они явно делятся информацией о себе или других. Примерами могут служить ввод информации о кредитной карте для покупок в Интернете или создание профиля в социальной сети.
- **Наблюдаемыми данными, которые** создаются в процессе деятельности по сбору и регистрации данных. В отличие от добровольных данных, где субъект данных активно и целенаправленно делится своими данными, роль субъекта данных в случае наблюдаемых данных пассивна; активную роль играет контроллер данных.

Примерами наблюдаемых данных являются данные о местоположении сотовых мобильных телефонов и данные о поведении пользователей Интернета.

- **Производными (или выводными, или вменными) данными, которые** создаются процессами анализа данных, включая данные, “созданные достаточно “механическим” способом с использованием простых рассуждений и базовой математики для выявления закономерностей”. (ОЭСР, 2014<sup>[16]</sup>). В этом случае активную роль играет обработчик данных. Субъекты данных, как правило, мало осведомлены о том, какие выводы делаются о них. Примерами производных данных являются кредитные баллы, рассчитываемые на основе финансовой истории человека.
- **Приобретенными (или купленными, или лицензированными) данными, которые** получают от третьих сторон на основании коммерческих контрактов или лицензий (например, когда данные приобретаются у брокеров данных) или другими некоммерческими способами (например, когда данные приобретаются в рамках инициатив открытого правительства). В результате договорные и другие юридические обязательства могут повлиять на повторное использование и совместное использование данных.

Приведенные выше категории не исключают друг друга. Эта классификация отражает степень участия различных заинтересованных сторон в создании данных и признает, что участие заинтересованных сторон может происходить в разное время. Сюда входят случаи, когда пользователи (потребители и предприятия) взаимодействуют с продуктом данных (товаром или услугой), таким как социальная сеть или портативное интеллектуальное медицинское устройство (Рисунок 1.). Инициативы по переносимости данных, как правило, сосредоточены в основном на добровольных данных и, в некоторой степени, на наблюдаемых данных. Сохраняется некоторая неопределенность в вопросе о том, должны ли наблюдаемые данные подпадать под действие прав переносимости.

Рисунок 1. Продукты данных и различные пути возникновения данных



**Примечание:** Стрелки обозначают потенциальные потоки данных между различными участниками и продуктом данных (товаром или услугой). Тип данных выделен жирным шрифтом, чтобы указать момент создания данных.

**Источник:** (ОЭСР, 2019<sup>[15]</sup>).

Право на переносимость данных, закрепленное в статье 20 EU GDPR, например, распространяется только на персональные данные, “предоставленные” субъектом данных при наличии двух конкретных правовых оснований для законности обработки (т.е. данные, собранные с согласия, или когда обработка необходима для исполнения договора, стороной которого является субъект данных, или для принятия мер по просьбе субъекта данных до заключения договора). Европейский совет по защите данных (EDPB), который одобрил прежнее мнение Рабочей группы по статье 29 (принятое 27 октября 2017 года), включает в объем “данных, предоставленных субъектом данных” как (i) данные, предоставленные с согласия физического лица, так и (ii) данные, предоставленные физическим лицом в силу использования услуги или устройства, “из наблюдения за его деятельностью” (“наблюдаемые данные”). Однако в него не должны включаться персональные данные, которые являются умозаключением или производными, к которым относятся персональные данные, созданные поставщиком услуг (например, результаты алгоритмов).

В австралийском CDR соответствующий министр определяет классы данных, которые будут доступны для обмена данными в конкретном секторе, если потребитель пожелает этого. В настоящее время требуется делиться только “добровольными” или “наблюдаемыми данными”. В зависимости от отрасли, тип данных, предоставляемых потребителям, может существенно отличаться, отражая специфические для отрасли риски и требования. Например, в банковском секторе держатели данных обязаны предоставлять данные о финансовых продуктах, таких как кредитные и дебетовые карты, депозитные и транзакционные счета, а также данные

об ипотечных кредитах. Держатели данных могут предоставлять дополнительные данные на добровольной основе.

### Юридические обязательства и принудительные действия

Режимы переносимости данных можно классифицировать в зависимости от того, является ли переносимость данных регулятивной мерой *ex ante* или правоприменительной мерой *ex post*. Меры по переносу данных, как правило, относятся к первому типу, за исключением тех, которые реализуются в контексте механизмов обеспечения конкуренции (ОЭСР, 2021<sup>[17]</sup>). В последнем случае переносимость данных может стать предметом или средством защиты в рамках теории причинения ущерба в рамках антимонопольного законодательства. Для этого должны быть выполнены несколько условий, включая важность данных или доступа к платформе, отсутствие технически и юридически осуществимых обходных путей (таких как извлечение данных) и способность фирм, обладающих рыночной властью, извлечь выгоду из предполагаемого нарушения.

Ухудшение переносимости данных (или функциональной совместимости) может быть методом реализации антиконкурентных стратегий сжатия маржи, пакетирования или переключения затрат, и, таким образом, может рассматриваться в рамках процедур злоупотребления доминирующим положением или слияния. Условия рынков цифровых платформ в некоторых случаях могут лучше соответствовать этим теориям, чем теориям доступа к данным на основе основных объектов. Однако, возможно, будет сложно оценить эти теории в случаях, когда ранее не существовало договоренностей о переносимости или совместимости. Также могут возникать сговоры между участниками рынка



с целью сдерживания входа на рынок путем выборочного обеспечения совместимости. В более широком смысле переносимость данных и операционная совместимость могут рассматриваться как средства правовой защиты для устранения фундаментальных рыночных условий, вызывающих обеспокоенность конкурентов в делах о злоупотреблениях и слияниях. Антимонопольные органы в некоторых юрисдикциях также навязывают или рекомендуют меры по обеспечению переносимости и операционной совместимости в ходе изучения рынка, рыночных исследований и информационно-разъяснительной деятельности.

Преимуществом решения проблем операционной совместимости и переносимости через правоприменение в области конкуренции и изучение или расследование рынка является сосредоточение внимания на ущербе конкуренции и источнике этого ущерба, например, доминирующей фирме. Кроме того, средства защиты конкуренции могут быть гибко разработаны в соответствии с ситуацией на конкретном рынке и адаптированы по мере развития рынка. Однако эти средства защиты потребуют существенного надзора, что может стать серьезной проблемой для органов власти в плане разработки и мониторинга.

Учитывая эти проблемы, возможным альтернативным подходом может быть регулирование *ex ante*, особенно если регулирование ориентировано на конкретный сектор, и в нем участвует отраслевой регулятор, обеспечивающий надзор и разрешение споров. Такой подход также может быть более быстрым и превентивным, чем правоприменение в сфере конкуренции. Примерами регулятивного подхода являются регулирование защиты данных, открытые банковские услуги (которые используются для обеспечения возможности использования услуг нескольких поставщиков, совершения покупок, комбинирования и подбора), а также предлагаемые новые меры, направленные на цифровые платформы-«привратники».

### Методы работы

Переносимость данных обычно характеризуется предоставлением данных в структурированном, общепринятом и машиночитаемом формате. Тем не менее, структурированные и машиночитаемые данные могут быть предоставлены пользователю несколькими различными способами. Обычно это включает следующие два механизма:

- **(Ad hoc) загрузки**, при которой данные хранятся (в общепринятом машиночитаемом формате) и предоставляются в режиме онлайн (например, через веб-сайт). Однако даже при использовании общепринятых машиночитаемых форматов не гарантируется совместимость данных и, следовательно, повторное использование данных в различных системах. (ОЭСР, 2019<sup>[15]</sup>). Эти форматы могут обеспечить синтаксическую переносимость данных, т.е. передачу «данных из исходной системы в целевую систему с использованием форматов данных, которые могут быть декодированы в целевой системе». (ОЭСР, 2019<sup>[15]</sup>). Однако они не гарантируют семантической совместимости данных, определяемой как «передача данных целевой системе таким образом, чтобы смысл модели данных был понятен целевой системе в контексте предметной области». В дополнение

к общему машиночитаемому формату данных, семантическая совместимость данных требует взаимно понимаемых онтологий и метаданных для обеспечения общего смысла данных. Кроме того, загрузка данных обычно подходит только для одноразового доступа, но не для постоянного переноса данных в режиме реального времени.

- **API**: Поскольку приложения все больше полагаются на данные, доступ к ним без вмешательства человека становится крайне важным. API позволяют поставщикам услуг сделать свои цифровые ресурсы (например, данные и программное обеспечение) доступными через Интернет. Таким образом, API обеспечивают беспрепятственное взаимодействие различных участников, их технологий и услуг, обеспечивая постоянный перенос данных в режиме реального времени. Владельцы данных могут реализовать ряд ограничений через API для лучшего контроля использования своих данных, включая средства обеспечения синтаксической и синтетической переносимости. Владельцы данных также могут контролировать доступ на основе личности пользователей API, а также масштаба и объема используемых данных (в том числе с течением времени). Они даже могут контролировать степень, в которой информация, полученная из данных, может раскрывать чувствительную/личную информацию. И последнее, но не менее важное: специализированный API может уменьшить предполагаемую необходимость «извлечение данных» (или «анализ экранных данных»), что требует от пользователей предоставления третьим лицам доступа к их онлайн-счету и «извлечения» данных из онлайн-интерфейса, а в некоторых случаях и выполнения транзакций от имени клиента. Таким образом, режимы переносимости данных, использующие преимущества API, могут повысить безопасность и доверие, лежащие в основе передачи данных.

Рассматривая способы предоставления данных, включая механизмы этих операций, инициативы по переносимости данных можно разделить на категории в зависимости от того, в какой степени они поощряют или предписывают принятие вышеуказанных механизмов для обеспечения переносимости данных.

Задержка между запросом пользователя и передачей данных является еще одним соображением. Например, статья 12(3) GDPR требует, чтобы держатель исходных данных предоставил субъекту данных информацию о действиях, предпринятых в ответ на запрос «без неоправданной задержки» и в любом случае в течение одного месяца после получения запроса субъекта данных. Этот месячный срок может быть продлен максимум до трех месяцев в сложных случаях, если субъект данных был проинформирован о причинах такой задержки в течение одного месяца после первоначального запроса. В отличие от этого, CCPA требует, чтобы предприятия, получившие проверяемый запрос от потребителя:

*незамедлительно приняли меры по раскрытию и бесплатной доставке потребителю его личной информации (...) по почте или в электронном виде, причем в случае предоставления информации в электронном виде она должна быть в переносимом и, насколько это*

*технически возможно, легко используемом формате, позволяющем потребителю беспрепятственно передать эту информацию другой организации. (Гражданский кодекс Калифорнии, раздел 1798.100[d])*

В качестве другого примера PSD2 предусматривает следующее:

*(t) поставщик платежных услуг по обслуживанию счета должен: (...) (b) немедленно после получения платежного поручения от поставщика услуг по инициированию платежей предоставить или сделать доступной всю информацию об инициировании платежной операции и всю доступную поставщику услуг по обслуживанию счета информацию о выполнении платежной операции поставщику услуг по инициированию платежей.*

Механизмы переносимости данных могут также различать типы получателей данных, в частности, должны ли сторонние получатели данных быть аккредитованы для получения данных. Австралийский CDR, например, ограничивает участие сторонних контролеров данных, которые продемонстрировали особые меры безопасности для обеспечения безопасности любых персональных данных, которые они получают (OAIC, 2021<sup>[18]</sup>). Чтобы иметь возможность получать потребительские данные, сторонние получатели данных должны быть аккредитованы Австралийской комиссией по конкуренции и защите прав потребителей (ACCC). После получения аккредитации они называются “аккредитованными получателями данных” (АПД) или “аккредитованными провайдерами” и могут “использовать фирменный знак CDR, чтобы потребители могли узнать, что предприятие способно безопасно получать их данные и управлять ими в соответствии с правилами и гарантиями системы CDR”. (OAIC, дата не указана<sup>[19]</sup>).

## Заключение

Даже если используются общепринятые машиночитаемые форматы, в отсутствие общих стандартов совместимость может быть не гарантирована. API - спецификации программного обеспечения, используемые для облегчения связи и обмена данными между информационными системами - могут помочь реализовать необходимые гарантии, в том числе для управления идентификацией, и уменьшить необходимость “извлечения данных”. Необходимо провести дополнительную работу по разработке общих стандартов для улучшения операционной совместимости. В частности, правительствам следует продвигать стандарты переносимости данных и, при наличии соответствующих условий, требования к операционной совместимости. Доверенные третьи стороны могут помочь внедрить эти стандарты.

Значительные различия между инициативами по переносу данных, в том числе в отношении их цели, сферы применения (кто имеет право на перенос данных; какие данные могут быть перенесены, в том числе в случаях, когда данные относятся к третьим лицам; чьи данные должны быть перенесены), внесли значительную неопределенность для участников рынка и пользователей. Это усугубляется не-

предельностью, связанной с ответственностью, например, обстоятельствами, при которых держатель данных или получатель данных могут быть привлечены к ответственности за инциденты, нарушающие права на неприкосновенность частной жизни или ПИС.

Свободная передача персональных данных может увеличить потоки персональных данных, но также увеличивает проблемы цифровой безопасности и конфиденциальности. Необходимо внести ясность в обстоятельства, при которых держатель или получатель данных может быть привлечен к ответственности за инциденты. Для разъяснения вопросов ответственности и обязательств необходимо повысить уровень осведомленности. В частности, правительствам следует повышать осведомленность общественности о преимуществах переносимости данных. Это должно прояснить ответственность и обязательства поставщиков и получателей исходных данных. Это также должно укрепить межведомственное сотрудничество и координацию в сфере правоприменения.

Большинство затрат на обеспечение соответствия, связанных с переносимостью данных, как правило, являются единовременными расходами на их внедрение, а не на текущую деятельность. Они могут включать технические затраты на разработку или доступ к защищенному API; транзакционные издержки, связанные с получением согласия от других субъектов данных, когда данные относятся к нескольким сторонам; и юридические издержки, такие как аудиты соответствия и штрафы регулирующих органов. Доверенные сторонние посредники могут стимулировать создание новых бизнес-моделей вокруг переносимости данных, которые снижают затраты на транзакции и соблюдение нормативных требований. Это может включать помощь в снижении затрат держателей и получателей данных на обеспечение совместимости с различными технологическими спецификациями и затрат на создание многочисленных связей данных для обеспечения переносимости, стандартов, интероперабельности и совместимости.

Однако расширение роли посредников будет способствовать централизации схем передачи данных, что потенциально создаст риски, связанные с конкуренцией, конфиденциальностью и защитой прав потребителей. Необходим анализ, чтобы лучше понять потенциальные последствия такой централизации и необходимость пересмотра критериев “надежного” посредника.

И последнее, но не менее важное: инициативы по переносимости данных затрагивают вопросы на стыке конкуренции, конфиденциальности и защиты прав потребителей. В тех случаях, когда переносимость данных реализуется на отраслевом уровне (например, открытый банкинг), могут быть затронуты и другие сферы регулирования. Поскольку инициативы по переносимости данных могут охватывать несколько областей регулирования, правительствам необходимо планировать, какой регулятор будет осуществлять основной надзор за инициативой, чтобы обеспечить эффективность, упорядоченность процессов и благоприятные результаты. Также растет потребность в сотрудничестве в различных областях регулирования и политики.

## Ссылки

- Apple (2022), “Transfer a Copy of Your iCloud Photos Collection to Another Service”, вебстраница, <https://support.apple.com/en-us/HT208514> (по состоянию на xxx xx 2021). [27]
- Australian Government (2022), *Consumer Data Right - Strategic Assessment Outcomes*, <https://treasury.gov.au/publication/p2022-242997>. [6]
- BEIS (2018), *Implementing Midata in the Domestic Energy Sector: Government Response to the Call for Evidence*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/729908/midata-energy-sector-government-response.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/729908/midata-energy-sector-government-response.pdf). [24]
- BIS (2012), *midata: Government response to 2012 consultation*, Department for Business Innovation & Skills, Government of the United Kingdom, [http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/34700/12-1283-midata-government-response-to-2012-consultation.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/34700/12-1283-midata-government-response-to-2012-consultation.pdf). [22]
- BIS (2012), *midata: Impact Assessment for midata*, Department for Business Innovation & Skills, Government of the United Kingdom, [http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/32689/12-944-midata-impact-assessment.pdf](http://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/32689/12-944-midata-impact-assessment.pdf). [21]
- BIS (2011), *Better Choices: Better Deals – Consumers Powering Growth*, Department for Business Innovation & Skills, Government of the United Kingdom. [20]
- Center for Medicare and Medicaid Services (2018), *Blue Button 2.0 Implementation Guide*, website, <https://bluebutton.cms.gov/assets/ig/index.html> (по состоянию на 1 марта 2021 г.). [36]
- de la Mano, M. and J. Padilla (2018), “Big tech banking”, *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 14/4, pp. 494-526, <https://doi.org/10.1093/joclec/nhz003>. [9]
- Di Porto, F. and G. Ghidini (2020), ““Access Your Data, You Access Mine” – Requiring Data Reciprocity in Payment Services”, *International Review of Intellectual Property and Competition Law*, Vol. 30/7/51. [10]
- DTP (n.d.), *Data Transfer Project*, website, <https://datatransferproject.dev/> (по состоянию на 1 марта 2021 г.). [31]
- European Commission (2022), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on contestable and fair markets in the digital sector”, *Digital Markets Act*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=COM%3A2020%3A842%3AFIN>. [38]
- European Commission (2022), “Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on harmonised rules on fair access to and use of data”, *Data Act*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022PC0068>. [13]
- European Union (2018), *Regulation (EU) 2018/1807 of the European Parliament and of the Council of 14 November 2018 on a framework for the free flow of non-personal data in the European Union*, European Union, Brussels, <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1807/oj>. [12]
- Gal, M. and D. Rubinfeld (2019), *Data Standardization*, <https://www.nyulawreview.org/issues/volume-94-number-4/data-standardization/>. [4]
- Github (n.d.), *google/data-transfer-project*, вебстраница, <https://github.com/google/data-transfer-project> (accessed on 1 March 2021). [32]
- Government of the United Kingdom (2013), *Enterprise and Regulatory Reform Act 2013*, legislation.government.uk, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/contents>. [23]
- Graham-Jones, P. and R. Panchadsaram (5 February 2013), “Introducing Blue Button+”, Health IT Buzz, Consumer Engagement Blog, <http://www.healthit.gov/buzz-blog/consumer/introducing-blue-button>. [35]
- Gross, C. (4 May 2021), “CPRA vs. CCPA: What’s the difference? 6 key changes to understand”, A-Lign Blog, <https://a-lign.com/cpra-vs-ccpa/> (по состоянию на 28 июня 2021 г.). [30]
- HSS (2020), *Proposed Modifications to the HIPAA Privacy Rule to Support, and Remove Barriers to, Coordinated Care and Individual Engagement*, 45 CFR Parts 160 and 164, Department of Health and Human Services, Office for Civil Rights, Washington, DC, <http://www.hhs.gov/sites/default/files/hhs-ocr-hipaa-nprm.pdf>. [28]
- IAPP (2021), “The California Privacy Rights Act of 2020”, webpage, <https://iapp.org/resources/article/the-california-privacy-rights-act-of-2020/> (accessed on 21 June 2021). [29]
- Kerber, W. (2021), “From (horizontal and sectoral) data access solutions towards data governance systems”, *Joint Discussion Paper Series in Economics*, No. 40-2020, Universities of Aachen · Gießen · Göttingen Kassel · Marburg · Siegen. [11]
- MacCharthy, M. (2020), *Should policymakers slay the tech titans or force them to behave?*, <https://apolitical.co/solution-articles/en/should-policymakers-slay-the-tech-titans-or-force-them-to-behave>. [5]
- Microsoft et al. (2019), *Data Transfer Project*, <https://datatransferproject.dev/>. [33]
- MyData Global (n.d.), “About”, webpage, <https://mydata.org/about/organisation/> (по состоянию на 12 марта 2021 г.). [34]
- OAIC (2021), “CDR Privacy Safeguard Guidelines”, webpage, <http://www.oaic.gov.au/consumer-data-right/cdr-privacy-safeguard-guidelines/> (по состоянию на xx xx 2021). [18]
- OAIC (n.d.), “CDR participants”, webpage, <http://www.oaic.gov.au/consumer-data-right/cdr-participants/> (по состоянию на 29 июня 2021 г.). [19]
- OECD (2022), *Declaration on a Trusted, Sustainable and Inclusive Digital Future*, <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0488>. [3]
- OECD (2021), “Data portability, interoperability and digital platform competition”, *OECD Competition Committee Discussion Paper*, <http://www.oecd.org/daf/competition/data-portability-interoperability-and-digital-platform-competition-2021.pdf>. [17]
- OECD (2021), *Mapping Data Portability Initiatives, Opportunities and Challenges*, <https://www.oecd.org/publications/mapping-data-portability-initiatives-opportunities-and-challenges-a6edfab2-en.htm>. [1]
- OECD (2019), *Enhancing Access to and Sharing of Data: Reconciling Risks and Benefits for Data Re-use across Societies*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/276aaca8-en>. [15]
- OECD (2015), *Data-Driven Innovation: Big Data for Growth and Well-Being*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264229358-en>. [14]
- OECD (2014), *Summary of OECD Expert Roundtable Discussion on “Protecting Privacy in a Data-driven Economy: Taking Stock of Current Thinking”*, Directorate for Science, Technology and Industry, OECD, Paris, <http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=dsti/iccp/reg%282014%293&doclanguage=en>. [16]
- OECD (2013), *The OECD Privacy Framework*, [https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd\\_privacy\\_framework.pdf](https://www.oecd.org/sti/ieconomy/oecd_privacy_framework.pdf). [2]
- Solid (n.d.), “About Solid”, вебстраница, <https://solidproject.org/about> (по состоянию на xx xx 2021). [37]

- Specht-Riemenschneider, L. (2021), “Data Access Rights - A Comparative Perspective”, in *Data Access as a Means to Promote Consumer Interests and Public*. [7]
- Streel, A., J. Kramer and P. Senellart (2020), *Making data portability more effective for the digital economy*, <https://cerre.eu/publications/report-making-data-portability-more-effective-digital-economy/>. [8]
- Tsotsis, A. (2010), *Facebook Now Allows You to “Download Your Information”*, <https://techcrunch.com/2010/10/06/facebook-now-allows-you-to-download-your-information/?guccounter=1>. [26]
- Willard, B. (20 July 2018), “Introducing Data Transfer Project: An open source platform promoting universal data portability”, Блог Google с открытым исходным кодом, <https://opensource.googleblog.com/2018/07/introducing-data-transfer-project.html>. [25]

# Цифровизация, данные и платформы - последствия для конкурентной политики



**Торбьёрн Фредрикссон**

*руководитель Сектора электронной коммерции и цифровой экономики, Отдел технологий и логистики, ЮНКТАД*



**Тереза Морейра**

*руководитель Сектора конкуренции и потребительской политики, Отдел международной торговли и сырьевых товаров, ЮНКТАД*

## 1. Особенности развивающейся цифровой экономики

Пандемия COVID-19 сопровождалась ускорением цифровизации экономической и социальной деятельности. Использование электронной коммерции и других аспектов цифровой торговли возросло и, похоже, в значительной степени сохраняется.<sup>2</sup> Увеличение зависимости от цифровых решений также наблюдается в росте использования цифровой торговли, телемедицины, телеработы и онлайн-образования. Между тем, обмен данными был необходим для разработки вакцин против коронавируса в рекордно короткие сроки. Однако возможности использования цифровых технологий по-прежнему значительно различаются, в результате чего увеличивается цифровой и экономический разрыв.

Расширение цифровой экономики обусловлено двумя основными факторами: цифровыми данными и цифровыми платформами. За последнее десятилетие или около того значительно расширились возможности сбора, использования и анализа огромных объемов машиночитываемой информации (цифровых данных) практически обо всем. Цифровые данные возникают из цифровых следов личной, социальной и деловой активности, происходящей на различных цифровых платформах. Согласно одному из прогнозов, глобальный IP-трафик в 2022 году превысит весь интернет-трафик до 2016 года.<sup>3</sup> И все же это только начало цифровой трансформации. Поскольку все больше людей и предприятий выходят в Интернет, а также с ростом использования интернета вещей (IoT), больших данных и искусственного интеллекта (AI), ожидается, что трафик данных будет продолжать расти.

Второй движущей силой является платформизация. Появилось множество цифровых платформ, использующих бизнес-модели, основанные на данных, и разрушающих существующие отрасли. Рост платформ напрямую связан с их способностью собирать и анализировать цифровые данные, что дает им значительное конкурентное преимущество в получении денежной выгоды от цифровой экономики, основанной на данных, и трансграничных потоков данных.<sup>4</sup>

## 2. Данные имеют значение

От того, как мы обращаемся с данными, во многом зависит способность мира достичь Целей устойчивого развития (ЦУР). При правильном подходе данные, передаваемые внутри стран и между ними, могут помочь в решении многих основных проблем глобального развития, таких как изменение климата, пандемия заболеваний и продовольственная безопасность. В противном случае существует высокий риск того, что экономика, управляемая данными, приведет к увеличению разрывов и неравенства.

Развитие и политические последствия сбора и использования данных зависят от типа данных: персональные или неперсональные, частные или государственные, для коммерческих или государственных целей и т.д. Сформировалась совершенно новая “цепочка создания стоимости данных”, включающая фирмы, которые поддерживают сбор данных, получение информации из данных, хранение данных, анализ и моделирование. Создание стоимости возникает, когда данные преобразуются в цифровой интеллект и монетизируются посредством коммерческого использования. Контроль над доступом к данным является стратегически важным в этом контексте. Неудивительно, что бизнес-модели, ориентированные на данные, внедряются не только цифровыми платформами, но и, все чаще, ведущими компаниями в различных секторах.

## 3. Две страны доминируют на рынке платформ

Сетевые эффекты в сочетании с доступом к данным и экономией на масштабе и объеме привели к монополистическим тенденциям и огромной рыночной власти крупнейших мировых цифровых платформ. Они укрепляют свои позиции различными способами, включая стратегические приобретения других компаний, расширение своего влияния на новые сектора, лоббирование законодателей и вступление в стратегические партнерства с традиционными секторами.<sup>5</sup> Например, в сфере слияний и поглощений (M&A) стартапов, активно работающих в сегменте ИИ, в период с января 2016 года по

<sup>2</sup> См. “Кризис COVID-19: Обострение необходимости преодоления цифрового неравенства”, [https://unctad.org/system/files/official-document/dtlinf2020d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/dtlinf2020d1_en.pdf).

<sup>3</sup> См. Cisco, 27 ноября 2018 года, Cisco прогнозирует, что в ближайшие пять лет IP-трафик будет больше, чем за всю историю Интернета.

<sup>4</sup> ЮНКТАД, Доклад о цифровой экономике 2021: Трансграничные потоки данных и развитие: По ком поток данных (Женева и Нью-Йорк, 2021).

<sup>5</sup> ЮНКТАД, Доклад о цифровой экономике 2019: Создание и захват стоимости: Последствия для развивающихся стран (Женева и Нью-Йорк, 2019) и ЮНКТАД. Вопросы конкуренции в цифровой экономике. Записка секретариата ЮНКТАД. TD/B/C.I/CLP/54. Совет по торговле и развитию.



январь 2021 года было отмечено 308 сделок M&A на сумму 28,4 млрд долларов. Пятерку крупнейших компаний-покупателей в этот период составили Apple, Google, Microsoft, Facebook и Amazon, которые вместе провели четверть всех сделок.<sup>6</sup>

Ведущие платформы в основном базируются в США и Китае, на которые в совокупности приходится 90 процентов стоимости рыночной капитализации крупнейших компаний в 2021 году. К ним относятся, в частности, Alibaba, Amazon, Apple, Facebook (Meta), Google (Alphabet), Microsoft и Tencent, которые стратегически инвестируют во все звенья глобальной цепочки создания стоимости данных: сбор данных через пользовательские сервисы платформ; передачу данных через подводные кабели и спутники; хранение данных (центры обработки данных); анализ, обработку и использование данных, например, с помощью искусственного интеллекта.

Соединенные Штаты и Китай занимают видное место в цифровой экономике и по другим показателям. Вместе на них приходится половина всех гипермасштабных центров обработки данных в мире, самые высокие темпы внедрения 5G в мире, 94% всего финансирования стартапов ИИ за последние пять лет и 70% ведущих исследователей ИИ в мире.<sup>7</sup>

Растущая мощь цифровых платформ имеет глобальные последствия. Это привело к высокой концентрации глобального рынка в определенных сегментах цифровой экономики, таких как поиск, социальные сети, облачные хранилища, мобильные приложения и электронная коммерция. На платформы также приходится растущая доля глобального дохода от цифровой рекламы. С 2015 по 2022 год совокупная доля пяти платформ выросла с 50 процентов до более чем 70 процентов.<sup>8</sup>

#### 4. Последствия для конкурентной политики

Учитывая сетевые эффекты и тенденцию к концентрации рынка в цифровой экономике, конкурентная политика должна была сыграть важную роль в решении проблем, вызванных рыночной властью доминирующих платформ. С 2019 года мнения экспертов по вопросам конкуренции и правоприменителей изменились в пользу поправок к антимонопольному законодательству и регулированию *ex ante*, в дополнение к сбору и анализу данных в ходе расследований и использованию исследований рынка и некоторых новых инструментов.<sup>9</sup> Необходимость адаптации существующих механизмов к особенностям цифрового рынка основана на недостаточности измерения ущерба для потребителей в виде более высоких цен. Анализ должен быть расширен, чтобы

рассмотреть, например, вопросы защиты данных и конфиденциальности, поскольку они все чаще пересекаются, а потребители требуют усиления защиты данных. Растет число юрисдикций, принимающих законодательство о защите данных, и существует острая необходимость в сотрудничестве между антимонопольными органами и органами по защите данных, цели которых не всегда совпадают.<sup>10</sup>

Кроме того, в настоящее время существует консенсус в отношении того, что платформы должны регулироваться *ex ante*, чтобы устранить определенные виды поведения, влияющие на конкуренцию и потребителей, такие как практика предпочтения собственных товаров и услуг, и предотвратить злоупотребления. Справедливый и прозрачный доступ микро-, малых и средних предприятий (ММСП) к цифровым платформам также был определен после вспышки пандемии как основная проблема возрождения ММСП после COVID-19.<sup>11</sup> В связи с глобальным и трансграничным характером цифровых платформ международное сотрудничество в области применения законодательства о конкуренции имеет решающее значение, особенно для развивающихся стран с менее опытными антимонопольными органами, которые должны в полной мере изучить совместные действия по решению общих проблем в рамках региональных структур, а именно существующих региональных экономических организаций.<sup>12</sup>

Какой бы вариант ни был выбран, развивающимся странам необходимо совершенствовать свою политику и правовую базу, чтобы укрепить свой потенциал для эффективной борьбы с антиконкурентным поведением цифровых платформ путем сочетания правоприменения, соответствующего регулирования и инструментов мягкого права. Усилия на региональном и международном уровнях должны продолжать стимулировать обмен информацией и знаниями и коллективные ответные меры, когда это возможно.

#### Выводы

Цифровизация на основе данных носит разрушительный характер и меняет природу рынков и бизнес-моделей. Это ставит перед политиками не только в области антимонопольного законодательства и политики, но и в других областях новые задачи по эффективному реагированию на новые реалии. Это касается, например, политики в области рынка труда, образования, предпринимательства, интеллектуальной собственности, данных и инфраструктуры. Справиться с необходимостью корректировки политики в таком широком спектре областей одновременно - это сложная задача для

ю, Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, Восемнадцатая сессия, Женева, 10-12 июля 2019 года.

6 ЮНКТАД, Доклад о цифровой экономике 2021: Трансграничные потоки данных и развитие: По ком поток данных (Женева и Нью-Йорк, 2021).

7 Там же.

8 Там же.

9 ЮНКТАД Законодательство, политика и регулирование в области конкуренции в цифровую эпоху. Записка секретариата ЮНКТАД, TD/B./C.I/CLP/57 Совет по торговле и развитию, Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции, Восемнадцатая сессия, Женева, 7-9 июля 2021 года.

10 Итоговый доклад ЮНКТАД 2022 Данные и цифровизация для развития, Неделя электронной коммерции 2022, заседание высокого уровня по цифровым платформам, конкуренции и защите данных (организованное ЮНКТАД), 15-16.

11 ЮНКТАД Влияние пандемии COVID-19 на микро-, малые и средние предприятия - проблемы доступа на рынок и политика конкуренции (UNCTAD/DITC/CLP/2021/3), февраль 2022 года.

12 Т. Moreira, 2021, "Международное сотрудничество в области применения законодательства о конкуренции: Является ли региональное сотрудничество лучшим вариантом для развивающихся стран?". Предисловие I Concurrences N° 3-2021, [www.concurrences.com](http://www.concurrences.com); Т. Moreira, 2021, Роль конкурентной политики в процессе восстановления экономики после кризиса пандемии COVID-19: выводы ЮНКТАД, Журнал антимонопольного регулирования, 9(3):407-412.

любого правительства, но особенно для правительств стран с менее развитой экономикой.

Большинство развивающихся стран имеют относительно молодые и небольшие антимонопольные органы с ограниченными ресурсами для рассмотрения дел о конкуренции против глобальных компаний в условиях все более концентрированной мировой экономики. Принятие регулирования ex ante может помочь в создании более предсказуемой структуры для платформ и связано с сильным мониторингом рынка и активным правоприменением со стороны антимонопольных органов и других регулирующих органов, что позволит им лучше бороться с неправомерным поведением на цифровых рынках. Учитывая ограниченность ресурсов антимонопольных органов в ряде развивающихся стран, стоит задуматься о том, как региональное и международное

сотрудничество может усилить имеющиеся инструменты, укрепить их позиции и в конечном итоге привести к более активным действиям.

Для обеспечения более инклюзивных и устойчивых результатов цифровой трансформации очень важно, чтобы сообщество развития увеличило свою поддержку в области цифровизации для развития. К сожалению, имеющиеся данные о доле финансирования программы “Содействие торговле”, направляемой на цифровые технологии, свидетельствуют о том, что в 2020 году она выровнялась на уровне 2,7% от общего объема, а не продолжит расти.<sup>13</sup> В ближайшие годы необходимо уделить особое внимание многочисленным аспектам разработки политики для обеспечения более инклюзивных и устойчивых результатов цифровизации.

13 ЮНКТАД (2022). *Программа электронной коммерции и цифровой экономики: Обзор за 2021 год*.

## Регулировать или не регулировать: извечный вопрос в цифровую эпоху<sup>14</sup>



**Джулия Андерсон**  
Младший экономист,  
Стратегия и реализация  
политики, ЕБРР

*Большие технологические платформы ставят новые задачи в области конкуренции. Но традиционный антимонопольный подход слишком медлителен для быстро развивающихся цифровых рынков. Чтобы ускорить процесс, ЕС и Великобритания решили регулировать крупные платформы. Подходит ли этот подход для всех стран?*

Глагол “to google” переводится на столько языков, сколько существует языков в Восточной Европе и Центральной Азии. Гуглится по-украински, а googăli по-румынски, гуглање по-македонски. Эти неологизмы являются лингвистическими маркерами укрепляющегося экономического факта: известность Google и других крупных технологических игроков (глобальных и местных) во всем регионе<sup>15</sup>.

### Проблемы конкуренции на цифровых рынках

Долгое время политики не особенно беспокоились по поводу высокой концентрации на цифровых рынках<sup>16</sup>. Они полагали, что цифровые чемпионы сталкиваются с конкуренцией “за рынок”, то есть с конкуренцией со стороны внешних игроков, стремящихся стать завтрашними победителями. В конце концов, Facebook обогнал MySpace. Google обогнал AltaVista. Nokia когда-то выглядела недостижимой.

Но конкурентная динамика первых дней Интернета, похоже, больше не сохраняется. Если первенство AltaVista длилось один год (а MySpace - три года), то для Google и Facebook прошло уже десятилетие. Высокая доля рынка - справедливая награда за изобретательность и упорный труд. Но в условиях цифровизации экономики лидерство может быстро превратиться в несомненное господство.

Массы данных, дешевые технологии машинного обучения и отточенные бизнес-модели закрепили лидирующие позиции, предоставив невероятную возможность в одностороннем порядке устанавливать коммерческие условия и положения (например, исключать, взимать высокую плату, манипулировать рейтингами). Такая власть делает пользователей платформы уязвимыми для злоупотреблений.

Антимонопольные органы по всему миру сегодня считаются с состоянием цифровой концентрации. В США ФТК утверждает, что Facebook незаконно приобрел инновационные фирмы, чтобы избежать конкуренции. В Турции и ЕС Google был уличен в злоупотреблении своим доминирующим положением на рынке в качестве поисковой системы путем предоставления незаконных преимуществ собственному сервису покупок. В Индии антимонопольные органы начали расследование в связи с заявлениями о том, что Google использовал свое доминирующее положение для получения преимущества на рынке смарт-телевизоров<sup>17</sup>.

### Пределы применения антимонопольного законодательства

На новых и сложных цифровых рынках антимонопольные расследования, как правило, являются длительными и ресурсоемкими. Аналитическими столпами антимонопольных дел являются определение рынка и оценка доминирующего положения на рынке. И то, и другое, как известно, трудно установить на многосторонних цифровых рынках: то, что может представлять собой рынок на одной стороне платформы (например, пользователи услуг потокового воспроизведения музыки), может не иметь четкого определения рынка на другой (например, издатели музыки в Интернете). Тот факт, что многие цифровые товары предоставляются бесплатно (например, услуги электронной почты), также ставит под сомнение традиционные ценовые методы оценки рыночной власти. Сложность цифровых дел только усугубляет значительную асимметрию в технологиях, ресурсах и знаниях между крупными технологическими игроками и антимонопольными органами.

Примеры, подобные делу о сервисе покупок Google, иллюстрируют ограниченность антимонопольного подхода на цифровых рынках. Расследование этого дела заняло у Европейской комиссии семь лет (и еще несколько лет в судах). К тому времени, когда Комиссия вынесла свое решение, бизнес-модель Google значительно изменилась. А для пострадавших конкурентов ущерб уже был нанесен: на быстро меняющихся рынках семь лет - это целая жизнь.

Еще одним ограничением антимонопольного подхода является специфичность средств защиты конкуренции для конкретных компаний, которые плохо приспособлены для решения общерыночных проблем. На цифровых рынках системные сбои подпитывают многие из проблемных практик больших технологий, включая поведенческие предубеждения. Рассмотрим тенденцию выбора по умолчанию: на устройствах, где Google является поисковым браузером по умолчанию, 97% поисковых запросов выполняется в Google.

<sup>14</sup> Содержание данной публикации отражает мнения отдельных авторов и не обязательно отражает точку зрения ЕБРР.

<sup>15</sup> Глобальные крупные технологии доминируют на рынках веб-поиска, онлайн-рекламы и социальных сетей, в то время как отечественные лидеры стремятся захватить рынки электронной коммерции и веб-порталов. Данные по Центральной Азии отсутствуют. Источник: Amazon Alexa, Zenith, IAB Europe.

<sup>16</sup> Справочные разделы в основном основаны на материалах Anderson and Mariniello (2021), ‘Regulating big tech: the Digital Markets Act’, Bruegel. Доступно на сайте <https://www.bruegel.org/blog-post/regulating-big-tech-digital-markets-act>.

<sup>17</sup> <https://www.nytimes.com/2021/07/29/technology/google-turkey-regulators.html>

На устройствах, где по умолчанию используется Bing, 86% поисковых запросов выполняется на Bing<sup>18</sup>. Принуждение одной платформы к изменениям мало что дает для того, чтобы другие цифровые игроки сделали то же самое.

## Нормативная альтернатива

Стремясь преодолеть ограничения антимонопольного законодательства, ЕС и Великобритания приняли решение о регулировании цифровых рынков (Закон о цифровом рынке (DMA) в ЕС и Подразделение цифрового рынка (DMU) в Великобритании). Это подразумевает создание специализированного подразделения в ЕС и антимонопольных органах ЕС, которому поручено обеспечить соблюдение ряда обязательств для крупных технологических игроков. Обязательства включают разрешение небольшим службам обмена сообщениями взаимодействовать с крупными технологическими компаниями (например, WhatsApp и iMessage). Новые правила также ограничат предустановленное программное обеспечение на компьютерах и телефонах, среди прочих мер.

Регулирующий подход менее точен, чем антимонопольное правоприменение, но он более быстрый и надежный. Задавая четкие правила с самого начала и создавая специализированный орган, регулятивный подход устраняет проблемы на начальном этапе, позволяя появляться новым конкурентам и не позволяя большим технологиям убивать инноваторов. Он также обеспечивает быстрое и далеко идущее вмешательство в случае нарушений: правила безостановочно касаются всех крупных технологических игроков.

## Где (и когда) регулировать?

По словам Фредерика Джени, председателя Комитета по конкуренции ОЭСР, «дела о цифровых платформах являются типичными и не зависят от страны», то есть проблемное поведение, выявленное в этих делах, влияет на пользователей одинаково везде<sup>19</sup>. То же самое нельзя сказать о полномочиях и ресурсах антимонопольных органов: они зависят от страны и, конечно, не везде одинаковы.

Антимонопольные органы в странах Восточной Европы и Центральной Азии молоды и работают с меньшими ресурсами, чем их коллеги из ЕС и Великобритании, включая ограниченный доступ к специализированным навыкам. В этом контексте регулятивный подход может быть желателен в той мере, в какой он предоставляет аргументы для увеличения ресурсов антимонопольных органов. В ЕС законодатели призывают к задействованию дополнительных 150-180 штатных сотрудников, которые будут заниматься внедрением новых правил - увеличение штата вряд ли произойдет без создания новой функции. Однако во многих странах создание нормативно-правовой базы для цифровых рынков, скорее всего, не будет подкреплено адекватным увеличением ресурсов.

На данный момент ресурсы, необходимые для поддержки нового регулятора, скорее всего, непомерно дороги для большинства правительств. Если создание нового регулятора является дорогостоящим, то создание нового вида регулятора является непомерно дорогим (что иллюстрируется

расширением штата сотрудников для этой цели в ЕС). Постоянные издержки, связанные с созданием нового регулятора, включают в себя классификацию и разбор деталей реализации, о которых будут ожесточенно спорить государственные и частные заинтересованные стороны. Обратим внимание на требования DMA к операционной совместимости: согласование общих технических стандартов потребует многих лет активного участия дорогостоящих технических экспертов (как это было в случае с аналогичными требованиями в рамках директивы PSD2 ЕС). Правила, вероятно, потребуют частой корректировки в первые годы.

Поэтому на данном этапе лучшим подходом для антимонопольных органов, изучающих регуляторный подход, может быть внимательное наблюдение за международными событиями; позволить ЕС и Великобритании проработать наиболее сложные вопросы и воспользоваться их опытом через 3-5 лет.

Тем временем, антимонопольные органы могут рассмотреть возможность координации усилий (например, через Международную сеть конкуренции) или более тесного сотрудничества с ЕС в рамках специального положения для третьих стран (как, например, в случае телекоммуникационных регуляторов)<sup>20</sup>. Последний подход особенно актуален для стран-кандидатов в члены ЕС.

Целевые исследования рынка также могут быть полезными промежуточными мерами, позволяя антимонопольным органам наращивать собственный потенциал и экспертные знания в области цифровых рынков, одновременно занимаясь выявленными вопросами в рамках антимонопольного законодательства и выявляя пробелы в существующих механизмах. Исследования рынка также дают возможность выявить технические ограничения, связанные с обработкой больших и сложных данных.

## ЕБРР может поддержать эти усилия

Содействие развитию конкуренции лежит в основе мандата Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) по содействию переходу к устойчивой и динамичной рыночной экономике. В течение последних 10 лет ЕБРР оказывал поддержку антимонопольным органам в рамках широкого спектра программ технической помощи, включая технические тренинги, информационно-пропагандистскую поддержку и юридические консультации.

Недавно цифровизация стала еще одним главным приоритетом ЕБРР. В рамках своей стратегии на 2021-2025 годы банк намерен использовать все свои инструменты - инвестиции, бизнес-консультирование и техническую помощь - для поддержки цифровой трансформации стран, в которых он работает<sup>21</sup>.

Однако, инвестируя в развитие цифровой экономики, ЕБРР не теряет бдительности в отношении проблем конкуренции, которые обычно следуют за цифровизацией. Цифровой подход банка подчеркивает риски цифровой концентрации для инноваций и благосостояния потребителей и призывает правительства обеспечить надежную и справед-

18 CMA, 2020. «Онлайн-платформы и цифровая реклама - окончательный отчет по исследованию рынка».

19 <https://unctad.org/news/ensuring-open-competitive-and-fair-digital-markets>

20 Что позволяет участие третьих стран в Органе европейских регуляторов электронных коммуникаций (BEREC).

21 Стратегические и капитальные рамки ЕБРР на 2021-2025 гг. Доступно на сайте: <https://www.ebrd.com/what-we-do/strategy-capital-framework>

ливую цифровую экономику с помощью надежных нормативных и конкурентных рамок<sup>22</sup>.

Частью этих усилий является взаимодействие с антимонопольными органами и оказание целевой поддержки там, где она необходима. Для цифровых рынков это включает в себя специальные навыки, передовые аналитические инструменты и эффективную межправительственную адвокатию по цифровым вопросам, которые выходят за рамки политики (например, защита данных).

Усилия ЕБРР также направлены на общее повышение эффективности работы антимонопольных органов, чтобы высвободить потенциал для рассмотрения все более сложных дел. В этом отношении противоядие может находиться в яде, поскольку цифровизация сама по себе может помочь органам улучшить свои возможности и обеспечить более эффективное и быстрое правоприменение в сфере конкуренции.

Рассмотрим, к примеру, сговор на торгах. Антимонопольные органы теперь могут воспользоваться инструментами, которые проверяют государственные рынки на предмет подозрительного поведения на торгах (при условии нали-

чия данных об электронных закупках)<sup>23</sup>. ЕБРР поддерживает перевод данных о закупках в цифровой формат во многих странах (одним из успешных примеров является ProZorro в Украине) и стремится помочь антимонопольным органам в полном использовании этих новых данных. Экраны для выявления махинаций на торгах могут значительно сократить потребность в рутинном мониторинге, освобождая время сотрудников для более сложных расследований. Они также помогают защитить государственные финансы от мошенничества и злоупотреблений и, таким образом, создают весомые аргументы в пользу улучшения ресурсного обеспечения антимонопольного законодательства.

Антимонопольное регулирование появилось раньше, чем *a googali*, но оно остается эффективным инструментом для решения проблем конкуренции на новых цифровых рынках. Однако он гораздо медленнее, чем *Гуглти*, и гораздо труднее, чем *гуглање*. Регуляторная альтернатива еще не скоро появится, но пока антимонопольные органы могут рассчитывать на ЕБРР в поддержке самых современных (пусть и традиционных) инструментов правоприменения.

<sup>22</sup> 'Подход ЕБРР к ускорению перехода на цифровые технологии, 2021-25 ноября 2021 года'. Доступно на сайте: <https://www.ebrd.com/ebd-digital-approach.html>

<sup>23</sup> ОЭСР (2022), Инструменты скрининга данных в антимонопольных расследованиях, Политика ОЭСР в области конкуренции Информационная записка круглого стола, [www.oecd.org/daf/competition/data-screening-tools-in-competition-investigations-2022.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/data-screening-tools-in-competition-investigations-2022.pdf).



## Цифровые рынки - опыт венгерского правоприменения, традиционные и инновационные решения



**Габор Гал**

*Автор является членом Совета Венгерского конкурентного ведомства*

За последнее десятилетие количество людей, совершающих покупки онлайн в Европейском Союзе, существенно возросло, увеличившись с 63% в 2016 году до 74% в 2021 году (в процентном соотношении от числа людей, пользующихся интернетом). Также, по данным Евростата, за последние пять лет наибольший рост покупок онлайн среди пользователей интернета был зафиксирован в Чехии (+27 проц.п.), Словении, Венгрии и Румынии (+26 проц.п. во всех трех странах), а также Хорватии и Литве (+25 проц.п. в обеих странах).<sup>24</sup>

Согласно последним исследованиям, цифровые рынки и цифровая коммерция в Венгрии за последние несколько лет сильно выросли (в том числе из-за влияния пандемии COVID-19). Показатели венгерского рынка сейчас очень близки к показателям более развитых рынков Западной Европы.<sup>25</sup>

Рост цифровой торговли - очевидный и неизбежный факт, и он принес неоспоримые преимущества потребителям. Первоначально казалось, что существует большая ценовая прозрачность, а также большая ценовая конкуренция благодаря веб-сайтам сравнения цен, онлайн-маркетам и другим платформам, которые позволяют потребителям быстро и с легкостью искать и сравнивать различные предложения товаров и услуг и их цены.

Однако стремительное развитие онлайн-торговли также поставило перед поставщиками товаров и услуг новую задачу: им пришлось корректировать свои традиционные модели дистрибуции, чтобы найти новый баланс, включающий как онлайн, так и офлайн-каналы. В процессе адаптации им пришлось обратить внимание на новые, более мощные платформы, а также на традиционный офлайн сектор розничной торговли и потребительские предпочтения. Физи-

ческим оффлайн магазинам также пришлось столкнуться с этим эволюционным вызовом со стороны электронных каналов продаж через Интернет. В этом процессе в некоторых случаях гонка за новые рынки и напряженность в цепочках сбыта привели к тому, что некоторые участники рынка стали использовать антиконкурентные средства.

Венгерское конкурентное ведомство (ВКВ) также стало свидетелем такого развития событий и было вынуждено вмешаться в ряд дел.

Начиная примерно десять лет назад, в начале 2010-х годов, мы обнаружили и преследовали в судебном порядке практику RPM (метода быстрых подсказок), когда производители начинали использовать различные методы контроля цен в Интернете, такие как (i) принуждение интернет-магазинов использовать рекомендованные цены в качестве розничной цены<sup>26</sup>, или (ii) установление максимального размера скидок, которые могут быть предоставлены в Интернете<sup>27</sup>, а также (iii) запрет на отображение цен в Интернете<sup>28</sup>.

Иногда к такой практике причастны и офлайн-ритейлеры. В нашем недавнем деле Yamaha именно розничные продавцы начали координацию цен на фоне ценового давления в Интернете. Позднее они даже убедили независимый интернет-магазин вступить в их ряды, и Yamaha также решил присоединиться к координации цен, задействовав RPM<sup>29</sup>.

Таким образом, похоже, что в этих случаях онлайн-конкуренция привела не к большей, а к меньшей конкуренции, поскольку RPM охватывали как онлайн, так и офлайн-магазины.

Помимо приспособления известных RPM к онлайн-среде, ВКВ также предприняло меры против некоторых новых видов ограничений, характерных для этой новой онлайн-среды.

Положения о паритете (или MFN - Оговорки о предоставлении статуса наибольшего благоприятствования) в онлайн-ритейле за последние несколько лет создали немало проблем европейским правоприменителям в сфере конкуренции, и венгерское ведомство не стало исключением. У ВКВ было дело о MFN, хотя оно касалось узкого режима MFN и платформы для заказа еды, в то время как другие европейские дела в основном касались широкого режима MFN в секторе онлайн-бронирования гостиниц. Эта практика, по-видимому, имела эффект подавления конкуренции

24 См: Онлайн-покупки становятся все более популярными - Продукты Новости Евростата - Евростат (europa.eu) <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220202-1> (Загружено: 10.11.2022).

25 В этой связи см. например, отчет McKinsey & Company: Digital Challengers on the next frontier (<https://www.mckinsey.com/capabilities/mckinsey-digital/our-insights/digital-challengers-on-the-next-frontier-in-central-and-eastern-europe>) (Загружено: 10.11.2022)

26 См. пресс-релиз ВКВ: ВКВ оштрафовало отечественного оптового продавца продукции Casio за незаконное установление цен - ВКВ ([https://www.gvh.hu/en/press\\_room/press\\_releases/press-releases-2022/the-gvh-fines-domestic-wholesaler-of-casio-products-for-illegal-price-fixing](https://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press-releases-2022/the-gvh-fines-domestic-wholesaler-of-casio-products-for-illegal-price-fixing))

27 См. пресс-релиз ВКВ: ВКВ налагает штраф в размере 100 миллионов форинтов на компанию Husqvarna Magyarország Kft. за установление розничных цен на свою продукцию в Интернете - ВКВ ([https://www.gvh.hu/en/press\\_room/press\\_releases/press\\_releases\\_2019/the\\_gvh\\_imposes\\_a\\_fine\\_of\\_huf\\_100\\_million\\_on\\_husqv](https://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press_releases_2019/the_gvh_imposes_a_fine_of_huf_100_million_on_husqv))

28 См. пресс-релиз ВКВ: Венгерское конкурентное ведомство наложило штрафы на общую сумму более 1,5 млн. евро на ряд предприятий за ограничение распространения оборудования для сигнализации - ВКВ ([https://www.gvh.hu/en/press\\_room/press\\_releases/press\\_releases\\_2019/the-hungarian-competition-authority-imposed-fines-amounting-to-a-total-of-over-eur-1.5-m-on-a-number-of-undertakings-for-restricting-the-distribution-of-alarm-equipment](https://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press_releases_2019/the-hungarian-competition-authority-imposed-fines-amounting-to-a-total-of-over-eur-1.5-m-on-a-number-of-undertakings-for-restricting-the-distribution-of-alarm-equipment))

29 ВКВ устранило ценовой сговор дилеров аудиотехники - ВКВ ([https://www.gvh.hu/en/press\\_room/press\\_releases/press-releases-2022/the-gvh-eliminated-price-fixing-by-audio-equipment-dealers](https://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press-releases-2022/the-gvh-eliminated-price-fixing-by-audio-equipment-dealers))

со стороны других платформ, но в итоге дело было закрыто с обязательствами.<sup>30</sup>

Еще одно дело ВКВ по статье 101 касалось двойного ценообразования на контактные линзы: здесь производитель предоставлял онлайн-ритейлерам меньшие скидки, чем офлайн-ритейлерам. И снова наш анализ показал, что в результате ценовая конкуренция снизилась. Оглядываясь назад, можно сказать, что это была очень смелая инициатива - возбудить такое дело, не имея предыдущих дел и опыта. На момент вынесения решения только Положение ЕС об освобождении от вертикального блока классифицировало этот вид ограничения как жесткое ограничение. Фактически, решение было позже отменено судом, для которого ссылка на Положение ЕС не была убедительной сама по себе и соответственно суд потребовал дальнейшего анализа.<sup>31</sup>

Вышеизложенное показывает, что ВКВ сталкивалось с рядом новых вопросов/проблем, подобных вышеупомянутым, некоторые из которых были не столь однозначными и простыми. Хорошими примерами этого являются MFN и двойное ценообразование.

Первоначально необходимо было преодолеть пробел в знаниях, касающихся цифровых рынков, но постепенно опыт ВКВ рос, в том числе благодаря практике контроля слияний и активной защиты прав потребителей, а также исследованиям цифровых рынков.

В ходе рассмотрения дел о слияниях мы многое узнали о цифровых рынках в отношении стартапов, определения рынка и оценки конкуренции на этих рынках. В этом отношении примечательно, что режим слияний ВКВ был изменен, чтобы поймать скупку контрольного пакета акций. Это было сделано путем снижения порога, введенного для слияний, когда не очевидно, что они существенно не ослабляют конкуренцию<sup>32</sup>, и уточнения разумных оснований, которые могут дать повод подозревать существенное ослабление потенциальной конкуренции - если компания с доминирующим положением на рынке (40%) сливается с компанией с минимальной долей на рынке, но с реальной перспективой значительного роста на основе объективных факторов (например, инновации, будущие клиенты)<sup>33</sup>.

В сфере слияний еще одним новшеством стало ослабление обязательств не участвовать в конкуренции в случае инвестиций в стартапы, что позволило расширить сферу и увеличить период наложения обязательств не участвовать в неконкуренции на миноритарных акционеров, учитывая специфические особенности таких сделок и тем самым облегчая финансовые инвестиции.<sup>34</sup>

Мы также проводили исследования цифровых рынков, например, по инструментам сравнения цен<sup>35</sup> и сбору и использованию данных в секторе онлайн-ритейла<sup>36</sup>. Они показали, например, что использование алгоритмов для установления цен и данных как потенциального элемента конкурентного процесса совсем не распространено на внутреннем уровне. Однако результаты также вызывают тревогу, поскольку свидетельствуют о том, что ранжирование, выделение и отзывы покупателей непрозрачны и создают путаницу. Этот последний вывод также отражен в нашей (очень активной) практике защиты прав потребителей, которая также помогает ВКВ в полном понимании бизнес-кейса игроков на этих рынках и их коммерческой практики.

В результате сегодня мы гораздо лучше понимаем эти рынки, природу ограничений, теории вреда и потенциальные обоснования эффективности.

Однако опыт также подсказывает, что ведение дел на цифровых рынках сложно, требует времени и может вызывать споры в судах, а динамика рынка из-за сетевых эффектов такова, что нарушители иногда могут эффективно уничтожить конкуренцию за это время.

Поэтому, с точки зрения ВКВ как антимонопольного органа, регулирование ex ante в масштабах ЕС, такое как Закон ЕС о регулировании цифровых рынков, приветствуется, даже если точные детали участия в правоприменении на данный момент все еще немного неясны.

В то же время, у европейских антимонопольных органов останется достаточно места для правоприменения на уровне контролера, и ВКВ планирует использовать свои ресурсы для того, чтобы сохранить цифровые рынки открытыми и убедиться, что на этих рынках существует активная конкуренция, которая действительно работает в интересах потребителей.

30 См. пресс-релиз ВКВ: [https://www.gvh.hu/en/press\\_room/press\\_releases/press\\_releases\\_2018/netpincer\\_undertook\\_to\\_modify\\_its\\_contracts\\_signed](https://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/press_releases_2018/netpincer_undertook_to_modify_its_contracts_signed).

31 См. пресс-релиз ВКВ: [https://www.gvh.hu/en/press\\_room/press\\_releases/archive/press\\_releases\\_2015/the\\_gvh\\_stepped\\_up\\_against\\_the\\_restriction\\_of\\_the\\_](https://www.gvh.hu/en/press_room/press_releases/archive/press_releases_2015/the_gvh_stepped_up_against_the_restriction_of_the_)

32 Новое положение об этом было введено в действие с 2017 года (статья 24 (4) венгерского Закона о конкуренции)

33 Эти критерии подробно изложены в разделе 21 Уведомления ВКВ № 7/2017 об условии неочевидности

34 См. пресс-релиз ВКВ: [https://gvh.hu/en/press\\_room/press\\_releases/press-releases-2020/the-gvh-facilitates-investment-in-startups-with-a-guideline-decision](https://gvh.hu/en/press_room/press_releases/press-releases-2020/the-gvh-facilitates-investment-in-startups-with-a-guideline-decision).

35 См. пресс-релиз ВКВ: [https://gvh.hu/pfile/file?path=/en/resolutions/sectoral\\_inquiries\\_market\\_analyses/market\\_analyses/piacemlmes-a-digitalis-os-szehasonlito-eszkozok-fogyasztoi-dontesre-gyakorolt-hatasai-feltarasara\\_a&inline=true](https://gvh.hu/pfile/file?path=/en/resolutions/sectoral_inquiries_market_analyses/market_analyses/piacemlmes-a-digitalis-os-szehasonlito-eszkozok-fogyasztoi-dontesre-gyakorolt-hatasai-feltarasara_a&inline=true).

36 См. пресс-релиз ВКВ: [https://gvh.hu/en/press\\_room/press\\_releases/press-releases-2022/the-gvh-investigated-the-role-of-data-assets-in-online-retail](https://gvh.hu/en/press_room/press_releases/press-releases-2022/the-gvh-investigated-the-role-of-data-assets-in-online-retail).

## Краткое изложение дела о практике предпочтения собственных товаров и услуг в цифровой сфере, расследованного Советом по конкуренции Румынии



В связи с очень быстрым развитием технологий в последние годы цифровая среда стала ключевым сектором экономики, как на региональном/глобальном, так и на национальном уровне. Являясь неотъемлемой частью цифровой среды, онлайн-платформы внесли решающий вклад в развитие и улучшение доступа пользователей к множеству товаров и услуг. Если 15–20 лет назад розничный рынок товаров и услуг был локальным, а иногда и национальным, то появление онлайн-платформ способствовало переходу как минимум на национальные и региональные рынки. С точки зрения торговцев, онлайн-платформы создали среду, благодаря которой новые предприятия смогли выйти на рынок, а уже существующие - развиваться.

Среди множества онлайн-платформ, которые демонстрируют значительный рост, есть и *торговые площадки*. Как теория, так и практика показали, что основная возможность, предоставляемая онлайн-площадками, заключается в том, что все участвующие стороны так или иначе выигрывают:

- платформа получает доход от различных сборов и комиссий, связанных с посредничеством и другими оказанными услугами;
- торговец, зарегистрированный на платформе, получает гораздо большую видимость по сравнению с собственным магазином, что может привлечь дополнительные продажи;
- некоторые расходы торговцев (маркетинг, продвижение, транспорт, работа с клиентами и т.д.) берет на себя платформа;
- конечный потребитель имеет доступ к гораздо более широкому ассортименту товаров и услуг, с возможностью мгновенного сравнения товаров и цен.

eMag Marketplace (EMAG) является крупнейшей розничной посреднической платформой для новых или повторно запечатанных товаров в категории непродовольственных товаров в Румынии. Платформа принадлежит компании Dante International S.A. (“Dante”), основному игроку в сфере онлайн-торговли для категорий IT & C в Румынии до развития рыночной платформы.

В конце 2017 года антимонопольный орган инициировал инновационное расследование *ex officio*, которое касалось возможного злоупотребления компанией Dante доминиру-

ющим положением на рынке посреднических услуг в Румынии, как владельца и администратора онлайн-платформы EMAG, по отношению к прямым конкурентам Dante - розничным торговцам.

Будучи неисследованной областью на уровне Румынии и довольно ограниченной на уровне ЕС, важный элемент анализа рыночного поведения компании сыграл свою двойную роль:

- как розничная компания, она работает на рынке потребительских товаров, в основном IT & C продукции, электроники и бытовой техники для конечных потребителей, и
- как владелец и администратор онлайн-площадки eMag, через которую осуществляется торговля особенно потребительскими товарами. Через платформу рынка Dante выполняет роль посредника между предложениями товаров от предприятий, которые размещают их на платформе, и спросом на товары со стороны потребителей.

Эти два направления деятельности были тщательно проанализированы в процессе определения соответствующего рынка. Определение соответствующих рынков проводилось, исходя из понятия рынка, способа функционирования и услуг, предоставляемых этими платформами, а также с учетом того, что за предоставляемые услуги торговые площадки получают доход. В процессе определения рынка были проведены внутренние исследования, также были учтены исследования, проведенные компанией. В результате анализа был сделан вывод, что соответствующий товарный рынок можно определить как *рынок посреднических услуг через онлайн-площадки*. Кроме того, для целей данного дела, а также на основании информации, полученной в ходе расследования, соответствующий географический рынок был определен на национальном уровне.

Что касается доминирующего положения платформы на определенном рынке, при анализе учитывались несколько элементов: эволюция долей рынка во времени, их стабильность во времени, наличие других торговых площадок на рынке и их доли рынка, а также описанный выше контекст существующих барьеров для входа на рынок других торговых площадок и/или расширения существующих торговых площадок на рынке. В результате анализа был сделан вывод о том, что компания занимала доминирующее положение на рынке услуг онлайн-посредничества через платформу онлайн-рынка в Румынии в период с 2013 по 2019 год.

Развитие онлайн-платформы EMAG и ее привлекательность для брендов способствовали появлению все большего числа торговцев, которые способствовали росту *межбрендовой* и *внутрибрендовой* конкуренции, как на уровне онлайн-платформы, особенно росту конкуренции за продукты, представленные владельцем платформы, компанией Dante.

Анализ, проведенный в ходе расследования, касался договорных рамок, используемых платформой в отношении своих партнеров, представления и маркетинга продуктов на платформе EMAG, существования и использования алгоритмов и других инструментов, специфических для листинга и представления предложений продуктов, элементов, лежащих в основе и являющихся результатом практической реализации решений о представлении и маркетинге продуктов, принадлежащих партнерам на платформе EMAG.

Анализ был сосредоточен на политике, решениях и мерах, принятых Dante в отношении алгоритма и других механизмов определения основного предложения на странице продукта, алгоритма и других механизмов выбора и позиционирования продуктов на страницах предложений, включая онлайн рекламные каталоги, комиссионную политику, используемую в отношении аффилированных партнеров, политику доставки, используемую в отношении этих партнеров, и способы использования коммерческих данных, принадлежащих им.

Из всех проанализированных элементов наиболее существенные недостатки касались алгоритма и других средств создания основного предложения на странице продукта, размещения продуктов на платформе EMAG, а также выбора и позиционирования продуктов, принадлежащих аффилированным партнерам, во время рекламных кампаний на платформе.

Таким образом, документы расследования показали, что в связи с усилением межбрендовой и внутрибрендовой конкуренции между товарными предложениями связанных партнеров и товарным предложением Dante, на уровне компании было необходимо провести межведомственный анализ, принять определенные решения и осуществить меры по противодействию наступлению со стороны сторонних торговцев, чтобы защитить собственное товарное предложение и защитить собственные продажи продукции, поскольку:

- Продукция Dante все больше и больше теряла свои основные позиции по поставкам, и количество затронутых продуктов/предложений увеличивалось;
- позиции продуктов Dante на страницах категорий оказались под угрозой из-за гораздо более выгодных предложений партнеров;
- положение рекламных предложений Dante в рекламных каталогах было поставлено под угрозу рекламными предложениями продавцов.

Что касается алгоритма и других средств определения основного предложения, решения, принятые предприятием, владеющим платформой, касались использования и применения инструментов, направленных на искусственное повышение видимости собственных продуктов. Средства и инструменты, с помощью которых эти цели могли быть достигнуты, включали использование несовершенных алгоритмов, созданных таким образом, чтобы благоприятствовать собственному коммерческому предложению, использование различных показателей для позиционирования собственных продуктов, возможность администратора платформы изменять формулу и элементы алгоритма позиционирования товарных предложений в качестве “основного предложения” в соответствии с собственными коммерческими интересами в продаже продуктов, отсут-

ствии адекватной информации, предоставляемой партнерам об используемых алгоритмах и элементах, принимаемых ими во внимание.

В отношении размещения продуктов на платформе EMAG Marketplace, относительно отображения продуктов в категории/подкатегории, а также в отношении организации и проведения рекламных кампаний, относительно выбора и позиционирования продуктов, принадлежащих аффилированным партнерам, во время рекламных кампаний на платформе, Dante принял ряд решений и использовал определенные инструменты, чтобы ограничить или заблокировать проявление реальной конкуренции между собственными продуктами и продуктами аффилированных партнеров. Средства и инструменты, с помощью которых достигались эти цели, включали использование фильтров для блокировки просмотра предложений партнеров, которые можно было активировать вручную из внутреннего технического интерфейса платформы, измененное, ручное позиционирование продуктов партнеров таким образом, чтобы видимость их продуктов на платформе уменьшалась, использование ссылок, специально созданных для отображения только собственных продуктов в рекламных предложениях и выделение в рекламных каталогах крайне низкого количества рекламных предложений продавцов, а также отказ от включения конкурентных предложений партнеров в рекламные каталоги.

Эти действия, возможно, были обусловлены отсутствием прозрачности в отношении партнеров и неиспользованием объективных и недискреционных алгоритмов для определения позиции основного предложения, для распределения и позиционирования продуктов на платформе и для распределения и позиционирования продуктов в рекламных каталогах.

Кроме того, расследование показало, что в отношении политики использования данных партнеров, собранных через платформу EMAG, стратегические решения, напрямую влияющие на деловую активность партнеров, принимались при активном участии коммерческих отделов платформы, отвечающих за собственные продажи. Несмотря на то, что на внутреннем уровне компании существовали определенные рабочие процедуры, ограничивающие доступ к коммерческим данным связанных партнеров, на практике было доказано, что некоторые сотрудники отдела продаж платформы имели доступ к конфиденциальным коммерческим данным партнеров и использовали эти данные для корректировки собственной политики продаж или для противодействия определенным негативным последствиям торговой политики партнеров для собственной торговой деятельности.

Следствие пришло к выводу, что в свете принятых решений и мер, реализованных Dante в отношении связанных/аффилированных партнеров, злоупотребление Dante доминирующим положением не связано с отказом предоставить доступ другим торговцам на платформу EMAG, а с оценкой управления платформой EMAG. В результате анализа документов, имеющихся в материалах дела, выяснилось, что принятые решения и реализованные меры привели к сложной совокупности факторов, благоприятствовавших собственному коммерческому предложению продукции, выразившемуся в позиционировании и более выгодном отображении

предложений продукции Dante в прямой конкуренции с предложениями партнеров и ограничении предложений аффилированных партнеров к отображению товаров, что привело к сдерживанию реальной внутрибрендовой конкуренции.

Dante признала свои действия и, таким образом, выиграла от снижения наложенного штрафа. Более того, в дополнение к соответствующей санкции, Совет по конкуренции наложил выполнение определенных корректирующих мер на уровне компании с целью восстановления нормальной конкурентной среды и предотвращения повторения подобных деяний. Комплекс мер охватывает следующие рамки:

- Информирование трейдеров о работе алгоритмов и построение алгоритмов таким образом, чтобы они учитывали только те элементы, которые имеются/доступны трейдерам на платформе.
- Ограничение ручного вмешательства в работу соответствующих алгоритмов и внедрение регистра отслеживания и контроля над ручным/человеческим вмешательством в работу соответствующих алгоритмов.
- Разработка процедур на уровне организации, касающихся создания, модификации и эксплуатации алгоритмов.

- Изменение организационной структуры и работы платформы. Данная мера предполагает структурные и организационные изменения, которые будут направлены на агрегирование информации платформы и обеспечение ее прозрачности (в агрегированном виде) в эквивалентной форме для всех торговцев на платформе, включая Dante, который управляет прямым маркетинговым потоком продуктов/услуг.
- Удвоение политики обработки жалоб, т.е. внедрение механизма посредничества и набора лучших практик для управления отношениями с участниками на платформе.

Таким образом, появление и развитие платформ онлайн-маркетинга и не только является благоприятным фактором для экономики, поскольку стимулирует развитие соответствующей сферы и других смежных областей (доставка, платежи, упаковка, рабочая сила). Однако при этом возникает значительный риск того, что крупная платформа укрепит или увеличит свое присутствие на рынке за счет антиконкурентных действий. Именно поэтому антимонопольные органы должны быть бдительными и в то же время действовать осторожно, чтобы не помешать компаниям развиваться и предлагать новые возможности на рынке.



## Рыночная власть в цифровую эпоху: точка зрения Испании



**Доктор Мария Пилар  
Канедо Аррильяга**

*Профессор Университета Деusto,  
Испания Член правления Испанской  
национальной комиссии по рынкам и  
конкуренции (CNMC)*

### Введение

Недавние изменения в экономической системе, связанные с появлением новых технологий и цифровизацией, открыли актуальную дискуссию о необходимости пересмотра инструментов конкурентной политики, чтобы они, в свою очередь, могли быть адаптированы к новым реалиям цифровых рынков.

Такие рынки несут в себе особенности, которые помогают создавать большие возможности для потребителей, но также, естественно, ведут к более высокому уровню концентрации рынка, увеличивая рыночную власть более крупных компаний. Это само по себе создает большие проблемы с точки зрения конкуренции.

### Определение рынка на цифровых рынках

Растущая цифровизация экономики привела к глубокой трансформации бизнес-моделей, и такие изменения породили новые разработки в экономической теории. Соответственно, постепенно изменился и подход к понятию определения рынка и рыночной власти.

В этом контексте традиционные инструменты, которые использовались для определения соответствующих продуктов и географических рынков, могут привести к ошибочным результатам. Специфика рынков платформ требует от нас учета двух примечательных особенностей, которые заслуживают дальнейшего внимания: двусторонний (или многосторонний) характер рынков и аспекты данных.

### Общие аспекты

#### Двусторонние рынки

С начала 2000-х годов в экономической литературе изучается вопрос о том, как двусторонний характер некоторых сегментов и/или рынков усложняет определение соответствующего рынка.

Отличительной особенностью двусторонней платформы является наличие двух категорий покупателей, взаимодействующих друг с другом. Из-за взаимозависимости двух сторон платформы, сосредоточение внимания только на одной из них может не полностью отразить взаимодействие рыночной власти с обеих сторон. Это может привести к ошибкам при определении релевантного рынка. Следова-

тельно, может потребоваться доработка или адаптация обычных аналитических инструментов.

Возникает фундаментальный вопрос: целесообразно ли давать определение единого рынка, который охватывает обе стороны, или вместо этого определить два отдельных рынка, по одному для каждой стороны.

### Аспекты данных

Одна из важнейших особенностей цифровой экономики, которую необходимо учитывать, заключается в том, что данные являются очень ценным активом<sup>37</sup>.

Следовательно, слияния на этих рынках требуют от нас оценки рациональности операции, чтобы определить, не является ли одной из целей слияния получение доступа к информации о клиентах, что может вызвать опасения относительно того, не поставит ли это конкурентов приобретающей компании в неоправданно невыгодное положение.

Другие значимые аспекты данных включают использование стратегий нулевого ценообразования и важность экосистем<sup>38</sup>.

### Анализ рыночной власти в CNMC: пример взаимосвязи между анализом слияний и правоприменением

Многие юрисдикции определяют пороговые значения для контроля слияний, основанные на годовом обороте предприятий, участвующих в слиянии, в качестве основного критерия для оценки уровня рыночной власти компаний и, следовательно, прогнозируемого влияния слияния. Другие юрисдикции, в том числе Испания, ввели дополнительный порог, учитывающий рыночные доли соответствующих компаний.

Антимонопольное законодательство Испании устанавливает систему обязательного уведомления CNMC о любой концентрации, представляющей определенную долю рынка или уровень оборота. Оба эти критерия основаны на значимости таких операций либо для рынков, на которые влияет концентрация (порог доли рынка), либо для экономики Испании в целом (порог оборота).

Пороговое значение доли рынка несет в себе, как потенциальный недостаток, увеличение неопределенности для уведомляющих сторон. Такие стороны должны провести предварительную оценку определения рынка и самого порога до принятия решения об уведомлении. Однако эти элементы не являются объективными и не основаны на четких данных, которые могут быть легко проверены).

Тем не менее, порог, основанный на доле рынка, можно считать особенно полезным для:

- проверки потенциально проблемных слияний, которые могли избежать проверки при использовании только порога оборота,

37 ОСПЭ «Большие данные: приведение конкуренции к цифровой эре», 2016, на сайте <https://www.oecd.org/competition/big-data-bringing-competition-policy-to-the-digital-era.htm>.

38 CNMC представила свою позицию в ОСПЭ. Факторы и условия качества в экономике нулевого ценообразования Ноябрь 2018 <https://www.oecd.org/competition/quality-considerations-in-the-zero-price-economy.htm#:~:text=Over%20the%20course%20of%20a,of%20products%20are%20not%20new.>

- передачи на рассмотрение ЕК потенциально проблемных слияний, когда они имеют международный охват, но не имеют сферы деятельности в Европейском Союзе в соответствии с Регламентом ЕК о слияниях (например, слияние Facebook/WhatsApp, согласно ст. 4(5) Положения о слияниях, или Apple/Shazam, согласно ст. 22 Положения о слияниях).

Эти функции оказались особенно эффективными на цифровых рынках.

Орган не выявил случаев, когда его порог уведомления не смог охватить соответствующие слияния в цифровой экономике (или когда альтернативные варианты, такие как критерии, основанные на стоимости сделки, или пониженный порог оборота, могли бы быть более эффективными).

Оценка рыночной власти включает в себя не только оценку доли рынка. Она систематически дополняется анализом других характеристик соответствующего рынка, таких как его расширяющийся или динамичный характер, барьеры для входа и расширения, влияние на инновации, динамика конкуренции и бизнес-модели, а также контекст регулирования.

Существует несколько секторов, в которых CNMC проанализировала слияния, связанные с цифровыми рынками<sup>39</sup>. Особенно интересным примером анализа CNMC является многосторонний рынок онлайн-сервисов по доставке еды.

#### A. Just Eat-La Nevera Roja

Первое дело о слиянии, проанализированное CNMC в этом секторе в связи с цифровыми рынками в 2016 году, касается *Just Eat/La Nevera Roja*<sup>40</sup>.

Запрос касался приобретения компанией JUST EAT - транснациональной онлайн-платформой, предлагающей услуги по доставке еды в рестораны и потребителям, местного конкурента. С развитием Интернета сектор претерпел значительные изменения.

В деятельности, затронутой операцией, участвуют две стороны: платформы доставки еды, которые работают с ресторанами, с одной стороны, и конечные потребители, с другой. Взаимодействие этих двух сторон рынка стало источником сетевых эффектов.

Стороны слияния имели очень высокие доли рынка, что традиционно давало им высокий уровень рыночной власти. После сделки доля рынка сторон составила бы более 70%, что *prima facie* свидетельствует о возможном доминирующем положении. Кроме того, обе фирмы были признаны близкими конкурентами, использующими схожие бизнес-модели.

Оговорка об использовании рыночных долей в качестве *доказательства* рыночной силы в данном случае вскоре стала очевидной, и CNMC посчитала, что эти данные могут переоценить позицию объединяющихся сторон. Существовали крупные транснациональные игроки, которые в то время не занимали сильных позиций на соответствующем

географическом рынке (рынках). Более того, анализ показал, что испанский рынок не был зрелым, и, как следствие, существовали значительные возможности для расширения.

В таких обстоятельствах основным источником беспокойства по поводу конкуренции было не столько положение сторон, если оценивать его с точки зрения рыночной власти, сколько лежащая в его основе экономическая динамика (а именно, достигнутый эффект масштаба и действие сетевых эффектов).

Слияние было одобрено на первом этапе при условии выполнения обязательств, которые заключались в отмене условий об эксклюзивности в контрактах с ресторанами на определенный период.

Эти решения были направлены на предотвращение заключения объединенной компанией эксклюзивных соглашений с ресторанами, которые, в свою очередь, могли бы препятствовать выходу на рынок и расширению конкурирующих платформ.

Через некоторое время после этого решения стало возможным проследить за его последствиями, о чем будет сказано ниже:

#### B. Just Eat Canary

В 2019 году компания Just Eat представила новую заявку на слияние JUST EAT/CANARY<sup>41</sup>.

JUST EAT приобрела эксклюзивный контроль над Canary Delivery Company, S.L. (CANARY) - испанской компанией, созданной в 2014 году и работающей только на Канарских островах.

Со времени предыдущего слияния конкурентная среда значительно изменилась: на рынок успешно вышел ряд сильных игроков.

CANARY, работавшая в течение нескольких лет, имела низкий оборот и только одного сотрудника. Кроме того, компания не инвестировала в исследование и разработку, а ее ценовая политика была очень похожа на политику JUST EAT.

В результате объект не может считаться инновационным или жестким конкурентом.

Это слияние было разрешено без обязательств в 2019 году, поскольку CNMC посчитала, что операция не может повлечь за собой угрозу конкуренции на соответствующих рынках<sup>42</sup>.

#### C. Условия об эксклюзивности в параллельных сетях

После анализа, проведенного в предыдущих случаях, CNMC решила провести антимонопольное расследование, чтобы определить, какое влияние на рынок могло оказать обязательство, наложенное на Just Eat - запрет компании заключать эксклюзивные соглашения с ресторанами.

Было проведено исследование рынка, которое показало, что новые участники успешно вошли на рынок и что они сами заключили с ресторанами соглашения об эксклюзивности (которые JUST EAT не мог использовать из-за правил).

39 CNMC Эволюция концепции рыночной власти в цифровой экономике - информационная записка Испании, июнь 2022 в [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2022\)28/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2022)28/en/pdf).

40 C/0730/16: JUST EAT/ LA NEVERA ROJA <https://www.cnmc.es/expedientes/c073016>.

41 C/1046/19: JUST EAT/CANARY <https://www.cnmc.es/expedientes/c104619>.

42 CNMC рассмотрела еще одно дело в этом секторе, C/1072/19 MINH FOOD DELIVERY HOLDINGS/JUST EAT, которое заключалось в приобретении компанией JUST EAT единичного контроля над MINH FOOD DELIVERY. В итоге дело было разрешено без обязательств, так как присутствие приобретенной компании на соответствующем рынке было косвенным (через миноритарные пакеты акций некоторых конкурентов), и такое участие было настолько незначительным, что CNMC пришла к выводу, что этого недостаточно для искажения конкуренции.

Это привело к открытию предварительного разбирательства для изучения возможного наличия параллельных вертикальных ограничений, влияющих на конкуренцию в секторе, и того, могут ли такие ограничения представлять собой нарушение закона о конкуренции по ссылке *REDES PARALELAS EXCLUSIVIDADES PLATAFORMAS*<sup>43</sup>.

Оценка рыночной власти основывалась на многих факторах, помимо самих долей рынка (как это было бы в традиционном сценарии).

На тот момент на рынке было четыре основных оператора, и ни один из них не имел долю рынка, которая сама по себе могла бы представлять угрозу для конкуренции.

Принимая во внимание правовой и экономический контекст, параллельные сети вертикальных соглашений, предусматривающих эксклюзивность со стороны отдельных операторов, не были сочтены способными оказать значительное влияние на конкурентную позицию существующих или потенциальных конкурентов третьих сторон или ограничить конкуренцию в какой-либо значительной степени на затрагиваемых рынках.

Следовательно, не было никаких признаков, указывающих на то, что эти соглашения могут быть ограничивающими конкуренцию, как по отдельности, так и с учетом их

совокупного параллельного эффекта. Следовательно, предварительное производство было прекращено.

## Выводы

Правоприменение антимонопольного законодательства на цифровых рынках изменило свои рамки для достижения эффективных результатов. Для решения некоторых проблем, особенно в отношении определения рынка и оценки рыночной власти, необходим новый подход.

Инструменты конкурентной политики достаточно гибкие, чтобы адаптироваться к сбоям, вызванным цифровизацией, но анализ должен быть уточнен с учетом сложностей, присущих многосторонним рынкам, сетевым эффектам, обусловленным данными, бизнес-моделям с нулевым ценообразованием, экосистемам и т.д.

Цифровизация дает многочисленные преимущества, которые могут повысить эффективность, но она также создает важные проблемы в области конкуренции и может привести к созданию барьеров для входа, что ведет к динамике рыночной власти. Анализ условий конкуренции с помощью отчетов и рыночных исследований является актуальным, поскольку он может помочь понять проблемы, возникающие в связи с цифровизацией, и помочь добиться более эффективного применения инструментов конкурентной политики.

## Повышение спроса на регулирование цифровых торговых площадок в Азербайджане



**Мирхасан Мамедов**  
старший консультант,  
Государственная служба по  
антимонопольному регулированию и  
контролю потребительского рынка



**Джавид Сулейманлы**  
советник, Государственная служба  
по антимонопольному регулированию и  
контролю потребительского рынка



State Service  
for Antimonopoly and  
Consumer Market Control

### Введение

Азербайджанцы быстро адаптировались к растущим мировым тенденциям совершения покупок на цифровых платформах. Такое широкое распространение цифровых привычек за последние несколько лет привело к созданию быстро растущих цифровых рынков в различных секторах товаров и услуг. В последние годы цифровые торговые площадки способствовали формированию конкурентной рыночной среды, преимущественно в сфере одежды, электроники, бытовой техники и других потребительских товаров. С точки зрения структуры рынка, местные цифровые стартапы имеют значительно меньшую долю рынка по сравнению с их международными коллегами, которым удалось занять доминирующее положение на внутреннем рынке. Это объясняется различными причинами, включая масштабы местной экономики, недостаточное количество ИТ-специалистов и дорогостоящую логистику. Следовательно, по сравнению с международными цифровыми платформами, местные конкуренты предлагают более дорогие товары с ограниченным выбором и пользовательским опытом. Однако выгода от покупок онлайн через иностранные торговые площадки также влечет за собой свои проблемы с регулированием.

### Текущее состояние рынка

На местном уровне привычки онлайн-покупок в основном развиваются в двух направлениях. Первое включает заказ продуктов и доставку готовых блюд из супермаркетов и ресторанов с помощью мобильных приложений. В настоящее время на рынке в основном доминируют известные меж-

дународные стартапы, такие как Bolt<sup>44</sup> и Wolt<sup>45</sup>, несмотря на присутствие отечественных компаний в этой отрасли. Обе компании превысили свои прогнозы годового роста в 2020 и 2021 годах, и ожидают, что это произойдет и в 2022 году, что свидетельствует о том, что азербайджанцы быстро меняют свои привычки онлайн-покупок, что приводит к значительному росту спроса на цифровые торговые площадки. В ответ на это ожидается, что условия внутреннего рынка изменятся соответствующим образом, чтобы отразить эти новые тенденции и модели покупок.

Второе направление предполагает онлайн-покупки на крупных международных цифровых площадках. Некоторые турецкие цифровые торговые площадки, такие как Trendyol<sup>46</sup> и Hepsiburada<sup>47</sup>, являются одними из самых популярных в Азербайджане, хотя существуют и местные площадки<sup>48</sup>. В последнее время Trendyol приобрел значительную популярность в Азербайджане, со значительным ростом объемов продаж одежды и других текстильных изделий. Практически, популярность турецких цифровых платформ связана, прежде всего, с лингвистической, культурной и географической близостью двух стран, а также с тем, что местное население подвержено рекламе на турецких телеканалах, которые широко смотрят в Азербайджане.

В данной статье будут рассмотрены некоторые новые проблемы местной конкурентной среды, возникшие в результате значительного роста более дешевого импорта с зарубежных цифровых площадок. Для решения этих проблем будет сделан ряд предложений. Первое предложение будет посвящено защите игроков внутреннего рынка, которые законно импортируют товары, аналогичные импортируемым с зарубежных цифровых площадок, для продажи их через офлайн-магазины, расположенные на территории Азербайджана. Второе предложение будет касаться защиты прав потребителей, включая право на возврат нежелательных или поврежденных товаров, получение надлежащего обслуживания клиентов и возврат денег на определенных условиях.

44 <https://food.bolt.eu/en-US/335-baku>

45 <https://wolt.com/en/aze>

46 <https://www.trendyol.com/>

47 <https://www.hepsiburada.com/>

48 <https://umico.az/> и <https://shop.az/>



## Проблемы, с которыми сталкиваются отечественные ритейлеры в связи с ростом электронного импорта

Большинство самых продаваемых товаров одежды и технологий на международных цифровых платформах импортируются и продаются легально отечественными магазинами, работающими в Азербайджане в автономном режиме. Эти посредники имеют договорные дилерские отношения непосредственно с производителями или региональными владельцами брендов. Они несут трудовые, транспортные, маркетинговые и другие расходы в дополнение к таможенным пошлинам и налогам. Благодаря ценовой конкурентоспособности международных цифровых платформ и тому факту, что им не приходится нести расходы, аналогичные расходам местных импортеров, они продают свою продукцию по значительно более низким ценам, что создает значительные конкурентные проблемы для отечественных перекупщиков. Здесь важно отметить, что ни турецкие цифровые платформы, ни любой другой подобный иностранный бизнес официально не продают свою продукцию в Азербайджане. Поэтому азербайджанский покупатель должен открыть счет как местный клиент, приобрести товары на месте, как если бы их покупал клиент, находящийся в иностранной юрисдикции, получить их доставку на адрес логистической компании в иностранной юрисдикции и отправить их в Азербайджан.

В случае с наиболее популярными турецкими цифровыми торговыми площадками, их доступное использование, огромная девальвация турецкой лиры и снижение стоимости грузоперевозок подтолкнули отечественных покупателей к тому, чтобы переключить свои покупательские привычки в отношении этих товаров на турецких цифровых гигантов, таких как Trendyol и Hepsiburada. В этих условиях маржа прибыли обычных отечественных торговцев может резко упасть, и многие из них не смогут расширяться, а в некоторых случаях им едва ли удастся сохранить свой бизнес. В дополнение к этим обстоятельствам, азербайджанский рынок потенциально может потерять свою привлекательность для крупных брендов одежды, что увеличит вероятность сокращения розничного сектора и потенциальной потери рабочих мест, доходов и налоговых поступлений. Кроме того, азербайджанский рынок может стать непривлекательным для потенциальных цифровых игроков. Поэтому предполагается, что необходимо создать равные условия для конкуренции между традиционными импортерами и иностранными цифровыми торговыми площадками.

Вторая проблема, связанная с широким использованием зарубежных цифровых платформ, возникла из-за неспособности отечественных потребителей защитить свои права. Приходится прилагать значительные усилия, чтобы справиться с заказами с зарубежных цифровых торговых площадок, когда поставка оказывается неточной, недостающей, бракованной или, в случае с предметами одежды, ввезенной не в том размере. Кроме того, короткие сроки возврата товаров, приобретенных на цифровых торговых площадках<sup>49</sup>, особенно расположенных за рубежом, создают дополнитель-

ные трудности, в результате которых потребитель оказывается в невыгодном положении.

## Существующее регулирование и потенциальные новые решения

В 2020 году были введены новые таможенные правила, ограничивающие стоимость, освобождаемую от таможенной пошлины для иностранных онлайн-покупок, 300 долларами США на одно физическое лицо в месяц. Однако некоторые традиционные продавцы, желающие большей внутренней защиты, считают это недостаточным и утверждают, что большая защита будет стимулировать развитие отечественных цифровых торговых площадок. Для того чтобы в полной мере оценить возможное влияние регулирования импорта с цифровых торговых площадок, следует рассмотреть последствия как для розничных продавцов, так и для потребителей. С одной стороны, цены для потребителей вырастут, но их потребительские права будут защищены. С другой стороны, традиционные розничные торговцы будут защищены и смогут сохранить свои магазины внутри страны, способствуя созданию рабочих мест и налоговым поступлениям.

Потенциальной регулятивной мерой для решения проблем конкуренции, создаваемых зарубежными цифровыми торговыми площадками, продающими значительные объемы товаров, может стать требование о создании представительств в Азербайджане. В частности, эти представительства могли бы официально вести бизнес, импортировать товары непосредственно с соответствующих иностранных цифровых площадок, а также платить импортные пошлины и налоги. Таким образом, будет хотя бы частично решена проблема неэффективности рынка, которая возникает, когда иностранные цифровые площадки пользуются ресурсами местного рынка. В результате иностранные цифровые площадки смогут воспользоваться конкурентными преимуществами, обеспечиваемыми их технологическим превосходством, эффектом масштаба и более дешевой валютой, а для отечественных ритейлеров и импортеров будут созданы более равные рыночные условия. Кроме того, эти меры могут создать условия, способствующие развитию местных цифровых рынков внутри страны.

Кроме того, для решения проблемы прав потребителей следует обязать иностранные цифровые платформы иметь местные отделы обслуживания клиентов, чтобы помочь отечественным потребителям при возникновении трудностей. Например, можно установить условия для регулярного импорта наиболее продаваемых товаров, поддерживая внутренние резервы на уровне 30%-40% от объема их продаж.

## Заключение

Цифровые торговые площадки вносят значительные изменения в традиционные рынки, но также способствуют развитию конкуренции, что ведет к расширению прав и возможностей покупателей, демократизации международной торговли и снижению цен. Однако цифровые рынки создают определенные риски для местной экономики и потребителей, которыми необходимо управлять. При этом растет спрос на

49 Компания Trendyol увеличила срок возврата до 30 дней после логистических трудностей во время пандемии COVID-19. Однако, принимая во внимание стоимость логистики, а также ограниченные сроки, азербайджанским клиентам все еще трудно воспользоваться теми же правами, которые предоставляются турецким клиентам.



дополнительное регулирование. Текущие проблемы, с которыми сталкиваются внутренние рынки, могут привести к значительным негативным последствиям в будущем. Предлагаемое положение о создании представительств может обеспечить преимущества для местной экономики, а также защиту прав потребителей и способствовать справедливой торговле и конкуренции. Однако в обоих сценариях есть свои преимущества и недостатки. Поэтому потребуется активное обсуждение с участием традиционных импортеров, техно-

логических гигантов и, конечно, групп потребителей в определении лучших потенциальных решений, которые улучшат конкуренцию и ограничат негативные последствия последних событий. Государственная служба по антимонопольному регулированию и контролю потребительского рынка активно взаимодействует с участниками рынка и имеет доступ к необходимым данным, эконометрическим инструментам и аналитическим возможностям для проведения исследований и ведения дискуссий.

## Актуальные вопросы конкуренции на цифровых рынках: опыт Евразийской экономической комиссии



**Бегиджанов Константин Григорьевич**

*Заместитель директора,  
Департамент антимонопольного  
регулирования, Евразийская  
экономическая комиссия*

Цифровые технологии все больше проникают практически во все сферы жизнедеятельности, а успех их распространения обусловлен создаваемой ими объективной возможностью оптимизации процессов установления коммуникационных связей, организации бизнеса, государственного и муниципального управления, удовлетворения различных нужд физических лиц и домохозяйств и т.д. Благодаря цифровым технологиям бизнес получил возможность обеспечения своей представленности практически во всем мире без дополнительных затрат на учреждение представительств и найма сотрудников в каждой стране. Достаточно вспомнить такие услуги как доставка еды или продуктов, заказ такси или различных сетевых услуг. Пользователям предоставляется возможность использовать одно приложение, позволяющее без каких-либо дополнительных усилий получать желаемое в несколько простых операций в программе, в большинстве случаев вне зависимости от страны местонахождения пользователя. Всего десять лет назад такое было сложно представить.

Стоит обратить внимание на то обстоятельство, что в большинстве случаев традиционные в прошлом услуги не исчезают с рынка, поскольку они направлены на удовлетворение потребностей домашних хозяйств, которые не подверглись значительным изменениям в среднесрочном периоде. Но с учетом цифровизации, участники рынка начинают взаимодействовать под одним «зонтичным» решением, разработанным с целью оптимизации процесса получения и оказания услуги. Например, различные сервисы по доставке продуктов питания и товаров для дома, создают возможность производителям и розничным магазинам взаимодействовать со своими покупателями онлайн, размещая информацию о своих товарах на виртуальной платформе, используя которую клиенты осуществляют свои заказы.

Технологии экономят нам время и создают удобство проведения тех или иных бытовых операций. Однако, вышеупомянутые зонтичные решения и глобальные сервисы своими действиями могут создавать риски для конкуренции на соответствующих рынках. Дело в том, что цифровой сервис, который накапливает достаточно большой объем пользователей и информации о них, может начать диктовать свои условия самим поставщикам товаров и услуг, таким

образом ограничивая конкуренцию между участниками рынка, и здесь необходимо вмешательство антимонопольных органов для недопущения нанесения ущерба конкуренции. Важно обратить внимание на то обстоятельство, что антимонопольные органы действуют в рамках тех нормативных актов, которые определяют их компетенцию, а иными словами возможность и право внесения «корректив» в правоотношения хозяйствующих субъектов, действующих на рассматриваемых товарных рынках. Исходя из специфики традиционных товарных рынков текущая нормативная база уже претерпела достаточно изменений с учетом постоянного совершенствования, продиктованного практикой правоприменения, при этом практика антимонопольного вмешательства на цифровых рынках только формируется.

Вопрос определения грани между добросовестным и экономически оправданным стремлением цифровых экосистем улучшить качество своих сервисов для наиболее эффективного удовлетворения потребностей пользователей и злоупотреблением своим доминирующим положением или вступлением в антиконкурентные соглашения на соответствующих рынках остается дискуссионным и должен рассматриваться в каждом отдельном случае разносторонне, с учетом соблюдения интересов всех сторон, сопрягающихся с деятельностью цифровых экосистем. При применении исключительно формального подхода антимонопольного реагирования на поведение субъектов рынка, особенно в части деятельности цифровых платформ, может возникнуть ситуация, что обоснованное антимонопольным законодательством вмешательство в деятельность цифровой платформы с целью пресечения ущемления интересов отдельных хозяйствующих субъектов, может повлиять на снижение общей полезности от деятельности цифровой платформы для большого количества ее пользователей.

Конечно, не нужно забывать о том, что для таких случаев предусмотрены нормы, регламентирующие допустимость нарушений некоторых запретов, установленных антимонопольным законодательством, в части заключения антиконкурентных соглашений. Например,

- стимулирование технического (экономического) прогресса;
- повышение уровня конкурентоспособности соответствующих услуг на мировом рынке;
- получение потребителями соразмерной части преимуществ (выгод), приобретаемых соответствующими цифровыми платформами<sup>50</sup>,

все эти критерии, в случае доказанности их выполнения, являются условиями для признания вертикальных и иных антиконкурентных соглашений между хозяйствующими субъектами допустимыми. Вместе с тем, сам процесс обоснования наличия вышеуказанных эффектов требует глубокого, всестороннего анализа, подкрепленного эмпирическими данными. *В части проведения подобного анализа на*

цифровых рынках ситуация усложняется тем, что несмотря на их галопирующее развитие, цифровые сервисы и платформы не очень охотно раскрывают свои технологические особенности. Спектр аккумулируемых данных о пользователях, который позволяет разрабатывать новые механизмы удовлетворения их потребностей, недостаточно прозрачен, также, как и логические схемы и алгоритмы программных продуктов, которыми мы пользуемся каждый день, находятся за завесой тайны. Понятно, что именно технологии создают конкурентные преимущества для компаний – участников цифровых рынков, и их полное раскрытие элиминирует эффект этих преимуществ, однако, следует задуматься о том, что необходимость более прозрачного взаимодействия с пользователями уже назрела, также, как и необходимость раскрытия тех аспектов деятельности, которые позволяют объективно проанализировать положительные и отрицательные эффекты для конкуренции и экономического развития в целом от той или иной деятельности ИТ компаний на цифровых рынках. Подобная оценка, а точнее инструментарий для такой оценки, должен формироваться в условиях тесного диалога между регулятором и участниками рынка.

В контексте вышесказанного в последнее время профессиональным сообществом все чаще поднимаются вопросы, касающиеся специфики антимонопольного регулирования на цифровых рынках, начиная с определения терминов и формирования понятийного аппарата, заканчивая особенностями анализа и оценки состояния конкуренции на таких рынках.

Далее будут представлены некоторые проблемные аспекты, с которыми сталкивалась Евразийская экономическая комиссия<sup>51</sup> в ходе осуществления контроля за соблюдением общих правил конкуренции на трансграничных рынках и в ходе мониторинга международного опыта применения норм антимонопольного регулирования на цифровых рынках.

Так, наши исследования показывают, что не всегда создается возможность корректного определения географических границ цифровых рынков в силу их глобальной сущности и, вместе с тем, некой исключительной адаптивности к определенным локальным потребностям пользователей. Вопросы также возникают с корректным определением продуктовых границ цифровых рынков. Как известно, в процессе определения продуктовых границ рынка рассматриваются отличительные свойства товаров, а также возможность их замены на другие товары потребителями. В этой связи цифровые услуги или продукты имеют очень интересную специфику. В первом приближении рассматриваемый товар или услуга может показаться идентичной для всех категорий пользователей. При этом дальнейший анализ может показать глубокую кастомизацию (адаптацию, подгонку) одной и той же услуги под особые требования пользователя, создавая для него уникальные свойства данной услуги. В качестве примера можно привести ситуацию, когда пользователь в веб-браузере просматривает и делает поисковые запросы по узконаправленному контенту, создавая некий «цифровой след»

своих действий, который в дальнейшем может быть использован поисковой системой для выдачи максимально релевантного результата поискового запроса, сопоставляя его с прошлыми предпочтениями или интересами данного конкретного пользователя, при этом, для пользователя с иным «цифровым следом» результат такого же поискового запроса может отличаться.

Ситуация с анализом цифровых рынков, с учетом их новизны и одновременно ускоренного развития, также характеризуется сложностями с получением необходимой для проведения анализа информации. Зачастую мы сталкиваемся с проблемой *отсутствия официальной статистики и единой методологии подсчета объемов рынка цифровых сервисов*. Вопрос усугубляется тем, что достоверными статистическими данными, по сути, владеют только сами цифровые платформы (*потенциальные нарушители*). В рамках установления диалога между регулятором и участниками рынка следовало бы определить некие количественные показатели, которые бы давали возможность оценивать состояние конкуренции на соответствующих рынках предоставления цифровых услуг, и методологию их расчета, с доступным и прозрачным механизмом предоставления этих данных со стороны участников рынка. Текущая методология расчета объемов товарных рынков и долей хозяйствующих субъектов на них с определенными допущениями применима и сейчас, но, как уже было отмечено, есть определенные сложности с доступностью соответствующих данных для анализа.

Немаловажным является вопрос, связанный с анализом качественных и технических характеристик цифровых товаров и услуг. Представляется целесообразным углубление взаимодействия между экспертами в сфере цифровых технологий и антимонопольными органами в рамках учреждения экспертных советов и тематических рабочих групп. Как показывает практика антимонопольные органы периодически сталкиваются с ситуацией *отсутствия достаточной информации, связанной с узкоспециализированными экспертными оценками о степени технологической взаимозаменяемости цифровых сервисов*, что в свою очередь создает препятствия для корректного определения продуктовых границ, а также установления доминирующего положения цифровых платформ на основании не только количественных, но и качественных характеристик, таких как возможность в одностороннем порядке влиять на общие условия обращения товара и наличие технологических ограничений (уникальных особенностей) для доступа на товарный рынок.

Описанная специфика функционирования цифровых рынков указывает на необходимость нахождения определенного приемлемого баланса между рациональным утилитарным подходом по извлечению максимальной полезности от развития технологий и необходимостью недопущения монополизации рынков со стороны обладателей соответствующими технологиями. Решению данного вопроса будет способствовать консолидированная (на сколько это возможно) позиция антимонопольных ведомств, принимаемая во внимание глобальную сущность цифровых рынков.

51 Постоянно действующий наднациональный регулирующий орган Евразийского экономического союза

## Исследование рынка: Приложения для P2P-переводов<sup>52</sup>



**Моран Моше Яницис**

Руководитель отдела исследований  
и заместитель главного  
Экономист, Израильское  
управление по вопросам конкуренции

В июле 2021 года Управление по вопросам конкуренции Израиля (далее: УКИ) опубликовало исследование рынка в отрасли платежных приложений, предоставляющих услуги по переводу платежей между физическими лицами. В данном кратком документе будет изложено это исследование рынка, его выводы и соответствующие рекомендации.

Во время проведения данного исследования в Израиле действовали три различных платежных приложения, все они принадлежали крупным банкам: Bit - действующее приложение и два конкурирующих приложения - Pay и Paybox. Основной услугой, предоставляемой этими приложениями, является осуществление платежных переводов с карты на карту (далее: **P2P-переводы**).

В последние годы антимонопольные органы по всему миру все чаще сталкиваются с проблемами цифровых платформ, которые пользуются сетевым эффектом при потреблении предоставляемых ими услуг. Динамика конкуренции, характерная для этих рынков, заключается в сильной борьбе за рынок, но как только эта проблема решена, конкуренция сводится к рынку, где «победитель получает все». На этой стадии барьеры входа на рынок настолько высоки, что потенциальный участник, даже предлагающий более качественные услуги, не сможет успешно выйти на рынок.

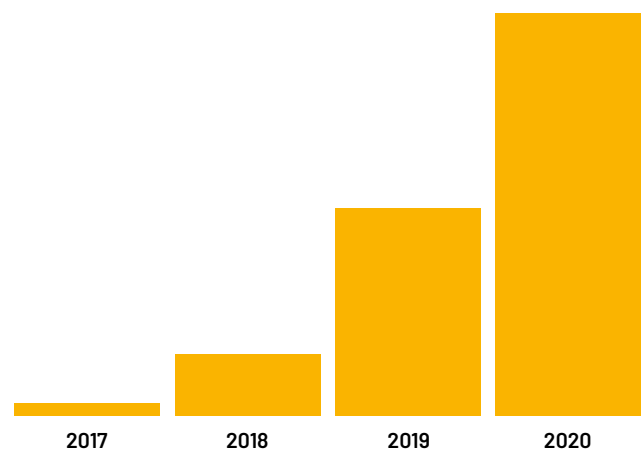
Еще одной важной особенностью этих рынков является центральная роль информации, в частности данных о пользователях, полученных в процессе использования платформы. Получение этой информации позволяет фирмам предлагать клиентам дополнительные услуги. В результате, структура рынка, на котором победитель получает все, может привести к высокой степени концентрации и на других смежных рынках.

Ключевыми факторами сохранения конкуренции на рынках цифровых платформ являются сохранение возможности потребителей потреблять продукт от нескольких поставщиков (т.е. использовать разные источники) и снижение барьеров для перехода от одного поставщика услуг к другому. Это достигается главным образом за счет обеспечения функциональной совместимости платформ и переносимости данных потребителей.<sup>53</sup>

### Последние события в сфере платежных приложений P2P в Израиле

С начала своей работы в 2017 году сфера приложений для перевода платежей демонстрировала ускоренный ежегодный рост на сотни процентов как по количеству транзакций, так и по объему операций. Хотя со временем темпы роста относительно замедлились, в 2020 году ежегодный рост все еще был поразительным и составил около 100%.

Рисунок 1: Развитие объема транзакций в банковских платежных приложениях 2017-2020



Источник: Исходные данные операторов приложений; расчеты  
Отдела исследований

**Несмотря на стремительный рост, наблюдаемый в последние годы, оценки УКИ показывают, что рынок все еще имеет значительный нереализованный потенциал роста. В основном, оценки показывают, что количество зарегистрированных пользователей платежных приложений к концу 2020 года достигнет всего 65% от общего числа потенциальных пользователей.**

### Структура рынка: Доля рынка и дифференциация

Bit, действующее приложение, начало свою коммерческую деятельность в январе 2017 года, а два месяца спустя на рынок вышел Pay. Paybox начал свою деятельность как проект предпринимателей в 2014 году и был приобретен Discount Bank в 2017 году. Данные УКИ показывают, что хотя Bit лидирует на рынке с наибольшим числом пользователей с первого года своей деятельности, значительный разрыв между Bit и его конкурентами произошел в течение 2019 года и с тех пор продолжает увеличиваться.

На цифровых рынках, особенно на рынках, где существует сетевой эффект, способность мелких конкурентов

<sup>52</sup> В данной краткой статье описывается исследование рынка, проведенное экономистами исследовательского отдела Управления по вопросам конкуренции Израиля: д-ром Анат Александрон, Эвиатаром Гутманом и Фатемой Сайед Ахмад. С полным текстом отчета можно ознакомиться здесь: <https://www.gov.il/en/departments/publications/reports/p2pmarketresearch>.

<sup>53</sup> ОЭСР (2021), Переносимость данных, интероперабельность и конкуренция цифровых платформ, Проект документа Комитета по конкуренции и ОЭСР, <http://oe.cd/dpic>; Кремер, Ж., де Монтойе, Й.-А. и Швейцер, Х. (2018). Политика конкуренции в цифровую эпоху. Доклад для Европейской комиссии; Совместный документ Управления по вопросам конкуренции, Управления по защите частной жизни и Управления по защите прав потребителей и добросовестной торговле о праве на переносимость данных, опубликованный 3 января 2021 года.

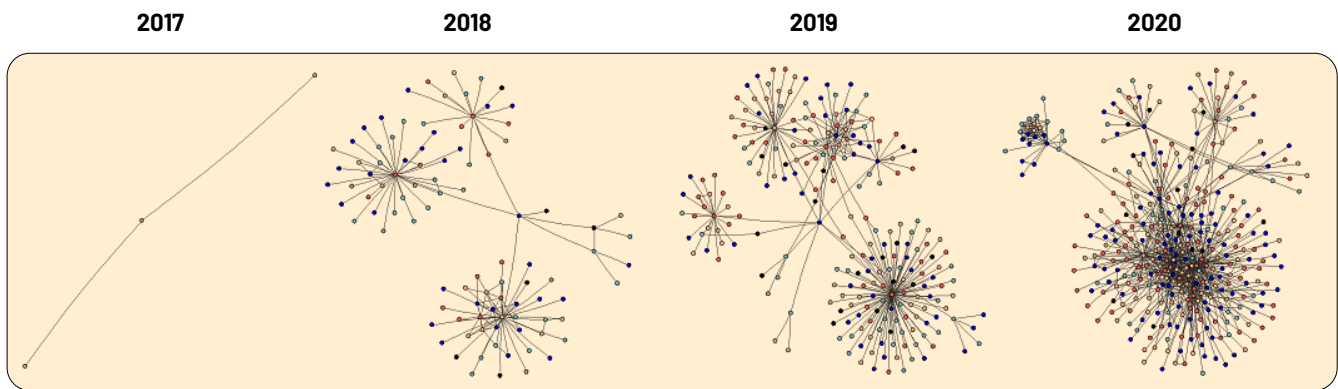
отличиться от ведущей фирмы, занимающей лидирующие позиции, часто является необходимым условием для их успешного выхода на рынок или выживания их бизнеса.<sup>54</sup> Экспертиза УКИ показала, что PayPal отличается от других приложений в нише услуг и является ведущим приложением для *групповых платежей*<sup>55</sup>. Похоже, что относительное преимущество PayPal в этом виде платежей обусловлено уникальными характеристиками приложения. Также очевидно, что групповые платежи составляют лишь небольшую часть всех транзакций по переводам, осуществляемых с помощью приложений, и составляют небольшой процент от денежного объема P2P-переводов.

### Сетевой эффект

Сетевой эффект - это явление, при котором ценность, которую пользователи или потребители продукта или услуги

получают от его использования, возрастает по мере увеличения общего числа пользователей, использующих тот же (или совместимый) продукт или услугу. Таким образом, в области P2P-переводов, чем больше количество клиентов, использующих приложение, тем больше потенциальных партнеров по транзакциям на одного пользователя. Следовательно, потенциальное количество переводов, которые каждый пользователь может совершить в приложении, увеличивается по мере роста сети. Более высокое удобство использования приводит к большей полезности для потенциальных новых клиентов, рассматривающих возможность использования приложения, что приводит к основному источнику сетевого эффекта P2P-переводов. Рисунок 2 ниже свидетельствует о существовании сетевого эффекта в сети P2P-переводов Bit.

Рисунок 2: Иллюстрация сетевого эффекта<sup>56</sup>



Источник: Исходные данные оператора приложений; расчеты Отдела исследований

В предыдущей экономической литературе показано, как сетевой эффект может привести к рыночной структуре “победитель получает все”.<sup>57</sup> Такие рынки часто характеризуются тем, что действующая фирма обладает значительной рыночной властью, которая может быть использована как на основном рынке, так и на смежных рынках. Сетевой эффект значительно увеличивает издержки входа новых фирм на рынок, настолько, что может даже предотвратить выход на рынок фирм, предлагающих более качественные услуги. Рыночная власть действующей фирмы может быть уменьшена, когда достаточное количество клиентов готовы потреблять услуги от нескольких поставщиков (т.е. использовать разные источники).

Два основных количественных сигнала могут подтвердить существование сетевого эффекта в сфере платежных приложений в Израиле: (1) увеличение удобства использования Bit по мере роста числа пользователей; (2) большее удобство использования приложений с большим числом пользователей. Эмпирическое исследование этих количе-

ственных сигналов показало, что рост удобства использования Bit положительно коррелировал с количеством пользователей. Было установлено, что этот коррелированный рост не является линейным, а скорее выпуклым, т.е. существует экономия за счет масштаба в практической и удобстве в использовании как функции от количества пользователей.

### Потребление услуг от нескольких поставщиков

Готовность потребителей товара или услуги к многовариантному выбору поставщика может ограничить возможности действующей фирмы, пользующейся сетевым эффектом, злоупотреблять своей рыночной властью. В частности, это может позволить новой фирме, предлагающей инновационный или нишевой продукт, выйти на рынок и, возможно, в конечном итоге бросить вызов фирме-владельцу.

Что касается масштабов одновременной регистрации у различных поставщиков в P2P-приложениях, данные показывают, что доля пользователей, зарегистрированных более чем в одном приложении, колеблется между 40% и 65%.

54 Кремер, Ж., де Монтжойе, Й.-А. и Швейцер, Х. (2018). Политика конкуренции в цифровую эпоху. Доклад для Европейской комиссии. (стр. 35-38)

55 Групповая оплата - это тип P2P-перевода, который используется для различных групповых договоренностей, таких как благодарственные подарки сотрудникам, совместная покупка питания на вынос, групповые подарки и т.д.

56 На рисунке показано развитие сети партнеров по транзакциям случайно выбранного пользователя Bit в период с 2017 по 2020 год. Каждый узел описывает пользователя, а каждая линия указывает на то, что два связанных пользователя провели между собой одну или несколько платежных операций. Различные цвета узлов представляют собой различные уровни активности и отражают «тепловую карту» финансовой суммы всех транзакций представленного пользователя: движение от серого (низкий уровень активности), через синий (средний уровень активности) и до розового (высокий уровень активности).

57 Кац, М., и Шапиро, К. (1994). Конкуренция систем и сетевые эффекты. Журнал экономических перспектив, 8(2), 93-115.



Данные также указывают на существенную разницу между Bit и другими приложениями - в то время как значительная часть пользователей Bit зарегистрирована исключительно на Bit, большинство пользователей Paybox и Pay также зарегистрированы как минимум в одном другом приложении. В настоящее время в израильских платежных приложениях нет платы за регистрацию. Следовательно, вполне вероятно, что пользователь, зарегистрированный в нескольких приложениях, на самом деле использует только одно приложение, или, наоборот, использует разные приложения для разных целей. Это говорит о том, что, с точки зрения пользователя, взаимозаменяемость между приложениями ограничена. Этот вывод служит дополнительным доказательством существования сетевого эффекта в P2P-переводах и усиливает опасения относительно структуры рынка, на котором победитель получает все.

**Подводя итоги** исследования УКИ по платежным приложениям P2P-переводов в Израиле, можно сделать следующие основные выводы: **(1) существует значительный сетевой**

**эффект в потреблении услуг P2P-переводов; (2) эта сфера склоняется к тому, что победитель получает все - Bit; (3) эта сфера все еще имеет значительный потенциал роста; и (4) Paybox отличается от других платежных приложений своими услугами группового перевода платежей.**

В свете этих выводов УКИ рекомендовало ввести новые меры для ослабления сетевого эффекта путем создания функциональной совместимости между приложениями. Цель этих мер - дать возможность каждому потребителю выбрать наиболее предпочтительное приложение для перевода платежей, независимо от количества пользователей в сети каждого приложения. Кроме того, УКИ рекомендовало разрешить приложениям использовать данные пользователей, полученные при предоставлении услуг по переводу платежей P2P. Такая рекомендация была направлена на то, чтобы дать возможность приложениям предлагать потребителям дополнительные финансовые услуги, которые наилучшим образом соответствуют потребностям пользователей.

## Решение проблем цифровой экономики - опыт COFECSE



**Бренда Эрнандес**  
исполняющая обязанности  
председателя COFECSE



**Исаак Алькала**  
генеральный директор по цифровым  
рынкам COFECSE

Антимонопольные органы сталкиваются с различными задачами по созданию конкурентных условий в цифровой экономике. В данной статье описываются три проблемы, выявленные в этой области Федеральной комиссией по экономической конкуренции (Комиссия или COFECSE).

- Использование инструментов конкуренции в сравнении с предложениями по регулированию этих рынков;
- необходимость развития надежного технического потенциала, полезного для разбирательств, связанных с цифровой экономикой; и
- Потребность в высокоспециализированных технических командах и проблемы с удержанием этого человеческого капитала.

### Проблемы конкуренции и регулирования в условиях цифровой экономики

Технологическая эволюция привела к появлению множества приложений, многосторонних платформ и бизнес-моделей, которые составляют цифровую экономику. Как и большинство юрисдикций в регионе, COFECSE имеет инструменты правоприменения против антиконкурентной практики, влияющей на цифровые рынки, а также превентивного контроля за слияниями для решения проблем конкуренции или потенциальных провалов рынка.<sup>58</sup>

Однако экономические характеристики цифровых рынков, такие как сетевые эффекты и экономия от диверсификации и эффект масштаба, ценность и характер данных, а также возможности их обработки могут привести к возникновению *схем обратной связи*, которые побуждают участников рынка конкурировать за рынок.<sup>59</sup> Это может привести к возникновению высококонцентрированных рынков с условиями, не способствующими инновациям и появлению новых участников.

За последние пять лет мы стали свидетелями международной дискуссии о последствиях экономической конкуренции в цифровой среде. Германия и Европейский Союз являются пионерами в реализации предложений по регулированию деятельности компаний в цифровой экономике на основе количественных или качественных критериев, которые предполагают введение регулирования *ex ante* для

устранения провалов рынка и создания благоприятной конкурентной среды.<sup>60</sup>

Великобритания обсуждает возможность регулирования некоторых участников рынка, и это предложение все еще находится на повестке дня.<sup>61</sup> Соединенные Штаты Америки начали анализировать различные законы и другие предложения по укреплению антимонопольных органов, особенно в отношении контроля за слияниями.<sup>62</sup>

В Мексике не существует регулирующего органа, уполномоченного вводить меры *ex ante* на цифровых рынках. Однако действующая нормативно-правовая база предусматривает существование Комиссии, которая является органом, отвечающим за обеспечение конкуренции и платного доступа на рынок на всех рынках, за исключением телекоммуникационного и вещательного секторов, и Федерального института телекоммуникаций, который осуществляет регулирующие полномочия и является антимонопольным органом исключительно в вышеупомянутых секторах.

Эта дихотомия породила некоторые серые зоны, для которых Федеральный закон об экономической конкуренции устанавливает процесс, в котором специализированные суды по вопросам конкуренции, телекоммуникаций и вещания решают, кто - Комиссия или Институт - отвечает за анализ конкретного дела. На сегодняшний день суды подтвердили юрисдикцию COFECSE в отношении платформ по заказу такси через телефонное приложение и доставке еды, а также социальных сетей, поисковых систем и облачных вычислительных сервисов.

В связи с этим Комиссия использует свои полномочия в отношении цифровых рынков для достижения глубокого понимания бизнес-моделей, а также творческого использования своих инструментов конкуренции с целью поиска полезных решений для решения проблем конкуренции в цифровой экономике.

Рыночные расследования являются полезным инструментом для решения проблем цифровой экономики, поскольку они представляют собой гибридный инструмент, позволяющий COFECSE определить наличие барьеров для конкуренции и применить поведенческие или структурные меры решения проблемы, а также рассмотреть вопрос о наличии существенного объекта, чтобы регулировать доступ к нему.

58 См. главу "Вызовы в применении конкурентной политики в цифровой экономике" в COFECSE (2018) *Rethinking Competition in the Digital Economy* здесь.

59 См. концепции *петель притяжения*, *спиралей притяжения* и *маятника притяжения/отталкивания*, упомянутые Мартином Пейтцем и Полом Беллефлеймом в книге "Экономика платформ" (2021), стр. 10-40.

60 См. пресс-релиз Федерального антимонопольного ведомства Германии здесь, а официальную публикацию Закона о цифровых рынках здесь.

61 См. "Новый проконкурентный режим для цифровых рынков", подготовленный Целевой группой по цифровым рынкам, здесь.

62 См. текст Закона о конкуренции и возможностях платформ здесь.

Этот инструмент является потенциальным союзником в средствах правовой защиты, включающих конкретные обязательства, направленные на участников рынка, или даже для переносимости данных и операционной совместимости. Комиссия недавно начала расследование с использованием этого инструмента на цифровых рынках<sup>63</sup>, представляющих собой одну из наиболее важных современных проблем, направляя усилия на успешные случаи его применения и создавая решения, способствующие созданию благоприятных условий для конкурентных рынков в цифровой экономике.

### Укрепление технологических возможностей как инструмент против вызовов цифровой экономики

Еще одна проблема, с которой сталкиваются антимонопольные органы, - это развитие технологических возможностей, которые служат инструментом анализа цифровых рынков. Растущее использование больших объемов данных в бизнес-моделях, развитие алгоритмов и искусственного интеллекта, среди прочих характеристик этих рынков, требуют развертывания сильной технологической экспертизы в антимонопольных органах.

В последние годы Главное управление исследования рыночной конъюнктуры, входящее в состав Следственного управления COFECSE, создало команду, специализирующуюся на науке о данных, для разработки инструментов и методов цифровизации информации, полученной в ходе исследований. Это позволит систематизировать и оптимально обрабатывать большие объемы информации, собираемой на данном этапе,<sup>64</sup> присутствующей еще в больших объемах на цифровых рынках.

Развитие этих навыков должно усилиться для решения основных задач, таких как тщательная разработка, необходимая для механизмов мониторинга и проверки, а также соблюдение обязательств, основанных на поведенческих или структурных мерах, которые создают конкурентные условия на этих рынках. Такие решения, как переносимость и интероперабельность, требуют высокой технической подготовки антимонопольных органов, чтобы иметь возможность контролировать соблюдение этих решений.<sup>65</sup>

Эта задача требует значительных бюджетных средств, обычно ограниченных для органа власти, которые вряд ли можно сравнить с теми суммами, которые вкладывают компании в рамках своей основной деятельности.

### Специализация в области цифровых технологий и удержание человеческого капитала

Рынки цифровой экономики требуют определенного уровня специализации рабочей группы для решения новых задач, таких как динамичные аспекты конкуренции, существование новых теорий причинения вреда, специализированные команды, создание инструментов, способных обрабатывать большие объемы информации, и создание инструментов, благоприятствующих исследованиям.

В марте 2020 года Комиссия опубликовала свою Цифровую стратегию COFECSE, которая предусматривает ряд мер по укреплению ее потенциала с учетом вызовов, связанных с цифровой трансформацией.<sup>66</sup> В рамках этих действий в июле 2020 года было создано Главное управление цифровых рынков (DGMD) для стандартизации специализированных знаний, а также для консультирования и оказания технической поддержки другим подразделениям Комиссии в отношении цифровых рынков.

DGMD проводит изучение и понимание бизнес-моделей цифровой экономики, а также текущего состояния этих рынков в Мексике и их отличий от других юрисдикций. Для правильного определения этих элементов требуется разумное время, чтобы они созрели и дали результаты, оказывающие правдоподобное влияние на работу Комиссии.

Этот процесс может быть прерван приглашениями из частного сектора нашим специализированным сотрудникам присоединиться к их рабочим командам. Как правило, такой орган, как COFECSE, с ограниченным бюджетом вряд ли может конкурировать с зарплатами и льготами, которые такие компании могут предложить нашим сотрудникам. Кроме того, эти компании имеют самые современные инструменты, интегрированные в их услуги, которые могут превзойти наши возможности как государственного органа.

Столкнувшись с этой проблемой, Комиссия стремится сохранить свой специализированный человеческий капитал, несмотря на свое невыгодное положение, с помощью привлекательного неденежного дополнения, состоящего из постоянных и непрерывных планов обучения для своих государственных служащих, чтобы держать их в курсе экономической конкуренции и цифровых рынков.

### Одинаковые задачи, разные подходы к их решению

Для того чтобы противостоять этим трем вызовам цифровой экономики, необходимо творчески подходить к использованию наших инструментов конкуренции и регулирования, развивать техническое обучение и разрабатывать стратегии удержания специализированного персонала. Помимо этих инновационных мер, крайне важно создать механизмы сотрудничества с другими органами власти, которые сталкиваются с аналогичными условиями в цифровой среде.

Недавнее участие Комиссии в сессии, проведенной в рамках Форума по конкуренции стран Латинской Америки и Карибского бассейна ОЭСР, позволило нам увидеть, что некоторые проблемы, которые обычно считаются локальными, на самом деле являются общими для нескольких юрисдикций. Мы в Комиссии уверены, что обмен идеями и опытом по этим проблемам позволит выработать эффективные решения, которые пойдут на пользу процессу конкуренции, но прежде всего потребителям и конечным пользователям этих рынков.

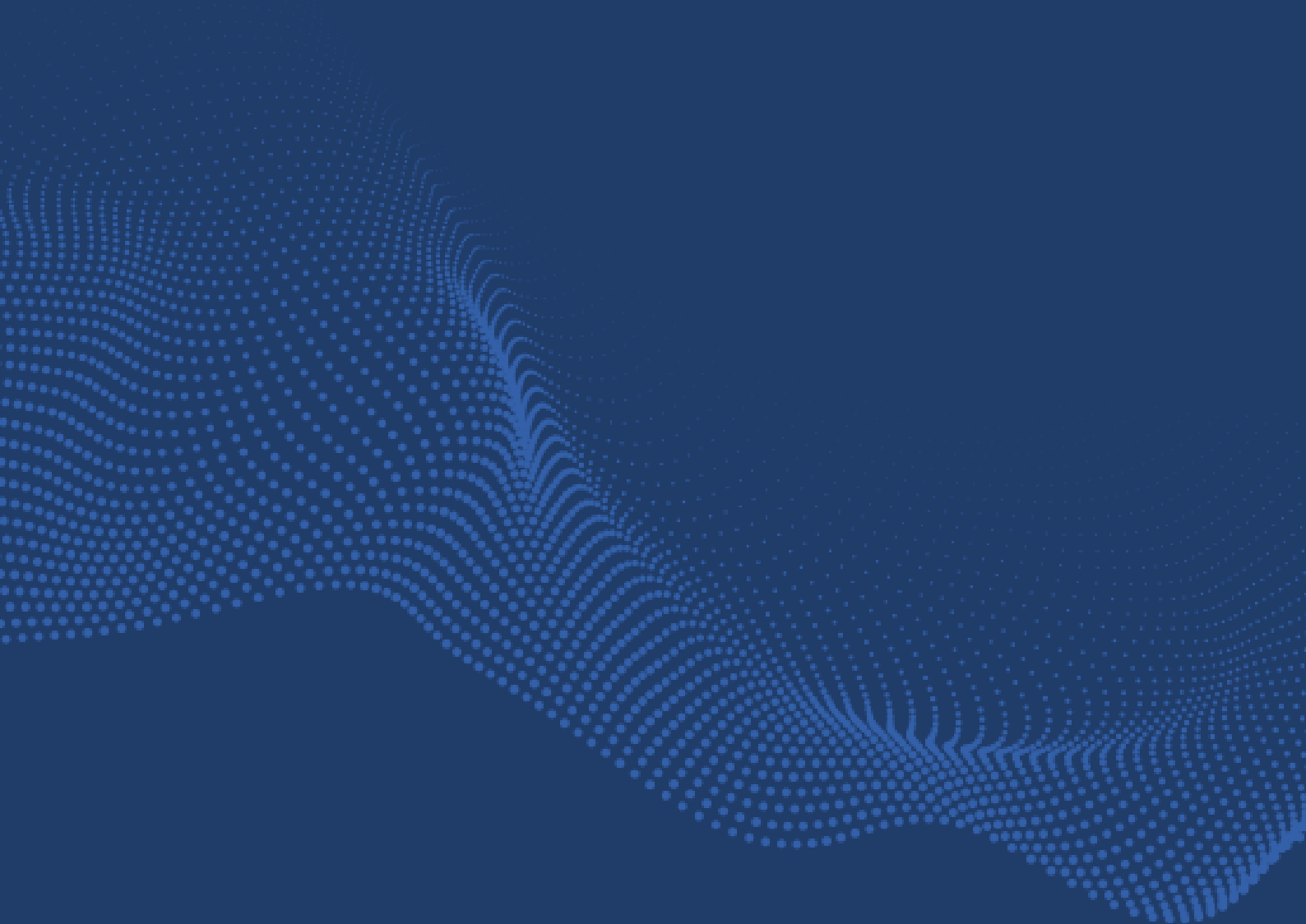
63 Пресс-релиз на испанском языке см. [здесь](#).

64 См. материалы Комиссии *Enfoques prácticos para evaluar mercados de plataformas digitales para la aplicación de la normativa de competencia*, представленные на Форуме по конкуренции стран Латинской Америки и Карибского бассейна 2019, [здесь](#).

65 См. о роли, которую должны играть органы власти в установлении стандартов переносимости и операционной совместимости, в ОЭСР (2021) *Data Portability and Interoperability and Digital Platform Competition*, p. 45 a 49, [здесь](#).

66 Цифровая стратегия COFECSE (2020), стр. 3 и 4, [здесь](#).

# НОВОСТИ РЕГИОНА



## AZTN провел в Загребе семинар Регионального центра ОЭСР-GVH по вопросам конкуренции – на тему конкурентное право

### Региональный центр ОЭСР-GVH по конкуренции в Будапеште и Хорватское агентство по конкуренции провели трехдневный совместный семинар по регулированию цифровых рынков



28-30 сентября 2022 года AZTN провел трехдневный семинар в сотрудничестве с Региональным центром по конкуренции в Будапеште и Министерством иностранных и европейских дел

Хорватии, в помещениях которого проходил сам семинар. Загреб был выбран местом проведения семинара РЦК с учетом того, что в день открытия мероприятия Хорватское агентство по конкуренции отмечало 25<sup>th</sup> годовщину своего создания. Организация одного из семинаров совместно с органом-бенефициаром является частью традиции Регионального центра, и мероприятие в Загребе стало первым мероприятием Регионального центра за рубежом после пандемии коронавируса.

Представители антимонопольных органов из 16 стран Восточной, Юго-Восточной и Центральной Европы (Албании, Армении, Азербайджана, Боснии и Герцеговины, Болгарии, Хорватии, Евро-Азиатского экономического сообщества, Грузии, Казахстана, Косово, Кыргызстана, Молдовы, Черногории, Северной Македонии, Румынии, Сербии) собрались в Загребе для участия в семинаре по предварительному регулированию и защите конкуренции на цифровых рынках.

Цифровые рынки - это онлайн-платформы или веб-сайты, на которых покупатели и продавцы могут обмениваться товарами и услугами с помощью цифровых средств, таких как Интернет. Цифровые рынки могут включать в себя множество различных типов сделок, таких как продажа физических товаров, цифровых продуктов и услуг. Примерами цифровых рынков являются онлайн-торговые пло-

щадки, такие как Amazon и eBay, а также сайты электронной коммерции, например, сайты отдельных розничных торговцев. Одной из ключевых характеристик цифровых рынков является то, что они предоставляют покупателям и продавцам удобный и эффективный способ связи и проведения сделок. Они также часто имеют глобальный охват, позволяя людям из разных стран покупать и продавать друг у друга. Цифровые рынки также могут обеспечить определенный уровень прозрачности и подотчетности, поскольку отзывы и оценки предыдущих клиентов могут помочь покупателям принимать обоснованные решения. Однако цифровые рынки могут быть сложными, поскольку они могут вызывать серьезные проблемы с конкуренцией.

Тренинг по конкурентному праву, которому предшествовала конференция хорватского ведомства, начался с приветственного слова Чабы Балажа Риго, президента Венгерского конкурентного ведомства. Затем участники получили возможность изучить вопросы предварительного регулирования и обеспечения конкуренции на цифровых рынках с помощью хорватских и венгерских экспертов (г-жа Влатка Буторац Малнар, г-жа Яминка Пекотич Кауфман, г-н Габор Гал, г-жа Мирта Капурал), а также экспертов из ОЭСР (г-жа Мария Пилар Канедо, г-н Антонио Капобьянко, г-н Ренато Ферранди) и Европейской комиссии (г-жа Леа Зубер). Трехдневный семинар показал, какой вклад могут внести антимонопольные органы в формирование будущего регулирования цифровых рынков и как они могут использовать существующие положения для обеспечения эффективного правоприменения.



## Основные моменты и выводы Семинаров по вопросам конкуренции и слияний Для стран восточноевропейского партнерства



**Карина Бордунова**

Прикомандированный эксперт  
Антимонопольного комитета Украины  
в Управление по вопросам конкуренции и  
защиты прав потребителей Польши



**Юлия Козловска**

Эксперт отдела международного  
сотрудничества Управления по  
вопросам конкуренции и защиты прав  
потребителей Польши

### Введение

В последнее время Европа и весь мир столкнулись с серьезными экономическими и деловыми проблемами. Кризис пандемии, изменение климата, вторжение России в Украину и энергетический кризис - эти и другие проблемы решаются национальными антимонопольными органами (НАО) по всему миру. Чтобы ответить на эти вызовы и действовать эффективно и слаженно, НАО прилагают значительные усилия для развития сотрудничества между собой на многих уровнях и принимают меры по оказанию помощи развивающимся странам и их субъектам в укреплении их компетенции, чтобы эффективно бороться с нынешними и возникающими экономическими угрозами в будущем и способствовать росту национальной экономики и процветанию стран.

Необходимость международного сотрудничества привела к запуску проектов “Соблюдение антимонопольного законодательства - лучшие практики и инструменты на основе опыта Польского управления по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей и партнеров” и “Контроль слияний (вопросы и отдельные сектора) - лучшие практики и инструменты на основе опыта Польского управления по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей и партнеров” Польским управлением по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей (UOKiK) совместно с Национальной школой государственного управления и Министерством иностранных дел Республики Польша.

Основной целью вышеуказанных проектов была поддержка и укрепление конкурентной политики в Молдове, Грузии и Украине. В частности, предоставить участникам необходимые знания и инструменты для правильного выявления и решения проблем, связанных с конкуренцией, с возможностью внедрения в своих странах, а также совместной работы экспертов по правоприменению антимонопольного законодательства в процессе европейской интеграции.

Инициативу экспертов из UOKiK поделить с участниками поддержали коллеги из Венгрии, Чешской Республики, Испании, Франции, Португалии, Литвы и США. Представители Европейской комиссии, Орга-

низации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) и Министерства финансов Польши также участвовали в семинарах в качестве экспертов и в обмене опытом и передовой практикой с участниками из Молдовы, Грузии и Украины.

### Семинары по конкуренции

17-21 октября 2022 года в Варшаве состоялся первый семинар по теме “Соблюдение антимонопольного законодательства - лучшие практики и инструменты на основе опыта польского Управления по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей и партнеров”. Проект предоставил отличную возможность экспертам из НАО Молдовы, Грузии и Украины собраться вместе, познакомиться и интегрироваться, но более существенно - сравнить опыт в конкурентной практике, а также в рамках стран Европейского Союза. Семинар позволил участникам проанализировать существующие рамки конкурентной политики, в поисках ответа на вопрос, как проложить путь к эффективному правоприменению и защите конкуренции.

В ходе семинара обсуждался широкий круг тем, таких как общее законодательство, касающееся механизмов обеспечения конкуренции, применимое в ЕС; примеры антимонопольных действий; примеры судебных разбирательств или проблемы, вызванные развитием новых рынков (т.е. цифровых рынков).

### Расследование процесса антиконкурентных согласованных действий, программа смягчения ответственности и гарантии конфиденциальности для заявителя

Лекторы сосредоточились на основных положениях антиконкурентных согласованных действий и программ смягчения наказания, а также осветили процедурные аспекты процессов расследования. В рамках этих тем эксперты из Польши и Чехии представили три актуальных дела: “Картель дилеров грузовиков”<sup>67</sup>, “Мошенничество в тендере на исследование высокоскоростной железной дороги”<sup>68</sup>, и “Сговор

67 Дело о картеле дилеров грузовых автомобилей: [https://uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=18186](https://uokik.gov.pl/news.php?news_id=18186)

68 Мошенничество в тендере на исследование высокоскоростных железных дорог: <https://www.uohs.cz/en/information-centre/press-releases/competition/2963-railway-design-cartel-revealed-thanks-to-leniency-programme-the-office-imposed-fine-on-sudop-praha.html>

на торгах в сфере электромонтажных работ по государственному заказу”<sup>69</sup>.

В ходе дискуссии с докладчиками участники представили свои стандарты по этим темам, поделились практикой того, как это работает в их ведомствах, и выявили различия в этих процессах между своими странами. Самым важным выводом первого дня стало то, что многие участники обратили свое внимание на использование программы смягчения наказания, поскольку это эффективный инструмент для выявления и, следовательно, борьбы с картелями.

Бенефициары и эксперты согласились, что НАО Молдовы, Грузии и Украины должны уделять больше внимания использованию этого механизма и взять на себя применение специальных законов в своих юрисдикциях, включая пропаганду программ смягчения наказания и защиту конфиденциальности информаторов.

### Тренинг по теме рассветных рейдов и проверок предпринимателей

Эта тема актуальна, поскольку проверки являются важным инструментом в процессе расследования. Польские эксперты поделились своим опытом и знаниями в области проведения проверок и внезапных рейдов в отношении предпринимателей; получения и хранения электронных документов; подробно рассказали о работе своего отдела, проблемах и трудностях, возникающих в ходе проверок. Эксперт из Европейской комиссии подробно рассказал о подготовке и методологии проверок, а также о том, как они проводятся при их участии.

Обсуждения были посвящены использованию механизма внезапных проверок в работе антимонопольных органов Молдовы, Грузии и Украины. Европейские эксперты используют проверки для решения большого количества антимонопольных дел, а представители Молдовы, Грузии и Украины поделились своим опытом о том, как инструмент проверки работает или не работает в их странах.

Во-первых, эксперты рекомендовали участникам обратить внимание своих органов на использование проверки в ходе расследования, так как это упрощает ведение дел и значительно сокращает время рассмотрения. Во-вторых, эксперты рекомендовали не только перенимать опыт у зарубежных коллег, но и обучать своих сотрудников проведению проверок внутри страны, а также разрабатывать собственные руководства и практики по проведению проверок.

### Конкуренция на цифровом рынке

Представители ОЭСР и Комиссии поделились своими знаниями, взглядами, практическим и теоретическим опытом в области цифровых рынков. Во время этой дискуссии участники работали в смешанных группах, чтобы завершить реальное тематическое исследование. Это задание вызвало бурное обсуждение и множество различных мнений

среди участников. Эксперты из Польши, Венгрии и Испании поделились информацией о том, как им удастся предотвратить проблемы, которые потенциально могут повлиять на конкуренцию, и как бороться с антиконкурентным поведением на цифровых рынках.

Конкуренция на цифровых рынках была одной из самых противоречивых тем, так как для некоторых стран и экспертов регулирование цифровых рынков является критическим, и в настоящее время это предмет пристального внимания антимонопольных органов из-за его влияния на различные другие сектора. Рассмотрев все вопросы и опыт участников, эксперты пришли к выводу, что, прежде всего, представители антимонопольных органов Молдовы, Грузии и Украины должны лучше понимать функционирование цифровых рынков в своих странах, что может стать основой для инновационных действий, как с точки зрения адвокации, так и с точки зрения правоприменения.

Кроме того, необходимо проводить адвокацию цифровых рынков, а также круглые столы с представителями бизнеса и адвокатских контор, одновременно повышая осведомленность граждан, поскольку необходимо учитывать взаимосвязь между защитой частной жизни потребителей и развитием конкуренции на цифровых рынках.

В ходе двухдневной дискуссии о цифровизации и участии, и эксперты пришли к выводу, что укрепление сотрудничества в разработке предполагаемого регулирования, особенно на цифровых рынках, становится все более важным, и что страны определенно выиграют от сотрудничества и обмена опытом.

### Антиконкурентные соглашения в сельскохозяйственном секторе

Польские эксперты представили Закон от 17 ноября 2021 года о противодействии недобросовестному использованию договорных преимуществ в торговле сельскохозяйственной и пищевой продукцией.<sup>70</sup> Этот закон вводит правила и процедуры противодействия, в целях защиты общественных интересов, недобросовестному использованию договорных преимуществ покупателями сельскохозяйственной и/или пищевой продукции, а также поставщиками такой продукции. Лекторы поделились своим опытом и процессами, которые они используют в ходе расследований, представили законодательные механизмы контроля недобросовестной торговой практики с использованием скидок, а также ответили на все вопросы о том, как предотвратить недобросовестное использование договорных преимуществ в торговле сельскохозяйственной и пищевой продукцией.

Существенным предметом дискуссии стало исследование практики сетевых магазинов. Эксперты представили реализацию своих полномочий на примере таких магазинов, как Biedronka<sup>71</sup>, Eurocash<sup>72</sup>, Kaufland<sup>73</sup> и Intermarche<sup>74</sup>.

69 *Сговор на торгах в сфере электромонтажных работ по государственному заказу*: <https://www.uohs.cz/en/information-centre/press-releases/competition/3029-spie-elektrovod-and-ase-were-fined-almost-czk-34-million-for-public-procurement-cartel.html>

70 *Закон от 17 ноября 2021 года о противодействии недобросовестному использованию договорных преимуществ в торговле сельскохозяйственной и пищевой продукцией*: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210002262>

71 *Дело Biedronka*: [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=17028](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=17028)

72 *Дело Eurocash*: [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=18056](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=18056)

73 *Дело Kaufland*: [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=18166&print=1](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=18166&print=1)

74 *Дело Intermarche*: [https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news\\_id=18135](https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=18135)

## Семинары по слиянию

После успешного семинара по конкуренции, получившего положительный отклик от бенефициаров из Молдовы, Грузии и Украины, УОКІК в сотрудничестве с Национальной школой государственного управления и Министерством иностранных дел запустил вторую серию семинаров, посвященных теме *“Контроль слияний (вопросы и отдельные секторы) - лучшие практики и инструменты на основе опыта польского Управления по вопросам конкуренции и защиты прав потребителей и партнеров”*.

В ходе семинаров по слияниям обсуждался широкий спектр тем, таких как введение в слияния и поглощения, а также контроль над инвестициями; всесторонний обзор законодательства Европы и США; рассмотрение цифрового, фармацевтического, энергетического и розничного секторов; совершение сделки до выхода решения антимонопольного органа, а также слияния без уведомления.

## Введение в слияния: важность анализа слияний

В первый день семинара эксперты из Польши, Франции, Европейской комиссии, США и ОЭСР ознакомились с законодательством, с толкованиями и разъяснениями законов, а также с рекомендациями, применяемыми этими агентствами в области контроля за слияниями.

Это стало не только прекрасной возможностью для обмена мнениями и опытом участников, но и позволило еще больше интегрироваться в среду защиты конкуренции, а также предоставило важнейшие вступительные замечания. Участники согласились с тем, что существует общая необходимость в углублении понимания процесса расследования и тем самым в дальнейшем повышении эффективности расследований и обеспечении высокой степени прозрачности и предсказуемости процесса рассмотрения.

## Слияния и конкретные отрасли: цифровая, фармацевтическая, энергетическая и розничная торговля

Следующие три дня семинаров по слияниям были посвящены нескольким секторам, которые были наиболее интересны и важны для антимонопольных органов Молдовы, Грузии и Украины. Бенефициары узнали о деталях Закона о цифровых рынках, о том, как он повлияет на страны ЕС и, прежде всего, на страны, стремящиеся вступить в ЕС. Тренинг по цифровым рынкам был дополнен обсуждением дел LogicImmo/SeLoger<sup>75</sup> и Empik/Merlin NFI.<sup>76</sup>

Наконец, делегаты из Молдовы, Грузии и Украины имели возможность принять участие в смоделированном тематическом исследовании, которое вызвало оживленную дискуссию среди участников.

В последующие дни семинара Европейская комиссия представила определения рынка, а также сформировавшуюся практику в фармацевтическом секторе. Эксперты

из Польши, Литвы и Португалии представили подробные презентации, дополняющие этот материал. Ключевая тема, представленная лекторами из Литвы и Португалии, касалась вопросов, связанных с совершением сделки до выхода решения антимонопольного органа. Среди представленных примеров были следующие: Neuca/Intra<sup>77</sup>, Polfarma/Polfa<sup>78</sup> и Svalbono klinika/INVL Baltic Sea Growth Fund, компании Litgaja и RP PHARMA<sup>79</sup>. Наконец, польские и американские эксперты представили тематические исследования из секторов энергетики и розничной торговли: PGE/EdF<sup>80</sup>, Staples/Office Depot<sup>81</sup>, которые дополнили материал семинара по контролю за экономической концентрацией на соответствующих рынках.

Комиссия подчеркнула, что средства защиты от слияний могут широко использоваться и не должны рассматриваться как вредный инструмент. Тема о скупке контрольного пакета акций и стартапах была воспринята с большим интересом. Наконец, участники обсудили штрафы, их процентный размер и применение в разных странах Европы. В результате Комиссия рекомендовала выработать руководство, содержащее формулы расчета конкретных видов штрафов.

## Неуведомленная концентрация - как заключительная тема семинара

В завершение семинаров по конкуренции организаторы пригласили экспертов из Центрального реестра бенефициарных собственников Министерства финансов Польши. Презентация этой темы, казалось бы, далекой от ведущей темы контроля концентрации, вызвала большой интерес у участников. Эксперты из Министерства финансов подробно обсудили вопросы исследования бенефициарных владельцев, а также процесс сотрудничества между правоохранительными органами, как на национальном, так и на международном уровне, подчеркнув, что актуальные и легкодоступные знания предпринимателей могут существенно помочь органам власти в решении их повседневных задач.

## Выводы

Эксперты из ОЭСР и НАО Польши и мира представили богатое разнообразие тем и знаний в ходе семинара, организованного для партнеров из Молдовы, Грузии и Украины. Основной целью было не только поделиться информацией о текущих задачах, над которыми приглашенные специалисты работают в настоящее время, но и вовлечь бенефициаров в применение своих знаний на практике, изучение процедур и проблем, которые в будущем могут оказаться важными для их учреждения или страны.

Семинары продемонстрировали, как польские, европейские и американские эксперты сотрудничают с другими европейскими странами и расширяют свою международную деятельность за пределами ЕС, помогая начинающим членам ЕС развиваться и продвигаться к дальнейшей европейской

75 Дело LogicImmo/SeLoger: <https://www.autoritedelaconurrence.fr/en/communiqués-de-presse/01-february-2018-online-property-advertising>

76 Дело Empik/Merlin NFI: [https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec\\_prez.nsf/1/D4178C419C05D603C1257EC6007B90D8?editDocument&act=Decyzja](https://decyzje.uokik.gov.pl/bp/dec_prez.nsf/1/D4178C419C05D603C1257EC6007B90D8?editDocument&act=Decyzja)

77 Дело Neuca/Intra: [https://uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=12597&news\\_page=20&print=1](https://uokik.gov.pl/news.php?news_id=12597&news_page=20&print=1)

78 Дело Polfarma/Polfa: [https://uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=3328&news\\_page=88](https://uokik.gov.pl/news.php?news_id=3328&news_page=88)

79 Дело Svalbono klinika/INVL Baltic Sea Growth Fund, компании Litgaja и RP PHARMA: <https://kt.gov.lt/en/news/merger-in-healthcare-sector-cleared-subject-to-commitments>

80 Дело PGE/EdF: [https://uokik.gov.pl/news.php?news\\_id=13534](https://uokik.gov.pl/news.php?news_id=13534)

81 Дело Staples/Office Depot: <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/cases-proceedings/151-0065-staplesoffice-depot-matter>

интеграции, в частности, делаясь опытом внедрения своих подходов в правоприменении в сфере конкуренции.

Основное внимание на этих семинарах уделялось тому, чтобы сделать их более интерактивными. По этой причине были предусмотрены сессии вопросов и ответов, дискус-

сии участников, модерлируемые группы и совместные тематические исследования. Такой формат позволил участникам обменяться опытом, глубже проанализировать проблемные и конкретные темы и понять, как их реализовать в своих органах власти.



## Международная конференция по конкуренции и защите прав потребителей прошла в Грузии



### Тамар Чакветадзе

*Менеджер проектов и руководитель отдела по работе с донорами, Национальное агентство по конкуренции Грузии, Организатор Первой международной конференции по конкуренции и защите прав потребителей, Грузия*

Первая международная конференция по конкуренции и защите прав потребителей, состоявшаяся 16-17 ноября 2022 года в Грузии, позволила провести дискуссии на высоком уровне и сделать существенные выводы относительно регионального и глобального сотрудничества.

Двухдневное мероприятие было организовано совместно Национальным агентством конкуренции Грузии, Национальным банком Грузии, Национальной комиссией по регулированию энергетики и водоснабжения Грузии, Национальной комиссией по коммуникациям и Службой государственного надзора за страхованием Грузии.

Темы, обсуждавшиеся на конференции, охватывали конкурентное законодательство, механизмы защиты прав потребителей, деятельность регулирующих органов и международную практику. Помимо правительственных команд и депутатских групп, дипломатического корпуса, представителей деловых, неправительственных и академических кругов, студентов и отраслевых экспертов, в конференции приняли участие делегации из коллегиальных ведомств 20 стран. Среди гостей были Тереза Морейра, руководитель Сектора по вопросам конкуренции и потребительской политики Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), и другие приглашенные международные эксперты.

Вышеупомянутая ежегодная платформа была основана в прошлом году, 5 декабря 2021 года, в рамках празднования Всемирного дня конкуренции, с подписанием меморандума о сотрудничестве между пятью регулируемыми органами. Укрепление сотрудничества между ведомствами и создание совместного формата стало особенно важным после вступле-

ния в силу 4 ноября 2020 года Закона Грузии о конкуренции с поправками, закрывающими стандарты ЕС (была создана единая правовая база для разделения компетенций между Национальным агентством конкуренции Грузии и регулирующими органами. Соответственно, органы власти будут действовать по одному и тому же принципу в отношении основных вопросов конкурентной политики. Регулирующие органы остаются приверженными обеспечению конкуренции в своих секторах и будут расследовать вопросы, которые касаются только регулируемых субъектов. Во всех остальных случаях компетентным органом является Агентство по конкуренции). С тех пор, 1 июня 2022 года, в рамках Соглашения об ассоциации, подписанного между Грузией и Европейским Союзом, вступил в силу Закон Грузии о защите прав потребителей, основанный на директивах Европейского парламента и Совета, и его исполнение будет обеспечивать Агентство по конкуренции.

Проведение конференции в международном формате было особенно важно для Грузии, страны, ожидающей членства в ЕС, с точки зрения укрепления регионального сотрудничества, а также в глобальном формате для обсуждения и обмена опытом в области конкуренции и защиты прав потребителей. Стоит отметить высокий уровень поддержки, признания и оценки нашей инициативы со стороны коллег из ведомств разных стран, а также международных организаций и экспертов.

Тереза Морейра, руководитель Сектора конкуренции и потребительской политики Конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД), которая активно участвовала в процессе внесения изменений в Закон о конкуренции, в своем выступлении подчеркнула значение плодотворного сотрудничества между пятью регулирующими органами Грузии как показатель высоких стандартов. Она также добавила, что сегодня Грузия активно работает над созданием бизнес-среды с равными возможностями, которая будет способствовать устойчивому развитию и представит бизнесу и гражданам важнейшие рычаги для эффективной работы на рынке. Она отметила, что значительные изменения, осуществленные в Грузии за столь короткий период, связанные





с законом о защите прав потребителей, до сих пор обсуждаются во многих развитых странах и являются одним из основных показателей прогресса страны в правильном направлении.

Следует отметить, что поддержка, оказанная Региональным центром ОЭСР-ГВХ по конкуренции нашему ведомству и укреплению сотрудничества между коллегами по региону, обмену опытом и налаживанию плодотворного общения, огромна и значима. Глава центра Ренато Ферранди, который выступил модератором тематической сессии конференции «Политика конкуренции на регулируемых рынках/межведомственное сотрудничество», говорил о важности сотрудничества между регулирующими и антимонопольными органами, а также правильного и равного регулирования, как фактора, способствующего устойчивой экономике. В частности, сотрудничество, налаженное в рамках регионального центра, способствовало консолидации участников нашей конференции, и мы особенно благодарны за эту возможность.

В первый день мероприятия, после приветствия и вступительного слова пяти регуляторов, Тереза Морейра выступила с основным докладом «Влияние конкуренции и защиты прав потребителей на благосостояние и развитие (с акцентом на страны с развивающейся экономикой)», после чего состоялись шесть тематических рабочих сессий по конкуренции и правам потребителей. Нашей целью в рабочих форматах было охватить, насколько это возможно, все значимые вопросы и существующие проблемы в данной области, в которых в равной степени могли принять участие все приглашенные гости из других конкурентных ведомств, международных организаций, студенты, представители бизнеса и академического сектора, а также юридических и консалтинговых компаний. В рамках конференции прошли следующие тематические сессии: Политика конкуренции и устойчивое развитие, Политика конкуренции на регулируемых рынках/межведомственное сотрудничество, Правовые гарантии защиты прав потребителей и особенности правоприменения, Косвенные механизмы правоприменения – (адвокатирование конкуренции, отраслевые расследования и мониторинг, рекомендации, торговая политика), Существенное средство и отказ от поставки, теория и практика – (злоупотребление доминирующим положением, теоретические подходы и практические случаи, существенные торговые партнеры) и Европейская и грузинская практика защиты прав потребителей. Учитывая, что в сессиях приняли участие

высококвалифицированные члены дискуссионных групп и представители различных областей и ведомств, они прошли в очень интерактивном и продуктивном формате. Среди участников дискуссии были представители конкурентных и потребительских ведомств разных стран, таких как Испания, Азербайджан, Молдова, Литва, Польша, Украина, Албания и другие. В конференции также приняли участие представители бизнеса и академического сектора, эксперты в области Европейского Союза, а также судьи и руководители государственных учреждений.

В соответствии с международным форматом мероприятия, во время конференции был организован медиа-центр, занимающийся интервью с участниками, прямыми трансляциями и распространением информации в соответствии с соответствующими стандартами и условиями. Это позволило нам эффективно и своевременно распространить информацию о конференции, ее содержании и значении как в местных, так и в международных СМИ.

Во второй день мероприятия ведомства шести стран - антимонопольные органы Азербайджана, Узбекистана, Польши, Северной Македонии и Албании, а также Агентство по защите прав потребителей Литвы подписали Меморандум о взаимопонимании с Национальным агентством по конкуренции Грузии. Мы уверены, что сотрудничество между нашими странами и ведомствами в области защиты конкурентного права и прав потребителей станет еще более интенсивным и плодотворным. Подписание меморандумов будет способствовать укреплению сотрудничества в различных международных форматах и упрощению механизмов обмена мнениями по актуальным вопросам и сближению взглядов.

Проведение Международной конференции по конкуренции и защите прав потребителей стало большой честью и опытом для нашей страны и нашего Агентства. Мы с гордостью отмечаем, что, учитывая высочайший уровень представительства и оценок, в Грузии успешно создана платформа самого высокого уровня по вопросам конкуренции и прав потребителей, которая будет проводиться каждый год. Исходя из опыта, полученного в этом году, мы можем с уверенностью сказать, что конференция создала прочную основу для установления резонансных и плодотворных отношений, сотрудничества и возможности планирования будущих мероприятий в еще более эффективном и расширенном формате.

Спасибо вам за поддержку и неоценимое сотрудничество.



## Национальное агентство по вопросам конкуренции Грузии стало органом, обеспечивающим соблюдение политики в области прав потребителей в стране



Национальное агентство по вопросам конкуренции Грузии (далее: «GNCA») было создано на основе Закона о конкуренции Грузии в соответствии с постановлением правительства в 2014 году.

GNCA является независимым юридическим лицом публичного права, которое подотчетно премьер-министру и парламенту Грузии.

Основной задачей GNCA является осуществление конкурентной политики, создание и поддержание условий для развития конкуренции в Грузии, и для этого предотвращение и устранение всех видов антиконкурентных соглашений и действий.

Важно отметить, что в 2020 году парламент Грузии принял закон о введении антидемпинговых мер в торговле, при этом GNCA становится ответственным государственным органом по обеспечению исполнения вышеуказанного закона с 1<sup>st</sup> января 2021 года и обеспечению защиты местной промышленности от демпингового импорта на таможенной территории Грузии.

В марте 2022 года Парламент Грузии принял Закон о защите прав потребителей, устанавливающий основные принципы защиты прав потребителей, степень регулирования и все применимые условия, а также основные права и обязанности потребителей и торговцев. Цель Закона – обеспечить высокий уровень защиты прав потребителей, аналогичный стандарту, установленному ЕС, и обеспечить надлежащее соблюдение этого уровня защиты. Данный закон соответствует соответствующему законодательству ЕС и реализует все *нормы* ЕС, предусмотренные Соглашением об ассоциации между ЕС и Грузией, подписанным в 2014 году.

Согласно Закону о защите прав потребителей, GNCA отвечает за обеспечение защиты прав потребителей в Грузии, и для обеспечения выполнения этого закона в GNCA был создан Департамент защиты прав потребителей. Департамент будет отвечать за рассмотрение и обеспечение принятия надлежащих решений по жалобам потребителей в связи с предполагаемым нарушением вышеупомянутого закона с 1<sup>st</sup> ноября.

Агентство в тесном сотрудничестве с экспертами ЕС (в рамках программы Twinning) проводит активную пропагандистскую кампанию с целью повышения осведомленности грузинского общества и различных целевых групп. Для поддержки этого процесса в GNCA также была создана горячая линия, целью которой является предоставление всем заинтересованным сторонам соответствующей информации о правах потребителей.

## Новые подходы в деятельности антимонопольного органа Казахстана



**Арсен Искаков**

*Директор Департамента  
стратегического развития конкуренции  
Агентства по защите и развитию  
конкуренции Республики Казахстан*

«Демонополизация экономики – наш национальный приоритет», - заявил Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев на встрече с главами иностранных дипломатических миссий. При этом, Глава государства особо отметил, что принятый Казахстаном новый экономический курс направлен на построение подлинно свободной рыночной экономики. Безусловно, основополагающую роль в этом должен играть антимонопольный орган, на который возложены стратегически важные функции и задачи по защите конкуренции и ограничению монополистической деятельности. В целом, это потребовало реформирования работы антимонопольной службы и системы антимонопольного регулирования экономики в целом. Ключевым новшеством стал «перезапуск» конкурентной политики и институциональное усиление ее архитектуры. Так, в конце 2020 года было создано Агентство по защите и развитию конкуренции Республики Казахстан с прямым подчинением Президенту.

С момента образования Агентства приняты важнейшие системные документы. Так, знаковым событием 2022 года стало принятие Закона по вопросам развития конкуренции (пятый антимонопольный пакет), работа над разработкой которого велась Агентством. Ключевыми направлениями Закона стали:

1. обеспечение доступа к ключевой мощности («essential facilities»). Определены понятия ключевой мощности, критерии отнесения к ключевой мощности, правила равного доступа к ключевой мощности. Это обеспечит равный доступ субъектов рынка к ограниченным и капиталозатратным ресурсам доминирующих и монопольных компаний;
2. регулирование деятельности государственных и частных монопольных операторов. На операторов распространены правовой режим государственной монополии (институт специального права), жесткое регулирование (цены, запрет на иную деятельность), возмещение убытков конкурентам, публичность. Указанные поправки позволят исключить отрицательное воздействие монополий на смежные рынки, а также обеспечат прозрачность их отбора и деятельности. В целом, планируется дальнейшее сокращение монопольных операторов;
3. сокращение государственного участия в предпринимательстве. Будет проводиться анализ государственной собственности (для ускорения приватизации) и мониторинг деятельности субъектов квазигосударственного сектора. Определен исчерпывающий перечень основа-

- ний для реализации государственных заданий, а также методики их рассмотрения антимонопольным органом;
4. обеспечение равного доступа к мерам государственной поддержки. Введено требование по согласованию с антимонопольным органом новых мер государственной поддержки (правил их оказания) и установлены критерии определения приоритетных направлений для оказания мер поддержки. Реализация норм на практике позволит создать равные условия доступа к мерам государственной поддержки, исключить факты адресной поддержки, искажающей конкуренцию на товарных рынках, акцентировать внимание государства на поддержке новых участников рынка. Вместе с тем, введена функция по мониторингу деятельности лиц, оказывающих меры государственной поддержки;
5. развитие инструментов антимонопольного регулирования с учетом практики стран ОЭСР. Внедрена оценка воздействия на конкуренцию нормативных правовых актов. Новые нормы государственного регулирования будут оцениваться уполномоченными органами до их ввода в действие с точки зрения воздействия на конкуренцию. Если результаты оценки будут указывать на возможность ухудшения состояния конкурентной среды, уполномоченному органу придется найти альтернативное решение. Со своей стороны, Агентство будет рассматривать результаты оценки воздействия на конкуренцию и давать заключение о соблюдении регулирующими государственными органами установленных процедур.

В продолжение темы значимых событий следует отметить утверждение Указом Президента Концепции защиты и развития конкуренции. В Концепции представлен анализ текущего состояния конкурентной среды, обозначены ключевые проблемы, которые предстоит решить до 2026 года. К таким проблемам отнесены, в том числе слабая вовлеченность отраслевых регуляторов в принятие мер по развитию конкуренции при реализации отраслевой государственной политики, доминирование государственных компаний в важнейших секторах экономики, асимметричность информации, создающая барьеры для переориентации спроса и предпосылки для проявления недобросовестных торговых практик.

Ожидается, что реализация Концепции будет способствовать:

- обеспечению недискриминационного доступа субъектов предпринимательства к ключевым факторам производства, мерам государственной поддержки;
- ограничению участия государства в конкурентных отраслях;
- повышению результативности профилактических мер антимонопольного регулирования и качества принимаемых антимонопольным органом решений, основанных на экономическом анализе;

– сокращению и устранению регуляторных барьеров для развития конкуренции, а также по примеру стран ОЭСР устранению издержек и барьеров переключения. Отдельно необходимо отметить об одном из основных направлений по сокращению административных и экономических барьеров входа на товарные рынки, предусмотренных Концепцией. Это оптимизация взаимодействия конкурентной и отраслевых политик. Так, Агентство сосредоточится на межотраслевом взаимодействии. Для обеспечения данного взаимодействия Концепцией предусмотрена разработка на ежегодной основе с отраслевыми государственными органами дорожных карт развития конкуренции. В итоге, в работу по развитию конкуренции будут вовлечены правительственные органы. Примечательно, что необходимость общеправительственного подхода для решения проблем конкуренции отмечена и в Указе о развитии конкуренции в американской экономике. В данном Указе помимо классической антitrustовой линии защиты против монополизации предусмотрены меры, обязывающие отраслевые регуляторы защищать условия добросовестной конкуренции, а также кооперировать усилия с антимонопольной службой. К концу 2022 года в Казахстане уже утверждены 4 дорожные карты в сферах здравоохранения, агропромышленного комплекса, нефти и нефтепродуктов, а также угля. Находятся на стадии принятия дорожные карты в сферах гражданской авиации, телекоммуникаций, железнодорожного транспорта, электроэнергетики, товарного газа, жилищного строительства и финансовых рынков. В целом, информацию об исполнении отраслевых Дорожных карт по развитию конкуренции планируется отражать в Национальном отчете о состоянии конкуренции на отдельных товарных рынках.

Вместе с тем, важной особенностью новой конкурентной политики стала ее ребалансировка в сторону использования ex-ante мер. Акцент в деятельности Агентства смещен на превенцию антимонопольных нарушений. Кроме того, Агентством с учетом ведущей международной практики разрабатываются новые подходы по адвокатированию конкуренции.

Важным направлением также является цифровизация нашей деятельности.

Так, Агентством совместно с Бюро национальной статистики Казахстана инициировано создание цифровой аналитической карты состояния конкуренции. Аналитическая карта состояния конкуренции представляет собой информационную панель (дэшборд). Дэшборд находится на стадии тестирования. Для внесения в дэшборд на изначальном этапе Агентством совместно с Бюро национальной статистики проработан перечень из 16 товарных рынков, где исторически возникают проблемные вопросы. Рынки будут котируются по 15 базовым показателям. Перечень товарных рынков будет постоянно расширяться и масштабироваться. Дополнительно прорабатывается возможность интеграции в дэшборд сведений из иных источников информации, в т.ч. данных по экспортно-импортным операциям, сведений по экономической активности, данных агрегаторов услуг, маркетплейсов

и др. В итоге дэшборд станет эффективным инструментом структурирования, анализа и репрезентации показателей, позволит оперативно оценивать ситуацию на товарных рынках, выявлять потенциальные проблемы, своевременно принимать превентивные меры. Это позволит приоритизировать основную деятельность Агентства на конкретных товарных рынках и более эффективно реализовывать свой функционал.

Также в целях эффективного выявления картельных сговоров на государственных закупках Агентством внедрена поисковая информационная система «Өрмек». Данная система создана на платформе «Единого окна закупок» Национальной палаты предпринимателей Республики Казахстан «Атамекен» (некоммерческая организация, представляющая собой союз субъектов предпринимательства, и позволяет выявлять признаки картельного сговора на торгах. Система «Өрмек» осуществляет анализ поведения и установление косвенных связей между участниками торгов с автоматическим оповещением о возможных признаках сговора на торгах. Действие системы охватывает государственные закупки, начиная с 2019 года. К примеру, с помощью системы выявлено, что в 2019 году в конкурсах по 7 закупкам на ремонт автомобильных дорог, заказчиками которых являются местные исполнительные органы, две компании совместно принимали участие и поочередно побеждали практически без снижения цены, создавая друг другу мнимую конкуренцию. Экономия на закупках составила 0,01%. Признаки картельного сговора также подтверждаются обстоятельствами, что эти предприятия выступили друг для друга подрядчиками и субподрядчиками по исполнению договоров государственных закупок. В целом, после внедрения поисковой информационной системы «Өрмек» со стороны Агентства было инициировано проведение 19 расследований в отношении 38 субъектов рынка по признакам картельных сговоров на государственных закупках.

С учетом лучшей международной практики Агентством начата работа по внедрению принципов корпоративного управления. В Агентстве заработал институт Правления из числа руководства ведомства. Правление определяет краткосрочные и долгосрочные цели Агентства и принимает решения по наиболее ключевым вопросам. Также планируется создание Наблюдательного Совета. Его основной функцией будет предоставление рекомендаций Правлению в рамках деятельности Агентства. В целях увеличения прозрачности и эффективности работы Агентства, включая более качественное применение экономического анализа, создан офис главного экономиста («chief economist»). Также создан офис по цифровизации.

В целом, все что планирует реализовывать Агентство по защите и развитию конкуренции Казахстана, будет выстраиваться на базе новых подходов и вокруг осевой линии, связанной с демополизацией экономики. При этом, несмотря на предстоящую большую работу, антимонопольный орган Казахстана готов к амбициозным реформам с учетом передового опыта стран ОЭСР. Поэтому Агентство высоко ценит поддержку РЦК ОЭСР в деле передачи лучших зарубежных практик в области защиты и развития конкуренции.

# НОВОСТИ ОЕКД





## Неделя конкуренции ОЭСР 28 ноября - 2 декабря 2022 года



**Томмазо Маджер**  
эксперт по вопросам конкуренции,  
ОЭСР

Круглые столы, проведенные Комитетом по вопросам конкуренции ОЭСР с 28 ноября по 2 декабря 2022 года, затрагивали важнейшие вопросы политики для антимонопольных органов во всем мире. Беспрецедентный рост цен на энергоносители, вызванный вторжением России в Украину, и возвращение инфляции, темпы которой выражаются двузначным числом, после десятилетий стабильных цен вызвали призывы к действиям со стороны антимонопольных органов. На двух круглых столах обсуждалась роль антимонопольных органов в условиях высоких цен на энергоносители и высокой инфляции.

Другие круглые столы были посвящены инструментам проверки данных для проведения антимонопольных исследований, взаимосвязи между проверкой прямых иностранных инвестиций и контролем за слияниями, а также дисквалификации директоров и исключению участников торгов. Глобальный форум по вопросам конкуренции сосредоточился на растущих дебатах о целях конкуренции, взаимосвязи между конкуренцией, субсидиями и торговлей, взаимодействии между антимонопольными органами и отраслевыми регуляторами и, наконец, средствах правовой защиты и обязательствах по делам о злоупотреблении доминирующим положением. В данной статье представлен краткий обзор дискуссий, состоявшихся в ходе этих круглых столов.

Рабочая группа 2 обсудила проблемы, с которыми сталкиваются **энергетические рынки**. Хотя это был восьмой круглый стол по энергетике с 2000 года, вторжение России в Украину привело к высоким ценам на энергоносители, что вызвало широкий спектр политических мер. Большинство антимонопольных органов активно участвуют в определении мер по снижению цен на энергоносители. На динамику рынка влияют многие факторы. Например, роль государственных компаний на мировых энергетических рынках, способы транспортировки или хранения энергии, а также неэластичный спрос, из-за которого нарушение предложения оказывает большое влияние на цены для потребителей.

Правительства приняли ряд мер для снижения их воздействия. Меры со стороны предложения включали в себя ограничение цен, расширение круга экспортеров и увеличение усилий по заполнению газовых хранилищ. Меры со стороны спроса были направлены на снижение зависимости от ископаемого топлива (особенно газа), координацию спроса, создание покупательской способности и введение цен с учетом временных факторов (например, в Великобритании).

Кроме того, некоторые юрисдикции ввели меры по перераспределению, направленные на поддержку уязвимых домохозяйств и финансируемые за счет налогов на прибыль.

Переход к углеродной нейтральности также создает проблемы, связанные с нарушением динамики рынка. Фактически, существующий механизм ценообразования в сочетании с тенденцией к снижению предельных затрат на возобновляемые источники энергии и их более широким использованием создает риск снижения стимулов для инвестиций в новые источники возобновляемой энергии. Хотя в глобальном масштабе мы далеки от этого, некоторые страны приближаются к этому. На что следует обратить внимание антимонопольным органам? Участники круглого стола обсудили, что присутствие крупных поставщиков повышает риски злоупотребления рыночной властью и что стимулы к неправомерным действиям возросли, например, потому что больше игроков могут получить выгоду от приостановки производства. А технологии (например, алгоритмическая торговля) могут усугубить проблему.

Рабочая группа 3 обсудила **инструменты скрининга данных для антимонопольных расследований**. В ходе круглого стола были рассмотрены следующие вопросы: i) методы скрининга картелей, ii) качество и доступ к данным, подлежащим скринингу, iii) ценность и риски обнародования скрининга картелей и iv) требования к персоналу антимонопольных органов для проведения скрининга. Обсуждение показало, что антимонопольные органы находятся на разных этапах разработки таких инструментов, и подчеркнуло ценность межведомственного сотрудничества в разработке и применении инструментов скрининга. В ходе круглого стола страны поделились своим опытом использования таких инструментов. Делегаты пришли к общему мнению о важности качества данных, необходимости иметь агрегированные источники данных, наличия инструментов и ресурсов для очистки данных и анализа неструктурированного формата документов.

Комитет по конкуренции рассмотрел целый ряд тем, включая **дисквалификацию директоров и исключение участников торгов**. Это две меры по лишению прав, направленные на исключение отдельных лиц или компаний после нарушения антимонопольного законодательства. Эти меры могут существенно различаться по своей структуре и применению в разных странах. Делегаты согласились, что эти меры удерживают от антиконкурентного поведения и сохраняют целостность тендера.

Однако эти меры также порождают проблемы, например, связанные с i) стандартом доказательств, применяемым при оценке для отстранения руководителя или исключения участника торгов, ii) влиянием исключения на динамику рынка и iii) координацией исключения участника торгов с другими инструментами выявления и санкций. Антимонопольные органы играют важную роль в обеспечении того, чтобы применение таких мер не оказывало негативного влияния на конкуренцию.

Еще один круглый стол Комитета по вопросам конкуренции был посвящен взаимосвязи между **конкуренцией и инфляцией**. В настоящее время эта тема вызывает много споров. Делегаты обсудили роль конкуренции в снижении инфляции и возможность использования антимонопольной политики в борьбе с ростом цен. Делегаты в целом согласились с тем, что антиконкурентное поведение может ухудшить инфляцию и что конкуренция может снизить инфляцию в долгосрочной перспективе.

Делегаты обсудили, усиливает ли концентрация рынка влияние нарушений на спрос или предложение. Например, если инфляция используется фирмами для сокрытия антиконкурентного поведения, антимонопольная политика может оказать определенную помощь, например, на рынках, где фирмам легче скоординированно повышать цены. Это может быть связано с тем, что клиенты с меньшей вероятностью будут жаловаться, если повышение цен происходит повсеместно. Пропаганда также может быть использована для борьбы с инфляцией. Например, некоторые страны подчеркнули важность таких инструментов, как исследование рынка, для изучения факторов роста цен.

Комитет по вопросам конкуренции (совместно с Комитетом по вопросам инвестиций) провел слушания для обсуждения **взаимосвязи между проверкой ПИИ и контролем за слияниями**. Хотя контроль за слияниями хорошо развит среди членов ОЭСР (например, доля юрисдикций увеличилась с 45% в 1990 году до 98% в 2022 году, и эта доля остается стабильной в течение последних лет), в области проверки ПИИ произошли значительные изменения. Среди прочих причин это связано с появлением инвесторов из юрисдикций, которые не являются традиционными партнерами стран с развитой экономикой, а также с повышением роли государства в сфере иностранных инвестиций.

На слушаниях обсуждались последние тенденции в области проверки прямых иностранных инвестиций (ПИИ) и причины введения и расширения новых механизмов проверки. Проверка ПИИ и контроль за слияниями преследуют разные цели. Однако они не обязательно противоречат друг другу, поскольку возможно, что защита конкуренции достигает целей безопасности. Например, оба механизма проверки обеспокоены рисками, связанными с одним поставщиком. Другие обстоятельства могут создавать конфликты, например, когда исключение определенных потенциальных приобретателей приводит к снижению конкуренции на рынках. Делегаты были в целом согласны с тем, что, хотя до сих пор такие конфликты не возникали, вполне возможно, что в будущем напряженность станет более распространенной, учитывая более широкое использование механизмов проверки ПИИ.

Первая сессия Глобального форума по конкуренции была посвящена растущим дебатам о том, каковы должны быть **цели антимонопольной политики**. В то время как многие юрисдикции сосредоточены на продвижении и защите конкурентного процесса, другие рассматривают антимонопольную политику как инструмент для достижения других целей, таких как справедливость, рост и плюрализм. Участники дискуссии обсудили, какой вклад может внести антимонопольная политика в другие виды политики, способствующи-

щие повышению благосостояния (например, как применение антимонопольного законодательства может способствовать занятости, гендерному равенству, устойчивому развитию или финансовой интеграции?), и как антимонопольная политика может быть реализована согласованным образом, обеспечивая правовую определенность.

Вторая сессия Глобального форума была посвящена **взаимосвязи между конкуренцией, субсидиями и торговлей**. Торговля неоднократно обсуждалась на Глобальном форуме, поскольку она, наряду с конкуренцией, является важным компонентом политики, направленной на стимулирование экономического роста. Однако недавняя политика либерализации торговли иногда подвергается критике за негативное влияние на конкуренцию и динамику рынка. На сессии также рассматривались субсидии, которые, хотя и могут быть оправданы целями государственной политики, такими как восстановление после COVID-19 или стимулирование “зеленого” перехода, могут также исказить равные условия игры.

Заседание было посвящено роли антимонопольных органов в смягчении негативного влияния субсидий на конкуренцию, в частности, в отношении дел о защите конкуренции. Докладчики обсудили i) последние тенденции в использовании субсидий и последствия для торговли и конкуренции, ii) потенциальное искажающее воздействие государственной поддержки и недавнюю практику, и iii) потенциальное исключительное воздействие государственных субсидий, создающее возможность и стимулы для хищничества.

На третьем заседании Глобального форума обсуждалось **взаимодействие между антимонопольными органами и отраслевыми регуляторами**. Во многих юрисдикциях работа антимонопольных органов может пересекаться с работой отраслевых регуляторов. Это создает потенциал для принятия непоследовательных решений и повышает неопределенность участников рынка. По этой причине сотрудничество имеет решающее значение. На круглом столе обсуждалось, как сотрудничество между различными органами работает в теории и как оно применяется на практике, при этом основное внимание уделялось делам о правоприменении (а не инициативам по адвокации).

Делегаты представили свой опыт сотрудничества с отраслевыми регулирующими органами, рассказав о различных институциональных схемах, основных правовых инструментах и о том, как они работают на практике. В наиболее распространенной схеме антимонопольные органы являются самостоятельными органами, отвечающими за обеспечение конкуренции во всех секторах. Однако некоторые юрисдикции используют модели, направленные на облегчение сотрудничества, например, используя регулирующие органы, наделенные полномочиями в области конкуренции, или используя механизмы параллелизма.

Заключительная сессия Глобального форума была посвящена **средствам правовой защиты** (налагаемым антимонопольным органом) и **обязательствам** (добровольно предлагаемым компаниями в ходе проводимого расследования) **в делах о злоупотреблении доминирующим положением**. Это важная тема, поскольку, хотя количество дел о злоупотреблении доминирующим положением с регулированием или обязательствами снизилось во всем мире с 2015

года, само по себе выявление злоупотребления доминирующим положением имеет ограниченный положительный эффект, если меры по исправлению ситуации неэффективны.

Делегаты обсудили правовые инструменты, имеющиеся в распоряжении антимонопольных органов, а также то, что

хорошо работает, и стоящие перед ними проблемы. Обсуждение также затронуло вопросы разработки оптимальных средств правовой защиты, оптимального использования обязательств и необходимости наличия у органов по защите конкуренции достаточных ресурсов и опыта.

# ВНУТРИ АНТИМОНОПОЛЬНОГО ОРГАНА: РУМЫНИЯ



# Анкета агентства

## 1. Учреждение

### Председатель

Богдан М. Кирицоу является Президентом Совета по конкуренции Румынии (далее - СКР). Ранее он занимал должность государственного советника в Администрации Президента.

В 2021 году президент Кирицоу был переназначен на третий пятилетний срок пребывания во главе СКР.

Вновь, в 2021 году, руководство учреждения было усилено назначением г-на Дан-Вирджила Паску на должность вице-президента СКР.

### Члены правления

С 11 ноября 2022 года в Правлении СКР из 7 должностей имеется 3 вакансии.

Два члена Совета, а именно: г-н Богдан М. Кирицоу, Президент и г-н Дан-Вирджил Паску, Вице-президент, завершат свой соответствующий пятилетний срок пребывания в должности 13 июля 2026 года, в то время как два других члена Совета, советники по конкуренции г-н Ласло Дьерко и г-н Дан Ионеску завершат свой пятилетний срок 6 июля 2023 года.

### Руководитель аппарата

Г-жа Даниэла Виктория Бэдилэ является Генеральным директором СКР с сентября 2015 года. Должность Генерального директора является должностью государственной службы. Ранее г-жа Даниэла Виктория Бэдилэ занимала должность директора Дирекции потребительских товаров в составе ведомства.

### Система назначения на должность председателя и другие ключевые роли

Председатель, как и любой другой член Пленума, назначается президентом Румынии по предложению Консультативного совета СКР, на основании последующего одобрения правительством Румынии и заслушивания кандидатов в специализированных комитетах парламента Румынии.

### Принятие решений по делам о конкуренции

Правление СКР принимает окончательные решения в комитетах или на пленуме большинством голосов.

### Компетенции агентства в области конкуренции

- Антимонопольная деятельность (соглашения и злоупотребления доминирующим положением)
- Слияния и поглощения
- Защита в других государственных органах
- Исследования рынка
  - Государственная помощь<sup>82</sup>
- Другое (указать): экономический анализ, судебные разбирательства, юридические консультации, консультации для высшего руководства СКР и Генерального директора, IT-криминалистика, большие данные, институциональное развитие, международные отношения и коммуникации, мониторинг и выявление юридических препятствий, с которыми сталкиваются румынские предприятия на европейском едином рынке.

### Соответствующее законодательство о конкуренции: Закон о конкуренции 21/1996 переиздан

Положения румынского закона о конкуренции полностью смоделированы на основе европейского закона о конкуренции.

### Другие компетенции

Другие компетенции СКР кроме антимонопольной деятельности в отчетный период 2020-2021 годов: государственная помощь, регуляторный надзор в области морского и железнодорожного транспорта, недобросовестная конкуренция, Регламент ЕС P2B (Регламент ЕС о содействии справедливости и прозрачности для компаний, использующих услуги онлайн-посредничества), транспозиция Директивы ЕС о недобросовестной торговой практике в цепочке поставок продовольствия и Директивы ЕС о прямых иностранных инвестициях.

Другие компетенции СКР, осуществляемые в 2022 году: DMA (Закон о цифровых рынках), регулирование злоупотребления преимущественным положением на переговорах и исполнение закона о борьбе со спекуляцией.

### Количество сотрудников антимонопольного органа<sup>83</sup>

Всего сотрудников 2021	Сотрудники, занимающиеся рассмотрением дел	Административный персонал	Отдел помощи пленума	Менеджеры
347	230	78	7	32

<sup>82</sup> В своей практике и во взаимодействии с международными СМИ СКР предпочитает рассматривать государственную помощь как компетенцию, находящуюся вне сферы антимонопольной деятельности. Именно поэтому она включена в список других компетенций, осуществляемых СКР, и не учитывается в данной классификации.

<sup>83</sup> Статистические данные, представленные в таблице, также имеются в годовых отчетах СКР за 2020 и 2021 годы.



Всего сотрудников 2020	Сотрудники, занимающиеся рассмотрением дел	Административный персонал	Отдел помощи пленума	Менеджеры
343	233	73	7	30

### Количество сотрудников, занимающихся вопросами конкуренции

Для сотрудников, занимающихся рассмотрением дел/менеджеров дел заполните, пожалуйста, следующую таблицу.

Компетенция	Количество сотрудников, занимающихся рассмотрением дел/менеджеров
Антимонопольное законодательство	
Слияния и поглощения	
Исследования рынка	

Компетенция	Количество сотрудников, занимающихся рассмотрением дел/менеджеров
Адвокаты перед другими государственными органами	
Государственная помощь:	
Другое	
ВСЕГО	

Следует отметить, что мы не можем предоставить данные о численности неадминистративного персонала по вопросам конкуренции, распределенного по различным направлениям антимонопольного правоприменения, как указано в таблице выше. Это объясняется смешанной структурой СКР, т.е. преобладающей отраслевой структурой (три управления, занимающиеся потребительскими товарами, услугами, энергетикой и промышленностью), горизонтальной структурой, т.е. подразделением по борьбе с картелями, довольно новым управлением, занимающимся мониторингом и выявлением юридических препятствий конкуренции, и региональной структурой (региональные отделения охватывают все 41 округ).

Таблица 1 Количество сотрудников, занимающихся вопросами конкуренции в 2021 году<sup>84</sup>

Тип отдела	Общее количество сотрудников, работающих над обеспечением конкуренции	Управление	Инспекторы по вопросам конкуренции (Сотрудники НАК)	Помощники юриста (Сотрудники, не являющиеся гражданскими служащими)
Офис генерального директора	5	1	3	1
Подразделения и директораты по вопросам конкуренции	74	4	66	4
50% территориального управления, отвечающего за конкуренцию (включая территориальные инспекции)	38	1	34	4
Юридический директорат	21	3	16	2
Директорат исследований (включая отдел главного экономиста, криминалистику ИТ, большие данные и институциональное развитие)	31	4	24	3
Директорат по внешним связям (включая отдел адвокации)	24	3	12	9
Канцелярия президента и отдел содействия проведению пленумов	15	1	3	11
Отдел засекреченных документов	1	0	1	0
Дирекция по мониторингу конкурентной среды	11	2	7	2
Общий штат сотрудников, занимающихся вопросами конкуренции (за исключением административного персонала, внутреннего аудита, сотрудников, занимающихся регулированием железнодорожного и морского транспорта, 50% Территориального управления, отвечающего исключительно за государственную помощь и недобросовестную конкуренцию)	221	19	166	36

<sup>84</sup> Статистические данные представлены в Ежегодном отчете СКР за 2021 год, а также в Ежегодном обзоре рейтинга антимонопольного правоприменения в мире за 2022 год „Global Competition Review”.

Таблица 2 Количество сотрудников, занимающихся вопросами конкуренции в 2020 году<sup>85</sup>

Тип отдела	Общее количество сотрудников, работающих над обеспечением конкуренции	Управление	Инспекторы по вопросам конкуренции (Сотрудники НАК)	Помощники юриста (Сотрудники, не являющиеся гражданскими служащими)
	количество	количество	количество	количество
Офис генерального директора	4	0	3	1
Подразделения и директораты по конкуренции	81	5	69	7
50% территориального управления, отвечающего за конкуренцию (включая территориальные инспекции)	43	1	39	3
Юридический директорат	23	3	18	2
Директорат исследований (включая отдел главного экономиста, криминалистику ИТ, большие данные и институциональное развитие)	39	4	31	4
Директорат по внешним связям (включая отдел адвокации)	21	2	15	4
Канцелярия президента и отдел содействия проведению пленумов	15	1	3	11
Отдел засекреченных документов	3	0	1	2
Дирекция по мониторингу конкурентной среды	10	2	7	1
Общий штат сотрудников, занимающихся вопросами конкуренции (за исключением административного персонала, внутреннего аудита, сотрудников, занимающихся регулированием железнодорожного и морского транспорта, 50% Территориального управления, отвечающего исключительно за государственную помощь и недобросовестную конкуренцию)	239	18	186	35

### Подотчетность

СКР является автономным административным органом. По закону он обязан выпускать ежегодный отчет о своей деятельности, который публикуется в открытом доступе. СКР может предоставлять информацию о своей деятельности правительству, парламенту, общественности и международным специализированным организациям без предварительного согласования с каким-либо другим органом.

## 2. АНТИМОНОПОЛЬНОЕ ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА (2020-2021)

### Картели

#### Количество случаев

Решения о правонарушении	13
Со штрафами	13
Без штрафов	0
Решения об отсутствии нарушений	3
Другое (укажите)	1 решение об обязательствах
ВСЕГО	17

### Штрафы

732,523,938 леев (150,120,730 евро)<sup>86</sup>

### Заявления о смягчении ответственности

7:5 заявок на смягчение ответственности, из которых 3 заявки на смягчение ответственности для иммунитета типа 1А в 2021 году, и 2 заявки на смягчение ответственности (для иммунитета типа 1А) в 2020 году.

### Рассветные рейды

13 дел, связанных с возможными картелями<sup>87</sup>.

### Основные дела

#### Дело об иммуноглобулиновом картеле

В своем знаменитом решении Совет по конкуренции Румынии (СКР) наложил санкции на пять фармацевтических компаний, включая поставщиков иммуноглобулинов и других лекарственных препаратов, полученных из человеческой плазмы, и ассоциацию, представляющую данную отрасль, наложив штрафы на общую сумму около 71 миллиона евро.

В 2018 году СКР начал свое расследование при содействии властей Италии и Бельгии, установив, что в период с 2015 по 2018 год пять компаний приняли скоординированную стратегию, направленную на ограничение и даже прерывание поставок иммуноглобулинов на румынский рынок,

<sup>85</sup> Статистические данные, приведенные в таблице, доступны в Годовом отчете за 2020 год.

<sup>86</sup> Рассчитано на основе среднего обменного курса EUR/RON в 2020 году, соответственно в 2021 году.

<sup>87</sup> Одно из этих дел также предусматривает возможное злоупотребление доминирующим положением.

чтобы оказать давление на государственные органы с целью приостановить возврат ранее уплаченного налога на лекарственные препараты, полученные из человеческой крови или человеческой плазмы.

Одна из особенностей дела заключается в том, что головные офисы оштрафованных предприятий находятся в Швейцарии, Германии, Бельгии и Италии, но не в Румынии.

Еще одной особенностью данного дела является то, что ассоциация способствовала антиконкурентной практике и вышла за рамки ассоциации, пытаясь повлиять на законодательный процесс в Румынии в интересах других поставщиков.

### **Рынок яиц - Картель внутри профессиональной ассоциации**

В 2018 году СКР инициировал расследование в силу своих должностных полномочий в отношении возможного картеля на розничном и/или производственном рынке яиц в Румынии в контексте повышения цен в конце 2017 года. Анализ показал, что Toneli Holding SA, Avicola Lumina SA, Super Eggs SRL, Avicola București SA, Albatros Gold SRL, члены или их представители в совете директоров Румынской ассоциации птицеводов для сектора яиц, при содействии этой ассоциации, осуществляли антиконкурентную практику на румынском розничном и/или производственном рынке яиц в период 2001-2018 годов.

Общая цель заключалась в повышении цен путем контроля над внутренним рынком через ограничение предложения, что устраняло конкуренцию между предприятиями.

Компания Avicola București SA признала свое участие в антиконкурентной практике и получила снижение штрафа. Кроме того, антимонопольный орган наложил ряд обязательных мер на Румынскую ассоциацию птицеводов:

- 1. не раскрывать своим членам индивидуальные данные, а только агрегированную информацию на уровне ассоциации;
- 2. предоставлять полный доступ к этой агрегированной информации несвязанным предприятиям, запрашивающим доступ, с целью подготовки их выхода на рынок;
- 3. информировать партнеров об изменениях информационной системы внутри ассоциации.

В данном случае общая сумма штрафов, наложенных СКР, составила 13 471 039 леев (около 2,78 млн. евро) за нарушение как национального закона, так и закона сообщества о конкуренции.

### **Рынок роликов и конвейерных роликов - Картель - сговор на торгах**

В 2019 году СКР инициировал расследование в официальном качестве в отношении антиконкурентного поведения шести предприятий на румынском рынке роликов и конвейерных роликов.

В контексте процедур государственных закупок, организованных в 2017-2018 годах компаниями Complexul Energetic Oltenia SA и Centrala Electrică de Termoficare Govora SA для приобретения роликов и конвейерных роликов, антимонопольный орган был уведомлен компанией Complexul Energetic Oltenia SA о том, что компании объединились с целью раздела рынка.

В результате расследования было установлено, что 6 предприятий объединились для участия с общим предложением в 12 процедурах государственных закупок, организованных компаниями Complexul Energetic Oltenia SA и Centrala Electrică de Termoficare Govora SA в период с апреля 2017 года по февраль 2019 года.

В большинстве процедур государственных закупок в течение анализируемого периода не было конкуренции, единственным участником торгов была ассоциация из 5 или 6 компаний, за исключением процедуры, в которой участвовала ассоциация из 4 предприятий (Uzina Rominox SRL и Prelmet SA не входили в эту ассоциацию).

Заинтересованные стороны были конкурирующими предприятиями. В данном случае каждая из компаний выполнила условия для подачи индивидуальных заявок или заявок объединений из меньшего числа членов, в этом случае возникла бы неопределенность в процедурах закупок и, следовательно, конкуренция.

Таким образом, 6 компаний, заключивших согласованное соглашение о разделе рынка с элементами фиксации цен на рынке роликов и конвейерных роликов, были оштрафованы антимонопольным органом на общую сумму 2 521 087 леев (около 521 000 евро).

### **Некартельные соглашения**

#### **Количество случаев**

Решения о правонарушении	-
Со штрафами	-
Без штрафов	-
Решение о принятии обязательств	1
Решения об отсутствии нарушений	-
Другое (укажите)	-
<b>ВСЕГО</b>	<b>1</b>

#### **Рассветные рейды**

Пожалуйста, укажите количество отдельных дел по некартельным соглашениям, по которым были проведены внезапные обыски, а не количество компаний, в которых были проведены обыски.

2 дела, связанные с возможными антиконкурентными вертикальными соглашениями.

### **Основные дела**

#### **Злоупотребления доминирующим положением**

#### **Количество случаев**

Решения о правонарушении	2
Со штрафами	2
Без штрафов	0
Решение о принятии обязательств	2
Решения об отсутствии нарушений	0
Другое (укажите)	0
<b>ВСЕГО</b>	<b>4</b>

**Штрафы**62 326 309 леев (12 779 899 евро<sup>88</sup>)**Рассветные рейды**10 дел, связанных с возможными злоупотреблениями доминирующим положением<sup>89</sup>.**Основные дела**

Пожалуйста, дайте краткое описание наиболее важных дел о злоупотреблении доминирующим положением, проведенных за последние 24 месяца. Пожалуйста, не превышайте 300 слов.

**Дело о злоупотреблении доминирующим положением компанией Delgaz**

СКР применил санкции к Delgaz Grid SA, компании, входящей в группу E.ON, наложив штраф в размере около 30 миллионов леев (около 6,1 миллиона евро) за нарушение национального закона о конкуренции путем злоупотребления доминирующим положением на рынке услуг, связанных с распределением природного газа, соответственно на рынке услуг по технической проверке и ревизии газовых установок в зоне распределения Delgaz Grid SA.

По итогам расследования, начатого в 2018 году, СКР установил, что в период с 10.03.2015 по 04.12.2018 компания Delgaz Grid SA, являясь дистрибьютором природного газа, злоупотребляла своим доминирующим положением, отказывая уполномоченным экономическим операторам в доступе к важному объекту, касающемуся регистрации записей о работах по технической проверке/ревизии в базе данных дис-

трибьютора, при этом были созданы дискриминационные условия для компаний, присутствующих на этом рынке, по сравнению с оператором из собственной группы.

Рынок, на который было оказано негативное влияние в результате злоупотребления доминирующим положением, был определен как рынок услуг по проверке и капитальному ремонту внутренних газовых установок, рынок, на котором Delgaz Grid SA не присутствовала, но на котором работает другая компания-член E.ON Romania.

С 2009 года деятельность по проверке и технической ревизии газовых установок осуществлялась на конкурентных условиях уполномоченными хозяйствующими субъектами и выбиралась конечным заказчиком.

Антиконкурентные действия, предпринятые Delgaz Grid SA, повлияли на рынок услуг по технической проверке и капитальному ремонту, предоставляемых в зоне ее распределения, ограничив доступ экономических операторов на этот рынок и препятствуя их развитию, и на потребителей, ограничив возможность выбора поставщиков услуг по технической проверке/ревизии и увеличив расходы на такие услуги.

В то же время, согласно положениям Закона об энергетике, Delgaz Grid SA, как доминирующий оператор на рынке распределения природного газа, в районах, где он владеет распределительной сетью, имел особое обязательство обеспечить недискриминационное отношение к компаниям, работающим на смежных рынках, избегая оказания какого-либо предпочтения компаниям, входящим в одну группу.

Delgaz Grid SA полностью признала антиконкурентную практику и получила снижение штрафа.

**3. СУДЕБНОЕ РАССМОТРЕНИЕ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА<sup>90</sup>****Результат судебного рассмотрения в 2020-2021 гг.**

№	Год	Суд	Полностью положительные решения (решение полностью поддержано):	Положительные решения, кроме штрафов <sup>91</sup> :	Частично положительные решения <sup>92</sup> :	Отрицательные решения (решение отменено):	ВСЕГО:
1	2020	Верховный административный суд	33	1	-	9	43
2	2021	Верховный административный суд	56	3	-	5	64
<b>ВСЕГО Верховный административный суд 2020-2021 гг.</b>	<b>89</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>14</b>	<b>107</b>		
1	2020	Суд первой инстанции	23	2	-	3	28
2	2021	Суд первой инстанции	52	4	-	6	62
<b>ВСЕГО Суд первой инстанции 2020-2021 гг.</b>	<b>75</b>	<b>6</b>	<b>-</b>	<b>9</b>	<b>90</b>		

88 Рассчитано на основе среднего обменного курса EUR/RON в 2020 году, соответственно в 2021 году.

89 Одно из этих дел также предусматривает возможный картель.

90 Информация, представленная ниже, была взята из годового отчета румынского антимонопольного органа за 2021 год

91 В этих случаях суд поддержал правонарушение по существу, но снизил размер штрафа.

92 Частично положительные решения Совета по конкуренции, в которых штраф был снижен, перечислены в разделе 2 данной статистики "Положительные решения, за исключением штрафов".

## Главные приговоры

### Дело Energy Holding SRL

Решением № 82/2015 Совет по конкуренции Румынии установил, что Hidroelectrica SA, один из основных производителей электроэнергии в Румынии, и некоторые из его клиентов, включая Energy Holding SRL, участвовали в антиконкурентном соглашении, заключавшемся в ограничении сбыта электроэнергии другим поставщикам электроэнергии и/или другим правомочным потребителям в Румынии, а также в ограничении других производителей от сбыта электроэнергии договорным партнерам Hidroelectrica.

Эти соглашения создали вертикально интегрированную структуру рынка, которая повлияла на конкуренцию на румынском рынке электроэнергии, при этом положительные эффекты не преобладали над отрицательными.

С другой стороны, Energy Holding вместе с Alpiq Romindustries SRL и Alpiq Romenergie SRL координировали свое конкурентное поведение в ходе долгосрочных контрактов, заключенных с производителем электроэнергии Hidroelectrica SA, с целью установления торговых условий, включая соответствующие цены, и тому есть доказательства как в 2006 году, так и в период с 2009 по 2012 год.

За два нарушения закона о конкуренции, выявленные в отношении Energy Holding SRL, Совет по конкуренции наложил штраф в размере 12 359 852 леев.

Энергетический холдинг подал иск в Бухарестский апелляционный суд об аннулировании решения Совета по конкуренции № 82/2015.

Суд отклонил заявление предприятия, поддержав решение Совета по конкуренции в полном объеме в отношении нарушения и штрафа.

Суд постановил, что нарушение компанией Energy Holding SRL правил конкуренции было доказано в соответствии с установленным законом стандартом доказывания: имеющиеся в деле документы свидетельствуют о том, что соглашения были заключены на срок, превышающий во многих случаях 10 лет, и что их выполнение повлекло за собой увеличение первоначально законтрактованных объемов электроэнергии и продление сроков действия договоров.

В то же время суд указал, что выбор договорных партнеров Hidroelectrica SA, включая Energy Holding SRL, был сделан в отсутствие объективных критериев и/или экономических соображений, учитывая, что Hidroelectrica SA отклонила около 458 заявок на участие в тендерах в течение рассматриваемого периода.

Energy Holding SRL обжаловала решение Апелляционного суда Бухареста.

Высший кассационный суд отклонил апелляцию компании, в результате чего решение Совета по конкуренции № 82/2015 было оставлено в силе в части нарушения и наложенного штрафа. Решение, вынесенное по делу Energy Holding, стало первым, которое окончательно подтвердило факт нарушения, установленного решением Совета по конкуренции № 82/2015.

## 4. ОБЗОР СЛИЯНИЙ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА (2020-2021)

### Количество дел

Заблокированные заявки на слияние	0
Слияния разрешаются с помощью средств правовой защиты	4 <sup>93</sup>
Слияния, от которых отказались стороны	5 <sup>94</sup>
Слияния с безусловным допуском	131
Другое (укажите)	0
<b>ВСЕГО ОСПОРЕННЫХ СЛИЯНИЙ</b>	<b>135<sup>95</sup></b>

### Основные дела

#### Дело Glovo-Foodpanda - Слияние с обязательствами

Совет по конкуренции одобрил с условиями сделку, в результате которой Glovoappro SRL приобрела компанию Foodpanda Ro SRL и, косвенно, бизнес Pandamart, управляемый компанией Delivery Hero Dmart SRL.

Glovoappro SRL является румынской дочерней компанией Glovo, основная деятельность которой заключается в развитии и администрировании услуги онлайн-доставки еды из ресторанов потребителям через одноименную платформу. Также компания осуществляет деятельность по приему заказов и доставке других потребительских товаров (таких как продукты питания, цветы, алкоголь и табак, фармацевтические препараты, игрушки, товары для ухода за детьми, книги и т.д.), предоставляемых продавцами, такими как сети супермаркетов или местные магазины.

Foodpanda Ro SRL и Delivery Hero Dmart SRL являются частью группы компаний, принадлежащих Delivery Hero SE, Германия.

Foodpanda Ro SRL предоставляет услуги по приему заказов и доставке еды в рестораны через онлайн-сервис Foodpanda (приложение и веб-сайт). Кроме того, Foodpanda Ro SRL недавно включила в свой ассортимент и другие потребительские товары (такие как продукты питания, цветы, алкоголь и табак, фармацевтические препараты, игрушки, товары для ухода за детьми, книги и т.д.).

Слияние создало возможность для антимонопольного органа выявить и определить релевантный рынок, который не анализировался ранее. Таким образом, был определен релевантный рынок для онлайн-платформ доставки еды.

В результате анализа был выявлен ряд опасений относительно рыночной власти, которую приобретает Glovo в результате сделки, и влияния, которое это может оказать на доступ конкурентов к клиентам.

Сделка была разрешена при условии выполнения обязательств, взятых на себя компанией Glovoappro SRL для устранения выявленных конкурентных проблем.

После анализа информации, полученной в результате этого слияния, СКР проинформировал ЕК о своих подозрениях относительно возможного раздела рынка между двумя предприятиями. Впоследствии ЕК начала расследование предполагаемого картеля по разделу рынка.

93 Оправдан с обязательствами.

94 Эти 5 дел не требовали официального решения Совета по конкуренции.

95 Общее количество дел о слиянии, завершаемых с вынесением официального решения.



## 5. АДВОКАЦИЯ ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА

### Основные инициативы

#### Нормативное утверждение

В 2021 и 2022 годах СКР продолжил хорошее институциональное сотрудничество с правительством, парламентом, соответствующими министерствами и другими органами власти или общественными институтами в процессе нормативного утверждения. Основные меры были направлены на борьбу с последствиями пандемии COVID-19 и энергетического кризиса, возникшего в результате вооруженного конфликта между Россией и Украиной. СКР подготовил 511 заключений/мнений, причем степень принятия замечаний и рекомендаций возросла.

**Результаты:** СКР внес значительный вклад в повышение осведомленности и продвижение правил конкуренции или государственной помощи среди учреждений, иницилирующих проекты государственной политики или проекты нормативных актов.

#### Инициирование нормативных актов

СКР осуществил значительную деятельность в области законодательной инициативы, заключающуюся в разработке проектов нормативных актов совместно с министерствами и органами государственной власти в целях обеспечения проконкурентной и справедливой нормативной базы. СКР приобрел новые полномочия, став органом по реализации европейских директив и нормативных актов. СКР получил новые полномочия в цифровом секторе, соответственно, в сфере мониторинга онлайн-платформ, в секторе торговли сельскохозяйственной продукцией, соответственно, в сфере применения директивы о санкциях за недобросо-

вестную практику конкуренции в агропродовольственной цепи, а также в сфере применения Постановления о разрешении иностранных инвестиций из-за пределов ЕС. Кроме того, СКР, ANPC (Национальное управление по защите прав потребителей) и ANAF (Национальное агентство налогового администрирования) получили контрольные полномочия для борьбы со спекулятивными действиями, ведущими к необоснованному росту цен.

**Результаты:** OUG 84/2022, OUG 23/2021, OUG 46/2022, Закон 81/2022, HG 1326/2022

#### Институциональное сотрудничество

Что касается межведомственного сотрудничества, то в течение отчетного периода СКР обновил текущие протоколы и инициировал новые соответствующие протоколы для улучшения институциональной деятельности.

**Результаты:** Протоколы сотрудничества с: MIPE, MAT, Univ. Șollab cel Mare Suceava, Univ. Vasile Alecsandri Bacău. Начаты переговоры о пересмотре/изменении/заключении некоторых протоколов с ANPC, BNR, Палатой депутатов, Сенатом, INS, MTI.

## 6. ИССЛЕДОВАНИЯ РЫНКА ЗА ПОСЛЕДНИЕ 24 МЕСЯЦА

### Основные инициативы

В 2020-2021 годах СКР завершил работу по

- 3 отраслевых запросах (авторские и смежные права, медицинские отходы и запись/регистрация ипотечных индоссаментов/других залогов);
- 2 исследованиях (влияние платформ BigData на конкуренцию, а также услуги для населения, ветеринарные и бухгалтерские/экспертные услуги).

## Интервью с председателем



Д-р Богдан Кирицойу является президентом Совета по конкуренции Румынии с 2009 года.

В 2019 году Богдан Кирицойу стал членом Административного совета Европейского агентства по сотрудничеству энергетических регуляторов.

С 2005 по 2009 год он занимал должность советника президента и был главой румынской делегации в Комитете по экономической политике ЕС.

В 2008 году он получил степень доктора экономических наук (международные экономические отношения) в Академии экономических исследований в Бухаресте, защитив диссертацию на тему “Системы государственного медицинского страхования в государствах ЦВЕ”. Богдан Кирицойу имеет степень магистра политических наук (Центрально-Европейский университет, Будапешт, 1997) и степень магистра европейских исследований (Лондонская школа экономики и политических наук, 1998).

Д-р Богдан Кирицойу читает лекции по государственному управлению и европейским исследованиям в Бухарестском университете с 1999 года. Он является членом нескольких румынских и европейских аналитических центров: Румынского общества политических наук, Сети институтов и школ государственного управления в Центральной и Восточной Европе - NISPA CEE, Аспенского института Румынии и Румынского академического общества.

### 1. Каковы основные проблемы, с которыми сталкивается ваш антимонопольный орган? Каковы ваши приоритеты на ближайшее будущее?

Румыния сталкивается с теми же проблемами, что и остальные страны Центральной и Восточной Европы: инфляция, высокие требования к заработной плате, высокие цены на энергоносители и жалобы на предполагаемые картели и завышение цен в ряде отраслей, включая основные продукты питания, топливо, энергоносители и страховые взносы по административной ответственности за автотранспорт, которые не всегда подтверждаются подробными расследованиями.

Совет по конкуренции Румынии (далее СКР) сосредоточен на выполнении своих полномочий (как, например, недавно проведенное расследование потенциального сговора банков с целью фиксации процентных ставок) и внедрении новых инструментов для решения текущих проблем, таких как расширение закона о недобросовестной конкуренции,

но мы также сотрудничаем с правительством, насколько это возможно. Например, нам удалось добиться успешного ограничения недавнего замораживания цен на энергоносители, призвав сохранить некоторые механизмы конкурентного рынка и одновременно установив годичный срок пересмотра временных мер.

Что касается нашей основной деятельности, антимонопольной, я бы хотел, чтобы скорость наших расследований возросла, а также оценка влияния наших решений по антимонопольным вопросам и слияниям ex-post. Еще одним приоритетом в текущем контексте является поддержка более мелких игроков, на которых непропорционально сильно влияют крупные структурные сдвиги на рынке, путем использования недавно принятой законодательной базы, регулирующей понятие превосходной позиции на переговорах (SBP), злоупотребление которой представляет собой недобросовестную конкурентную практику. Мы также усиливаем бдительность и мониторинг цен в отношении войны - в число продуктов, на которые оказывается воздействие, входят подсолнечное масло и зерно, и мы постоянно следим за наличием поставок. Мы также внимательно следим за продовольствием, топливом и газом на розничном рынке с помощью онлайн-инструмента “Мониторинг цен”, который мы разработали для потребителей.

Кроме того, реализация механизма сотрудничества, предусмотренного Постановлением ЕС о проверке прямых иностранных инвестиций, требует нашего активного участия в координации процесса проверки ПИИ по соображениям национальной безопасности наряду с конкурентной оценкой слияния. В дополнение к этому мы продвигаем структурные реформы и рациональную практику корпоративного управления в экономике с учетом стандартов ОЭСР, включая улучшение управления государственными компаниями.

Внутри организации мы продолжим реализацию проекта “Большие данные”, чтобы начать анализ конкретных данных для поддержки нашей работы по выявлению сговора на торгах.

На международном уровне начало переговоров с Румынией о вступлении в ОЭСР открывает новые возможности для укрепления нашего режима регулирования конкуренции и соответствующей законодательной базы. Мы завершили самооценку 11 правовых инструментов и добровольно предложили сотрудничество и вклад во многие другие правовые инструменты.

### 2. Каковы сильные и слабые стороны вашего антимонопольного органа?

#### Сильные стороны

Я считаю, что у нас действуют хорошие правила, гарантирующие независимость СКР. Здесь я имею в виду текущий процесс назначения Президента и Правления, который гарантирует стабильность и независимость, а также адекватную профессиональную проверку кандидатов. Еще одним преимуществом является то, что нам удалось получить одну из выгод от вступления Румынии в ЕС, выполняя и страте-

гически используя нашу роль национального контактного центра между румынскими компаниями, предоставляющими государственную помощь, и ЕК и, косвенно, нашу консультативную роль для правительства.

**Мы также продемонстрировали свою способность быстро адаптироваться.** В настоящее время СКР выполняет обязанности в областях, связанных с его основной деятельностью, а именно: антимонопольное регулирование и государственная помощь, охватывающая регулирование железнодорожного и морского транспорта, недобросовестная конкуренция в отношении цифровых и сельскохозяйственных областей, а в последнее время - реализация Положения ЕС о прямых иностранных инвестициях.

**Мы также пользуемся такими ценными ресурсами,** как высококвалифицированный персонал и постоянная цифровизация нашей деятельности.

**Мы пользуемся всеми необходимыми полномочиями для осуществления наших превентивных, правоприменительных и контрольных функций, а также инновационным и диверсифицированным набором смешанных правовых инструментов.**

**Мы всегда прилагали максимум усилий и неоднократно добивались успеха в реализации мощного потенциала влияния на нормативно-правовую базу.**

Кроме того, я хотел бы подчеркнуть наше раннее участие в процессе регулирования. Для этого мы предприняли ряд мер, таких как внедрение контрольного списка ОЭСР по конкуренции в методологию разработки, реализации и оценки государственной политики центральным аппаратом в 2010 году, участие в подготовительных заседаниях правительства и оказание помощи законотворцам. В результате подавляющее большинство наших мнений принимается во внимание, несмотря на то, что наши мнения носят рекомендательный характер.

Во-вторых, мы ведем активное взаимодействие с бизнес-ассоциациями и различными отраслевыми регуляторами, чтобы облегчить обмен информацией и выработать общий подход к правилам конкуренции.

#### **Слабые стороны:**

Я хотел бы подчеркнуть уровень заработной платы и статус наших сотрудников, а также борьбу за то, чтобы не отставать от заработной платы в частном секторе. Если этот структурный дисбаланс не будет устранен, мы можем потерять часть наших внутренних талантов с очевидным влиянием на нашу работу.

Что касается нашего положения в более широком политико-экономическом контексте, то существует большая необходимость, с одной стороны, объяснить нашу независимость, а с другой - нашу роль в защите конкурентных рынков. Поскольку популисты и менее осведомленные заинтересованные стороны выступают за предельные цены, мы должны объяснить опасность дефицита и блокирования рынков.

Как и многие другие государства-члены ЕС, мы также сталкиваемся с особой проблемой в отношении розничных цен на энергоносители, поскольку зима уже практически наступила, и призывы к защите потребителей становятся все сильнее и сильнее. Если говорить более конкретно, мы должны уметь целенаправленно оказывать энергетическую

поддержку уязвимым потребителям и сохранять рыночные механизмы, особенно на оптовых рынках. Внутри компании дополнительным недостатком, над которым мы работаем, является продолжительность наших расследований, которую мы стремимся сократить.

#### **3. За последние два года, какие решения, принятые вашим органом, вызвали у вас особую гордость, и какие дела можно было провести лучше?**

Я выделяю следующие решения не в связи с абсолютным размером наложенного штрафа, а из-за их отдельных структурных элементов и того, какое влияние они оказали на соответствующие рынки:

**Иммуноглобулиновый картель,** поскольку это был сложный картель, ограничивающий торговлю, с рассветными рейдами, проводимыми СКР в сотрудничестве с коллегами из Италии и Бельгии, в ходе которых высокие штрафы налагались на компании-нерезиденты;

**Яичный картель;** Главная особенность дела заключается в том, что конкуренция сдерживалась скоординированными действиями торговых политик в отношении поставки продукции под эгидой профессиональной ассоциации;

**Дело EMAG;** Это новаторское дело о применении к торговым партнерам неравных условий в цифровой сфере, которое соответствует текущим тенденциям в преобладающих типах злоупотреблений, наказываемых на уровне ЕС;

**Картель по фиксации цен на сельскохозяйственное оборудование,** в том числе продаваемое для проектов, финансируемых ЕС, с участием нескольких производителей техники и семи дистрибьюторов. Это дело стало знаковым благодаря своим особенностям: сложное дело о картельном сговоре, в котором изначально участвовало несколько сторон, было возбуждено после получения информации от осведомителей, при этом для получения необходимых доказательств потребовалась также информация от регулятора в данной области.

**Что касается дел, которые можно было бы вести лучше,** то недавно Верховный суд принял неблагоприятное окончательное решение по делу Румынской лотереи, которое отменило штраф в размере 9,02 млн евро, наложенный СКР в 2013 году на главного действующего лица. Решение СКР сохранило тот факт, что Румынская лотерея совместно с другими тремя компаниями достигла соглашения относительно внедрения программы видеолотереи в Румынии посредством оговорки об отсутствии конкуренции в кредитном договоре с поставщиком.

Я также отмечаю недавнее предварительное решение Европейского суда по запросу, переданному Верховным судом Румынии в рамках разбирательства между Zenith Medica Communications и СКР, относительно соблюдения СКР принципа пропорциональности при индивидуализации наложенных штрафов. Разбирательство касалось решения СКР от 2014 года о наложении штрафа на эту компанию.

Европейский суд постановил, что для расчета штрафа, налагаемого на предприятие за нарушение статьи 101 TFUE, национальный антимонопольный орган должен учитывать реальное экономическое положение предприятия, на которое наложены санкции, а не обязательно оборот, заявленный в налоговый орган.

В другом случае, поскольку мы наращиваем свой потенциал путем переговоров об связывающих обязательствах компаний, которые затем отслеживаются для внесения изменений в поведение, нам потребовалось довольно много времени для переговоров и согласования обязательств с аэропортом Бухареста (оператором двух крупных аэропортов в нашей столице) и двумя другими предприятиями. Дело потребовало консультаций и активного сотрудничества с Европейской комиссией, а положительным результатом стало открытие 30% рынка услуг питания и напитков в аэропорту.

#### **4. Каков уровень осведомленности о конкуренции в вашей стране? Рассматривают ли политики вопросы конкуренции? Является ли соблюдение требований конкуренции серьезной проблемой для предприятий?**

Уровень осведомленности о конкуренции в нашей стране в целом удовлетворительный. Например, мы добились ряда успехов в результате введения в действие реестра для контроля за соблюдением наших мнений, рекомендаций и предложений.

Наша программа информирования о нарушениях способствует повышению культуры конкуренции, и она функционирует хорошо. За последние годы мы начали ряд расследований на основе информации, предоставленной информаторами (160 жалоб в 2021 году, по сравнению со 124 годом ранее).

*У нас есть необходимые методы и средства для того, чтобы политики учитывали вопросы конкуренции. Например, в сотрудничестве с Управлением государственных закупок мы выпустили в 2020 году общее мнение о возможностях, доступных нарушителям картеля для восстановления авторитета перед регулятором в качестве средства участия в процедурах государственных тендеров.*

Кроме того, для поддержки заказчиков/организаций, которые проводят оценку реабилитации, СКР публикует на своем сайте обновленный черный список, который включает названия предприятий, вовлеченных в расследования картельных сговоров, касающихся сговора на торгах, и решения, устанавливающие факт нарушения.

*Мы приняли довольно плодотворный подход в отношении соблюдения правил конкуренции. Во-первых, чтобы помочь предприятиям принять подход к соблюдению правил, СКР опубликовал три руководства, а именно "Руководство по соблюдению правил конкуренции", "Руководство по соблюдению правил конкуренции объединениями предпринимателей" и "Руководство по выявлению и пресечению антиконкурентной практики в процедурах государственных закупок".*

*Во-вторых, наличие эффективной программы соблюдения законодательства считается смягчающим обстоятельством при индивидуализации штрафов за антимонопольные правонарушения. Мы использовали это положение закона в довольно большом количестве случаев.*

*Мы также можем посмотреть на соблюдение антимонопольного законодательства в цифрах. Согласно результатам исследования рынка<sup>96</sup>, практика, которой следуют антимонопольные органы, преимущественно существенна*

в следующих секторах: энергетика и коммунальные услуги, автомобилестроение, розничная торговля и электронная коммерция. Тем не менее, согласно результатам исследования рынка, 67% компаний с оборотом менее 10 миллионов евро никогда не организуют тренинги для сотрудников, но процент усилий по соблюдению требований растет с увеличением оборота. Кроме того, на вопрос о том, есть ли у них комплаенс-программа по вопросам конкуренции, разработанная в соответствии с требованиями СКР, ответы были положительными для 52% опрашиваемых и отрицательными для остальных 48%. Что касается разработки комплаенс-программ, 43% опрошенных заявили, что программа была разработана на местном уровне, с привлечением внешней помощи, 36% заявили, что она была разработана группой компаний как специальная программа, адаптированная к компании, 14% заявили, что она была разработана как общая программа бизнес-группы, и только 7% разработали программу на местном уровне, используя внутренние ресурсы.

#### **5. Если бы вы могли завтра внести одно существенное изменение в национальное законодательство о конкуренции, что бы вы выбрали?**

Если бы мы могли внести одно существенное изменение в наше национальное антимонопольное законодательство, мы должны конкретно привязать условия занятости и статус наших сотрудников к экономическим воздействиям норм СКР.

Кроме того, внедрение Директивы ЕСN+ позволит укрепить независимость Совета по конкуренции Румынии с финансовой точки зрения, помимо его основной цели - повышения эффективности наших расследований.

#### **6. Считаете ли вы полезным международное и региональное сотрудничество? Хорошо ли оно работает?**

Во-первых, наше сотрудничество на региональном и международном уровне сейчас имеет первостепенное значение, поскольку позволяет скоординированно реагировать на текущие вызовы в отношении как антимонопольной политики, так и политики государственной помощи.

Во-вторых, с 2015 года Румыния, представленная СКР, является ассоциированным членом Комитета по конкуренции ОЭСР и его рабочих групп.

В-третьих, этот год является важной вехой в развитии отношений Румынии с ОЭСР, поскольку он знаменует собой открытие переговоров о вступлении Румынии в ОЭСР.

В этой области еще есть возможности для улучшения. Например, я хотел бы видеть консолидированное участие и ведущую роль СКР в нашем регионе и на международной арене путем внедрения и распространения лучших практик ОЭСР, а также участия в проектах технической помощи нашим коллегам на региональном уровне и в деятельности Комитета по конкуренции ОЭСР.

#### **7. Каково ваше мнение о Региональном центре по конкуренции ОЭСР-ГВХ? Есть ли у вас предложения по улучшению работы?**

96 Цитируется на сайте: [https://govnet.ro/uploads/files/36\\_Prezentare\\_GovNet\\_7\\_Noiembrie%202019\\_Adrian%20Ster.pdf](https://govnet.ro/uploads/files/36_Prezentare_GovNet_7_Noiembrie%202019_Adrian%20Ster.pdf).



Мы высоко ценим все мероприятия, разработанные за эти годы Региональным центром ОЭСР-ГВХ по конкуренции, поскольку они дают возможность Совету по конкуренции Румынии и другим конкурентным ведомствам региона расширить знания своих сотрудников по решению проблем конкуренции, распространенных в регионе. Однако мы считаем, что Центр должен продолжать заниматься решением конкретных региональных проблем. Как организация, мы предпочитаем уделять больше внимания укреплению инсти-

туциональной устойчивости, продвижению успешных внутренних рабочих механизмов внутри учреждений и обмену передовым опытом между национальными органами по вопросам конкуренции. Следует также оказывать больше поддержки и консультаций в отношении систем и механизмов анализа данных и даже объединить региональные возможности или, по крайней мере, обеспечить поддержку в обучении в этой области.



# Ключевые темы по вопросам соревнования объясняются за несколько минут: онлайн-курс подготовки по вопросам соревнования

Не пропустите новый учебный онлайн-курс «Ключевые темы конкуренции, объясненные за несколько минут», созданный Региональным центром ОЭСР-GVH по вопросам конкуренции в Будапеште. Основной целью данного проекта является создание коротких и увлекательных учебных видеороликов, которые объясняют ключевые темы по вопросам соревнования всего за несколько минут, основываясь на обсуждении наших семинаров РЦК.

Восемь уже выпущенных видеороликов посвящены следующим темам: сговор на торгах, злоупотребление доминирующим положением, определение рынка, конкурентный нейтралитет, антимонопольные обязательства, роль экономики, изучение рынка и эффективные расследования. Они оказались чрезвычайно успешными: видеоролики на темы «Сговор на торгах» и «Определение рынка» являются наиболее часто просматриваемыми видеороликами ОЭСР по вопросам конкуренции, в то время как другие видеоролики также быстро выходят на первые позиции.

[https://www.youtube.com/watch?v=GRITcq\\_VpEg&list=PLy-BGvyEYBNlq5nWCYUzri1-1XvMTNAf2N](https://www.youtube.com/watch?v=GRITcq_VpEg&list=PLy-BGvyEYBNlq5nWCYUzri1-1XvMTNAf2N)

Благодаря энтузиазму антимонопольных органов-получателей, эти видеоролики снабжены субтитрами на шестнадцати языках, включая азербайджанский, армянский, болгарский, хорватский, грузинский, румынский, русский, сербский и украинский, а также финский, французский, немецкий, итальянский, португальский, испанский и шведский.

Примечательно, что Экономическая и социальная комиссия ООН для Западной Азии подписала соглашение с ОЭСР и GVH о создании арабской версии этих учебных видеоматериалов.

Следующий ролик будет выпущен весной 2023 года и будет посвящен цифровым вызовам.

The screenshot shows a YouTube playlist interface. The main video player on the left displays the video 'The role of competition economics explained in 7 minutes'. Below the player, there are controls for 'Összes lejáts...' (Play all) and 'Keverés' (Shuffle). A description in Hungarian explains that the OECD-GVH Regional Centre for Competition will develop a set of short, focused videos to explore key competition notions. The playlist on the right contains 8 videos:

- The role of competition economics explained in 7 minutes** (6:48)
- Effective antitrust investigation explained in 8 minutes** (8:02)
- Market definition explained in 8 minutes** (8:26)
- Effective market studies on competition issues explained in 7 minutes** (7:45)
- Эффективные исследования рынка по тематике конкуренции за 9 минут** (8:57)
- Abuse of Dominance explained in 7 minutes** (7:12)
- Злоупотребление доминирующим положением объяснение за 7 минут** (7:19)
- Сговор на торгах и конкурентная политика за 7 минут** (7:59)

## Контактная информация

Региональный Центр по Конкуренции ОЭСР-ГВХ в Будапеште (Венгрия)

Венгерское Конкуренционное Ведомство (ГВХ)

OECD-GVH Regional Centre for Competition in Budapest (Hungary)

Gazdasági Versenyhivatal (GVH)

Riadó utca 1-3.

H-1026 Budapest

Hungary



**Ренато Ферранди**

*Старший эксперт по конкуренции,  
Координатор Регионального центра,  
ОЭСР*

[renato.ferrandi@oecd.org](mailto:renato.ferrandi@oecd.org)



**Миранда Мольнар**

*координатор РЦК, ГВХ/ВКВ*

[molnar.miranda@gvh.hu](mailto:molnar.miranda@gvh.hu)