



Конференция Организации Объединенных Наций по торговле и развитию

Distr.: General
29 July 2020
Russian
Original: English

Восьмая Конференция Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой

Женева, 19–23 октября 2020 года

Пункт 7 предварительной повестки дня

Укрепление защиты прав потребителей и усиление конкуренции в цифровой экономике

Записка секретариата ЮНКТАД

Резюме

Цифровая экономика приводит к значительным изменениям во всем мире. Она становится все более актуальной и необходимой как для потребителей, так и для предприятий: возможности, которые она открывает перед потребителями, заключаются, в частности, в облегчении и повышении удобства поиска необходимых им товаров и услуг, а возможности для предприятий касаются, например, появления у них доступа к потребителям через Интернет. Такие возможности следует использовать для содействия устойчивому и всеохватному экономическому развитию, поэтому задача укрепления защиты прав потребителей и конкуренции в цифровой экономике становится более насущной.

В настоящей записке рассматриваются текущие тенденции цифровой экономики и их последствия для защиты прав потребителей и политики в области конкуренции. В записке анализируются новые задачи в области защиты прав потребителей в электронной торговле, касающиеся, в частности, нормативно-правовой основы, расширения прав и возможностей потребителей и регулирования предпринимательской деятельности, правоприменения, а также урегулирования споров и возмещения ущерба. Что касается конкуренции, то в ней рассмотрены цифровые платформы и пути восстановления конкуренции на этих отличающихся высокой концентрацией рынках, для чего в ней представлен анализ нормативно-правовой базы, правоприменения и регулирования. Наконец, в ней подчеркивается роль ЮНКТАД в поощрении международного сотрудничества и даются некоторые рекомендации по вопросам политики.



I. Введение

1. Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей на своей четвертой сессии и Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области конкуренции на своей восемнадцатой сессии просили секретариат ЮНКТАД подготовить для восьмой Конференции Организации Объединенных Наций по рассмотрению всех аспектов Комплекса согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил для контроля за ограничительной деловой практикой доклады и исследования, посвященные вопросам укрепления конкуренции и защиты прав потребителей в цифровой экономике¹.

2. В настоящей записке рассматриваются текущие тенденции цифровой экономики и их последствия для политики защиты прав потребителей и конкуренции. В записке анализируются новые задачи в области электронной торговли, касающиеся, в частности, нормативно-правовой основы, расширения прав и возможностей потребителей и регулирования предпринимательской деятельности, правоприменения, а также урегулирования споров и возмещения ущерба. Что касается конкуренции, то в ней рассмотрены цифровые платформы и пути восстановления конкуренции на этих отличающихся высокой концентрацией рынках, для чего в ней представлен анализ нормативно-правовой базы, правоприменения и регулирования. Наконец, в ней подчеркивается роль ЮНКТАД в поощрении международного сотрудничества и даются некоторые рекомендации по вопросам политики.

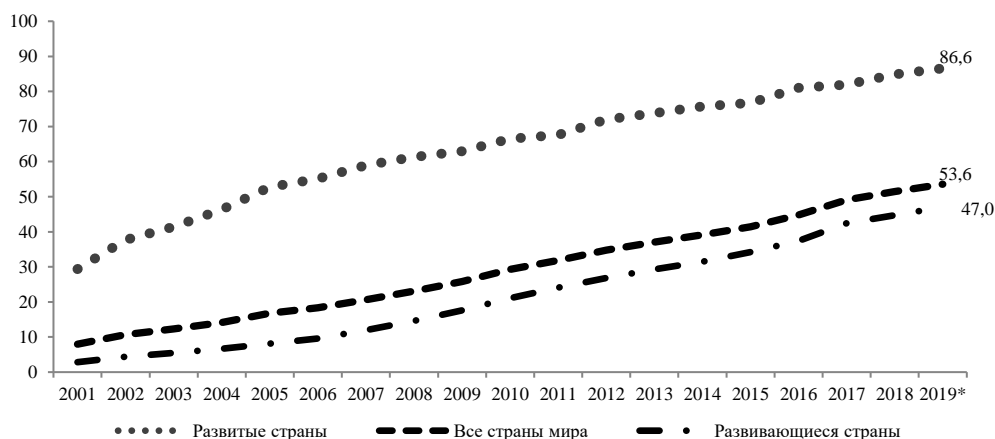
II. Рост цифровой экономики

3. Рост пользования Интернетом во всем мире на 90 % связан с развивающимися странами, причем самые высокие темпы роста наблюдаются в наименее развитых странах (см. диаграмму). В 2018 году был пройден рубеж: в этом году Интернетом пользовались 51,2 % мирового населения, в том числе 3,9 млрд потребителей, совершавших покупки в сети. Однако цифровой разрыв как между странами, так и внутри стран остается серьезной проблемой. Лишь в 40 % стран с низким и средним уровнем дохода доступ к Интернету предлагается по приемлемым ценам. В 50 % стран доля женщин, пользующихся Интернетом, ниже, чем доля мужчин, а гендерный разрыв в использовании Интернетом, т. е. доля женщин, пользующихся Интернетом, по сравнению с долей мужчин достигает во всем мире 11,6 %².

¹ TD/B/C.I/CPLP/20; TD/B/C.I/CLP/55.

² UNCTAD, 2019, *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture – Implications for Developing Countries* (United Nations publication, sales No. E.19.II.D.17, Geneva).

Число пользователей Интернетом на 100 жителей



Источник: International Telecommunication Union world telecommunication/information and communications technology indicators database.

* Оценка.

Примечание: Классификация стран основана на информации Отдела статистики Секретариата Организации Объединенных Наций, с которой можно ознакомиться по адресу <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/>.

4. Объем генерируемых в цифровой экономике данных растет по экспоненте. Глобальный трафик Интернет-протокола – показатель, дающий представление о потоках данных, – вырос примерно с 100 гигабайт в день в 1992 году до более 46 000 гигабайт в секунду в 2017 году. Это показывает превращение информации в фактор роста цифровой экономики. Цифровая экономика опирается на информационные цепочки создания добавленной стоимости и монетизацию данных. Информационные цепочки создания добавленной стоимости включают сбор, хранение и анализ данных и их превращение в цифровой интеллект. Стоимость в цифровой экономике создается в результате превращения данных в цифровой интеллект и монетизации в процессе коммерческого использования с помощью рекламных платформ, платформ электронной торговли и платформ, предоставляющих услуги облачных вычислений³.

5. Согласно рассчитываемому ЮНКТАД индексу электронной торговли между предприятиями и потребителями, который измеряет готовность 154 стран к развитию рынка Интернет-торговли, в период 2016–2017 годов число потребителей, делающих покупки в Интернете, выросло на 12 %. В 2017 году в шести странах (Германии, Дании, Нидерландах, Норвегии, Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии и Швеции) более 80 % пользователей Интернета совершали покупки в сети. Напротив, более чем в 24 странах с низким доходом или доходом ниже среднего покупки по сети совершают менее 10 % пользователей Интернета⁴.

6. Технологические новинки, цифровизация и платформизация открыли потребителям доступ к новым товарам и услугам, нередко бесплатным, в обмен на персональные данные. Цифровые платформы превратились в мощных игроков в цифровой экономике и коренным образом изменили традиционные способы ведения бизнеса во многих секторах. Интернет-платформы обеспечивают цифровую инфраструктуру для различных услуг, в том числе электронной торговли, поиска в Интернете, социальных сетей и магазинов приложений. Цифровые платформы стали незаменимыми не только для потребителей, но и для бизнеса. Таблица 1 дает представление о влиянии цифровизации на глобальный экономический ландшафт. Что касается конкретных секторов, то в первом квартале 2018 года доля «Амазон» на пяти различных товарных рынках превышала 90 %, «Фейсбук» является ведущим

³ Там же.

⁴ См. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn_unctad_ict4d14_en.pdf. *Примечание:* Информация со всех веб-сайтов, указанных в сносках, была получена в июле 2020 года.

веб-сайтом для социальных сетей с долей, составлявшей в феврале 2019 года 68,95 %, а «Гугл» занимает лидирующие позиции на рынке поисковых систем, имея по состоянию на январь 2019 года долю в 89,95 %⁵.

Таблица 1

Десять крупнейших глобальных компаний, зарегистрированных на бирже, по состоянию на 11 декабря 2019 года

(трлн долларов)

Место	Компания	Отрасль	Рыночная капитализация
1	«Сауди Арамко»	Нефть	1,88
2	«Эпл»	Технологии	1,18
3	«Майкрософт»	Технологии	1,15
4	«Алфавет»*	Технологии	0,93
5	«Амазон»	Потребительские услуги	0,87
6	«Фейсбук»	Технологии	0,57
7	«Беркшир Хэтэуэй»	Финансовый сектор	0,54
8	«Алибаба»	Потребительские услуги	472
9	«Джей-пи Морган Чейз»	Финансовый сектор	0,42
10	«Тэнсент холдингз»	Технологии	0,41

Источник: The Guardian, 2019, Saudi Aramco becomes most valuable listed company in history, 11 December, см. <https://www.theguardian.com/business/2019/dec/11/saudi-aramco-shares-soar-as-it-becomes-world-largest-listed-company>.

* Компания «Алфавет» с 2015 года является материнской компанией «Гугл».

7. Из 10 крупнейших компаний мира по рыночной капитализации 7 являются цифровыми платформами, причем 5 из них базируются в Соединенных Штатах Америки и 2 – в Китае. На Китай и Соединенные Штаты приходится 75 % всех патентов, связанных с технологиями блокчейна, 50 % глобальных расходов на Интернет вещей, по крайней мере 75 % мирового рынка облачных вычислений и 90 % рыночной капитализации 70 крупнейших цифровых платформ мира⁶. Растущая рыночная мощь цифровых платформ вызывает опасения у тех, кто обеспечивает соблюдение законов о конкуренции и защите прав потребителей. Практика компаний «Амазон», «Эпл», «Фейсбук» и «Гугл» стала объектом антикартельных расследований или мотивом для изучения ситуации на рынке в различных юрисдикциях, в том числе в Австралии, Германии, Индии, Соединенном Королевстве, Турции, Японии и Европейском союзе. Проблемы защиты потребителей в цифровой экономике связаны с вводящей в заблуждение и недобросовестной деловой практикой размещения рекламы в Интернете и предоставления информации, а также с расширением прав и возможностей потребителей, регулированием предпринимательской деятельности и разрешением споров и возмещением ущерба.

III. Действенная защита потребителей в Интернете

8. В своей резолюции 70/186 от 22 декабря 2015 года Генеральная Ассамблея отметила, что электронная торговля «становится все более значимой для потребителей во всем мире, и... что открывающимися благодаря ей возможностями следует воспользоваться для содействия обеспечению экономического развития и роста на основе новых сетевых технологий, которые предусматривают задействование компьютеров, мобильных телефонов и других сетевых устройств и способствуют

⁵ TD/B/C.I/CLP/54.

⁶ UNCTAD, 2019.

повышению благосостояния потребителей». В руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей, пересмотренных в 2015 году, содержится конкретный раздел, посвященный электронной торговле, и указывается, что государствам-членам следует «прилагать усилия в целях укрепления доверия потребителей к электронной торговле, постоянно повышая прозрачность и эффективность своей политики в области защиты интересов потребителей и обеспечивая, чтобы уровень защиты интересов потребителей в области электронной торговли был не ниже того, который обеспечивается применительно к другим формам торговли»⁷.

9. Поскольку электронная торговля между коммерческими структурами и потребителями продолжает расти на 10 % в год, укрепление защиты потребителей в цифровой экономике все чаще требует от директивных и правоохранительных органов акцентировать усилия на четырех центральных направлениях защиты потребителей, а именно на нормативно-правовой базе⁸; расширении прав и возможностей потребителей и общем регулировании бизнеса; правоприменении, в том числе путем сотрудничества в проведении международных расследований; а также урегулировании споров и предоставлении возмещения.

10. Электронная торговля делает покупки более удобными для потребителей и упрощает их. Однако опыт покупок в Интернете сопряжен и с проблемами. В 2017 году ЮНКТАД определила проблемы, с которыми сталкиваются потребители, в частности в развивающихся странах, и которые касаются информации о товарах, услугах и продавцах; возврата товаров и возмещения уплаченных денежных средств; защиты данных; осуществления платежей; а также вводящей в заблуждение и недобросовестной деловой практики⁹. Для содействия решению таких проблем в *Руководство ЮНКТАД по защите интересов потребителей* была включена глава, посвященная передовой международной практике электронной торговли. Организация экономического сотрудничества и развития и Группа 20 подготовили *Набор инструментов для защиты цифровых потребителей*, содержащий общие принципы и рекомендации по вопросам регулирования и институционального надзора за защитой потребителей в цифровой среде, а также определили вызовы, стоящие перед политикой защиты потребителей в цифровую эпоху¹⁰.

A. Нормативно-правовая база

11. В руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей указывается, что государствам-членам следует пересмотреть свою политику в области защиты интересов потребителей с учетом особенностей электронной торговли (руководящий принцип 64). Как видно из Карты защиты прав потребителей во всем мире, составленной ЮНКТАД, 97 % из 63 государств-членов, ответивших на соответствующий вопросник ЮНКТАД, имеют закон о защите прав потребителей, причем 62 % из них в настоящее время занимаются вопросами, связанными с электронной торговлей¹¹.

12. Законодательство о защите прав потребителей должно быть технологически нейтральным, т. е. его положения должны применяться вне зависимости от того, как ведется торговля. Одним из ключевых вопросов, в котором происходят быстрые изменения, является вопрос об ответственности интернет-платформ за защиту прав потребителей, т. е. об уровне юридической ответственности платформ в случае нарушения законодательства о защите прав потребителей продавцами. Традиционный подход, которого придерживаются Соединенные Штаты, заключается в применении правил «безопасной гавани», ограничивающих ответственность платформ услугами,

⁷ A/RES/70/186.

⁸ См. https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tn_unctad_ict4d14_en.pdf.

⁹ TD/B/C.I/CPLP/7.

¹⁰ Organization for Economic Cooperation and Development, 2019, Challenges to consumer policy in the digital age: Background report – Group of 20 international conference on consumer policy.

¹¹ См. <https://unctadwcpm.org/map.html> и <https://unctadwcpm.org/answers.html>.

которые они предоставляют непосредственно¹². Такой подход представляется наиболее подходящим тогда, когда бизнес-модель платформы заключается в том, чтобы выполнять для поставщиков функции торговой площадки, не добавляя стоимости к предлагаемым теми товарам как таковым (например, путем предоставления финансирования, логистических услуг или обслуживания клиентов). Вместе с тем платформы все чаще играют центральную роль в электронной торговле, в частности в контексте рынков одноранговых участников¹³, и могут осуществлять реальный контроль за большинством операций между поставщиками и потребителями.

13. Этот вопрос уже поднимался в различных судебных решениях в самых разных странах. Суд Европейского союза постановил, что «при обстоятельствах, подобных тем, о которых идет речь в рамках основного производства, когда потребитель может быть легко введен в заблуждение в свете условий, в которых осуществляется продажа, необходимо предоставить потребителю усиленную защиту. Таким образом, должна существовать возможность возложить ответственность продавца... на посредника, который, общаясь с потребителем, создает вероятность путаницы в сознании последнего, заставляя его поверить в наличие у посредника возможностей владельца продаваемого товара»¹⁴. Этой аргументации был придан еще больший вес, когда суд постановил, что «Убер» должна рассматриваться как транспортная компания, а не как простой посредник¹⁵. В одном из последующих дел суд постановил, что «Эйр би-н-би» следует считать службой информационного общества, а не риэлторской компанией, поскольку не доказано, что она оказывает решающее влияние на услуги по размещению¹⁶. В Аргентине и Бразилии суды постановили, что интернет-платформа «Меркадо либре» должна рассматриваться в качестве посредника и что в этой связи она несет обязательство в отношениях между поставщиками услуг и потребителями защищать права потребителей¹⁷. Важно, чтобы законы и подзаконные акты в области защиты прав потребителей учитывали различные уровни участия платформ и возлагали на них соответствующие обязанности по защите прав потребителей, отстаивая экономические интересы потребителей и при этом создавая правовую определенность для предприятий.

14. Другим ключевым аспектом, который следует учитывать при оценке того, насколько законодательство о защите прав потребителей отвечает требованиям цифровой экономики, является защита данных о потребителях. В руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей говорится, что коммерческим предприятиям надлежит защищать личную информацию потребителей посредством комплексного задействования механизмов обеспечения требуемого контроля, защищенности, прозрачности и получения согласия в контексте сбора и использования их личных данных (руководящий принцип 11). Потребители проявляют все большую обеспокоенность по поводу конфиденциальности их личных данных в Интернете. Согласно проведенному в 2019 году обследованию по вопросам безопасности и доверия в Интернете,

¹² MW Carroll, 2016, Safe harbours from intermediary liability and social media, in JA Rothchild, ed., *Research Handbook on Electronic Commerce Law* (Edward Elgar Publishing, Camberley, United Kingdom:168–184).

¹³ Organization for Economic Cooperation and Development, 2017, Trust in peer platform markets, URL: https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/trust-in-peer-platform-markets_1a893b58-en.

¹⁴ Court of Justice of the European Union, 2016, *Sabrina Wathelet v Garage Bietheres et Fils*, Case No. C-149/15.

¹⁵ Court of Justice of the European Union, 2017, *Asociación Profesional Élite Taxi v Uber Systems Spain*, Case No. C-434/15.

¹⁶ Court of Justice of the European Union, 2019, Criminal proceedings against X, Case No. C-390/18.

¹⁷ *Mercado Libre v Dirección General de Defensa y Protección del Consumidor*, Case No. EXP J-01-00002957-9/2017-0, URL: <https://ijudicial.gob.ar/wp-content/uploads/2018/06/Mercado-Libre-SRL-c-Direcci%C3%B3n-General-de-Defensa-y-Protecci%C3%B3n-al-Consumidor-s-Recurso-Directo-sobre-Resoluciones-de-Defensa-al-Consumidor.pdf>; *Mercado Libre v Ministério Público do Estado de São Paulo*, Case No. 2014.0000254029, см. <https://www.migalhas.com.br/arquivos/2014/5/art20140508-06.pdf>.

78 % опрошенных были обеспокоены проблемой защиты их личных данных в Интернете, причем более половины (53 %) были обеспокоены этим больше, чем годом ранее, а в странах Африки и Ближнего Востока рост недоверия к платформам электронной торговли за истекший год был наибольшим (+9 пунктов)¹⁸. Европейский союз создал комплексную систему, в основе которой лежит общий регламент о защите данных, регулирующий сбор, обработку и использование данных потребителей в Европейском союзе и являющийся обязательным для всех тех, кто осуществляет продажи в Европейском союзе через Интернет¹⁹. В соответствии с общим регламентом о защите данных интернет-продавцы должны сообщать потребителям:

- a) цели использования данных;
- b) правовую основу обработки данных;
- c) информацию о сроках хранения данных;
- d) кому они будут передавать данные;
- e) основные права на защиту данных;
- f) информацию о том, будут ли данные передаваться за пределы Европейского союза;
- g) право на подачу жалобы;
- h) информацию о том, как отозвать согласие, если оно было дано;
- i) контактные данные организации, ответственной за обработку данных, и имя сотрудника, отвечающего за защиту данных, если таковой имеется.

15. Общий регламент о защите данных также признает право отказаться от получения рекламы или отозвать данное согласие, право на перенос данных, т. е. на передачу данных другому провайдеру, даже если он является конкурентом, и право на удаление информации, находящейся у провайдера. На сегодняшний день регламент Европейского союза представляет собой самую разработанную систему норм защиты данных потребителей, получающую все более широкое признание в качестве стандарта среди интернет-провайдеров во всем мире. По данным созданной ЮНКТАД программы мониторинга киберзаконодательства, только в 58 % стран имеются законы о защите личной информации, применимые к контексту Интернета²⁰.

16. Еще одним важным элементом защиты прав потребителей в Интернете является безопасность потребительских товаров. Как отметила ЮНКТАД в 2018 году, в этой области встают все новые и новые вызовы, обусловленные пересекающим границы характером электронной торговли. Существование различных национальных стандартов может вызвать проблемы с безопасностью потребительских товаров, если товары, произведенные в данной стране, продаются через Интернет на рынках, где они не соответствуют обязательным или добровольным стандартам безопасности. Зарубежные предприятия розничной торговли зачастую не осведомлены о действующих на экспортных рынках требованиях к безопасности и не всегда уделяют должное внимание специфике страны, где находится покупатель. Кроме того, они могут закрывать глаза на те трудности, с которыми сталкиваются государственные органы, стараясь обеспечить безопасность потребителей. В глобализованном и цифровизованном мире угрозы для безопасности потребительских товаров требуют того, чтобы механизмы, существующие на уровне стран, изыскивали общие пути решения главных проблем²¹.

17. Существуют различные международные и региональные инициативы по обмену информацией между странами о снятии продукции с продажи, такие как

¹⁸ См. <https://www.cigionline.org/internet-survey-2019>.

¹⁹ European Union Regulation 2016/679 of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data.

²⁰ См. https://unctad.org/en/Pages/DTL/STI_and_ICTs/ICT4D-Legislation/eCom-Global-Legislation.aspx.

²¹ TD/B/C.I/CPLP/12.

система быстрого оповещения о непродовольственных товарах в Европейском союзе, межамериканская система быстрого оповещения о безопасности продукции Организации американских государств и глобальный портал отзыва товаров Организации экономического сотрудничества и развития, цель которого заключается в обмене информацией во всем мире. Организация экономического сотрудничества и развития также изучает модели поведения, стремясь повысить эффективность действий по изъятию потребительской продукции из оборота, в частности побуждая потребителей откликаться на информацию о таком отзыве²². В таблице 2 приведены примеры того, как новые технологии могут повысить эффективность отзыва продукции.

Таблица 2

Отзыв продукции: преимущества новых технологических решений

<i>Преимущества</i>	
Обнаружение и отслеживание	Благодаря возможности отслеживать и контролировать местонахождение товара, потенциальные угрозы могут быть выявлены в любой точке цепочки поставок.
Мониторинг и устранение дефектов	Путем удаленного мониторинга использования товаров предприятия могут определить необходимость отзыва товара или устранения выявленных в них дефектов с помощью корректирующего программного обеспечения.
Оповещение потребителей	Если дефект товара невозможно устранить удаленно, подключенное к нему устройство может дать предприятиям ту информацию, которая позволит им своевременно и эффективно оповестить затронутых потребителей.
Деактивация устройства	Если потребители продолжают использовать небезопасный товар, несмотря на предупреждение о рисках, предприятия могут удаленно отключить часть функций товара или сделать его неработоспособным.

Источник: Организация экономического сотрудничества и развития, 2019 год.

В. Расширению прав и возможностей потребителей и общее регулирование бизнеса

18. Крайне важно, чтобы потребители и предприятия понимали свои права и обязанности, тем более в условиях цифровой экономики, когда сделки купли-продажи состоят всего из нескольких этапов. Это требует от органов по защите прав потребителей инициативного подхода к работе по повышению цифровой грамотности потребителей, чтобы те, с одной стороны, знали свои права и то, как ими пользоваться, а с другой стороны, чтобы предприятия получали указания в отношении соблюдения законов о защите прав потребителей.

19. Что касается расширения прав и возможностей потребителей, то в руководящих принципах Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей особое внимание уделяется размещению в Интернете реквизитов коммерческих предприятий и информации о предлагаемых теми товарах и услугах (руководящий принцип 14). Этот подход предполагает, что потребители будут воспринимать такую информацию и принимать на ее основе взвешенные и рациональные решения. Однако перегруженность информацией может привести к отсутствию взаимопонимания между потребителями. Для достижения правильного баланса необходимо понимать поведение потребителей и соответствующим образом адаптировать требования к

²² См. https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/enhancing-product-recall-effectiveness-globally_ef71935c-en.

раскрытию информации. Однако цифровые платформы могут составлять свои сообщения таким образом, чтобы побуждать потребителей неосознанно ограничивать свои права на конфиденциальность личных данных²³. Кроме того, поскольку наиболее важные цифровые рынки отличаются высокой концентрацией, даже полное раскрытие и понимание потребителями информации не может привести к усилению конкуренции. По сути, у потребителей практически нет иного выбора, кроме как «отметить, кликнуть и надеяться на лучшее»²⁴.

20. Разработка для бизнеса руководства по защите потребителей в цифровой экономике является приоритетом для многих стран, считающих это малозатратным способом улучшения защиты прав потребителей в Интернете. Например, Международная сеть защиты прав потребителей и правоприменительной практики выпустила для потребителей руководство по типовым условиям совершения операций в цифровой экономике, чтобы предприятия вели себя добросовестно и прозрачно по отношению к потребителям и не прятали важную информацию в длинные и сложные типовые условия²⁵. В 2016 году Сеть выпустила руководящие документы, касающиеся проведения интернет-обзоров, и рекомендации для администраторов обзоров, профессиональных продавцов и маркетологов, а также для популярных интернет-блогеров.

21. Правоприменительные органы, защищающие права потребителей, как правило, пытаются сочетать регулирование бизнеса с его добровольными обязательствами более тщательно соблюдать существующие требования. Например, в 2016 году различные платформы, в том числе «Алибаба», «Амазон» и «И-бей», добровольно согласились в Европейской комиссии принимать конкретные меры для повышения безопасности непродовольственных потребительских товаров, продаваемых третьими сторонами на их интернет-площадках²⁶.

C. Правоприменение

22. По мере роста электронной торговли между предприятиями и потребителями необходимость обеспечения соблюдения законов о защите прав потребителей в цифровой экономике становится все более насущной. Правоприменительные полномочия в области защиты прав потребителей могут быть либо возложены на одно государственное учреждение, либо распределены между несколькими соответствующими государственными учреждениями, такими как агентство по защите прав потребителей, орган по надзору за оказанием финансовых услуг и орган регулирования телекоммуникаций. В настоящее время нет никаких свидетельств того, что какая-либо конкретная модель является более эффективной, чем другие, поскольку каждая модель соответствует конкретным правовым, экономическим, социальным и политическим условиям страны²⁷. В любом случае межучрежденческое сотрудничество имеет основополагающее значение. В 2018 году 87 % респондентов обследования, проведенного Организацией экономического сотрудничества и развития, имели договоренности о сотрудничестве с отечественными структурами и прилагали значительные усилия для расширения и углубления сотрудничества с другими государственными органами, занимающимися вопросами потребительской политики²⁸.

²³ Forbrukerrådet, 2018, Deceived by design, см. <https://www.forbrukerradet.no/undersokelse/no-undersokelsekategori/deceived-by-design/>.

²⁴ См. <https://www.consumersinternational.org/news-resources/blog/posts/privacy-challenges-in-the-iot/>.

²⁵ См. <https://www.icpen.org/news/902>.

²⁶ См. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/product-safety-and-requirements/product-safety/product-safety-rules_en.

²⁷ UNCTAD, 2017, *Manual on Consumer Protection* (United Nations publication, Geneva).

²⁸ См. https://www.oecd-ilibrary.org/science-and-technology/consumer-protection-enforcement-in-a-global-digital-marketplace_f041eead-en.

23. Значительные усилия прилагаются для адаптации к условиям цифровой экономики таких инструментов правоприменения, как интернет-рейды, расследования и санкции. При этом наблюдается усиление тенденции к созданию в органах по защите прав потребителей специализированных подразделений, занимающихся электронной торговлей²⁹. Интернет-рейды – это комплекс одновременных проверок, проводимых на веб-сайтах с целью выявления нарушений законодательства о защите прав потребителей в том или ином секторе. Они включают двухэтапный процесс, в ходе которого правоохранительные органы просматривают веб-сайты на предмет нарушений и используют эту информацию для осуществления правоприменительных действий или для того, чтобы потребовать от продавцов принятия мер по устранению нарушений. Этот инструмент особенно эффективен тогда, когда учреждения по защите прав потребителей в самых разных странах мира пользуются им в тесной координации. Европейская комиссия и Международная сеть защиты прав потребителей и правоприменительной практики регулярно организуют международные дни интернет-рейдов в целях укрепления доверия потребителей к электронной торговле, посвящая целый день интенсивному поиску подозрительных веб-сайтов. Результатом этих усилий может стать принятие правоприменительных мер по фактам мошенничества и вводящих в заблуждение действий в Интернете и на других электронных площадках³⁰. По данным Международной сети защиты прав потребителей и правоприменительной практики, эффективность рейдов заключается в следующем: «улучшении поведения на рынке путем демонстрации присутствия правоприменительных органов в Интернете»; повышении авторитета каждого участвующего органа за счет рекламы их участия в значимом мероприятии вместе с другими органами более чем из 30 стран; содействии дальнейшей работе каждого учреждения в сфере просвещения, правоприменения и международного сотрудничества благодаря выявленной в ходе рейда информации; повышении осведомленности пользователей Интернета путем распространения информации через СМИ»³¹.

24. В 2018 году Европейская комиссия провела на 560 веб-сайтах электронной торговли рейд для проверки прозрачности цен и выявления случаев капельного ценообразования, и на 60 % этих веб-сайтов она обнаружила нарушения правил работы с потребителями в Европейском союзе, связанные главным образом с практикой объявления цен и специальных предложений, причем почти в 40 % случаев окончательная цена была выше, чем первоначально объявленная³².

25. Правоприменительные органы, защищающие права потребителей, могут осуществлять полномочия гражданского, уголовного и административного характера; последними они пользуются наиболее часто. Правоприменительные полномочия в области защиты прав потребителей могут быть связаны с наложением штрафов, гражданско-правовыми санкциями, письменными предупреждениями, распоряжениями о прекращении деятельности, договорным урегулированием спорных ситуаций, уголовным преследованием, обеспечением принудительного исполнения требований в судах или арбитражах, запретами и приостановкой действия лицензий, а также с обнародованием информации о нарушении³³.

26. Толчком к проведению расследований могут стать жалобы потребителей, информация от организаций потребителей, жалобы предприятий, сообщения в СМИ или опыт сотрудников правоохранительных органов³⁴. В ряде стран в структуре органов, отвечающих за защиту прав потребителей, были созданы специализированные подразделения для проведения интернет-расследований, такие

²⁹ UNCTAD, 2018, Train the trainers on consumer protection module on e-commerce, UNCTAD programme on regional economic integration through the adoption of competition and consumer protection policies in the Middle East and North Africa.

³⁰ См. <https://www.icpen.org/initiatives>.

³¹ См. <https://icpen.org/international-internet-sweep-day>.

³² См. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1333.

³³ Organization for Economic Cooperation and Development, 2018, Consumer protection enforcement in a global digital marketplace, Digital Economy Papers No. 266.

³⁴ UNCTAD, 2018.

как центр по надзору за электронной торговлей в Главном управлении по антимонопольной политике, делам потребителей и борьбе с мошенничеством во Франции. Таким подразделениям должны быть предоставлены юридические полномочия требовать от интернет-платформ и продавцов предоставления информации правоприменительным органам, хотя это может оказаться трудновыполнимым, если такие предприятия не имеют физического или юридического присутствия в стране.

27. Для профилактики нарушений правоприменительным органам, защищающим права потребителей, часто предоставляется право налагать санкции. Одной из наиболее эффективных санкций является штраф за нарушение законов о защите прав потребителей, хотя ограничение максимального размера штрафа может снижать его эффективность. Например, в 2019 году Управление Уполномоченного по вопросам информации Соединенного Королевства наложило на «Фейсбук» максимальный денежный штраф в размере 500 000 ф. ст. за нарушение законов о защите данных, в то время как Федеральная торговая комиссия Соединенных Штатов в аналогичном деле взыскала денежный штраф в размере 5 млрд долларов³⁵. Другим важным полномочием в отношении цифровых компаний является право закрывать веб-сайты. Например, в Колумбии доступ к веб-сайту может быть временно ограничен в качестве меры предосторожности в случае серьезного нарушения законов о защите прав потребителей³⁶.

28. В 2018 году спонсируемая Международной сетью защиты прав потребителей и правоприменительной практики глобальная платформа по приему жалоб получила более 29 000 международных жалоб, что свидетельствует о необходимости укрепления сотрудничества правоприменительных органов в сфере цифровой экономики³⁷. Руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей содержат раздел, посвященный международному сотрудничеству, основанному на добровольной помощи государств-членов. Как видно на Карте защиты прав потребителей во всем мире, такое сотрудничество обычно основывается на меморандумах о взаимопонимании, т. е. на неофициальных соглашениях между государственными органами, которые не влекут за собой международных обязательств или ответственности (43,5 %), а не на официальных соглашениях, т. е. на договорах между государствами, которые налагают на участников международные обязательства и ответственность (33 %). В то же время интерес к созданию структур сотрудничества в сфере правоприменения растет и среди региональных организаций, таких как Ассоциация государств Юго-Восточной Азии, Центральноафриканское экономическое и валютное сообщество, Евразийское экономическое сообщество, Европейский союз и Организация американских государств.

29. В дополнение к обеспечению соблюдения законов о защите прав потребителей государства-члены стремятся повышать благосостояние потребителей путем расширения их доступа к механизмам урегулирования споров и возмещения вреда, что следует рассматривать в более широком контексте права потребителей на доступ к правосудию.

D. Урегулировании споров и возмещение

30. Для того чтобы права потребителей были действенными, должен существовать механизм обеспечения их соблюдения, и любой ущерб, причиненный потребителями, должен адекватно возмещаться. Потребители должны иметь также возможность находить пути справедливого урегулирования споров с предприятиями с привлечением недорогостоящей и оперативной процедуры. В этой связи государства-члены все чаще обеспечивают или поощряют внесудебное или альтернативное

³⁵ См. <https://ico.org.uk/facebook-fine-20181025>.

³⁶ Colombia, 2012, Consumer protection statute, article 54, см. <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/co/co103es.pdf>.

³⁷ См. <https://www.econsumer.gov/en/News/ComplaintTrend/3#crmt>.

урегулирование споров, в частности урегулирование споров с использованием Интернета, поскольку оно сопряжено с меньшими затратами, проволочками или неоправданными расходами в свете суммы ущерба или неоправданным бременем для общества и предприятий. Это особенно актуально в делах с международным элементом, в которых доступ к местным механизмам урегулирования споров и возмещения вреда может быть менее эффективным. Однако урегулирование споров через Интернет до сих пор не получило широкого распространения. По данным Международной ассоциации потребителей, 56 % ее организаций-членов сообщают, что в их странах цифровые провайдеры не предлагают механизмы урегулирования споров с использованием Интернета и что юридической обязанности делать это не существует³⁸. Как видно на Карте защиты прав потребителей во всем мире, 60 % из 63 государств-членов, ответивших на вопросник ЮНКТАД, не предлагают механизмов урегулирования международных споров.

31. Работа частных механизмов урегулирования споров в Интернете, как правило, контролируется государством, поскольку потребителей легче ввести в заблуждение в отношении их процессуальных и материальных прав, что свидетельствует о необходимости привлечения в той или иной степени государственных правоприменительных органов³⁹. Однако остается неясным, в какой степени платформы должны быть юридически обязаны играть определенную роль в разрешении споров, возникающих в связи с заключенными через них сделками⁴⁰. Обеспечение исполнения решений, принимаемых при урегулировании споров с использованием Интернета, в частности международных споров, остается проблемой во всех юрисдикциях и зависит главным образом от доброй воли предприятий. Механизмы возврата платежей и временного депонирования, имеющиеся в распоряжении платформ, оказывающих финансовые услуги, могут быть весьма эффективными в случае их применения в рамках процедуры урегулирования споров⁴¹. В настоящее время имеется мало информации о степени участия частного сектора в урегулировании споров через Интернет и об эффективности таких механизмов⁴².

32. Для реагирования на вызовы, которые цифровая экономика ставит перед потребителями, прочную правовую и институциональную базу, обеспечивающую расширение прав и возможностей потребителей, регулирование предпринимательской деятельности, а также урегулирование споров и возмещение вреда, крайне важно дополнять эффективным правоприменением. Еще одной не менее важной областью является законодательство и политика в области конкуренции.

IV. Реальная конкуренция на цифровых рынках

33. Цифровые рынки – это многосторонние рынки, где в полной мере проявляется эффект масштаба и диверсификации, где происходит хранение, обработка и использование огромных объемов данных и где реализуются сетевые эффекты, связанные с их использованием⁴³. Основные интернет-платформы предоставляют разнообразные услуги, от электронной почты и до распространения видеозаписей. В силу инертности потребителей и неизбежностью затрат в случае смены провайдера такие рынки могут привязывать потребителей к поставщику. Результатом становятся высокие барьеры для входа, влияющие на динамику конкуренции в цифровой экономике. Цифровые рынки в настоящее время отличает высокая концентрация, и развитие конкуренции является сложной задачей для антимонопольных органов. Тем не менее эта задача решаема и требует, чтобы соответствующие органы сначала

³⁸ Consumers International, 2017, World Consumer Rights Day: Building a digital world consumers can trust.

³⁹ TD/B/C.I/CPLP/11.

⁴⁰ Organization for Economic Cooperation and Development, 2019.

⁴¹ Y Yu and M Shen, 2015, Consumer protection as the ‘open sesame’ that allows Alibaba to crush the forty thieves, *Journal of Antitrust Enforcement*, 3(supplement 1):228–241.

⁴² Organization for Economic Cooperation and Development, 2017.

⁴³ TD/B/C.I/CLP/54.

признали, что цифровые платформы создают проблемы для конкуренции, а затем использовали подходящие инструменты для их решения.

34. Доминирующие платформы превратились в своего рода зрителей на некоторых цифровых рынках. Говоря о таких зрителях, имеют в виду платформы, которые устанавливают правила доступа на рынок или взаимодействия между потребителями, пользователями из числа представителей бизнеса и поставщиками услуг⁴⁴. Статус зрителя дает таким платформам определенную власть над рынком. Например, «Амазон» как площадка, устанавливающая правила для продавцов, которые реализуют свои товары на ее платформе, и предоставляющая потребителям канал доступа к товарам, в которых они нуждаются, стала незаменима для многих малых и средних предприятий, стремящихся и впредь заниматься электронной торговлей. «Амазон», обладая большим объемом данных, в том числе информацией о продажах и продавцах, работающих на ее платформе, со временем начала использовать эту коммерческую информацию для разработки собственных продуктов, тем самым став не только оператором платформы, но и конкурентом предприятий, пользующихся ее площадкой⁴⁵. Такая ее деятельность стала восприниматься как угроза конкуренции на цифровых рынках.

35. В условиях цифровой экономики рыночная власть основных интернет-платформ оказывает влияние на структуру рынка. Малые инновационные компании борются за доступ и выживание на цифровых рынках, где доминируют крупные технологические компании. Даже если стартапам удастся попасть на рынок, очень быстро они начинают испытывать на себе конкурентное давление и в конечном итоге могут быть поглощены доминирующими платформами. Например, по состоянию на январь 2020 года компания «Гугл» приобрела с момента своего основания в 1998 году 223 предприятия, стоимость которых превысила 19 млрд долларов⁴⁶.

A. Нормативно-правовая база

36. Особенности новых бизнес-моделей интернет-платформ и методы их работы изменили многие базовые понятия в праве, регулирующем конкуренцию, и антимонопольное законодательство должно было адаптироваться к новым бизнес-моделям. Например, в 2018 году Германия пересмотрела свое законодательство о конкуренции с учетом новых особенностей цифровых рынков и включила в него новое положение, признающее возможность бесплатного предложения товаров или услуг платформой, выступающей в качестве рынка⁴⁷. Некоторые юрисдикции пошли по пути разработки руководящих принципов. Например, в 2019 году Японская комиссия по добросовестной конкуренции опубликовала руководящие принципы, касающиеся злоупотребления более сильными переговорными позициями в коммерческих отношениях между операторами цифровых платформ и потребителями, которые предоставляют личную информацию, описав в них виды поведения оператора цифровой платформы, связанного с получением личной информации или использованием полученной личной информации, которые представляют собой злоупотребление преимущественным положением на переговорах в соответствии с Законом о борьбе с антимонопольной практикой⁴⁸. Антимонопольный орган Кении пересмотрел свои руководящие принципы, касающиеся определения соответствующего рынка, включив в них

⁴⁴ См. <https://www.debrauw.com/wp-content/uploads/2019/07/CompNewsletter10-2019-new-vs02-002.pdf>.

⁴⁵ L Khan, 2017, Amazon's antitrust paradox, *The Yale Law Journal*, 126(3):564–907.

⁴⁶ См. <https://acquiredby.co/google-acquisitions/>.

⁴⁷ См. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gwb/englisch_gwb.html#p0024, раздел 18(2a).

⁴⁸ См. <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/December/191217DPconsumerGL.pdf>.

определения многосторонних рынков, рынков с нулевыми ценами и цифровых рынков⁴⁹.

37. Ширится признание того, что приобретение перспективных стартапов доминирующими интернет-платформами может способствовать устранению конкуренции в будущем. Поэтому важно наделить антимонопольные органы полномочиями на тщательное отслеживание таких поглощений путем реформирования режимов контроля за слияниями. Такие сделки, как правило, направлены на получение доступа к большему объему данных для укрепления рыночных позиций доминирующей платформы и устранения потенциальных конкурентов, а также чреваты последствиями для конфиденциальности данных. Например, после приобретения «Инстаграм» в 2012 году и «Ватсап» в 2014 году компанией «Фейсбук», в ее планы вполне может входить интеграция технической инфраструктуры, поддерживающей эти два приложения, с инфраструктурой своего мессенджера в целях создания единой, унифицированной платформы обмена сообщениями. Это не только устранило бы конкуренцию между тремя платформами, но и позволило бы «Фейсбук» разблокировать значительный объем данных пользователей, хранящихся на каждой платформе⁵⁰.

38. При анализе слияний необходимо учитывать конкретные аспекты цифровых платформ, такие как доступ к данным и контроль данных, а также ту степень, в которой информационные активы дают цифровым платформам власть над рынком, создают барьеры для проникновения на рынок новых фирм и влияют на структуру рынка, будущую конкуренцию и инновации. При предварительном контроле слияний региональные антимонопольные органы имеют наилучшие возможности анализа цифровых слияний, затрагивающих более широкие рынки. Региональные торговые соглашения или рамочные программы сотрудничества могут использоваться для разработки региональных правил конкуренции и создания регионального антимонопольного органа, который мог бы начать свою деятельность с контроля за слияниями на региональном уровне, как это делает, например, комиссия по конкуренции Общего рынка Востока и Юга Африки. Это могло бы стать более эффективным способом решения проблемы цифровых слияний, особенно в развивающихся странах, в которых большинство платформ не имеют физического присутствия.

В. Правоприменение

39. Существующие инструменты правоприменения в области конкуренции необходимо адаптировать к новым бизнес-реалиям цифровых платформ. Интернет-платформы предлагают на одном конце рынки, на которых товары и услуги продаются по нулевой цене и которые финансируются за счет рекламных поступлений, генерируемых на другом конце. Соответствующий рынок больше не может определяться исходя из цен или субститутов товаров и услуг. Кроме того, интернет-платформы обладают новыми формами рыночной власти, играя роль смотрителей, посредников и фильтров. Еще одна распространенная практика на цифровых рынках заключается в злоупотреблении своим господством, когда интернет-платформа, доминирующая в одном бизнесе, использует свое рыночное влияние в другом сегменте. Например, в ходе антимонопольного расследования Европейская комиссия пришла к выводу, что компания «Гугл» использовала свое доминирующее положение среди поисковых интернет-систем на рынке сайтов для сравнения цен, обеспечив отдельному продукту «Гугл» незаконное преимущество на последнем рынке и тем самым злоупотребив своим доминирующим положением на первом рынке⁵¹. При анализе злоупотреблений доминирующим положением антимонопольным органам необходимо учитывать подобные аспекты цифровых

⁴⁹ См.

[https://cak.go.ke/sites/default/files/Guidelines%20on%20Relevant%20Market%20Definition%20\(1\).pdf](https://cak.go.ke/sites/default/files/Guidelines%20on%20Relevant%20Market%20Definition%20(1).pdf).

⁵⁰ См. <https://www.wired.co.uk/article/facebook-whatsapp-merger>.

⁵¹ См. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_1785.

рынков, уделяя больше внимания конкурентным отношениям и бизнес-стратегиям на этих рынках, а не просто определениям и рыночным долям.

40. Цифровые рынки быстро развиваются, и поэтому правоприменительная деятельность в области конкуренции должна быть более решительной и оперативной. Однако для этого необходимо внести некоторые изменения в статус-кво. Во-первых, необходимо снизить стандарт доказывания и переложить бремя доказывания при расследовании дел, связанных с конкуренцией, на противоположную сторону. Например, на цифровых рынках, которым присуща высокая концентрация с сильным сетевым эффектом и высокими барьерами для входа, возможно, было бы целесообразно запретить такие виды поведения или предлагаемые слияния, которые потенциально являются антиконкурентными, и возложить на доминирующую платформу бремя доказывания того, что ее действия не вредят конкуренции⁵². Во-вторых, позитивный эффект от слияний не должен презюмироваться, а должен подтверждаться убедительными доказательствами, позволяющими понять специфику слияний и проверить их правомерность сторонам, обладающим более обширными знаниями и более широким доступом к соответствующей информации⁵³. Что касается рынков, где предлагаются товары и услуги с нулевой ценой, оценка влияния на конкуренцию должна проводиться с учетом неценовых динамических факторов, таких как качество, выбор, конфиденциальность, инновации и перспективы конкуренции. В-третьих, для смягчения ущерба, причиненного в результате антиконкурентной практики, в отношении которой проводится расследование, необходимо чаще использовать временные защитные меры.

41. Практика использования интернет-платформ должна обеспечивать как конкуренцию, так и защиту потребителей, поскольку потребители и их поведение и данные имеют значение для работы для таких предприятий. Практика платформ, в свою очередь влияет на поведение и благосостояние потребителей. Поэтому в процессе обеспечения соблюдения антимонопольного законодательства на цифровых рынках, для которых данные имеют первостепенную важность, должны учитываться и озабоченности, связанные с поведением платформ с точки зрения защиты потребителей и данных⁵⁴. Например, в решении, принятом Федеральным антикартельным бюро Германии в феврале 2019 года, устанавливается связь между нарушениями антимонопольного законодательства и защитой данных; Бюро решило ограничить сбор и обработку данных пользователей компанией «Фейсбук» и запретило ей комбинировать данные пользователей из разных источников. В данном деле была сформулирована, в частности, доктрина вертикального вреда в результате поведения, навязывающего несправедливые коммерческие условия пользователям, которые теряли контроль над своими данными и не могли свободно решать, как их данные должны использоваться, т. е. в результате сбора и обработки данных пользователей без их согласия. Бюро отнесло это дело к категории дел, связанных с навязыванием эксплуататорских коммерческих условий, и в основу своего решения положило принципы защиты данных, закрепленные не только в законодательстве Германии, но и в общем регламенте Европейского союза о защите данных. Бюро руководствовалось принципами защиты данных при оценке коммерческих условий, предлагаемых компанией «Фейсбук»; в соответствии с законодательством о защите данных в Германии пользователи должны иметь возможность свободно и без принуждения решать, как будут использоваться их персональные данные. Исполнение решения было приостановлено вышестоящим региональным судом⁵⁵. Однако

⁵² J Cr mer, Y-A de Montjoye and H Schweitzer, 2019, *Competition Policy for the Digital Era* (European Union, Luxembourg).

⁵³ Stigler Centre Committee on Digital Platforms, 2019, Final report, см. <https://research.chicagobooth.edu/stigler/events/single-events/antitrust-competition-conference/digital-platforms-committee>.

⁵⁴ E G k e Dessemond, 2019, Restoring competition in “winner-took-all” digital platform markets, Research Paper No. 40, UNCTAD.

⁵⁵ См. <https://techcrunch.com/2019/08/26/facebook-succeeds-in-blocking-german-fcos-privacy-minded-order-against-combining-user-data/>.

Федеральный суд поддержал решение, принятое Федеральным антикартельным бюро⁵⁶.

С. Регулирование

42. В октябре 2019 года Японская комиссия по добросовестной торговле опубликовала доклад о цифровых платформах, основанный на проведенном в феврале–марте 2019 года опросе, в котором анализируется характер сделок между коммерческими структурами – торговыми интернет-площадками и продавцами, а также между магазинами приложений и разработчиками таких приложений (см. вставку).

Доклад Японской комиссии по добросовестной торговле: антиконкурентная практика интернет-платформ

В докладе основное внимание уделяется проблемам в области конкуренции, вытекающим из практики торговых взаимоотношений основных платформ и продавцов, использующих эти платформы, и называются следующие виды практики, которые могут нарушать Закон об антимонопольной практике:

a) цифровые платформы с более прочными переговорными позициями неоправданно ставят компании-пользователи в невыгодное положение с точки зрения обычной деловой практики (например, в одностороннем порядке пересматривают контракты с продавцами, работающими на платформах): это может представлять собой злоупотребление переговорными позициями, позволяющими навязывать контрагентам свои условия;

b) цифровые платформы необоснованно вмешиваются в транзакции между другими цифровыми платформами и продавцами и/или потребителями (например, магазины приложений, которые не позволяют потребителям скачивать приложения своих конкурентов): это может считаться вмешательством в транзакции конкурентов;

c) цифровые платформы, играющие двойную роль – операторов торговой площадки и продавцов собственных торговых марок, – в конкуренции с независимыми продавцами используют данные о транзакциях последних или произвольно манипулируют алгоритмами поиска: это может быть расценено как вмешательство в транзакции конкурента;

d) магазины приложений необоснованно заставляют разработчиков приложений использовать их собственный канал оплаты и не принимать никаких других вариантов оплаты, чтобы они могли взимать с разработчиков комиссию за обслуживание поступающих платежей: это может рассматриваться как торговля на ограничительных условиях.

Источник: Japan Fair Trade Commission, 2019, Report regarding trade practices on digital platforms, Press release, 31 October, см. <https://www.jftc.go.jp/en/pressreleases/yearly-2019/October/191031.html>.

43. Такие выводы указывают на необходимость регулирования поведения интернет-платформ, которое можно квалифицировать как недобросовестную торговую практику или злоупотребление более сильными переговорными позициями⁵⁷. Законы о конкуренции в Японии и Республике Корея содержат такие положения, которые помогают защитить интересы более мелких фирм в их договорных отношениях с крупными предприятиями⁵⁸. Такие положения могут сглаживать дисбаланс сил в коммерческих отношениях между крупными

⁵⁶ См. <https://www.nytimes.com/2020/06/23/technology/facebook-antitrust-germany.html>.

⁵⁷ Gökçe Dessemond, 2019.

⁵⁸ TD/RBP/CONF.8/6.

платформами и использующими их продавцами, способствуя тем самым созданию равных условий на цифровых рынках.

44. Механизмы принудительного обеспечения соблюдения норм конкуренции не могут решить всех проблем, порождаемых практикой цифровых платформ, и поэтому их необходимо дополнять соответствующим регулированием *ex ante*. Два доклада свидетельствуют о том, что полагаться исключительно на правоприменительные механизмы защиты конкуренции недостаточно для решения связанных с конкуренцией проблем, возникающих по вине цифровых платформ⁵⁹. Самым последним исследованием, в котором подчеркивается необходимость регулирования, является исследование рынка, проведенное Управлением конкуренции и рынков Соединенного Королевства для выяснения того, как функционируют основные платформы, какие факторы определяют их доминирующее положение на рынке и какие последствия это имеет для конкуренции, потребителей и предприятий, пользующихся их услугами. В промежуточном докладе Управление заявило, что «имеются веские аргументы в пользу разработки защищающего конкуренцию регулятивного режима для регламентации деятельности онлайн-платформ, финансируемых за счет цифровой рекламы»⁶⁰.

45. Участники глобальной дискуссии по вопросу о том, как решать проблемы конкуренции и защиты прав потребителей, возникающие в связи с деятельностью цифровых платформ, по-видимому, склоняются в пользу регулирования *ex ante* для восстановления конкуренции и защиты конкуренции и потребителей. Некоторые из таких защищающих конкуренцию инструментов регулирования включают правила, требующие, чтобы цифровые платформы обеспечивали интероперабельность, предоставляли открытый доступ и соблюдали стандарты, а также давали потребителям возможность переносить свои данные. Требование к доминирующим платформам предоставлять доступ к данным пользователей неличного характера может способствовать появлению новых игроков и восстановлению конкуренции на цифровых рынках. Правила, предусматривающие интероперабельность и переносимость данных, могли бы облегчить для пользователей переход к другим поставщикам услуг и множественную адресацию. Наконец, правила и нормы регулирования, применимые, в частности, к цифровым платформам, занимающим стратегическое положение на рынке, способствовали бы усилению конкуренции на цифровых рынках⁶¹.

V. Роль ЮНКТАД

46. Цифровизация охватила весь мир, проникает во все сектора, и этот процесс будет продолжаться. Поэтому проблемы, порождаемые цифровой экономикой, требуют глобального подхода. Инициатив на национальном уровне может оказаться недостаточно для решения многочисленных проблем, которые возникают на интернет-рынках, что диктует потребность в принятии мер на международном уровне. Как Комплекс согласованных на многосторонней основе справедливых принципов и правил Организации Объединенных Наций для контроля за ограничительной деловой практикой, так и руководящие принципы Организации Объединенных Наций для защиты интересов потребителей содержат положения о международном сотрудничестве. ЮНКТАД, к ведению которой относятся оба эти согласованные на международном уровне документа, имеет все возможности для того, чтобы взять на

⁵⁹ Stigler Centre Committee on Digital Platforms, 2019; United Kingdom, 2019, *Unlocking Digital Competition: Report of the Digital Competition Expert Panel*, см. <https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel>.

⁶⁰ См. <https://www.gov.uk/cma-cases/online-platforms-and-digital-advertising-market-study>.

⁶¹ United Kingdom, 2019. Цифровые платформы со стратегическим статусом на рынке являются доминирующими платформами, которые во многом определяют, как их пользователи получают доступ к рынку и которые могут контролировать доступ к рынку других сторон, в результате чего многие малые и независимые предприятия становятся заложниками таких платформ.

себя ведущую роль в этой дискуссии. ЮНКТАД является крупнейшей международной площадкой для обсуждения вопросов конкуренции и защиты прав потребителей и формирования консенсуса, организуя ежегодные сессии Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции и Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей, на которых обсуждаются проблемы в соответствующих областях и ведется поиск путей их решения. ЮНКТАД стремится поощрять международное сотрудничество в области как конкуренции, так и защиты прав потребителей, делая это в рамках своего более широкого мандата, охватывающего проблемы торговли и развития, что позволяет ей давать взвешенные рекомендации государствам-членам и поддерживать комплексный подход к разработке политики. Кроме того, под эгидой ЮНКТАД функционируют дискуссионная группа по международному сотрудничеству в применении антимонопольного законодательства и две рабочие группы – по защите прав потребителей в электронной торговле и по безопасности потребительских товаров. Работа этих групп нацелена на поддержку международных консультаций и оказание помощи органам, занимающимся вопросами конкуренции и защиты прав потребителей, в частности в развивающихся странах. Кроме того, ЮНКТАД осуществляет техническое сотрудничество в области как конкуренции, так и защиты прав потребителей в развивающихся странах и странах с переходной экономикой⁶².

VI. Выводы и рекомендации программного характера

47. Для усиления защиты прав потребителей в Интернете следует, когда в этом есть необходимость, пересматривать и адаптировать действующее законодательство о защите прав потребителей к новым бизнес-моделям цифровой экономики. При этом защищающие права потребителей органы должны дополнять обзоры законодательства усилиями по расширению прав и возможностей потребителей, повышению их осведомленности о своих правах и обязанностях и уровень их цифровой грамотности. Защищающие права потребителей органы должны направлять деятельность бизнеса, чтобы сделать ее добросовестной и прозрачной, и укреплять потенциал правоприменения на цифровых рынках. Поскольку цифровые платформы носят глобальный характер, растет потребность в углублении международного сотрудничества в области электронной торговли.

48. Для усиления конкуренции на цифровых рынках необходима правовая база, адаптирующая инструменты правоприменения в области конкуренции в целях эффективной борьбы с цифровыми монополиями. Обеспечение неукоснительного соблюдения требований законодательства, направленного на борьбу с антиконкурентной практикой в цифровой экономике, имеет важнейшее значение для создания открытых и конкурентных рынков. Направленное на защиту конкуренции регулирование доминирующих онлайн-платформ *ex ante*, возможно, следует признать более эффективным способом защиты конкуренции на цифровых рынках. Сотрудничество между органами, занимающимися вопросами конкуренции и защиты прав потребителей, и отраслевыми органами регулирования имеет важнейшее значение для решения проблем цифровой экономики на основе комплексного подхода. В рамках режимов контроля слияний органы по вопросам конкуренции должны быть наделены полномочиями тщательно проверять оправданность приобретения более мелких и перспективных интернет-предприятий доминирующими платформами. Существующие региональные антимонопольные органы являются наиболее подходящими структурами для оценки слияний в цифровой сфере, затрагивающих их регионы.

49. Необходима свободная, но добросовестная конкуренция на цифровых рынках, в частности, когда небольшие фирмы сталкиваются с проблемами в договорных отношениях с крупными платформами. Положения законодательства о конкуренции, касающиеся недобросовестной торговой практики и злоупотребления более сильными

⁶² TD/RBP/CONF.9/6.

переговорными позициями, могут расширить возможности национальных антимонопольных органов по борьбе с такой практикой. Такое законодательство о добросовестной конкуренции могло бы быть более простым, практичным и эффективным в борьбе с эксплуататорскими методами ведения бизнеса на крупных площадках. Это особенно актуально для развивающихся стран, в которых расследование случаев антиконкурентной практики крупных платформ осложняется тем, что эти платформы физически не представлены в этих странах. Такое законодательство могло бы также облегчить доступ местных малых и средних предприятий как к местным, так и к глобальным рынкам и повысить их шансы закрепиться на них.

50. В этой связи Межправительственная группа экспертов по законодательству и политике в области защиты прав потребителей служит международным форумом для обмена опытом и передовой практикой, в том числе в рамках рабочих групп по защите прав потребителей в электронной торговле и по безопасности потребительских товаров. В рамках Межправительственной группы экспертов по законодательству и политике в области конкуренции ЮНКТАД учредила дискуссионную группу по международному сотрудничеству для обсуждения инструментов содействия международному сотрудничеству в соответствии с разделом F Комплекса Организации Объединенных Наций, и соответствующие руководящие принципы и процедуры осуществления международных мер в соответствии с разделом F были одобрены государствами-членами на восемнадцатой сессии Межправительственной группы экспертов.

51. Ниже приводятся рекомендации программного характера, направленные на обеспечение эффективной защиты потребителей в Интернете:

a) обеспечить, чтобы законы и подзаконные акты, направленные на защиту прав потребителей, были нейтральными с технологической точки зрения, чтобы они могли способствовать технологическому развитию в будущем;

b) обеспечить соблюдение режимов гражданско-правовой и материальной ответственности платформ в случае нарушения законодательства о защите прав потребителей в зависимости от степени их участия в предоставлении товаров или услуг;

c) защищать конфиденциальность потребителей посредством комплексного задействования механизмов обеспечения необходимого контроля, защиты, обеспечения прозрачности и получения согласия в контексте сбора и использования их личных данных;

d) использовать новые технологии для получения максимального эффекта от механизмов отзыва продукции и решения проблемы распространения опасных и небезопасных продуктов, в частности если они подлежат возврату в других юрисдикциях;

e) планировать образовательные и информационные кампании для повышения уровня цифровой грамотности потребителей, изучая их поведение с целью получения максимальной отдачи от таких кампаний;

f) наделять органы, защищающие права потребителей, правоприменительными полномочиями для проведения интернет-расследований, наложения санкций и налаживания сотрудничества в международных расследованиях;

g) обеспечить выделение необходимых ресурсов на решение затрагивающих несколько стран проблем защиты прав потребителей в цифровой экономике;

h) и далее регулировать деятельность бизнеса и поощрять добровольные обязательства, направленные на совершенствование коммерческой практики и повышение благосостояния потребителей благодаря покупкам в Интернете;

i) поощрять бизнес к созданию онлайн-механизмов для урегулирования споров с потребителями, в частности интернет-платформ.

52. Ниже приводятся рекомендации программного характера, направленные на обеспечение эффективной конкуренции в цифровой экономике:

a) адаптировать инструменты правоприменения в области конкуренции к цифровым платформам и их бизнес-моделям путем пересмотра законов и подзаконных актов или принятия руководящих принципов, признающих продажу в Интернете товаров и услуг по нулевой цене формой рыночных отношений, а также такие особенности интернет-платформ, как многосторонность, наличие сетевых эффектов и экономии за счет масштаба, роль больших данных в сохранении рыночного влияния и возможность его переноса на новые сегменты;

b) реформировать режимы контроля за слияниями, с тем чтобы антимонопольные органы могли тщательно проверять обоснованность приобретения стартапов доминирующими платформами, либо путем пересмотра порогов подачи уведомлений о слияниях, либо путем присвоения стратегического рыночного статуса доминирующим интернет-платформам, требуя от таких платформ уведомлять антимонопольный орган о любом слиянии или приобретении;

c) принять новые нормы и/или руководящие принципы или использовать действующее законодательство для борьбы с недобросовестной торговой практикой и злоупотреблением более сильными переговорными позициями со стороны крупных платформ в целях содействия созданию равных условий и добросовестной конкуренции между крупными платформами и более мелкими фирмами, использующими такие платформы;

d) выработать направленное на защиту конкуренции регулирование, требующее от платформ, в частности от тех, которые имеют стратегический рыночный статус, обеспечивать интероперабельность, предоставлять открытый доступ и соблюдать стандарты, а также давать потребителям возможность переносить свои данные, облегчать для пользователей переход к другим поставщикам услуг и множественную адресацию, а также доступ на рынок для новых фирм;

e) принять правила нейтральности платформ, требующие от крупных платформ, которые предлагают на своих площадках также свои собственные товары или услуги, придерживаться принципа нейтральности в отношениях со всеми фирмами, в том числе со своими собственными⁶³.

53. Возможно, следовало бы вынести на обсуждение следующие вопросы:

a) Какие законодательные, регулятивные и политические меры необходимы для усиления конкуренции и защиты прав потребителей в цифровой экономике?

b) Что необходимо сделать для обеспечения более действенного применения законодательства в области конкуренции и защиты прав потребителей?

c) Как международное сотрудничество может способствовать преодолению проблем в цифровой экономике и как ЮНКТАД может содействовать такому сотрудничеству?

⁶³ EM Fox, 2019, Platforms, power and the antitrust challenge: A modest proposal to narrow the United States–Europe divide, *Nebraska Law Review*, 98(2):297–318.