

# ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЦИФРОВЫХ ПЛАТФОРМ И ЭКОСИСТЕМ В ГОСУДАРСТВАХ ОБЩЕГО ПРАВА (НА ПРИМЕРЕ США)

## STATE REGULATION OF DIGITAL PLATFORMS AND ECOSYSTEMS IN COMMON LAW STATES (USING THE EXAMPLE OF THE USA)

**А. Топоев**

*Summary.* US administration is actively structuring the appropriate institutional environment.

In the context of the subject of the study, the following were collected, studied and compared: US antitrust legislation, as well as bills received in 2021–2023. to the US Congress, both from Democrats and Republicans, American analytics, expert opinions. Conclusions are drawn: about the systemic strengthening of state control in an area previously poorly regulated in comparison with the EU in the United States, about the general vector of bills, their focus on consumer protection, competition, strengthening of federal influence, and also, along with this, about the weakening of influence global digital corporations, limiting their market dominance. Thus, the systemic strengthening of regulation going on in the United States today, while realizing public interest, on the other hand, weakens companies that are American in their jurisdiction.

*Keywords:* competition, USA, digital platform, digital ecosystem, legal regulation.

**Топоев Александр Александрович**

Аспирант, Российская академия народного хозяйства  
и государственной службы, Москва  
topoev.r@yandex.ru

*Аннотация.* Администрация США активно структурирует институциональную среду функционирования цифровых платформ и экосистем. В контексте предмета исследования собраны, изучены и сопоставлены: антitrustовое законодательство США, а также законопроекты, поступившие в 2021–2023 гг. в Конгресс США, как от демократов, так и от республиканцев, американская аналитика, экспертные мнения. Сделаны выводы: о системном усилении государственного контроля в сфере, ранее слабо, в сравнении с ЕС урегулированной в США, об общем векторе законопроектов, их ориентации на защиту потребителя, конкуренции, усилении федерального влияния, а также о том, что нарастание интенсивности государственного регулирования объективно ослабляет рыночные позиции глобальных цифровых корпораций, лимитируя их рыночное доминирование.

*Ключевые слова:* конкуренция, США, цифровая платформа, цифровая экосистема, правовое регулирование.

### Введение

Для выявления тенденций правового регулирования деятельности цифровых платформ и экосистем, находящихся в юрисдикции США, проведён контент-анализ действующего, разрабатываемого и обсуждаемого в Конгрессе США законодательства. Быстрый рост объемов реализации товаров и услуг на цифровых платформах в период пандемии, обусловил разрыв с действующим тогда регулированием, которое отставало как от быстро развивающихся общественных отношений в рассматриваемой сфере, так и от опыта соответствующего регулирования в Европейском Союзе.

Активное федеральное законодательство 2021–2023 гг. свидетельствует о тенденции перехода от так называемого мягкого права и саморегулирования деятельности цифровых платформ к упорядочению, которое выражается в основном в систематизации требований и ужесточении правового режима. В результате

закрепляются: совокупность обязательных требований к национальным и международным цифровым платформам, меры государственного контроля и воздействия на них [1].

Предмет исследования — совершенствование регулирования деятельности цифровых платформ и экосистем в США в рамках компетенций Антимонопольного управления Министерства Юстиции и Федеральной торговой комиссии США (FTC), а также Конгресса США на базе антимонопольной политики и институтов [2].

По оценке М. Штук и А. Эзрахи традиционные для антимонопольного регулирования дефиниции «монопольная власть» и «злоупотребление доминирующим положением» широко используются сегодня для обозначения негативных для рынка последствий монополизма в деятельности цифровых платформ [5].

С 1890 г. в США действует антимонопольный Закон Шермана, а в корпоративной сфере, с 1914 г. — Закон

Клейтона, запрещающий сделки слияния и поглощения, способные нарушить рыночную конкуренцию. Закон требует обязательного согласования при совершении такого рода сделок слияния, либо уведомления Антимонопольного управления Минюста США, а также FTC [6]. Усилия регуляторов, как обосновано отмечает Г.Дж. Ховенкамп, в основном направлены на пресечение попыток крупных цифровых платформ поглощать мелких конкурентов [3]. В то же время автор излишне оптимистичен, не принимая во внимание сложность доказывания антиконкурентных действий в цифровой, т.е. виртуальной среде, где крайне трудно оценить занимаемую долю рынка.

Действие старых антитрестовских законов в условиях информационного общества поддерживает система законов о защите потребителей [7;8;9;10]. Для рассматриваемого в настоящей статье регулирования важен новейший Закон об информировании потребителей (ICA) от 27 июня 2023 г. [11], направленный на пресечение и превенцию мошенничества на цифровых рынках, в части недопущения реализации похищенных, поддельных и контрафактных товаров. Приоритетом здесь стало введение ответственности цифровых платформ (прежде всего, маркетплейсов) за оборот предоставляемого продавцами контрафакта в своей системе, что облегчило расследование соответствующих преступлений.

Для российской практики важно отметить, что американский закон обязывает платформу проверять наличие и исправность регистрационных и налоговых документов продавца, идентифицируя его контактные данные. Более того, в США цифровые платформы и экосистемы обязаны предупреждать покупателей об имеющей место подозрительной деятельности продавцов. В то же время, не в полной мере обосновано ограничение порога дохода продавца на платформе (от \$20 000) для раскрытия контактной информации потребителям, так как это ставит продавцов в неравное положение и дискриминирует покупателя. В целом рассматриваемые пороговые значения в американских законопроектах, как правило, никак не обоснованы.

Второй ключевой вопрос правового регулирования деятельности цифровых платформ — защита персональных данных их клиентов и пользователей. В США нет специального закона или иного федерального акта, который бы регламентировал порядок сбора, обработки и хранения персональных данных. Эти процессы и вопросы регулируются нормами информационного права и актами, обеспечивающими режим доступа к персональным данным под контролем Федеральной торговой комиссии США (FTC) [15], которая с 2006 г. [16] следит за соблюдением внутренней политики конфиденциальности приложений и веб-сайтов, а кроме того, при необходимости, расследует нарушения.

В сфере защиты персональных данных и информации, обращающейся в цифровом коммерческом обороте, по своим секторам или по аналогии действует совокупность федеральных актов [17, 18, 19, 20, 21, 22], а также законов штатов. В 2023 г. специальные законы о конфиденциальности данных приняли: Калифорния [24], Вирджиния [25], Колорадо [26], Коннектикут [27] и Юта [28]. В части основных положений все они адаптированы из Общих европейских положений о защите данных (GDPR) [29] и подчинены закрепленным в них принципам.

В администрации США нередко [30], с подачи Центра стратегических и международных исследований (CSIS) [31] критикуют европейское регулирование за излишнюю жесткость в отношении американских цифровых компаний. Принимая во внимание, что европейское законодательство в рассматриваемой сфере моложе, системнее и, в целом, строже американского, ориентация на них означает систематизацию американского законодательства и ужесточение санкций.

Проведенное в 2020 г. Подкомитетом по антимонопольному и административному праву Комитета судебной власти Палаты представителей США (далее — ICDM) [32] исследование состояния конкуренции на цифровых рынках (опубликовано в июле 2022 г.) легло в основу ряда предложений по совершенствованию антимонопольного законодательства в цифровой сфере. В целом, они традиционны для антимонопольного регулирования в целом. Речь идет о принудительном разделении участников рынка или ограничения их деятельности по определенным направлениям и сегментам бизнеса, равно как и о пресечении давления на компании других секторов, связыванием своих продуктов с принудительной их интеграцией в иные рынки или использовании сверхприбыли для оказания влияния.

В плане реализации этих предложений летом 2021 г. [33] в Конгресс США был внесен законопроект об инновациях и выборе в интернете (ACIOA), направленный на исключение приоритета собственных продуктов крупных цифровых платформ, имеющих не менее 50 млн. пользователей (клиентов, покупателей) в США (например, применимо к социальным сетям); а также не менее 100 тыс. активных бизнес-пользователей (продавцов, поставщиков услуг); а также имеющих рыночную капитализацию не менее \$600 млрд.

В целом законопроект ACIOA ориентирован на поддержание добросовестной конкуренции, превенции злоупотреблений крупными цифровыми платформами. Разработчики предложили: новое легальное понятие «онлайн-платформа», а также запретить крупным цифровым платформам: обеспечивать свой приоритет за счет конкурентов; ущемлять продвижение их продукции и услуг, когда

они представлены на цифровой платформе; использовать закрытые данные пользователей для достижения преимущества; регулировать ценообразование продуктов и услуг участников их платформы. Также в рамках ACIOA предлагается ужесточить штрафы с платформ.

В том же направлении ориентирован законопроект об отмене платформенных монополий (EPMA) [35], по которому вводится запрет крупным онлайн платформам, определенным Министерством Юстиции, либо ФТК, предлагать определенные продукты или услуги из иного направления бизнеса, когда этим бизнесом владеет эта же цифровая платформа. Законопроект EPMA внесен демократами в Конгресс одновременно с ACIOA [36] и схож с ним в части отнесения платформы к крупной и закрытой.

EPMA предполагает запретить для крупных платформ владение или контроль иных бизнес-направлений, если они используют платформу для продажи продуктов или услуг; навязывают их бизнес-участнику как условие доступа. В сопоставлении ACIOA и EPMA первый более систематизирован и последователен, ориентирован на ослабление рыночной власти крупных цифровых платформ и оптимизацию бизнес-условий для их партнеров. В то же время, EPMA содержит запреты, поддерживающие позиции конечных потребителей.

На развитие конкуренции направлен и внесенный летом 2021 г. в Конгресс законопроект о конкуренции и возможностях платформ (PCOA) [37; 38]. Документ предполагает запрет крупным и/или закрытым цифровым платформам приобретать доли, либо активы иного участника рынка из числа потенциальных конкурентов, т.е. запрещает их поглощать. То же относится и к активам, способным укреплять или усиливать доминирующее положение. В данном случае приведены те же основания отнесения к крупной и/или закрытой цифровой платформе, что и в ACIOA и EPMA.

Разработка PCOA стала реакцией на резонансные и прецедентные поглощения: покупка Instagram и Whatsapp компанией Facebook (Meta) (Запрещенная организация на территории Российской Федерации) в 2012 и 2014 гг. соответственно. Законопроект также, как и два рассмотренных ранее, ориентирован на оптимизацию правоприменения в сфере цифровых слияний и поглощений, возлагая бремя доказывания отсутствия влияния совершаемых действий на конкуренцию на доминирующую платформу.

Если PCOA будет принят, то крупные и/или закрытые цифровые платформы лишатся возможности открыто приобретать активы субъекта цифрового рынка, либо занимающегося деятельностью, оказывающую влияние на эти рынки. Закон, в случае принятия, предоставит

покупателю — крупной и/или закрытой цифровой платформе право доказать, что сделка поглощения не мешает конкуренции и что положения PCOA не распространяются на покупаемую (поглощаемую) компанию, а на рынке, где она действовала, работают другие игроки, имеющие потенциальный рост рыночной доли. В целом, платформа должна будет доказывать, что её сделка никак не влияет на укрепление её доминирующего положения.

В том же 2021 г. в Конгресс был внесён ещё один законопроект об изменении сборов за слияния (MFFMA) [39] сенатором-демократом Джо Негузе (Joe Neguse) [40]. Документ предполагает расширение дифференцированных сборов (государственной пошлины) за подачу заявлений/ходатайств на сделки слияний и поглощений, чтобы индексировать их по уровню индекса потребительских цен.

Преодоление последствий пандемии стимулировало законотворческую активность. В 2022 г. был внесён ряд законопроектов: о повышении совместимости и конкуренции на базе Закона о переключении/переносимости услуг от 2022 г. (ACCE) [41; 42]. Автор предложил порядок перехода от одной экосистемы к другой с сохранением важных данных.

Третье важное для рассматриваемой темы направление призвано реализовать законопроект об ответственности и прозрачности платформы (PATA) [43], внесенный 17 марта 2021 г. [44] и обязывающий поставщиков интерактивных компьютерных услуг контролировать контент, что аналогично положениям Закона о цифровых услугах Европейского союза (Digital Services Act).

В числе институциональных новшеств отметим внесенный в мае 2023 г. законопроект о комиссии по цифровой платформе (CRDP) [45; 46] с наделением её правотворческими, следственными и контрольными полномочиями для регулирования доступа к цифровым платформам, их конкуренции, а также в сфере защите прав потребителей. CRDP не предлагается как орган государства, а как система его взаимодействия с институтами гражданского общества с участием экспертов, представителей платформ и независимых участников, что позволит разрабатывать и утверждать работоспособные стандарты.

Кроме того, разработчик предлагает наделить CDRP полномочиям определения статуса цифровой платформы как системно важной, а также условий взаимодействия между пользователями, получая уведомления по сделкам слияния и поглощения.

Летом 2023 г. сенатором-демократом Э.Э. Уоррен (Elizabeth Ann Warren) [47] и республиканцем Л.О. Грэхэм

(Lindsey Olin Graham) [48] в Конгресс был внесён схожий законопроект о формировании Комиссии по цифровым платформам (DCPCA-2) [49], где предложено создать Управление лицензирования доминирующих платформ (Office of Licensing for Dominant Platforms (OLDP)). Фактически новый орган призван осуществлять принудительное лицензирование крупных цифровых платформ по установленным требованиям. Вызывает сомнение фактическое копирование OLDP структуры ФТК. Кроме того, управляющий менеджмент OLDP предлагается пропорционально составить по партийному, а не профессиональному признаку, что не типично для регулирования экономических отношений.

В целом, принимая во внимание размеры и глобальное влияние американских цифровых платформ, потенциал роста и оптимизированные бизнес-процессы, американское государство столкнулось со сложной задачей совмещения защиты потребителя и рынка, а с другой поддержки высокого рыночного потенциала национальных по юрисдикции цифровых платформ, во многом обеспечивающих статус первой экономики мира.

Американские регуляторы и законодатель все более склоняются к более детальной регламентации, усилению контроля в рассматриваемой сфере, с опорой на законы Шермана и Клейтона, дополнив их современным законодательством, соответствующим уровню общественных отношений цифровой экономики.

Законопроекты 2021–2023 годов разработаны с учетом судебной практики, законодательств отдельных штатов, Евросоюза, а также лучших практик бизнеса, опыта периода пандемии. Формируемое новое законодательство встраивает цифровые платформы в правовое поле, институциональную среду, где уже работают традиционные участники рынка. Наряду с этим во всех законопроектах прослеживается цель защиты конкуренции, персональных данных клиентов и прав потребителей.

Введенные и предлагаемые меры объективно «ужесточают» правовой режим цифровых платформ, хотя правотворчество здесь начиналось с крайне «низкой базы», когда системное регулирование отсутствовало.

В этом смысле предложения об «ужесточении» мер против предоставления платформами своей продукции, сделок поглощения, требований к оригинальности и законности контента, введение критериев доминирования, а также института лицензирования, в целом, соответствуют уровню и перспективам развития развивающихся отношений и не могут рассматриваться как антирыночные меры, как это следует из позиции лобби цифровых платформ [4].

Новая модель ориентирована на защиту конкуренции, стимулирование рынка, но она способна и ослабить влияние крупнейших цифровых корпораций, в том числе и глобальное.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Дупан А.С., Бикбулатова Ю.С. Мировые тенденции в регулировании цифровых платформ: от мягкого права и саморегулирования к императивам // Закон и право. 2022. №2. С. 211–218.
2. Alden Abbott, US Antitrust Laws: A Primer / Олден Эббот, Антимонопольное законодательство США: учебник. URL: <https://www.mercatus.org/research/policy-briefs/us-antitrust-laws-primer>
3. Hovenkamp, Herbert J., Antitrust and Platform Monopoly / Ховенкамп, Герберт Дж. «Антимонопольное законодательство и платформенная монополия». URL: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3639142](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3639142)
4. Jordan Ramsey, Antitrust for Dominant Digital Platforms: An Alternative to the Monopoly Power Standard to Restore Competition/ <https://digitalcommons.liberty.edu/honors/1328/>
5. Maurice E. Stucke and Ariel Ezrachi, The Rise, Fall, and Rebirth of the U.S. Antitrust Movement / Штук Морис и Ариэль Эзрахи «Взлет, падение и возрождение антимонопольного движения в США», URL: <https://hbr.org/2017/12/the-rise-fall-and-rebirth-of-the-u-s-antitrust-movement>
6. <https://www.ftc.gov/advice-guidance/competition-guidance/guide-antitrust-laws/enforcers>
7. Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act <https://www.congress.gov/bill/111th-congress/house-bill/4173/text>
8. Telephone Consumer Protection Act 1991/ (TCPA) / <https://www.fcc.gov/sites/default/files/tcpa-rules.pdf>
9. Consumer Product Safety Act — CPSA 1972/ [https://www.cpsc.gov/s3fs-public/pdfs/blk\\_pdf\\_cpsia.pdf](https://www.cpsc.gov/s3fs-public/pdfs/blk_pdf_cpsia.pdf)
10. Federal Food, Drug and Cosmetics Act — FDCA, 1938 <https://www.fda.gov/regulatory-information/laws-enforced-fda/federal-food-drug-and-cosmetic-act-fdc-act>
11. Inform Consumers Act (ICA) <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/936>
12. <https://sellercentral.amazon.com/help/hub/reference/GJ4JUGLSAPRM3LU7>
13. [https://leginfo.ca.gov/faces/codes\\_displayText.xhtml?lawCode=CIV&division=3.&title=1.5.&part=4.&chapter=3.&article=](https://leginfo.ca.gov/faces/codes_displayText.xhtml?lawCode=CIV&division=3.&title=1.5.&part=4.&chapter=3.&article=)
14. [https://oag.ca.gov/privacy/ccpa#:~:text=This%20landmark%20law%20secures%20new,them%20\(with%20some%20exceptions\)%3B](https://oag.ca.gov/privacy/ccpa#:~:text=This%20landmark%20law%20secures%20new,them%20(with%20some%20exceptions)%3B)
15. <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/statutes/federal-trade-commission-act>
16. U.S. Safe Web Act, 2006. URL: [https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/statutes/federal-trade-commission-act/ftc\\_act\\_incorporatingus\\_safe\\_web\\_act.pdf](https://www.ftc.gov/sites/default/files/documents/statutes/federal-trade-commission-act/ftc_act_incorporatingus_safe_web_act.pdf)
17. : Family Educational rights and Privacy Act / (FERPA)) <https://www.cdc.gov/phlp/publications/topic/hipaa.html>
18. Fair Credit Reporting Act / (FCRA)) <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/statutes/fair-credit-reporting-act>

19. Health Insurance portability and Accountability Act of 1996 / (HIPAA) <https://www.cdc.gov/phlp/publications/topic/ferpa.html>
20. Gramm-Leach-Bliley Act / (GLBA) <https://www.ftc.gov/business-guidance/privacy-security/gramm-leach-bliley-act>
21. Electronic Communications Privacy Act of 1986 (ECPA) <https://bja.ojp.gov/program/it/privacy-civil-liberties/authorities/statutes/1285>
22. Children's Online Privacy Protection Rule / (COPPA) 1998 г., <https://www.ftc.gov/legal-library/browse/rules/childrens-online-privacy-protection-rule-coppa>
23. В разделе 2.2.2 настоящего документа перечислены и представлен анализ законодательных инициатив в части защиты данных.
24. CCPA и The California Privacy Rights Act — CPRA <https://www.oag.ca.gov/privacy/ccpa>, (2) [https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill\\_id=202120220AB1490](https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=202120220AB1490)
25. The Virginia Consumer Data Protection Act (VCDPA) <https://lis.virginia.gov/cgi-bin/legp604.exe?212+sum+HB2307>
26. The Colorado Privacy Act (CPA) [https://leg.colorado.gov/sites/default/files/documents/2021A/bills/2021a\\_190\\_rer.pdf](https://leg.colorado.gov/sites/default/files/documents/2021A/bills/2021a_190_rer.pdf)
27. The Connecticut Data Privacy Act (CTDPA) <https://portal.ct.gov/AG/Sections/Privacy/The-Connecticut-Data-Privacy-Act>
28. The Utah Consumer Privacy Act (UCPA) <https://le.utah.gov/~2022/bills/static/SB0227.html>
29. General Data Protection Regulation the EU <https://gdpr-info.eu/>
30. <https://iapp.org/news/a/commerce-secretary-us-has-serious-concerns-over-eu-digital-proposals/>
31. <https://www.csis.org/analysis/are-us-digital-platforms-facing-growing-wave-ex-ante-competition-regulation>
32. Investigation of Competition in Digital Markets (ICDM) <https://www.congress.gov/117/cprt/HPRT47832/CPRT-117HPRT47832.pdf>
33. American Choice Innovation Online Act (ACIOA) <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3816/text>
34. Стоит отметить, что на март 2023 года капитализация одной из самых крупных цифровых платформ в Мире составляла около 530 млрд долларов (URL: <https://companiesmarketcap.com/meta-platforms/marketcap/>), что лишь подтверждает факт об обязательности введения нескольких независимых критериев для определения значимости таких платформ.
35. Ending Platform Monopolies Act <https://www.cbo.gov/publication/58260>
36. URL: <https://www.congress.gov/member/pramila-jayapal/J000298>
37. Platform Competition and Opportunity Act (PCOA) <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3826/text>
38. <https://www.congress.gov/member/hakeem-jeffries/J000294>
39. Merger Filing Fee Modernization Act <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/3843/text>
40. <https://www.congress.gov/member/joe-neguse/N000191>
41. Augmenting Compatibility and Competition by Enabling (ACCE) <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/4309/committees?s=9&r=2&q=%7B%22search%22%3A%22.+4309+%28IS%29+-+Augmenting+Compatibility+and+Competition+by+Enabling+Service+Switching+Act+of+2022%22%7D>
42. <https://www.congress.gov/member/mark-warner/W000805>
43. Platform Accountability and Transparency Act / <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/797/text>
44. <https://www.congress.gov/member/brian-schatz/S001194>
45. <https://www.bennet.senate.gov/public/index.cfm/about>
46. Digital Platform Commission Act) (DPCA-1) [https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/1671#:~:text=Introduced%20in%20Senate%20\(05%2F18%2F2023\)&text=This%20bill%20establishes%20a%20commission,that%20offer%20goods%20and%20services](https://www.congress.gov/bill/118th-congress/senate-bill/1671#:~:text=Introduced%20in%20Senate%20(05%2F18%2F2023)&text=This%20bill%20establishes%20a%20commission,that%20offer%20goods%20and%20services)
47. <https://www.warren.senate.gov/about/about-elizabeth>
48. <https://www.lgraham.senate.gov/public/index.cfm/biography>
49. Digital Consumer Protection Commission (DCPC) Act [https://www.warren.senate.gov/imo/media/doc/Tech%20Bill\\_Full%20Text.pdf](https://www.warren.senate.gov/imo/media/doc/Tech%20Bill_Full%20Text.pdf)

© Топоев Александр Александрович (topoev.r@yandex.ru)

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»