DOI: 10.17976/jpps/2022.01.06

РАЗВИТИЕ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ И НОВЫЕ ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Н.И. Иванова

ИВАНОВА Наталья Ивановна, академик РАН, доктор экономических наук, профессор, научный руководитель направления "Наука и инновации", Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений им. Е.М. Примакова Российской академии наук, Москва, email: n.i.ivanova@imemo.ru

Иванова Н.И. 2022. Развитие цифровых технологий и новые задачи государственной антимонопольной политики. *Полис. Политические исследования*. № 1. С. 53-66. https://doi.org/10.17976/jpps/2022.01.06

Статья подготовлена в рамках проекта "Посткризисное мироустройство: вызовы и технологии, конкуренция и сотрудничество" по гранту Министерства науки и высшего образования РФ (Соглашение № 075-15-2020-783).

Статья поступила в редакцию: 10.03.2021. Принята к публикации: 04.08.2021

Аннотация. Цель статьи – показать, что развитие цифровых технологий, осуществляемое в развитых странах по преимуществу силами частного наукоемкого бизнеса, привело к формированию крупных монополий, определяющих ряд видов деловой и социальной активности, прямо связанных с реализацией ряда важных государственных функций. В этих условиях государственные власти США, Евросоюза и Китая сформировали комплекс мер, ограничивающих национальное и глобальное функционирование крупнейших цифровых компаний. В центре этих мер – антимонопольное регулирование, что в перспективе может существенно повлиять на модель инновационного развития и изменить сравнительные позиции современных технологических лидеров. Методологически статья основана на сопоставлении данных о финансировании научных исследований в разных отраслях и корпорациях США и других стран, изучении процессов монополизации в цифровой сфере и анализе мер государственной политики в направлении усиления конкуренции. Автор показывает, что цифровой бизнес быстро опередил все остальные комплексы отраслей по масштабам научных исследований. Опираясь на собственные ресурсы, цифровой бизнес проводит технологическую и инновационную политику, которая все чаще приходит в противоречие с государственными интересами. Формирование крупных цифровых монополий отличается от процессов монополизации в других отраслях, так как формирует платформы с широким участием индивидуальных предпринимателей и малого бизнеса. Одновременно их деятельность в сфере массовых коммуникаций создает новые политические проблемы, рождает новые формы регулирования в разных по уровню развития странах, в том числе вызывает подъем технологического протекционизма, новые законодательно оформленные формы борьбы с цифровой глобализацией.

Ключевые слова: инновационная конкуренция, цифровые платформы, технологические корпорации, технологический суверенитет, монополизация.

Введение

Автор исходит из того, что лидирующие мировые компании, занятые разработкой и коммерческой реализацией цифровых технологий, обеспечивают свои технологические и рыночные преимущества, прежде всего, за счет

интенсивных исследований и разработок (ИР). Длительная ставка на новые знания, технологии и глобальные по характеру инновации цифровой сферы сформировала в инновационных системах доминирующий сегмент, который приобрел и особое политическое значение.

Пандемия стала катализатором, ускорившим развитие и использование цифровых технологий во всех отраслях и сферах экономической и общественной жизни. Произошел качественный скачок, своеобразный фазовый переход в значении процессов цифровизации и, соответственно, отношении к ним рынка, общества и государства. Это привело к усилению значения цифровых компаний и потребовало новых форм государственного регулирования их деятельности.

ИССЛЕДОВАНИЯ И РАЗРАБОТКИ – ФУНДАМЕНТ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЦИФРОВОГО БИЗНЕСА

Динамичное технологическое развитие, создание и постоянное совершенствование технологий требуют опоры бизнеса на исследовательскую базу, создающую монопольные преимущества, обеспечиваемые интеллектуальной собственностью. Конкуренция на основе таких преимуществ ("созидательное разрушение") – это мотор обновления производительных сил, что согласуется с теорией инновационного развития (Й. Шумпетер, П. Ромер и др.), которая отводит особую роль исследованиям и разработкам бизнеса [подробнее см. Иванова 2019]. О значимости ИР как для экономического развития, так и для общественного прогресса, свидетельствуют эмпирические данные по технологическим прорывам в развитых и крупных развивающихся странах.

Уместно напомнить, что данную точку зрения разделяют далеко не все экономисты-теоретики. Томас Пикетти, например, придерживается другой концепции: он утверждает, что развитие капитализма неизбежно ведет к росту неравенства в доходах и к другим формам социальной несправедливости. Соответственно, исправление ситуации, нормализация экономического развития в интересах всего населения возможна на пути применения новых принципов налогообложения, ограничения сверхдоходов, в том числе полученных в результате креативной деятельности [Пикетти 2016].

Опыт ряда быстрорастущих экономик, в особенности Китая и Индии, говорит о том, что "невидимая рука рынка" работает именно в направлении ускорения роста на базе новых технологий и предпринимательских инноваций. Это позволяет существенно увеличить ВВП и решить проблему массовой бедности и нищеты, перейти к "обществу средней зажиточности", как заявлено, например, в партийных документах компартии Китая. Современные транспорт, связь и интернет, дополненные финансовыми технологиями и искусственным интеллектом, обеспечили новый уровень государственного управления, решили сложные вопросы наблюдения и контроля за населением в рыночной среде. Шумпетерианское "созидательное разрушение", делает вывод группа исследователей Массачусетского технологического института, – может быть, и не наилучший способ повышения эффективности работы "невидимой руки рынка", но он точно делает капитализм лучше, повышает производительность труда, обеспечивает рост благосостояния [Aghion et al. 2021].

Данные, характеризующие сравнительные масштабы исследовательской деятельности современного бизнеса по странам и отраслям [подробнее см. Иванова 2019], показывают, что исследования бизнеса все больше, прямо или косвенно, связаны с разработкой информационных технологий (см. сравнение масштабов корпоративной науки в ведущих отраслевых компаниях мира в табл. 1).

Таблица 1 (Table 1)

Затраты на ИР крупнейших компаний в наукоемких секторах

R&D Expenditures of Major Companies in Knowledge-intensive Sectors

Компании по отраслям	Годовые затраты на ИР, млрд долл. США		
	2016	2017	2018
ИКТ			
Amazon	22,620	26,750	30,500
Alphabet/Google	16,625	18,796	21,000
Apple	12,185	14,037	15,890
Intel	13,098	13,701	14,230
Microsoft	13,176	13,558	13,940
Итого по 5 компаниям	77,704	86,842	95,570
Фармацевтика			
Roche	11,596	12,284	12,960
Merck	10,208	11,323	12,270
Johnson&Johnson	10,962	11,493	12,110
Novartis AG	8,972	8,934	8,905
Pfizer	7,657	7,942	8,114
Итого по 5 компаниям	49,395	51,976	54,370
Автомобилестроение			
Toyota	10,369	10,848	11,330
Volkswagen	11,572	10,915	10,260
Honda	7,541	8,180	8,818
Ford Motor	8,000	8,305	8,647
General Motors	7,300	7,278	7,257
Итого по 5 компаниям	44,782	45,526	46,310
Энергетика			
General Electric	4,803	5,053	5,256
Petrochina	3,085	3,279	3,506
ExxonMobil	1,063	1,102	1,132
Royal Dutch Shell	0,922	0,824	0,728
Total SA	0,930	0,812	0,696
Итого по 5 компаниям	10,803	11,070	11,318
Авиастроение			
Boeing	3,179	3,180	3,180
BAE Systems	1,713	1,632	1,550
Lockheed Martin	1,200	1,339	1,485
Raytheon	0,734	0,830	0,891
Northrop Grumman	0,639	0,673	0,700
Итого по 5 компаниям	7,465	7,654	7,806

Источник: 2019 Global R&D Funding Forecast. *R&D Magazine*.

Главный исследовательский потенциал приходится на крупнейшие компании информационно-коммуникационного сектора (далее – ИКТ). Финансирование научных центров топ-5 компаний этой сферы (все со штаб-квартирами в США) составляет более 95 млрд долл. Благодаря успешным инновационным стратегиям компании-лидеры были готовы к возросшему спросу и по итогам 2020 г. продемонстрировали высокие показатели, прежде всего в части капитализации на фондовых рынках [Мамедьяров 2020].

На втором месте по объему финансирования ИР находятся фармацевтические компании. Пандемия *COVID-19* повысила спрос на многие виды препаратов, в особенности вакцин. Научные бюджеты крупнейших компаний "большой фармы" были увеличены как за счет собственных средств, так и благодаря государственным и международным проектам ускоренной разработки новых вакцин для массовых прививок.

Третье место по затратам на ИР занимает автомобилестроение. Необходимо отметить, что концерны отрасли ведут как собственные исследования, так и активно задействуют для оснащения всех видов транспорта разработки ИКТ-компаний.

Как можно видеть, авиастроительные концерны и энергетические гиганты, экс-флагманы научно-технического развития, по бюджетам на исследования и разработки существенно уступают новым лидерам – ИКТ и фармацевтическим компаниям. Ковидный локдаун 2020 г. и запрет или ограничение авиаперелетов в большинстве стран мира создали кризисную ситуацию в авиастроении и в перспективах реализации крупных технологических проектов. Первой реакцией *Boeing*, например, стала остановка ряда направлений ИР.

Энергетическая отрасль, имеющая опыт успешного решения различных технологических задач (как собственными силами, так и при поддержке машиностроительных и ИКТ-компаний), таких как организация шельфовой добычи нефти и газа и сжижения природного газа, столкнулась с вызовом "энергетического перехода" – необходимостью обеспечить сокращение вредных выбросов, угольной генерации, нарастить долю солнечной и ветровой энергии.

Приведенные в табл. 1 данные отражают только самый верхний слой крупных технологических компаний. Для получения более точных оценок полезна статистика европейского источника – *Industrial R&D Investment Scoreboard*. В 2018 г. в него включены 2 500 ведущих компаний из 46 стран мира (см. табл. 2).

Таблица 2 (Table 2)

Затраты на ИР частных компаний ведущих стран мира, млрд евро

R&D Expenditures of Private Companies in the World's Leading Countries, bn euros

Затраты на ИР, 2018 г.	ЕС	США	Япония	Китай
	206,2	311,7	109,4	95,4
По отраслям				
ИКТ (в т.ч. услуги)	41,0	164,9	26,8	45,1
Биотех и фармацевтика	45,3	82,6	13,2	4,7
Химическая промышленность	5,2	5,0	7,6	1,4
Транспорт	64,6	23,7	34	11,0

Примечание. Данные для компаний из рейтинга крупнейших 2 500 компаний в мире по затратам на ИР в 2017 и 2018 гг. Источник: *The 2019 EU Industrial R&D Investment Scoreboard*. European Commission. 2019.

По сравнению с 2015 г. рейтинг 2018 г. охватывает вдвое больше стран, представленных наукоемкими компаниями, суммарные затраты на ИР которых составили 834 млрд долл. (более 90% затрат бизнеса на ИР в мире). Перечень наиболее наукоемких отраслей аналогичен тому, что представлен в исследовании *R&D Magazine*. Большую часть составляют компании из США (37%), за ними следуют ЕС (27%), Япония (14%) и Китай (10%). Китайские компании присутствуют во всех отраслевых разделах рейтинга. Суммарный объем затрат ИКТ-компаний из КНР на ИР составители рейтинга оценивают примерно в 30 млрд долл. (компании отрасли автомобилестроения и других отраслей промышленности тратят в сумме около 10 млрд долл., фармацевтики – не более 2 млрд долл.). Китайские компании значительно укрепили свои позиции в рейтинге: если в 2015 г. он охватывал 300 компаний из КНР, то в 2018 г. уже 438. По масштабам исследовательской деятельности в отдельных отраслях китайские компании сопоставимы с японскими, что позволяет говорить о наличии у Китая достаточного потенциала ИР частного сектора для результативной конкуренции на глобальном рынке.

Успешную борьбу за технологическое лидерство ведут и другие крупные страны Азии, такие как Индия, Япония, Малайзия, Южная Корея, Вьетнам и Индонезия. В числе их приоритетов – разработка инструментов для решения институциональных проблем и дилемм глобализации, прежде всего поиска баланса между национальной и глобальной составляющими инновационной политики. Тем не менее, лидерство в сфере инноваций по-прежнему остается за США, национальная инновационная система которых имеет ряд важных преимуществ, таких как гибкость и динамичность, сильная корпоративная научно-технологическая культура, адекватная реакция фондового рынка на отраслевые инновации. В условиях кризиса и пандемии 2020 г. передовые направления научно-технического прогресса, отраженные в предшествующем наращивании интеллектуальных основ ИКТ и фармацевтики США, укрепили свои глобальные позиции.

Коронакризис способствовал росту наукоемких компаний сферы здравоохранения – главным образом, разработчиков и производителей сложного медицинского оборудования, фармацевтических и биотехнологических компаний. Одновременно кризис стал катализатором цифровизации. Накопленный перед кризисом высокий потенциал информационных технологий позволил совершить гигантский скачок во внедрении цифровых решений в таких сферах как здравоохранение, образование, страхование, государственные сервисы. Часть этих достижений поступила в порядке помощи, при содействии международных организаций, и в развивающиеся страны, не располагающие собственными технологиями. Зафиксированы случаи передачи открытых программных кодов для использования в процессах удаленного общения с пациентами, постановки диагнозов по результатам обследования, в процессе обучения врачей.

Участники фондового рынка быстро поняли ценность этого бизнеса, что привело к мощной позитивной динамике акций многих информационных компаний на протяжении всего года. Показательный пример – ранее малоизвестная компания, разработчик платформы для видеоконференций *Zoom*, стоимость которой на фондовых рынках США к марту 2020 г. превысила стоимость глобальной сети отелей *Marriott*.

Процессы монополизации и "капитализм платформ"

Рассмотренные данные о масштабах и структуре затрат на исследования и разработки свидетельствуют не только о росте собственных исследовательских центров, но и, все чаще, включают в себя научные бюджеты приобретенных крупными корпорациями малых наукоемких фирм. Волна слияний и поглощений такого рода стала особенностью инновационного развития во многих отраслях, однако особенно ярким этот процесс был в сфере информационных технологий. В США за 2000-2019 гг. зафиксированы сотни слияний и поглощений, осуществленных крупными цифровыми платформами, причем в последние годы активность лидеров рынка – *Amazon, Apple, Google* и *Facebook (Meta)* – нарастает. Только в 2019 г. *Google* приобрел компанию *Fitbit* за 2,1 млрд долл., *Amazon* купил *Zoox* за 1,3 млрд долл, *Facebook (Meta)* купила *Giphy* (сумма сделки не раскрыта). Наиболее активны цифровые платформы в приобретении компаний, специализирующихся на искусственном интеллекте и виртуальной реальности. Эти сделки привлекли внимание регуляторов, которые видят в них не только желание крупных компаний дополнить свой научно-технический потенциал. Высказываются обоснованные опасения, что с 2000-х годов продолжается скупка потенциальных конкурентов, инновационные возможности которых в рамках купивших их платформ снижаются или блокируются в интересах монополистов. Более того, данные действия могут затормозить развитие в будущем или поставить его под контроль. К такому выводу пришел юридический комитет Конгресса США, дополнив его предложением усилить контроль за подобными сделками[1]. В октябре 2020 г. Министерство юстиции США предъявило официальный антимонопольный иск *Google*.

Цифровые гиганты формируют исследовательский портфель в соответствии со своими оценками будущего, в основном принимая во внимание коммерческие интересы. Так, по оценкам *McKinsey*, группа цифровых гигантов вкладывает примерно две трети средств, инвестируемых глобально в развитие искусственного интеллекта[2] . Такой приоритет мирового уровня ориентирует не только исследователей, но и становится привлекательным выбором для сотен тысяч студентов и аспирантов, влияет на более широкий выбор профессий, ориентацию университетов, а иногда и целых городов. Опыт показывает, что чисто коммерческое в*и*дение перспектив той или иной технологии создает как преимущества быстрого решения проблем, так и угрозы и риски. Один из ключевых – риск утраты разнообразия исследовательских проектов, широты фронта исследований, упущение изучения коммерчески непривлекательных, однако социально важных альтернатив. Задача государственной политики – создавать стимулы для более широкого научного поиска, в том числе поиска возможностей создания не только автоматизированных производств, но и содействия развитию отраслям с высокой трудоемкостью, социально привлекательных и гуманитарно ориентированных [Acemoglu 2021].

[1] *Investigation of Competition in Digital Markets.* Subcommittee on antitrust, commercial and administrative law of the Committee on the Judiciary. US House of Representatives. 2020.

[2] The CIO agenda for the next 12 months: six make-or-break priorities. *McKinsey Digital*, 01.11.2021. https://www.mckinsey.com/business-functions/mckinsey-digital/our-insights/the-cio-agenda-for-the-next-12-months-six-make-or-break-priorities?cid=other-eml-alt-mip-mck&hdpid=c9887fda-5976-44e0-ad0e-41758a09aa8b&hctky=2654827&hlkid=42e622648dab4913aeacc3a4c7c6b16f (accessed 10.12.2021).

Доминирование американских цифровых гигантов усилилось не только в США. Эта проблема крайне остро воспринимается в странах Евросоюза, в Японии и в Австралии, где национальные и региональные компании столкнулись с разрушительной для местных компаний конкуренцией со стороны технологических гигантов. Растущая зависимость цифровых рынков от американских монополистов вызвала растущее сопротивление, которое выразилось в штрафах и новых законодательных инициативах в части антимонопольного и налогового регулирования.

Однако проблема доминирования остается, и она связана с высокой экономической привлекательностью цифровых технологий и для бизнеса, и для массового потребителя. Проникновение информационных технологий во все отрасли современного хозяйства приводит к изменению характера бизнеса, повышает возможности его оптимизации на новых технологических принципах. Многие традиционные компании, особенно в сфере услуг, столкнулись с проблемой низкой приспособленности старых бизнес-моделей к конвергенции с ИКТ, прежде всего в части сбора и дальнейшего использования данных.

Традиционные модели ведения бизнеса имеют много общего с моделью фабричного производства, где главная задача – выпустить товар или услугу на рынок, тогда как последующая информация о них утрачивается. Таков был принцип работы, например, таксистов и таксопарков до того, как в этот бизнес пришел *Uber* – цифровая платформа, принципиально изменившая взаимоотношения продавцов и покупателей, позволившая снизить цены при увеличении масштабов перевозок. Появился термин "уберизация" бизнеса, т.е. переход на работу в составе платформы. Как правило, платформы используют принцип гипераутсорсинга, который позволяет минимизировать издержки и объем активов. Многие платформы предлагают также набор инструментов и методологий, с помощью которого компании получают возможность разработки новых продуктов и услуг, перехода на новую модель ведения бизнеса и взаимодействия с клиентами.

Развитие технологических платформ, которые значительно упрощают трангранич ную коммуникацию – один из ключевых драйверов гигномики наряду с ростом производительности и оптимизацией распределения рабочих мест и доходов [Banik, Padalkar 2021]. Драйверы гигномики подлежат дополнительному изучению, однако уже сейчас можно констатировать потребность в адресных мерах по адаптации экономики к новой модели, включая переобучение и создание альтернативных возможностей трудоустройства для "традиционных" работников, уступающих рабочие места гиг-занятым.

Работа виртуальных производств, основанных на технологических платформах, нередко находится за рамками регуляторного поля, а пользователи лишены необходимых социальных гарантий, таких как фиксированный рабочий график, медицинское страхование, механизмы продления трудового договора и урегулирования конфликтов[3] .

Перечисленные изменения в уровне развития и применения, в масштабах новых технологий, обеспеченных в основном отраслевым наукоемким бизнесом, быстрый рост которого позволяет уже обходиться без государственной

[3] Kumar A.P. Code on Wages and the Gig Economy. *Economic and Political Weekly*, 2019, 54(34), 10-11. https://www.epw.in/journal/2019/34/law-and-society/code-wages-and-gig-economy.html (accessed 10.12.2021).

поддержки и, более, того, втягивает в себя и подчиняет все новые виды экономической и социальной деятельности, привел ряд исследователей к оценке этого феномена как формирование нового типа капитализма – капитализма платформ [Срничек 2020].

Усиление роли цифровых платформ как центрального элемента национальных инновационных систем, от которых зависят и другие отрасли и, более широко, целые сферы социально-экономического развития, требует смены акцентов и инструментов государственного регулирования в научно-технологической сфере. Происходит перенос акцентов с методов государственного стимулирования и финансовой поддержки научно-технических организаций к более сложным проблемам ограничения монопольной власти технологических лидеров, противодействия разрушительным последствиям использования избыточных ресурсов в сферах, традиционно находящихся под государственным контролем.

НОВЫЕ ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Регулирование сложных процессов инновационной конкуренции в настоящее время усилилось и вошло в актуальную политическую повестку многих стран и международных организаций. Технологический сектор всегда являлся сложным объектом для антимонопольного регулирования. С одной стороны, в целом признается, что технологическая монополия, особенно, основанная на прорывных технологиях и инновациях, представляет собой своего рода "естественную" и необходимую премию за успешное развитие, а избыточное давление может ограничить инновации. С другой – чрезмерное доминирование глобальных гигантов негативно сказывается на региональных рынках, на деятельности стартапов и т.д.

На повестке дня США, Китая и стран ЕС стоит вопрос борьбы с монопольным положением платформ как на внутренних, так и на глобальных рынках. Так, в июне 2019 г. властями США (Подкомитет по антитрестовскому, коммерческому и административному законодательству) было инициировано расследование об использовании монопольных практик лидерами цифровой отрасли – *Facebook (с 2021 г. – Meta), Amazon, Apple* и *Google*. Деятельность этих компаний изучалась на предмет соответствия установленным правилам конкуренции в рамках антитрестовского законодательства, также рассматривалась возможность пересмотра этого законодательства. На тот момент совокупная биржевая стоимость данных компаний составляла одну треть стоимости 100 крупнейших компаний индекса *S&P 100* – 5 трлн долл. *Amazon* контролирует около 50% онлайн-рынка розничной торговли. Примерно то же можно сказать о доминировании трех других компаний в своих сегментах – положение, сопоставимое с доминированием нефтяных гигантов начала прошлого века, в канун появления современного антитрестовского законодательства.

В течение более чем годичного расследования было проанализировано более 1 млн документов о конкуренции на цифровых рынках, состоялось семь профильных слушаний, а также одно общее, в котором личное участие в формате видеоконференции приняли главы корпораций – Джефф Безос, Марк Цукерберг, Тим Кук и Сандар Пичай. Они отвечали на вопросы более пяти часов в ходе открытого для публики заседания юридического комитета Конгресса. Кроме того, Подкомитетом были получены заключения ведущих зарубежных экспертов, включая вице-президента Еврокомиссии Маргарет

Вестагер и председателя комиссии по конкуренции и потребительским рынкам Австралии Рода Смита.

Выступавшие члены Подкомитета исходили из предоставленных им жалоб конкурентов, аналитических справок и других материалов о злоупотреблениях рыночным монопольным положением компаний и об использовании его в собственных интересах против более широких задач экономического и политического развития страны. Более того, конгрессмены утверждали, что по мере роста эти компании создавали правила конкуренции для новых рынков, переписывая существующие нормы в своих интересах, заставляя более слабых участников рынка работать по этим новым правилам. Деятельность компаний, по оценкам большинства участников слушаний, угрожает не только рынкам, но и, в случае *Facebook (Meta)* и *Google*, свободе личности, подрывает свободу прессы, ослабляет демократию и безопасность. Выявлены злоупотребления монопольной властью в четырех сферах: инновации и предпринимательство, защита персональных данных, свобода слова и поддержка прессы, политические и экономические свободы[4]. Ответы руководителей компаний, с точки зрения членов комитета, были уклончивыми. Главным аргументом компаний в свою защиту были сведения о создании рабочих мест, выигрыше потребителей их продуктов и услуг, а также об укреплении глобальных позиций нового бизнеса, важного для страны и общества.

Подчеркивалась также сложность и нетрадиционность технологий работы платформ. В ходе слушаний началась общественная дискуссия о том, что платформы – это не просто цифровая площадка для новостей, обмена мнениями и рекламы, а фактически новый вид социально значимых медиа, которые, однако не подчиняются всем нормам закона, регулирующим деятельность СМИ. М. Цукерберг твердо придерживается позиции, прямо высказанной на слушаниях: “Я считаю свою компанию технологической, поскольку наши главные сотрудники – инженеры, которые пишут программные коды и создают цифровые продукты и услуги для широкого круга потребителей”. Противники такой точки зрения утверждают, что механизмы редактирования информации, даже если они чисто технологические, являются полными аналогами редакторских решений, используемых обычными газетами, телекомпаниями и радио, которые продают новости за деньги и более жестко соблюдают стандарты, установленные для медиакомпаний.

Результаты большой аналитической работы и опроса свидетелей, опубликованные в отчете, представлены в виде обобщений по каждой из четырех компаний и по видам деятельности. На их основе сформулированы выводы и рекомендации, как в части установленных нарушений законодательства, так и в части необходимости его реформирования с учетом специфики функционирования цифровых платформ, цифровых рынков и инновационных процессов нового типа.

Кратко эти итоги можно охарактеризовать как серьезную заявку на усиление антитрестовского регулирования в отношении цифрового бизнеса, новый этап политической борьбы за использование ресурсов цифровых платформ

[4] *Investigation of Competition in Digital Markets*. Subcommittee on antitrust, commercial and administrative law of the Committee on the Judiciary. US House of Representatives. 2020; Иванова Н.И. Конгресс США против цифровых платформ. *ИМЭМО РАН*, 09.10.2020. https://www.imemo.ru/publications/relevant-comments/text/kongress-ssha-protiv-tsifrovih-platform (accessed 01.11.2021).

в интересах государства, более жесткий контроль за информационно-идеологическим содержанием обработки больших массивов личных данных.

Ключевые рекомендации Подкомитета, обсуждение которых будет вынесено для законодательных решений в Конгресс:

1. *Восстановление конкуренции в цифровой экономике.* Предполагает структурное разделение доминирующих цифровых платформ на разные виды бизнеса, установление равных требований доступа к внешним поставщикам продуктов и услуг, унификация стандартов работы сетей и прочих участников рынка, запрет на слияния и поглощения доминирующими игроками, содействие созданию новых средств массовой информации, запрет на использование неравных условий контрактации, используемых доминирующей платформой.

2. *Усиление антитрестовского законодательства.* Включает следующие задачи: переоценка целей антимонопольных законов в части поддержки демократии, новые правила защиты конкурентов в случае вертикальных слияний и поглощений, усиление статьи 2 закона Шермана в части запрета на хищнические цены, изъятие важных мощностей, отказ в сделках, антиконкурентного самопредпочтения дизайна участников платформ.

3. *Расширение средств и методов реализации законодательства.* Это – восстановление надзора Конгресса за соблюдением антитрестовского законодательства, восстановление федеральных антитрестовских агентств, наказывающих за нечестную конкуренцию, повышение требований прозрачности и общественного контроля за деятельностью Федеральной торговой комиссии в части контроля за сделками по слияниям и поглощениям, в том числе в ретроспективе, увеличение бюджета комиссии на эти цели.

Итак, Конгресс США, который создал эффективную систему борьбы с монополиями прошлого – антитрестовское законодательство начала прошлого века – и успешно решал основные проблемы регулирования монополии и конкуренции в интересах экономики и общества, столкнулся с новыми вызовами, ответ на которые может существенно изменить онлайн-бизнес. Специфика современной ситуации в том, что монопольная власть цифровых платформ создает новые угрозы политического характера, особенно чувствительные для власти. Как известно по событиям начала января 2021 г., когда после захвата Капитолия протестующими в Вашингтоне состоялась блокировка в соцсетях аккаунтов действующего президента, это вызвало острую реакцию, включая такие формулировки как “первая цифровая гражданская война”, “электронная казнь”, теневое правительство и т.д. Более того, ИТ-индустрия открыто поддерживает демократов и нового президента Байдена, обеспечивая его администрацию финансами и кадрами[5].

Вместе с тем идеи усиления государственного регулирования не всегда продуманы, обоснованы и полезны, могут привести к нежелательным последствиям. Так, представители Торговой палаты США утверждают, что регулирование с позиций “государство знает лучше” не всегда учитывает реальные интересы малого и крупного бизнеса, который в целом настроен против цен-

[5] Селянин Я.В. Facebook и Twitter удаляют Трампа: о чем стоит задуматься демократам. *ИМЭМО РАН*, 22.01.2021. https://www.imemo.ru/publications/relevant-comments/text/facebook-i-twitter-udalyayut-trampa-o-chiom-stoit-zadumatysya-demokratam (accessed 01.11.2021).

трализации государственного управления и попыток запланировать развитие технологий. “Наиболее опасна политизация антитрестовского законодательства, угрожающая инновационным процессам в ряде отраслей”, – заявил Нил Брэдли, представитель Торговой палаты. Несмотря на эти и другие возражения политических оппонентов, в июле 2021 г. президент Байден выпустил распоряжение о мерах по усилению конкуренции в экономике страны[6].

В европейских странах, прежде всего во Франции, а также на уровне Евросоюза, борьба с цифровыми платформами началась раньше, чем в США, и более того, европейский опыт был использован американским конгрессом. Европа хочет стать независимой и от США, и от Китая, вплоть до реализации в ряде стран идей “технологического национализма”. Законодательные инициативы ЕС в области защиты персональных данных и регулирования интернет-услуг, а также решительные антимонопольные действия ЕК против *Microsoft, Google, Facebook (Meta)* и ряда других компаний, позиционируют Европейский союз в качестве фактического лидера регулирования *Big Tech* в мире. Рассмотрение антимонопольных кейсов с точки зрения нанесенного вреда потребителю и инновациям позволило Еврокомиссии накопить эмпирический опыт взаимодействия с цифровыми платформами. В 2020 г. был подготовлен новый пакет мер по регулированию цифрового рынка и деятельности цифровых платформ, есть стратегия усовершенствования законодательства на 2021-2027 гг. Его принятие будет означать серьезные сдвиги в области защиты конкуренции в ЕС и крупный шаг вперед в формировании протекционистских стандартов для цифровой экономики и, соответственно, инновационных рынков [Шелюбская 2020].

Наиболее жестко по этим вопросам высказываются представители Франции, где политики считают, что цифровые гиганты, по сути, монополизировали мировой рынок интернет-услуг (поисковые и операционные системы, облачные вычисления, социальные сети, различные сервисные платформы и пр.). Как указывает в своей работе Катрин Морен-Десайи, происходит “гиперцентрализация интернета вокруг гигантов, бросающих вызов государствам и ставящих под сомнение их суверенитет” [Morin 2014: 60]. Некоторые французские исследователи даже предлагают определять данные компании как “суверенные предприятия, которые обладают рыночной властью, наделенной атрибутами суверенитета, т.е. реальной властью правительства” [Blandin-Obernesser 2016].

В этом контексте Франция и страны ЕС начали политическое обсуждение более общего вопроса о том, что значит технологический суверенитет. По оценкам европейских экспертов, представления о значении регулирования хайтека могут базироваться на разных ценностях: европейцы стремятся создать цифровые пространства для всего континента, обеспечить функционирование технологий в соответствии с социальными ценностями. Фондовый рынок США, как важный критерий успешности цифровых компаний, с точки зрения европейцев, фактически использует технологии для извлечения дифференциальных рент и спекулятивного дохода, что неприемлемо для ЕС.

[6] Biden’s bid to take on big business sets off battle over who holds power in U.S. economy. *The Washington Post.* 09.07.2021. https://www.washingtonpost.com/business/2021/07/09/biden-executive-order-promoting-competition/ (accessed 01.11.2021).

Концепция технологического суверенитета Китая основана на стремлении не позволить американскому военно-промышленному комплексу беспрепятственно проникать в свое цифровое пространство в ходе экономического развития. Когда появился интернет, Китай выстроил информационную стену, которая одновременно стала защитой рынков, потребителей и конкуренции китайских национальных технологических лидеров. Сейчас они вышли на мировые рынки.

Цифровые технологии в Китае, как известно, широко используются государством для взаимодействия с населением, включая реализацию функций сбора информации, анализа и обобщения чувствительных для власти нарушений, ограничения прав нарушителей государственных услуг. Иногда масштабы государственного контроля за частной информацией, реализованные в КНР, называют "цифровым ГУЛАГом", что возможно является преувеличением. Одновременно здесь началась борьба на другом фронте – с цифровыми монополиями.

В Китае антимонопольный закон был принят в 2007 г. и начал действовать с августа 2008 г., однако с тех пор практически не применялся. Специалисты считают, что одним из наиболее значимых первых применений закона был запрет на размещение на фондовом рынке финансовой группы *Ant Group*, 33% капитала которой принадлежит крупнейшей торговой платформе *Alibaba*. В июле 2021 г. подобные ограничения затронули *DiDi* (китайский *Uber*). Обе компании потеряли миллиарды долларов.

В декабре 2020 г. началось широкомасштабное антимонопольное расследование деятельности цифровых гигантов КНР. Обвинения в их адрес заключаются в том, что они злоупотребляли своими тесными деловыми связями как с потребителями, так и поставщиками товаров услуг, используя монопольные информационные ресурсы. В некоторых случаях они вели себя как финансовые посредники, обеспечивая рискованными кредитами ненадежных заемщиков, что привело к банкротствам и заемщиков, и связанных с ними банков. Интернет-гиганты, по заявлениям властей, массово нарушали законы, используя горизонтальную и вертикальную монопольную силу[7]. С этим связана и сложность урегулирования нарушений, так как платформы являются крайне влиятельными представителями своих отраслей, что делает конфликт с ними крайне нежелательным. Кроме того, интернет-компании в Китае утверждают, что они ведут деятельность исключительно в интересах развития инноваций, высшей признанной государством цели экономического развития.

Поскольку цифровые платформы работают на рынке страны с населением 1,4 млрд человек, из которых уже примерно 400 млн относятся к среднему классу, в том числе 200 млн имеют высшее образование, урегулирование текущей ситуации массового нарушения закона приобретает существенное социальное значение.

Вопросы регулирования работы цифровых платформ стали также частью новых международных соглашений, которые Китай пописывает с торговыми и инвестиционными партнерами. Известно, что основную часть претензий США к китайским компаниям представляли проблемы с производителями аппаратных средств и программного обеспечения по поводу нарушения правил использования интеллектуальной собственности, конкуренции, тарифов и налогов на информационную продукцию. Американо-китайское

[7] Liu Zhiqin. Antitrust effort for level playing field. *RDCY*. 20.01.2021. http://en.rdcy.org/indexen/index/news_cont/id/685492.html (accessed 01.11.2021).

соглашение о новых правилах торговли было подписано в начале 2020 г., что позволило выйти из режима торговой войны.

В конце 2020 г. было подписано новое торгово-инвестиционное соглашение Китая с Евросоюзом. Среди условий соглашения – расширение доступа европейских инвесторов в такие сектора экономики Китая, как телекоммуникации, облачные вычисления, биотехнологии и здравоохранение, которые позиционировались как критически важные для обеспечения национальной безопасности и ранее были закрыты для иностранных инвесторов. Кроме того, Китай взял на себя обязательства по раскрытию информации о государственных субсидиях, которые могут ущемить интересы инвесторов из ЕС на китайском рынке. Вот примеры обязательств Китая в рамках всеобъемлющего инвестиционного соглашения в части информационных технологий: снятие запрета на инвестиции из ЕС в облачные вычисления, возможность покупки до 50% акционерного капитала компаний сектора, открытие доступа на рынок компьютерных услуг для инвесторов из ЕС, применение к ним принципа "технологической нейтральности"[8].

ВЫВОД

Развитие цифровых технологий, превращение ряда цифровых платформ в глобальных монополистов – это новый феномен экономического и социально-политического уровня. Он означает, что вопросы инновационной политики вышли за рамки чисто экономических дискуссий, приобрели особую политическую остроту, выявили не только уязвимость теоретических представлений об общественном благе, но и глубокие глобальные различия в ценностях, которые могут быть положены в основу нового мирового регулирования и долгосрочных государственных стратегий технологического превосходства. Борьба за новый технологический порядок только начинается.

DOI: 10.17976/jpps/2022.01.06

DIGITAL TECHNOLOGIES AND NEW GOALS OF INNOVATION POLICY

N.I. Ivanova[1]

[1] *Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences. Moscow, Russia*

IVANOVA, Natalya Ivanovna, Dr. Sci. (Econ.), Member of Russian Academy of Sciences, Professor of Economics, Head of Department of Science and Innovation, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences, email: n.i.ivanova@imemo.ru

Ivanova N.I. (2022). Digital technologies and new goals of innovation policy. *Polis. Political Studies*, 1, 53-66. (In Russ.) https://doi.org/10.17976/jpps/2022.01.06

Acnkowledgements. The article was prepared with support from the Ministry of Science and Technology, RF, for the project "World order after the crisis: challenges and technologies, competition and cooperation" (№ 075-15-2020-783).

Received: 10.03.2021. Accepted: 04.08.2021

Abstract. The article offers an analysis of the digital technologies influence on the national innovation system transformation and related changes in goals and government innovation policy. The author

[8] Потапов Д.А. Завершение переговоров ЕС и КНР по всеобъемлющему инвестиционному соглашению. *ИМЭМО РАН*. 08.01.2021. https://www.imemo.ru/news/events/text/zavershenie-peregovorov-es-i-knr-po-vseobaemlyushtemu-investitsionnomu-soglasheniyu (accessed 01.11.2021).

elaborates the idea that the leading global companies of digital economy based their technological and market power on intensive research and development activity. Prolonged investment in new knowledge, new technologies and global innovation make IT companies the leaders and dominant segment of innovation systems. It is constantly growing, rising their own material and financial resources turning independent from the government. Moreover, they have their own technology policy being sometimes in contradiction with the governments of different levels. National as well as foreign. The problem is especially strong because the leading IT companies acting as monopolists on the foreign markets. The technology protection policy and other new form of new digital regulation are going globally.

Keywords: innovation competition, digital platforms, technology corporations, technological sovereignty, monopolization.

References

Acemoglu, D. (2021). Remaking the post-COVID world. Finance and Development. IMF.

Aghion, Ph., Antonin, C., & Bunel, S. (2021). The power of creative destruction: economic upheaval and the wealth of nations. Cambridge: Belknap Press.

Banik, N., & Padalkar, M. (2021). The spread of gig economy: trends and effects. *Foresight and STI Governance*, 15(1), 28-38. https://doi.org/10.17323/2500-2597.2021.1.19.29

Blandin-Obernesser, A. (2016). Les entreprises souveraines de l'Internet: un défi pour le droit en Europe. In A. Blandin-Obernesser, *Droits et souveraineté numérique en Europe* (pp. 95-105). Bruxelles: Bruylant.

Morin-Desailly, C. (2014). Nouveau rôle et nouvelle stratégie pour l'Union européenne dans la gouvernance mondiale de l'Internet. Rapport d'information n° 696 (2013-2014). Tome I. https://www.senat.fr/rap/r13-696-1/r13-696-11.pdf

Ivanova, N.I. (2019). Technological Breakthrough in the Modern Economy. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*, 12(3), 6-16. (In Russ.) https://doi.org/10.26794/1999-849X-2019-12-3-6-16

Mamedyarov, Z.A. (2020). Innovatsii i fondovyi rynok [Innovations and the Stock Market]. In N.I. Ivanova (Ed.), *Innovatsionnaya konkurentsiya* [Innovation competition] (pp. 119-135). Moscow: Ves Mir. (In Russ.)

Piketty, T. (2016). Le Capital au XXIe siècle. (Russ. ed.: Piketty, T. *Kapital v XXI veke*. Moscow: Ves Mir).

Shelyubskaya, N.V. (2020). Praktika regulirovaniya konkurentsii v ES [The practice of competition regulation in the EU]. In N.I. Ivanova (Ed.), *Innovatsionnaya konkurentsiya* [Innovation competition] (pp. 151-173). Moscow: Ves Mir. (In Russ.)

Srnicek, N. (2020). Platform capitalism. (Russ. ed.: Srnicek, N. *Kapitalizm platform*. Moscow: Ves Mir).

Литература на русском языке

Иванова Н.И. 2019. Технологический рывок в современной экономике. *Экономика. Налоги. Право.* Т. 12. № 3. С. 6-16. https://doi.org/10.26794/1999-849X-2019-12-3-6-16

Мамедьяров З.А. 2020. Инновации и фондовый рынок. *Инновационная конкуренция*. Отв. ред. Н.И. Иванова. М.: Весь Мир. С. 119-135.

Пикетти Т. 2016. *Капитал в XXI веке*. М.: Ад Маргинем.

Срничек Н. 2020. *Капитализм платформ*. М.: ВШЭ.

Шелюбская Н.В. 2020. Практика регулирования конкуренции в ЕС. *Инновационная конкуренция*. Отв. ред. Н.И. Иванова. М.: Весь Мир. С. 151-173.