

Конкурентная и промышленная политика

DOI: 10.38050/2078-3809-2021-13-2-26-40

ЦИФРОВОЙ ПРОТЕКЦИОНИЗМ: МИФ ИЛИ РЕАЛЬНОСТЬ?*

Маркова Ольга Анатольевна

Ассистент,

МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет;

Младший научный сотрудник

РАНХиГС при Президенте РФ, ЦИКЭР¹

(г. Москва, Россия);

Мелешкина Анна Игоревна

Ассистент,

МГУ имени М.В. Ломоносова, Экономический факультет;

Научный сотрудник

РАНХиГС при Президенте РФ, ЦИКЭР¹

(г. Москва, Россия)

Аннотация

Многие государства в эпоху цифровизации экономики продолжают или даже возвращаются к использованию протекционизма, который в данном случае называют цифровым. В отличие от традиционного он, как правило, имеет свою специфику в силу масштаба деятельности цифровых компаний и объема получаемых ими персональных данных. В исследовании рассматриваются элементы цифрового протекционизма – регуляторного режима, устанавливающего барьеры для трансграничной передачи персональных данных, и связанного с созданием преимуществ для отечественных компаний в рамках антимонопольного регулирования. Цель статьи – идентификация рисков применения механизмов защиты персональных данных и инструментов антимонопольной политики в отношении цифровых компаний в логике протекционизма. Анализ включает два этапа: сопоставление задач защиты персональных данных и режима цифрового протекционизма; оценка наличия протекционистских мотивов в рамках антимонопольного регулирования. Результатом исследования являются рекомендации для отраслевых и антимонопольных регуляторов по учету рисков реализации цифрового протекционизма.

* Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Маркова О.А., e-mail: olya.eule@gmail.com

Мелешкина А.И., e-mail: ann.meleshkina@mail.ru

¹ Центр исследований конкуренции и экономического регулирования

Ключевые слова: цифровой протекционизм, антимонопольная политика, персональные данные, локализация данных, цифровые компании.

JEL коды: L4, L86.

Для цитирования: Маркова О.А., Мелешкина А.И. Цифровой протекционизм: миф или реальность // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2021. Том 13. Выпуск 2. С. 26-40. DOI: 10.38050/2078-3809-2021-13-2-26-40

Введение

Объемы данных, передаваемых через всемирную сеть Интернет, интенсивно растут год от года: в период с 2005 по 2014 год объемы мирового трафика выросли в 45 раз. В то же время в последние пять лет происходит обратный тренд – деглобализация данных. Многие страны, среди которых Россия, Китай, Индия и многие другие, вводят регулирование потоков данных, которые в том числе призваны, с одной стороны, обезопасить их граждан, а с другой – могут создавать преимущества для национальных компаний – в таком случае говорят о цифровом протекционизме.

Природа цифрового протекционизма в значительной степени схожа с протекционистской политикой в традиционном ее понимании, однако масштабы цифровой экономики, объемы собираемых персональных данных и глобальный характер цифровых рынков создают более сложную модель протекционизма – с вовлечением механизмов защиты персональных данных, антимонопольного контроля присутствия на рынках цифровых компаний и защиты результатов интеллектуальной деятельности. В то же время именно (1) инструменты защиты персональных данных (в рамках данного исследования рассматриваются требования локализации персональных данных) и (2) антимонопольное регулирование в части защиты национальных рынков (в частности контроль сделок экономической концентрации с участием цифровых компаний, а также запрет практик злоупотребления доминирующим положением компаний на цифровых рынках) в целях цифрового протекционизма могут быть связаны с неоднозначными последствиями для конкуренции и экономического развития, так как в таких случаях антимонопольное регулирование преследует искаженные цели, а цель защиты персональных данных в итоге не всегда выполняется.

В качестве мотива идеологии протекционизма (в том числе и цифрового), как правило, выступают три аргумента:

1) снижение зависимости производственных цепочек от компонентов, поставляемых иностранными производителями, является необходимым условием национальной безопасности. Данный подход отражает содержательную часть политики импортозамещения, которая сама по себе может и не являться протекционистской в прямом смысле;

2) протекционизм может преследовать цель защиты интересов потребителей, снижая возможности ценовой дискриминации по географическому признаку со стороны зарубежных компаний;

3) временное создание барьеров входа для иностранных поставщиков на национальные рынки может служить ответом на запрос участников внутреннего рынка, уступающих в конкурентоспособности зарубежным компаниям.

Перечисленные основания выбора регулятором режима протекционизма в определенной степени отвечают интересам экономики страны, однако лишь в краткосрочном периоде. В долгосрочной перспективе «защитная» функция протекционизма создает искаженные стимулы для отечественных производителей, создавая закрытую систему функционирования рынка без конкурентного давления со стороны импорта.

Каждый из элементов политики цифрового протекционизма может приводить к изменению (в том числе ухудшению) условий конкуренции на рынках и изменению стратегий компаний в части повышения технологической эффективности и инновационной активности. Далее рассмотрены потенциальные эффекты, которые подобная протекционистская политика может оказывать на функционирование цифровых рынков и стимулы их участников к конкурентной борьбе.

Соотношение инструментов защиты персональных данных и режима цифрового протекционизма

Защита персональных данных, включая требования их локализации, имеет непосредственное отношение к вопросам конкуренции – компании, специализирующиеся на сборе и обработке персональных данных (далее – ПД), всё чаще используют свои технологические и экономические преимущества (в том числе эффект масштаба) в качестве источника рыночной власти как на целевом рынке, так и на смежных. Тогда меры цифрового протекционизма при определенных условиях могут способствовать входу на рынок отечественных стартапов. Так произошло, например, в Иране, где появились Facenema и Soroush в отсутствие конкурентов мирового уровня – Facebook и WhatsApp (Yalcintas, Alizadeh, 2020).

При этом антимонопольные ведомства могут сознательно дистанцироваться от мероприятий по защите ПД, передавая ответственность в этой сфере в руки специализированных регуляторов, а те, в свою очередь, могут не располагать необходимыми мощностями и рычагами воздействия на цифровых гигантов. В результате под удар попадают потребители, для которых конфиденциальность рассматривается как компонент качества информационной услуги, а недостаточная приватность – как дополнительная цена, которую назначают цифровые платформы за предоставляемые услуги.

Рыночная власть цифровых гигантов чаще всего проявляется не в том, что они могут назначить более высокие цены, а в том, что могут собирать и использовать более современные процессы обработки данных. В результате потребители, с одной стороны, получают более качественные товары или услуги (например, в виде персонализированного предложения), с другой стороны, сбор информации компаниями связан со снижением уровня конфиденциальности предоставляемых пользователем данных. Это, по сути, связано со снижением ценности полученной услуги или купленного товара из-за возникающих рисков нарушения конфиденциальности (Lorenzo et al., 2020). Таким образом, в той цене, которую платят потребители, появляется дополнительный компонент. Более того, так как потребители часто не подозревают, какую информацию о них собирают сайты и приложения, а также в каком направлении и для каких целей она используется в дальнейшем, то в цене, которую платит потребитель,

появляется еще один ненаблюдаемый компонент. Наличие ненаблюдаемого компонента, связано с двумя типами издержек:

- непосредственное ухудшение благосостояния потребителей в результате снижения конфиденциальности,

- для того, чтобы сделать отдельные компоненты цены наблюдаемыми, потребителю придется приложить дополнительные усилия, т.е. понести издержки, что в условиях ограниченных когнитивных ресурсов (*behavioral inattention*) может приводить к ошибочному выбору в других потребительских решениях (*Gabaix, 2019*).

Кроме того, сбор компаниями больших объемов персональных данных потенциально связан с укреплением рыночной власти цифровых гигантов по ряду причин. Во-первых, компании, обладающие единоличным доступом к алгоритмам сбора и обработки ПД, могут лучше прогнозировать поведение потребителей, что также влияет на возможность предоставить более качественные услуги (как с точки зрения потребительских свойств товара/услуги, так и в контексте срока доставки) и привлечь еще больше потребителей. Во-вторых, персональные данные пользователей потенциально могут стать основой для дискриминирующих практик доминирующих на рынках компаний (*Шаститко и др., 2020*): используя персональные данные о пользователях, компании могут использовать групповое ценообразование вплоть до назначения персонализированных цен для каждого потребителя. В-третьих, данные о потребителях могут быть использованы в разных целях, в том числе при входе на другие рынки и при запуске новых продуктов, а, значит, доступ к более полным данным пользователей на одном рынке может создавать преимущества для компании при входе на другие рынки.

Рассмотрим потенциальные последствия для конкуренции, которые сопряжены с политикой цифрового протекционизма. Задача защиты персональных данных в случае протекционизма реализуется неравномерно по отношению к участникам рынка – в то время как к трансграничным компаниям применяются жесткие требования локализации ПД и стандарты сбора и обработки ПД, участники внутреннего рынка подвержены меньшему мониторингу. В результате для отдельных компаний создаются преференции, в конечном итоге ухудшающие благосостояние потребителей (низкая защита персональных данных – дополнительная цена, которую платит пользователь за предоставляемую информационную услугу, а наличие нерегулируемого доступа к ПД для отдельных категорий отечественных компаний может стать основой для эксплуатирующих практик).

С другой стороны, создание преференций, которые не связаны с показателями эффективности, для отдельных компаний снижает стимулы к инновациям. Если регулятор выберет цифровой протекционизм, объем инвестиций может снизиться как в конкретной отрасли, так и в масштабах всей экономики, так как компании изменят свои ожидания относительно поведения регулятора и возможности окупить инвестиции в технологии.

Регулирование отношений в сфере сбора и обработки персональных данных (в том числе локализация ПД) связаны с неопределенностью для бизнеса: компании вынуждены разграничивать массивы данных и принимать решение, какие именно данные необходимо хранить на территории страны, на которую распространяется тот или иной регуляторный режим. Локализация ПД включает в себя один или несколько из перечисленных компонентов:

- 1) требование к компаниям хранить копию данных на местном уровне,

2) требование к компаниям осуществлять сбор и обработку персональных данных на местном уровне,

3) обязательство дать согласие отдельного лица или правительства на трансграничную передачу данных,

4) ограничение цели использования персональных данных – данные, которые были собраны для определенной цели, далее не могут использоваться для другой несовместимой цели.

В большинстве случаев проблема соответствия требованиям локализация ПД решается с помощью строительства/приобретения/аренды серверов, расположенных на территории соответствующей страны. При этом отделить персональные данные от неперсональных - нетривиальная задача (Bauer et al., 2015), что создает проблему неэффективного использования мощностей инфраструктуры обработки данных и влечет за собой дополнительные издержки.

В странах с низким уровнем защиты персональных данных требование о локализации может быть связано с дополнительными рисками для компании (Mishra, 2015): более низкий уровень защиты персональных данных, которыми располагает компания, при переносе серверов может приводить к снижению качества предоставляемых услуг и возможному отказу части потребителей от пользования такими сервисами.

Прямое влияние требование о локализации персональных данных оказывает на отрасли, связанные с облачным хранением информации, обработкой больших данных (Big Data) и интернетом вещей (Internet of Things) – компаниям приходится подстраиваться под регулирование (Ezell et al., 2013). Если цифровой протекционизм в виде контроля данных связан с цензурой, это может приводить к снижению устойчивости платформ (Aaronsen, 2019). Кроме того, в отраслях, где данные являются основным ресурсом, требование о локализации ПД может снизить качество управленческих решений, которые основаны на объеме собираемых персональных данных сотрудников. Транснациональные корпорации используют персональные данные пользователей при принятии управленческих решений в филиалах (Van der Marel, 2015).

Существует мнение, что требование о локализации ПД, направленное на снижение рисков утечки данных, на самом деле связано с более высокими рисками, так как компании не могут хранить копии данных в других странах – в результате хранящиеся только на одном сервере данные могут быть утеряны в результате природных катаклизмов или направленной атаки хакеров (Heidt, 2015). В данном контексте актуальным является вопрос жесткости инструментов защиты ПД, чрезмерное использование которых и ведет к созданию искусственных барьеров для деятельности компаний, в том числе из-за расширенных возможностей для интервенций регулятора в процесс функционирования компаний под предлогом проверки соответствия требованиям защиты ПД.

Законы о локализации персональных данных пользователей создают риски как для компаний, которые попадают под подобное регулирование, так и для участников смежных рынков. Во-первых, локализация персональных данных напрямую влияет на информационно-телекоммуникационный сектор экономики (традиционно располагающий наибольшими объемами ПД), но также производственные и торговые предприятия сталкиваются с трудностями в результате ввода требований локализации. Негативное влияние в этом случае связано с тем, что многие предприятия используют данные как ресурс при производстве товаров и услуг. Например, Общие правила конфиденциальности данных (General Data Privacy Regulation),

которые вступили в силу с 2018 года в Европейском союзе, сопряжены с риском снижения ВВП – в одном из наихудших сценариев, если конкурентоспособность отраслей из-за введенного регулирования сократится, экспорт услуг Европейского союза в США снизится на 6,7% (United States Chamber of Commerce).

При этом установление обязательного требования о локализации данных может неравномерно отразиться на экономическом росте разных стран в зависимости от того, где компании хранят данные пользователей, и в каких странах вводится обязательное требование о локализации данных. Например, если регулятор Индии введет требование о локализации данных, то это приведет к сокращению ВВП страны на 0,4%, в то время как повсеместное использование подобного регулирования приведет к падению ВВП Индии на 0,8% (Bauer et al., 2014). Аналогично, в сценарии, когда только ЕС использует требование о необходимой локализации персональных данных на территории Союза, совокупные потери ВВП стран ЕС оцениваются в 0,4%, в то время как при повсеместном использовании данной нормы потери вырастут до 1,1% ВВП (Bauer et al., 2014).

В границах Российской Федерации оценка эффекта введения требования локализации данных может привести к падению ВВП на 0,27% (ежегодно экономика страны будет терять 187 млрд руб.). При этом потери неравномерно распределяются по секторам экономики: производственный сектор, по оценке Европейского центра международной политической экономии (Bauer et al., 2015), сократится на 0,25%, а сектор услуг – на 0,19%. При этом наибольшие потери понесут экспортеры: производители товаров потеряют в среднем 0,4% выручки, а услуг – 0,25%.

Локализация данных также оказывает влияние на объемы инвестиций. Это связано с тем, что локализация ПД снижает инвестиционную привлекательность национальных экономик для иностранных инвесторов, а также в результате такого регулирования может уменьшаться отдача от вложений в развитие компаний – в некоторых отраслях она напрямую зависит от качества и доступности данных. По прогнозам Европейского центра международной политической экономии (Bauer et al., 2014) в случае введения обязательной локализации персональных данных внутренние инвестиции в Бразилии снизятся на 4,2%, в Китае – на 1,8%, в ЕС – на 3,9%, в Индии – на 1,4%, в Южной Корее – на 0,5% и во Вьетнаме – на 3,1%. Закон о локализации персональных данных в России потенциально может быть связан с падением общего объема инвестиций (внутренних и иностранных) в российскую экономику на 1,4% (Bauer et al., 2015).

Кроме прямых потерь отдельных компаний и отраслей в результате локализации ПД, возникают и косвенные потери, связанные со снижением возможности получить отдачу от масштаба. Так для большинства компаний в отраслях, которые используют большие массивы персональных данных пользователей, значительный вклад в рентабельность вносит эффект масштаба, выгоды которого снижаются при введении обязательной локализации данных.

Благодаря локализации ПД у производителей могут возникнуть дополнительные издержки, связанные с переносом серверов, их защитой и обслуживанием, что ведет к снижению конкурентоспособности (Ezell, Atkinson, 2010). Имеет значение и структура рынка услуг центров обработки данных (далее – ЦОД). Рост спроса на услуги ЦОД на фоне цифровизации экономики сопровождается дополнительными запросами на предоставление мощностей в целях соблюдения требований локализации ПД (в России действуют Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных», Федеральный закон от 21.07.2014 № 242-ФЗ

«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях», Федеральный закон от 01.05.2019 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „О связи“ и Федеральный закон „Об информации, информационных технологиях и о защите информации“»). Переход на удаленный формат работы и отложенное строительство ЦОД в условиях пандемии COVID-19 привели к осязаемому дефициту мощностей и росту цен на услуги обработки и хранения данных (Синицина, 2021). Эта тенденция усугубляется консолидацией рынка услуг ЦОД (по данным iKS-Consulting, емкость рынка ЦОД в России в 2019 году составляла 44,1 тыс. койко-мест, при этом рыночная доля Ростелеком продолжала расти в результате поглощения компаний SafeData и DataLine, достигнув 26%).

Требования локализации ПД в российском правовом поле стимулируют компании, подпадающие под данный регуляторный режим, искать способы соблюдения положений нормативно-правовых актов о персональных данных, удовлетворяющие критерию минимальных затрат. В результате чего востребованными оказываются сделки слияния или учреждение совместных предприятий:

– в 2018 году «Яндекс.Такси» и Uber закрыли сделку по слиянию бизнесов в России и СНГ, что дало Uber возможность избежать необходимости локализации данных пользователей;

– в 2020 году Amazon договорилась с Mail.ru о локализации данных в России, Mail.ru Cloud Solutions и Amazon Web Services запускают на российском рынке мультиклауд, который позволит клиентам получить доступ к сервисам одновременно обеих компаний;

– в 2021 году британский оператор центров обработки данных IXcellerate объявил о своей готовности привлечь от Сбербанка под залог доли \$500 млн на запуск в Москве крупнейшего в Европе дата-центра (при этом весь бизнес IXcellerate оценивается в \$150 млн). Такая контрактная упаковка может свидетельствовать о потенциальном поглощении Сбербанком ЦОД IXcellerate.

Тенденция к созданию экосистем и входу компаний на непрофильные рынки (чаще всего рынки услуг), в том числе через сделки экономической концентрации, создает преимущества для лидеров рынка, располагающих финансовыми и технологическими возможностями для расширения своего присутствия на рынках. Результатом этого с высокой вероятностью будет уже наблюдаемая консолидация рынков, иными словами, борьба с зарубежными цифровыми гигантами ведет к созданию отечественных монополий.

Таким образом, требование локализации ПД создает риск потерь для отдельных отраслей (интернет вещей, большие данные, облачные технологии), а также может иметь отрицательный эффект в форме снижения конкурентоспособности и отечественных, и зарубежных компаний в результате роста фиксированных издержек (например, на содержание серверов) и невозможности реализовать экономию на масштабе.

Антимонопольное регулирование как инструмент цифрового протекционизма

Вопрос о соотношении инструментов конкурентной и промышленной политик широко и довольно давно обсуждается как в академической (Curnin, 1985; Ordovery, 1987; Sokol,

2015; Авдашева, Шаститко, 2003; Шаститко, 2014; Шаститко и др., 2021), так и в регуляторной среде, однако однозначного ответа относительно наличия факта использования антимонопольной политики в целях защиты национальных рынков от иностранных производителей на современном этапе нет (несмотря на протекционистские корни антитраста в период его становления).

Один из наиболее громких витков описанной выше дискуссии начался вслед за решением Европейской комиссии о блокировке сделки поглощения General Electric компании Honeywell. При этом данная сделка успешно прошла согласование в других странах (в частности, в США). Такое решение Европейской комиссии рассматривалось как проявление протекционизма.

С приходом цифровизации протекционизм усматривался в деятельности Европейской комиссии в отношении цифровых гигантов – большое число проверок и возбужденных дел рассматривается как часть «цифрового протекционизма» (Gannes, 2015), а сами проверки в отношении таких компаний призваны облегчить вход на рынок для европейских цифровых компаний (Scott, 2015).

Однако сами представители Европейской комиссии утверждают, что «цифровой протекционизм» в их действиях отсутствует, а свидетельства о наличии протекционизма в действиях Европейской комиссии при рассмотрении сделок слияний и поглощений неоднозначны. Кроме того, некоторые исследователи утверждают, что термин «цифровой протекционизм» используется правительством США для маркировки политики, с которой не согласны американские регуляторы (Aaronson, 2016).

(Bergman et al., 2005), используя данные о 96 слияниях с 1990 по 2002 год, которые рассматривала Европейская комиссия, показывают, что, если в слиянии участвуют компании со сравнительно более высокой долей рынка, вероятность продления рассмотрения дела, а также вероятность запрета такой сделки возрастает. Также на решение комиссии оказывает влияние наличие высоких барьеров входа на рынок и возможные координационные эффекты на рынке после заключения СЭК.

К такому же выводу приходят (Lindsay et al., 2003), которые тестируют наличие политических мотивов при рассмотрении сделок слияния на выборке из 245 дел с 2000 по 2002 год. Подтверждается значимость доли рынка и барьеров входа при принятии решений относительно СЭК, при этом для американских компаний и компаний из балтийского региона вероятность отклонения сделки значимо не отличается от других слияний. Если компании действуют на большом числе рынков в разных географических регионах, то комиссия более пристально рассматривает такие слияния.

К противоположным выводам приходят (Aktas et al., 2007) в ходе анализа слияний, которые были рассмотрены Европейской комиссией в период между 1990 и 2000 годами: слияния, в результате которых могут пострадать европейские компании, блокируются чаще. То есть в отношении группы слияний с потенциальным отрицательным эффектом для национальных производителей товаров и услуг наблюдается протекционизм в действиях антимонопольного регулятора.

Кроме того, (Ozden, 2005) показывает, что на решение антимонопольного органа, скорее всего, влияет «национальность» той фирмы, которую поглощают, а также совокупная рыночная доля американских компаний. Протекционизм в виде преференций для европейских

компаний проявляется, если на рынке конкурируют американские компании, а сделка экономической концентрации дает европейским компаниям преимущество в конкурентной борьбе.

Тем не менее, на более широкой выборке (слияния, которые рассматривала Европейская комиссия в период между 1990 и 2014 годами) (Bradford et al., 2018) не находят значимых различий в решениях по сделкам экономической концентрации с участием компаний из разных стран. При этом авторы утверждают, что ожидания компаний, которые верили в наличие у Европейской комиссии протекционизма, могли привести к тому, что часть сделок отклонялись самими компаниями еще до обращения в антимонопольный орган, а в тех, что в итоге заявлялись, компании несли более высокие издержки при подготовке документов (для минимизации рисков отклонения ходатайства) по сравнению с общественно оптимальным. Кроме того, если антимонопольный орган ошибочно обвиняют в протекционизме, то представители ведомства могут нести дополнительные издержки времени и ресурсов на проверку сделок с участием иностранных компаний, а также может возникнуть риск излишне мягкого регулирования в отношении зарубежных участников рынка, что также отрицательно сказывается на общественном благосостоянии.

Одна из причин дискуссии о наличии цифрового протекционизма в действиях Европейской комиссии – различие в целях антимонопольного регулирования в США и Европейском союзе. (Lancieri, 2019) утверждает, что в то время как конкурентная политика Европейского союза направлена в том числе на защиту потребителей (в части персональных данных), антимонопольное регулирование США напротив исходит из идеи экономической эффективности – в связи с этим различием появляется расхождение в решениях относительно необходимости регулировать деятельность цифровых гигантов. В результате регулирование деятельности лидеров цифровых рынков может казаться более строгим в Европейском союзе.

Цифровой протекционизм в отношении компаний GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft) может также принимать классические формы: например, в 2018 году в Европейском союзе обсуждался (Cory, 2019) вопрос о введении специального налога на цифровые услуги (digital services tax, DST). Это регулирование предполагало 2 части: введение налога в размере 3% от выручки крупных компаний (выручка более \$850 млн, а также более \$55 млн, которые компания получает от сбора и продажи ПД (или услуг на их основе) граждан Европейского союза), а также специальный налог на собранные данные европейских пользователей. Хотя данная инициатива не была принята, такого рода заявления могут встретить ответную реакцию со стороны других национальных юрисдикций. В то же время в Индонезии был введен дополнительный налог на импорт цифровых продуктов: музыку, которую можно загрузить через интернет, электронные книги и программное обеспечение (McKenzie, 2018). Индия и ЮАР также выражают заинтересованность в аналогичном регулировании (Cory, 2019).

Заключение

Среди основных рисков применения инструментов цифрового протекционизма в контексте развития конкуренции на цифровых рынках можно выделить следующие:

– интервенции регулятора в процесс функционирования цифровых рынков снижают стимулы участников рынка к оптимизации механизмов сбора и обработки персональных данных (особенно на фоне отставания компетенций регулятора от технологического развития

цифровых рынков) – в результате могут снизить инвестиции компаний в новые технологии и качество товаров и услуг;

– издержки прохождения административных процедур проверки обрабатываемых компанией данных отвлекают экономические и временные ресурсы, что для субъектов МСП с высокой вероятностью приведет к их вытеснению с мирового рынка, в итоге укрепив рыночную власть цифровых гигантов. Также такие издержки могут стать дополнительным барьером входа на рынок – и в результате новые компании не смогут войти на рынок;

– при регулировании глобальных потоков данных может возникнуть или усилиться проблема гармонизации стандартов/заключения двусторонних соглашений о взаимном признании стандартов сбора, обработки и хранения персональных данных (несовпадение стандартов, по сути, представляет собой двойное обременение трансграничных компаний);

– при несовпадении стандартов обработки данных, изменении регулирования в сторону усложнения процесса сбора, хранения и обработки данных может произойти консолидация рыночной власти в руках крупных центров обработки данных, что связано с возможностью таких компаний получать экономию на масштабе и быстрее накапливать компетенции, в результате чего на место монополий цифровых компаний могут прийти монополии инфраструктурных объектов для сбора и обработки данных – ЦОД;

– цифровой протекционизм ограничен тем, что предложение услуг отечественных ЦОД недостаточно для удовлетворения спроса (в границах Российской Федерации), поэтому крупные иностранные компании могут войти на соответствующие рынки в границах РФ, а при отмене регулирования появляется риск вытеснения такими компаниями российских игроков;

– если для российских компаний оптимальным решением было хранение данных на серверах, расположенных за пределами РФ, то в результате введения локализации данных может также произойти снижение эффективности отечественных компаний в результате отвлечения ресурсов на соблюдение требований к процессу сбора и обработки персональных данных и снижения конкурентного давления со стороны импорта.

Отраслевые и антимонопольные регуляторы должны учитывать перечисленные риски при принятии решения о необходимости использования мер цифрового протекционизма в экономической политике.

Помимо аргументов выбора режима цифрового протекционизма, касающихся национальной безопасности, наиболее распространенной причиной использования механизмов защиты национальных рынков является поддержка отечественных компаний в сфере информационных технологий. Такого рода стремление ограничить конкуренцию со стороны зарубежных компаний через установление административных и технологических барьеров трансграничных перетоков данных имеет негативные последствия с точки зрения общественного благосостояния, так как информация является не только товаром, но и услугой. Сервисы, построенные на сборе и обработке персональных данных, включают широкий спектр финансовых, страховых, медицинских, образовательных и иных потребительских услуг. В связи с чем регуляторный режим в отношении Big Data затрагивает значительную часть экономических процессов, что необходимо учитывать при проектировании мер защиты персональных данных и выборе методов регулирования деятельности цифровых компаний. Соблюдение баланса между интересами пользователей (субъектов персональных данных) и сохранением стимулов

к инновационному развитию участников цифровых рынков (в условиях конкуренции) должно стать основной задачей как отраслевых регуляторов, так и антимонопольных ведомств.

Список литературы

Авдашева С.Б., Шаститко А.Е. Промышленная и конкурентная политика: проблемы взаимодействия и уроки для России // Вопросы экономики. 2003. № 9. С. 18–32.

Шаститко А. Е., Маркова О.А., Мелешкина А.И., Морозов А.Н. Ценообразование на основе больших данных: предметное поле проблемы // Вестн. Моск. ун-та. Серия 6: Экономика. 2020. № 6. С. 3–22.

Шаститко А.Е. Промышленная и конкурентная политика: от теории к практике взаимодействия // Журнал Новой экономической ассоциации. 2014. № 2. С. 205–209.

Шаститко А.Е., Мелешкина А.И., Маркова О.А. Триада регулирования рынков: антитраст, промышленная политика и протекционизм на рынке оптического волокна // Управление. 2021. № 1. С. 47–61.

Aaronson S. What are we talking about when we talk about digital protectionism? // World Trade Review. 2019. № 4. P. 541–577.

Aktas N., Bodt E., Roll R. Is European M&A regulation protectionist? // The Economic Journal. 2007. № 522. P. 1096–1121.

Bergman M., Jakobsson M., Razo C. An econometric analysis of the European Commission's merger decisions // International Journal of Industrial Organization. 2005. № 9–10. P. 717–737.

Bradford A., Jackson R, Zytneck J. Is EU merger control used for protectionism? An empirical analysis // Journal of Empirical Legal Studies. 2018. № 1. P. 165–191.

Curnin P. United States Antitrust Law and Industrial Policy: International Joint Ventures and Global Competition After GM-Toyota // Fordham International Law Journal. 1985. № 2. P. 257–294.

Gabaix X. Behavioral inattention // Handbook of Behavioral Economics: Applications and Foundations. 2019. № 2. P. 261–343.

Lancieri F. M. Digital protectionism? Antitrust, data protection, and the EU/US transatlantic rift // Journal of Antitrust Enforcement. 2019. № 1. P. 27–53.

Lindsay A., Lecchi E., Williams G. Econometrics study into European Commission merger decisions since 2000 // European Competition Law Review. 2003. № 12. P. 673–682.

Ordovery J. Conflicts of Jurisdiction: Antitrust and Industrial Policy // Law and Contemporary Problems. 1987. № 50. P. 165–177.

Ozden C. International Dimensions of Competition Policies // Revue économique. 2005. № 6. P. 1413–1442.

Yalcintas A., Alizadeh N. Digital protectionism and national planning in the age of the internet: the case of Iran // Journal of Institutional Economics. 2020. № 4. P. 519–536.

Синицина Ю. Рынок ЦОД 2021: спрос превышает предложение, 2021. [Электронный ресурс]. URL: <https://ru-bezh.ru/kompanii-i-ryinki/news/21/01/29/ryinok-czod-2021-spros-prevyishaet-predlozhenie> (дата обращения: 07.06.2021).

Aaronson S. Digital Protectionism? Or Label the U.S. Government Uses to Criticize Policy It Doesn't Like?, 2016. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cfr.org/blog/digital-protectionism-or-label-us-government-uses-criticize-policy-it-doesnt> (дата обращения: 07.06.2021).

Bauer M., Hosuk LM., Van der Marel E., Verschelde B. Data localisation in Russia: A self-imposed sanction, 2015. [Электронный ресурс]. URL: <http://hdl.handle.net/10419/174795> (дата обращения: 07.06.2021).

Bauer M., Hosuk LM., Van der Marel E., Vershelde B. The costs of data localisation: Friendly fire on economic recovery, 2014. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/174726/1/ecipe-op-2014-3.pdf> (дата обращения: 07.06.2021).

Cory N. The Ten Worst Digital Protectionism and Innovation Mercantilist Policies, 2019. [Электронный ресурс]. URL: https://www.researchgate.net/publication/333292502_The_Ten_Worst_Digital_Protectionism_and_Innovation_Mercantilist_Policies_of_2018 (дата обращения: 07.06.2021).

Ezell S., Atkinson R. The good, the bad, and the ugly (and the self-destructive) of innovation policy: A policymaker's guide to crafting effective innovation policy, 2010. [Электронный ресурс]. URL: <https://innovationmanagement.se/wp-content/uploads/2011/03/2010-good-bad-ugly.pdf> (дата обращения: 07.06.2021).

Ezell S., Atkinson R., Wein M. Localization barriers to trade: Threat to the global innovation economy, 2013. [Электронный ресурс]. URL: <https://itif.org/publications/2013/09/25/localization-barriers-trade-threat-global-innovation-economy> (дата обращения: 07.06.2021).

Gannes L. Obama Says Europe's Aggressiveness Toward Google Comes From Protecting Lesser Competitors, 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vox.com/2015/2/13/11559038/obama-says-europes-aggressiveness-towards-google-comes-from> (дата обращения: 07.06.2021).

Heidt F. The harms of forced data localization, 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.leviathansecurity.com/blog/the-harms-of-forced-data-localization> (дата обращения: 07.06.2021).

Lorenzo P., Padilla J., Requejo A. Consumer Preferences for Personal Data Protection in Social Networks: A Choice Modelling Exercise, 2020. [Электронный ресурс]. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3716206 (дата обращения: 07.06.2021).

McKenzie B. Intangible Goods are Now Subject to Import Duty, 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=62ccbb8f-0c7b-4c5b-987c-54f650219305> (дата обращения: 07.06.2021).

Mishra N. Data localization laws in a digital world: Data protection or data protectionism?, 2015. [Электронный ресурс]. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2848022 (дата обращения: 07.06.2021).

Scott M. Antitrust and Other Inquiries in Europe Target U.S. Tech Giants, 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nytimes.com/2015/04/03/technology/europe-regulators-apple-google-facebook.html> (дата обращения: 07.06.2021).

Sokol D. Tensions between Antitrust and Industrial Policy, 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1762&context=facultypub> (дата обращения: 07.06.2021).

United States Chamber of Commerce The economic importance of getting data protection right: Protecting Privacy, Transmitting Data, Moving Commerce, 2013. [Электронный ресурс]. URL: https://www.uschamber.com/sites/default/files/documents/files/020508_Economic_Importance_Final_Revised_lr.pdf (дата обращения 07.06.2021).

Van der Marel E. Disentangling the flows of data: Inside or outside the multinational company?, 2015. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/174734/1/ecipe-op-2015-07.pdf> (дата обращения: 07.06.2021).

DIGITAL PROTECTIONISM: MYTH OR REALITY?

Olga A. Markova
Teaching Assistant,
Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics;
Junior Researcher, RANEPА², CSCER³
(Moscow, Russia)

Anna I. Meleshkina
Teaching Assistant,
Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics;
Researcher, RANEPА, CSCER
(Moscow, Russia)

Abstract

Many governments continue or even return to protectionism, with a special influence on digital protectionism that has emerged in the era of digital development. Compared to the traditional protectionism the digital one usually differs due to the expansive growth of digital companies and the enormous amounts of data they gather. The authors focus on the two main elements of digital protectionism – a regulatory regime that creates barriers to cross-border data transfer and benefits in antitrust legislation in respect of internal companies. The purpose of the article is to identify the risks of applying special regulation of personal data protection and using antitrust policy to regulate digital companies functioning as means of protectionism. The analysis includes two stages: comparing of personal data protection and digital protectionism aims, assessing the protectionism motives within the framework of antitrust regulation. Based on the results of the study the authors come to the conclusion that industrial and antitrust regulators should take into account the risks of implementing digital protectionism to the competition.

Keywords: digital protectionism, competition policy, personal data, data localization, digital companies.

JEL: L4, L86.

For citation: Markova, O.A., Meleshkina, A.I. (2021), Digital Protectionism: Myth or Reality? Scientific Research of Faculty of Economics. Electronic Journal, vol. 13, no. 2, pp. 26-40. DOI: 10.38050/2078-3809-2021-13-2-26-40

² Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration

³ Center for Studies of Competition and Economic Regulation

References

Avdasheva S.B., Shastitko A.E. Promyshlennaya i konkurentnaya politika: problemy vzaimodeystviya i uroki dlya Rossii [Industrial and Competition Policy: The Issue of Interrelation and Lessons for Russia]. Voprosy ekonomiki [Economic issues]. 2003. № 9. P. 18–32. (In Russian).

Shastitko A.E., Markova O.A., Meleshkina A.I., Morozov A.N. Tsenoobrazovanie na os-nove bol'shikh dannykh: predmetnoe pole problemy [Big Data Pricing: The Subject Field of the Problem]. Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika [Moscow University Bulletin. Series 6: Economics]. 2020. № 6. P. 3–22. (In Russian).

Shastitko A.E. Promyshlennaya i konkurentnaya politika: ot teorii k praktike vzaimodeystviya [Industrial and Competition Policy: From Theory to Practice of Interaction]. Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii [The Journal of the New Economic Association]. 2014. № 2. P. 205–209. (In Russian).

Shastitko A.E., Meleshkina A.I., Markova O.A. Triada regulirovaniya rynkov: antitrust, promyshlennaya politika i protektsionizm na rynke opticheskogo volokna [The Triad of Market Regulation: Antitrust, Industrial Policy and Protectionism in the Optical Fiber Market]. Upravlenets [The Manager]. 2021. № 1. P. 47–61. (In Russian).

Aaronson S. What are we talking about when we talk about digital protectionism? World Trade Review. 2019. № 4. P. 541–577.

Aktas N., Bodt E., Roll R. Is European M&A regulation protectionist? The Economic Journal. 2007. № 522. P. 1096–1121.

Bergman M., Jakobsson M., Razo C. An econometric analysis of the European Commission's merger decisions. International Journal of Industrial Organization. 2005. № 9–10. P. 717–737.

Bradford A., Jackson R., Zytnick J. Is EU merger control used for protectionism? An empirical analysis. Journal of Empirical Legal Studies. 2018. № 1. P. 165–191.

Curnin P. United States Antitrust Law and Industrial Policy: International Joint Ventures and Global Competition After GM-Toyota. Fordham International Law Journal. 1985. № 2. P. 257–294.

Gabaix X. Behavioral inattention. Handbook of Behavioral Economics: Applications and Foundations. 2019. № 2. P. 261–343.

Lancieri F. M. Digital protectionism? Antitrust, data protection, and the EU/US transatlantic rift. Journal of Antitrust Enforcement. 2019. № 1. P. 27–53.

Lindsay A., Lecchi E., Williams G. Econometrics study into European Commission merger decisions since 2000. European Competition Law Review. 2003. № 12. P. 673–682.

Ordovery J. Conflicts of Jurisdiction: Antitrust and Industrial Policy. Law and Contemporary Problems. 1987. № 50. P. 165–177.

Ozden C. International Dimensions of Competition Policies. Revue économique. 2005. № 6. P. 1413–1442.

Yalcintas A., Alizadeh N. Digital protectionism and national planning in the age of the internet: the case of Iran. Journal of Institutional Economics. 2020. № 4. P. 519–536.

Sinitsina Yu. Rynok TsOD 2021: spros prevyshaet predlozhenie [Data center market 2021: demand exceeds supply], 2021. Available at: <https://ru-bezh.ru/kompanii-i-ryinki/news/21/01/29/ryinok-czod-2021-spros-prevyishaet-predlozhenie> (Accessed: 07.06.2021). (In Russian).

Aaronson S. Digital Protectionism? Or Label the U.S. Government Uses to Criticize Policy It Doesn't Like?, 2016. Available at: <https://www.cfr.org/blog/digital-protectionism-or-label-us-government-uses-criticize-policy-it-doesnt> (Accessed: 07.06.2021).

Bauer M., Hosuk LM., Van der Marel E., Vershelde B. Data localisation in Russia: A self-imposed sanction, 2015. Available at: <http://hdl.handle.net/10419/174795> (Accessed: 07.06.2021).

Bauer M., Hosuk LM., Van der Marel E., Vershelde B. The costs of data localisation: Friendly fire on economic recovery, 2014. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/174726/1/ecipe-op-2014-3.pdf> (Accessed: 07.06.2021).

Cory N. The Ten Worst Digital Protectionism and Innovation Mercantilist Policies, 2019. - Available at: https://www.researchgate.net/publication/333292502_The_Ten_Worst_Digital_Protectionism_and_Innovation_Mercantilist_Policies_of_2018 (Accessed: 07.06.2021).

Ezell S., Atkinson R. The good, the bad, and the ugly (and the self-destructive) of innovation policy: A policymaker's guide to crafting effective innovation policy, 2010. Available at: <https://innovationmanagement.se/wp-content/uploads/2011/03/2010-good-bad-ugly.pdf> (Accessed: 07.06.2021).

Ezell S., Atkinson R., Wein M. Localization barriers to trade: Threat to the global innovation economy, 2013. Available at: <https://itif.org/publications/2013/09/25/localization-barriers-trade-threat-global-innovation-economy> (Accessed: 07.06.2021).

Gannes L. Obama Says Europe's Aggressiveness Toward Google Comes From Protecting Lesser Competitors, 2015. Available at: <https://www.vox.com/2015/2/13/11559038/obama-says-europes-aggressiveness-towards-google-comes-from> (Accessed: 07.06.2021).

Heidt F. The harms of forced data localization, 2015. Available at: <https://www.leviathansecurity.com/blog/the-harms-of-forced-data-localization> (Accessed: 07.06.2021).

Lorenzo P., Padilla J., Requejo A. Consumer Preferences for Personal Data Protection in Social Networks: A Choice Modelling Exercise, 2020. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3716206 (Accessed: 07.06.2021).

McKenzie B. Intangible Goods are Now Subject to Import Duty, 2018. Available at: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=62ccbb8f-0c7b-4c5b-987c-54f650219305> (Accessed: 07.06.2021).

Mishra N. Data localization laws in a digital world: Data protection or data protectionism?, 2015. Available at: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2848022 (Accessed: 07.06.2021).

Scott M. Antitrust and Other Inquiries in Europe Target U.S. Tech Giants, 2015. Available at: <https://www.nytimes.com/2015/04/03/technology/europe-regulators-apple-google-facebook.html> (Accessed: 07.06.2021).

Sokol D. Tensions between Antitrust and Industrial Policy, 2015. Available at: <https://scholarship.law.ufl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1762&context=facultypub> (Accessed: 07.06.2021).

United States Chamber of Commerce The economic importance of getting data protection right: Protecting Privacy, Transmitting Data, Moving Commerce, 2013. Available at: https://www.uschamber.com/sites/default/files/documents/files/020508_EconomicImportance_Final_Revised_Ir.pdf (Accessed: 07.06.2021).

Van der Marel E. Disentangling the flows of data: Inside or outside the multinational company?, 2015. Available at: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/174734/1/ecipe-op-2015-07.pdf> (Accessed: 07.06.2021).