

Антимонопольное  
регулирование двусторонних  
рынков: постановка проблемы



## Обзор новостей

### Закупки и торги

Торги в электронной форме. Минэкономразвития России разработало концепцию единого законопроекта о торгах, согласно которому все торги будут поэтапно перенесены на электронные площадки, список которых будет утвержден Правительством Российской Федерации. Предполагается, что на базе сайта [torgi.gov.ru](http://torgi.gov.ru) появится единая информсистема о торгах, связанная с электронными площадками. Контроль процедуры торгов и ведение Единого реестра недобросовестных участников возлагается на ФАС России. Параллельно с указанной инициативой ФАС России предлагает предусмотреть возможность проводить торги по переходу прав владения (пользования) на государственное (муниципальное) имущество в электронной форме. На федеральном портале [regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru) размещен проект соответствующего документа<sup>1</sup> об изменениях в приказ ФАС России от 10 февраля 2010 г. № 67 в части, касающейся проведения конкурсов или аукционов в электронной форме посредством электронных площадок с учетом особенностей в части внесения задатков, направления заявок и ценовых предложений, составления протоколов и подписания договоров по результатам проведения конкурсов, или признания их несостоявшимися.

Приоритет отечественных товаров и услуг. Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2016 г. № 925 установлен приоритет товаров и услуг российского происхождения, работ, услуг, выполняемых, оказываемых российскими лицами, при осуществлении закупок по отношению к аналогичным иностранным. Оценка и сопоставление заявок на участие в закупке, которые содержат предложения о поставке российских товаров и услуг, производится по предложенной в указанных заявках цене договора, сниженной на 15%, при этом договор заключается по цене договора, предложенной участником в заявке на участие в закупке. Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 22 августа 2016 г. № 832 ограничивается допуск отдельных видов пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Согласно постановлению заказчик отклоняет от участия в конкурентных способах определения поставщиков все заявки на участие, содержащие предложения о поставке пищевых продуктов, происходящих из иностранных государств (за исключением государств — членов Евразийского экономического союза), при условии, что на участие подано не менее 2 удовлетворяющих требованиям заявок.

---

<sup>1</sup> <http://regulation.gov.ru/projects#npa=51038>.

### **Закон о торговле**

Разъяснения к Закону о торговле. ФАС России подготовила разъяснения<sup>2</sup>, касающиеся новых правил осуществления торговой деятельности, вступивших в силу с 15 июля 2016 г. Договоры, заключенные до этой даты, останутся действительными, и их условия не нужно будет приводить в соответствие с новыми правилами до 1 января 2017 г. По новым правилам хозяйствующий субъект, организовавший торговую сеть, обязан размещать информацию об условиях отбора контрагента для заключения договора поставки и о существенных условиях такого договора на своем сайте. Данный способ информирования является безальтернативным. Размер вознаграждения, который выплачивает поставщик за то, что хозяйствующий субъект приобрел у него продовольственные товары, вместе с оплатой услуг по продвижению не должен превышать 5% цены приобретенных продовольственных товаров. Кроме того, в новой редакции Закона о торговле определено понятие «услуги по продвижению товаров» и уточнено понятие «торговая сеть».

### **Активная конкурентная политика**

Антимонопольный комплаенс. ФАС России разработала законопроект<sup>3</sup>, предусматривающий закрепление понятия и основных элементов системы антимонопольного комплаенса. Законопроект содержит ряд поощрительных норм для компаний. Так, внедрение системы предупреждения нарушений антимонопольного законодательства до момента совершения таких правонарушений является основанием для смягчения административной ответственности. Размер штрафа может быть уменьшен на 1/8 разности максимального и минимального штрафа, предусмотренного за совершение такого правонарушения. На ряд субъектов возлагается не право, а обязанность по внедрению системы антимонопольного комплаенса. К таким субъектам относятся госкорпорации и государственные компании; компании, являющиеся субъектами естественных монополий; организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности; ГУП, МУП и автономные учреждения; хозяйственные общества, в уставном капитале которых доля участия государства в совокупности превышает 50%. Указанные субъекты обязаны разработать и принять внутренние акты для организации системы внутреннего обеспечения соответствия требованиям антимонопольного законодательства до 1 января 2017 г. Невыполнение данного требования влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 тыс. до 20 тыс. рублей; на юридических лиц — от 30 тыс. до 50 тыс. рублей.

<sup>2</sup><http://fas.gov.ru/documents/documentdetails.html?id=14793>

<sup>3</sup><http://regulation.gov.ru/projects/List/AdvancedSearch#npa=50178>

## В фокусе

# Антимонопольное регулирование двусторонних рынков: постановка проблемы

*Развитие ИТ-сектора и платформ, таких как платежные системы, аукционные дома, интернет-поисковики, операционные системы, видеоигры и др., ставит перед законодателями и органами, осуществляющими правоприменение, много новых вопросов. В рамках бюллетеня изучен международный опыт антимонопольного регулирования двусторонних рынков, а также представлены спорные вопросы правоприменения на базе анализа кейсов зарубежных антимонопольных ведомств.*

Появление новых форм организации и сфер бизнеса в экономике требует адекватного применения государственной политики в этих областях, особенно конкурентной политики. Рынки, связанные с информационными технологиями, представляют собой особый предмет и ставят специфические вопросы и проблемы для регуляторов, производителей, дистрибьюторов и потребителей. Инновации являются ключевым аспектом соперничества между технологическими компаниями. Подобные рынки являются динамичными: новые идеи вытесняют преобладавшие ранее технологии, и потребители переключаются на новые, более быстрые и удобные продукты. Фундаментальные принципы антимонопольной политики тем не менее применимы и к таким новейшим отраслям<sup>4</sup>.

## ИТ-рынки и двусторонние платформы

Рынки, связанные с информационными технологиями, играют существенную роль в экономике. Так, в 2014 году в России валовая добавленная стоимость деятельности 68 тыс. организаций ИТ-отрасли составила 446 млрд. рублей, или 0,7% ВВП<sup>5</sup>. Валовая добавленная стоимость деятельности организаций сектора контента и СМИ<sup>6</sup> в России составила 248 млрд. рублей, или 0,4% ВВП<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Competition Guidance: <https://www.ftc.gov/tips-advice/competition-guidance/industry-guidance/technology>.

<sup>5</sup> Расчеты Института статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ по данным Росстата.

<sup>6</sup> Издательская деятельность, деятельность, связанная с производством, прокатом и показом фильмов, деятельность в области радиовещания и телевидения, деятельность информационных агентств.

<sup>7</sup> Показатели деятельности организаций сектора контента и СМИ рассчитаны ИСИЭЗ НИУ ВШЭ на основе данных Статистического регистра, федеральных статистических наблюдений Росстата,

На таких рынках конкуренция носит динамический характер, где ключевую роль играют продуктовые и процессные инновации, а также имеет место двусторонняя (и со стороны предложения и со стороны спроса) экономия на масштабе. В связи с этим на ИТ-рынках фактор цены и уровень концентрации имеют меньшее значение для оценки конкуренции и степени рыночной власти, чем факторы потенциальной конкуренции и уровня мощностей компаний. Такие рынки связаны с множеством трудностей для анализа в целях антимонопольной политики. Динамичность развития технологий и возможность входа новых участников на рынок приводит к тому, что понятие рыночной власти на таком рынке становится неустойчивым.

Можно выделить три главных отличия рынков, связанных с информационными технологиями, от более традиционных с точки зрения осуществления антимонопольной политики:

- *динамичность*. Связана со значимостью инноваций для деятельности компании на рынке. На динамичном рынке возможность компании предложить новый и усовершенствовать существующий продукт имеет столь же значимый эффект для результатов ее деятельности, как и возможность производить и продавать продукцию по более низкой цене;
- *модульность*. Связана с сильной взаимодополняемостью производства или потребления: операционные системы строго комплементарны персональным компьютерам, музыкальные онлайн магазины — смартфонам, смартфоны — социальным сетям. Это создает потребность совместимости продуктов. Конкуренция на таких рынках имеет место как внутри одной платформы (между HTC и Samsung за преимущество на платформе Android), так и между операционными системами (между Android и iOS);
- *эффекты со стороны спроса*. Связаны с сетевым эффектом, когда ценность продукта для потребителя повышается с увеличением числа потребителей данного продукта. Взаимосвязь между уровнем конкуренции и благосостоянием потребителя на таких рынках сложнее, чем на традиционных рынках.

Одним из примеров таких новых типов рынков, ставящих новые вызовы перед антимонопольной политикой, являются двусторонние рынки. Такие рынки зачастую не могут функционировать иначе как в формате платформ. Это характерно, например, для таких сфер, как:

---

годовых данных Росстата по валовой добавленной стоимости в детализированной разработке по видам экономической деятельности, опубликованных по состоянию на 1 декабря 2015 г.

- СМИ, где посредством платформы в виде телевизионного канала либо издания взаимодействуют зрители (читатели) и рекламодатели;
- видеоигры, где посредством платформы в форме игровой консоли взаимодействуют игрок и разработчик игр;
- интернет-аукционы, где через интернет-платформу, такую как eBay, встречаются покупатели и продавцы;
- безналичные платежи, где посредством платежной системы осуществляется взаимодействие между держателем банковской карты и продавцом товаров и услуг, и др.

В настоящее время достаточно часто можно столкнуться с ситуацией, когда продукт предоставляется группе потребителей бесплатно. Объяснение мотива коммерческой фирмы создавать бесплатный продукт для потребителя (как, например, приложения для мобильных устройств или интернет-браузеры) без попытки навязывания другого, платного продукта состоит в наличии двусторонних сетевых эффектов. Так, держатели карт выбирают ту платежную систему, карты которой принимает большое число торговцев; торговцы, в свою очередь, принимают карты тех платежных систем, у которых много держателей карт. Покупатели игровых платформ больше ценят ту платформу, для которой выпущено больше игр, в то время как разработчики игр создают их для тех платформ, где больше пользователей.

Наличие подобных перекрестных сетевых эффектов приводит к проблеме выхода на рынок новой платформы и привлечения на каждую из ее сторон достаточного числа пользователей. Для решения этой проблемы платформы используют инструмент установления для одной из сторон рынка нулевой цены на предлагаемый продукт, либо цены ниже переменных издержек. Так, читателей и зрителей СМИ привлекает контент, который платформа предоставляет бесплатно или за небольшую плату, в то время как доход платформа получает от рекламодателей, которые приходят на платформу, если у нее достаточно широкая аудитория<sup>8</sup>.

Двусторонние платформы зачастую конкурируют с традиционными фирмами. Например, такая платформа, как eBay, конкурирует с традиционными магазинами, где потенциальный покупатель встречается напрямую не с производителем (поставщиком) товара, а лишь с продавцом в магазине.

Платформами являются центры занятости, аукционные дома, брокерские услуги недвижимости, финансовые обмены ценными бумагами. В качестве платформ могут

---

<sup>8</sup> Шаститко А.Е., Паршина Е.Н. Рынки с двусторонними сетевыми эффектами: спецификация предметной области // Современная конкуренция. 2016. Т. 10. С. 5–18.

быть рассмотрены также такие традиционные виды бизнеса, как центры занятости и глобальные туристические системы бронирования (таблица 1).

Таблица 1

**Примеры двусторонних платформ**

№	Платформы	Субсидируемая сторона	Субсидирующая сторона
1	Платежные системы	Держатели карт	Торговцы
2	Видеоигры	Игроки	Разработчики игр
3	Центры занятости	Соискатели	Работодатели
4	Аукционные дома	Покупатели	Продавцы
5	Брокерские услуги (страхование и недвижимость)	Арендаторы	Владельцы
6	Глобальные системы бронирования	Туристические агентства	Туристические сервисы (авиаперевозки, отели)
7	СМИ	Читатели/зрители	Рекламодатели
8	Программы и приложения	Разработчики программ и приложений	Пользователи

*Источник: составлено Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации.*

Однако существует тенденция расширительной трактовки понятия двустороннего рынка, которая приводит к включению в него деятельности торговых центров, розничных сетей и различного рода агрегаторов, как, например, сервис такси. В то же время такая расширенная трактовка приводит к размытию понятия и затруднениям в использовании концепции двусторонних рынков со стороны антимонопольного регулятора.

Не следует путать двусторонние платформы с организациями-посредниками. Ключевое отличие между ними заключается в том, что платформы предоставляют группам пользователей возможность взаимодействовать друг с другом напрямую, в отличие от организаций-посредников. Одним из примеров посредничества являются современные форматы торговли (розничные сети), когда покупатель действительно не взаимодействует с поставщиком (производителем) товара. Впрочем, так же и с розничной сетью: при покупке можно лишь получить информацию о товаре, а договориться в частном порядке о скидке, например, на объем, на способ оплаты нельзя.

Своего рода посредниками выступают и различные агрегаторы. Можно выделить две ключевые характеристики, вследствие которых агрегаторы не могут восприниматься как двусторонние рынки:

- пользователи на обеих сторонах действуют на основе рыночной стоимости оказываемой услуги или товара. Нельзя выделить субсидируемую сторону пользователей, которая получает продукт бесплатно или ниже издержек;
- зачастую те сферы деятельности, где в настоящее время появляются агрегаторы, существовали и ранее, до их появления. Агрегаторы в этом смысле выступают как средство повышения производительности и оптимизации сферы деятельности.

Примером агрегаторов является сервис такси. По данным исследования Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации<sup>9</sup>, за период с 2010 по 2014 год количество автомобилей в индустрии такси выросло более чем на 20%. На рынке произошли качественные изменения в связи с повышением производительности труда в сфере такси из-за подключения современных логистических комплексов, применяемых операторами услуг в сфере такси (агрегаторами), а также повышением доступности и привлекательности услуги по всем основным параметрам. За указанный период рост объема рынка составил более 85%. Переход на внешние онлайн сервисы изменил механизм распределения заказов, повысив его эффективность за счет доступа всех заказов ко всем доступным автомобилям. Также за счет оптимизации внутренних затрат на колл-центры и диспетчеризацию, а также сокращения холостого хода, времени простоя и затрат на бензин сократилась себестоимость поездки.

### **Законодательное регулирование: качество информации и защита персональных данных**

Законодательство не успевает реагировать на развитие технологий и появление новых общественных отношений, которые возникают благодаря интернет-сервисам. Существует ряд отраслевых законов, так или иначе затрагивающих сферу двусторонних рынков. Так, деятельность розничных сетей регулируется в первую очередь Федеральным законом от 28 декабря 2009 г. № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации». Программные продукты охраняются авторским правом согласно Гражданскому

---

<sup>9</sup> Исследование Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации «Анализ сегмента такси на рынке городского пассажирского транспорта» // <http://ac.gov.ru/files/content/8176/issledovanie-ac-taksi-pdf.pdf>.

кодексу Российской Федерации (часть четвертая) от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ. Турагентская и туроператорская деятельность регулируется Федеральным законом от 24 ноября 1996 г. № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» и др. Однако отраслевое законодательство регулирует в первую очередь деятельность посредников, в то время как по многим направлениям, касающимся двусторонних платформ, наблюдается наличие пробелов в правовом поле, проявляющихся либо в полном отсутствии законодательного регулирования, либо его фрагментарности.

### Качество информации

Так, важным вопросом является проблема проверки качества товаров и услуг, которые попадают на платформу в виде, например, электронной торговой площадки или аукционных домов. Платформа, не являясь непосредственным продавцом или производителем продукта, зачастую не контролирует качество и добросовестность подгружаемых на платформу предложений. В связи с данной проблемой возникла следующая инициатива.

Согласно Федеральному закону от 23 июня 2016 г. № 208-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» с 1 января 2017 г. ужесточаются требования к новостным агрегаторам в Интернете. Установлено, что владелец новостного агрегатора на русском языке, доступ к которому в течение суток составляет более миллиона пользователей, обязан проверять достоверность распространяемых общественно значимых сведений до их распространения и незамедлительно прекратить распространение недостоверных сведений на основании предписания Роскомнадзора.

Роскомнадзор будет вести реестр новостных агрегаторов, организовывать мониторинг соответствующих информационных ресурсов. За нарушение указанных требований предусмотрена административная ответственность. Неисполнение владельцем агрегатора предписаний Роскомнадзора о прекращении распространения новостной информации влечет наложение административного штрафа на граждан в размере до 100 тыс. рублей, на юридических лиц — до 1 млн. рублей.

Таким образом, можно признать наличие запроса на выстраивание законодательного регулирования таких новых сфер, по крайней мере в части надлежащего информирования пользователей сервиса о его сути и пределах ответственности

платформы или агрегатора, а также осуществления необходимых мер проверки контрагентов.

### Защита персональных данных

В связи с развитием интернет-технологий во всем мире все чаще на повестке дня встает вопрос о защите персональных данных, в том числе пользователей различных онлайн платформ, которые можно отнести к двусторонним рынкам.

В России был принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 242-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка обработки персональных данных в информационно-телекоммуникационных сетях», согласно которому компании, работающие с персональными данными граждан России, должны размещать серверы с ними на территории России.

Данные требования особое значение имеют для деятельности различных онлайн платформ, особенно международных глобальных систем бронирования билетов (GDS-системы), которыми пользуется многие экономические агенты в России. Наибольшей популярностью в России пользуются Amadeus, Travelport-Galileo, Sabre, Gabriel<sup>10</sup>.

Кроме того, в публичном поле все чаще встречаются требования разъяснить, каким образом хранятся и используются персональные данные для рекламы, рассчитанной на определенную целевую аудиторию. В настоящее время в законодательном поле присутствует множество пробелов, касающихся подобных вопросов.

### *Антимонопольное регулирование в сфере двусторонних рынков<sup>11</sup>*

Решения антимонопольных ведомств могут как оказывать стимулирующее воздействие на поведение хозяйствующих субъектов, так и сдерживать их развитие. Особенности двусторонних рынков накладывают определенные ограничения и требуют новых подходов с точки зрения экономического анализа для целей применения антимонопольного законодательства: от определения рынка к определению состава его участников и до выявления барьеров входа и оснований для квалификации поведения на рынке участников, контролирующей платформы.

При рассмотрении вопроса о злоупотреблении доминирующим положением со стороны хозяйствующего субъекта ключевым моментом является определение границ рынка,

---

<sup>10</sup> Газизов Р.Р. Теоретико-методологические основы правовой защиты персональных данных в Российской Федерации и за рубежом // Юридический мир. 2015. № 7. С. 39–41.

<sup>11</sup> В разделе использованы идеи работы: Шаститко А.Е., Паршина Е.Н. Особенности защиты конкуренции на двусторонних рынках // Закон. 2016. № 2.

и в первую очередь продуктового. Основной набор инструментов для исследования рынков в целях антимонопольной политики сосредоточен в приказе ФАС России от 28 апреля 2010 г. № 220 «Об утверждении Порядка проведения анализа состояния конкуренции на товарном рынке»(далее — Порядок-220).

Определение границ рынка требуется не только для установления самого факта правонарушения, но и для вынесения решения о назначении санкций, особенно определения размера административного взыскания в виде штрафа (согласно нормам статьи 14.31 КоАП РФ). В случае отсутствия ясных критериев для определения границ рынка результатом могут становиться ошибки правоприменения.

Указанные особенности рынков с двусторонними сетевыми эффектами ставят на повестку дня вопрос о применимости норм Порядка-220 по всему перечню этапов анализа рынка к двусторонним рынкам.

От качества проведения анализа рынка — того, насколько широко или узко определены продуктовые и географические границы рынка, как оценивается взаимозаменяемость товаров и рассчитываются доли участников рынка — зависит, будут ли те или иные действия хозяйствующих субъектов содержать признаки нарушения антимонопольного законодательства.

### **Практика конкурентных ведомств**

Как отмечают эксперты <sup>12</sup>, имеющийся опыт применения антимонопольного законодательства к участникам рынков с двусторонними сетевыми эффектами как в России, так и за рубежом, в настоящее время не дает возможности предложить более или менее однозначные критерии отделения легального поведения продавцов от нелегального.

Отсутствие внимания к теме двусторонних рынков со стороны юридической литературы не восполняется каким-либо прояснением со стороны конкурентных ведомств. Наиболее часто встречающаяся позиция антимонопольных ведомств состоит в том, что концепция двусторонних рынков представляет интерес, однако при более пристальном рассмотрении возникает ряд аргументов против ее использования.

### **Опыт Европейской комиссии по конкуренции**

Европейская комиссия по конкуренции не приобрела значительного опыта в оценке антимонопольных кейсов с использованием концепции двусторонних

---

<sup>12</sup> Юсупова Г.Ф., Сухорукова К.А. Границы рынка и особенности конкуренции на рынках услуг Visa и MasterCard: уроки применения антимонопольного законодательства // Современная конкуренция. 2014. Т. 48. № 6.

платформ. По мнению Европейской комиссии<sup>13</sup>, представляется излишне ранним использовать какой бы то ни было определенный подход к применению антимонопольной политики к случаям двусторонних рынков<sup>14</sup>.

Опасения конкурентного ведомства в целом одинаковы вне зависимости от того, оперирует фирма на двустороннем либо традиционном одностороннем рынке. Двусторонние платформы могут использовать свою рыночную власть как в одностороннем порядке, так и в координации с другими фирмами с использованием антиконкурентных действий, наносящих вред благосостоянию потребителя и экономической эффективности.

Однако Еврокомиссия признает, что двусторонние рынки тем не менее создают ряд сложностей в применении конкурентной политики:

- эффективная структура цен может не отражать соответствующие им издержки;
- значительное превышение цены над предельными издержками не всегда является адекватным показателем монопольной власти;
- цена ниже предельных издержек может быть не связана с реализацией фирмой стратегии хищнического ценообразования;
- повышение интенсивности конкуренции может приводить к снижению эффективности и менее сбалансированной ценовой структуре, нанося большой вред одной стороне рынка, чем другой;
- применение теста гипотетического монополиста затруднено. Необходима модификация, учитывающая взаимозависимость спроса и перекрестные сетевые эффекты, возникающие на двусторонних рынках.

Особенности, обозначенные выше, могут приводить к ошибкам правоприменения со стороны антимонопольного ведомства. Однако это не означает, что к двусторонним рынкам следует применять ослабленный либо, наоборот, более строгий антимонопольный контроль. Данный тип рынков нуждается лишь в принятии во внимание указанных особенностей при анализе рынков и квалификации поведения фирм на двустороннем рынке.

---

<sup>13</sup> Roundtable on two-sided markets. OECD. Note by delegation of the European Commission. Directorate for financial and enterprise affairs competition committee. DAF/COMP/WD(2009)69, 28 May 2009.

<sup>14</sup> В документе к круглому столу ОЭСР, однако, содержится оговорка, что данный текст не может рассматриваться как руководство Европейской комиссии к оценке антимонопольных кейсов, затрагивающих двусторонние платформы, поскольку цель документа состоит только в продолжении дискуссии по вопросу двусторонних рынков.

В Руководстве<sup>15</sup> по применению статьи 102 TFEU<sup>16</sup> содержится позиция Европейской комиссии о том, что при соотношении выгод и издержек необходимо принимать во внимание доходы и издержки доминирующей компании и ее конкурентов в более широком контексте. В случае двусторонних рынков может оказаться необходимым принимать во внимание доходы и издержки на обеих сторонах одновременно.

В то же время Еврокомиссия признает, что было бы неверно говорить о том, что хищническое ценообразование двусторонней платформы исключается. Оно может иметь место в том случае, когда цены, устанавливаемые платформой на обеих сторонах рынка, суммарно недостаточны, для того чтобы покрыть совокупные переменные издержки платформы. В таких условиях конкурирующая платформа может стать убыточной вне зависимости от того, какую структуру цены на разных сторонах рынка она выбрала. Платформа, применяющая хищническое ценообразование, дождавшись ухода конкурента, сможет поднять стоимость своих услуг и возместить понесенные ранее убытки от хищнического ценообразования.

В материале к круглому столу OECD, подготовленному Европейской комиссией по конкуренции, делается вывод о том, что при определенных условиях (главным образом, при наличии значительных перекрестных эффектов) двусторонняя природа рынка является важным элементом в оценке сделки экономической концентрации.

#### **Кейс Worldspan/Travelport (рынок глобальных систем бронирования)<sup>17</sup>**

В декабре 2006 г. американская компания Travelport направила в Еврокомиссию запрос на санкционирование сделки поглощения Worldspan Technologies Inc. Данная транзакция была санкционирована 21 августа 2007 г. после второй фазы расследования.

Компания Travelport (заявитель), дочерняя компания Blackstone Group, агрегирует контент от авиакомпаний, отелей, агентств по аренде автомобилей и других туристических сервисов и дистрибьютеров контента конечным пользователям. Компания управляла Galileo — глобальной системой бронирования (Global Distribution System — GDS), а также несколькими туристическими онлайн агентствами, интернет-сайтами, включая электронное бронирование. Компания Worldspan Technologies Inc. предоставляла туристские услуги по транспортировке через Worldspan GDS. Деятельность компании в первую очередь касалась предоставления GDS услуг для

<sup>15</sup> Guidance on the Commission's enforcement priorities in applying Article 82 of the EC Treaty to abusive exclusionary conduct by dominant undertakings // <http://ec.europa.eu/competition/antitrust/art82/>.

<sup>16</sup> Treaty on the functioning of the European Union.

<sup>17</sup> Case No COMP/M.4523-Travelport/Worldspan // [http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4523\\_20070821\\_20682\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/competition/mergers/cases/decisions/m4523_20070821_20682_en.pdf).

онлайн, а также традиционных туристических агентств, преимущественно в сфере досуга. Кроме того, Worldspan предоставляла конкретные ИТ-сервисы для авиакомпаний (например, внутренние системы бронирования).

Еврокомиссия определила рынок, затрагиваемый этим слиянием, как рынок электронных туристских услуг, предоставляемых через GDS. GDS определена в деле как двусторонняя платформа, через которую компании, предоставляющие туристские услуги, доставляют свой контент до туристических агентств и далее до конечных потребителей. GDS действует как посредник на рынке, имеющем двустороннюю природу, связывая две отдельные категории пользователей.

Исследование Комиссии учитывало эти особенности продуктового рынка. Еврокомиссия указывает, что для многих двусторонних платформ спрос на одной стороне имеет тенденцию исчезать, если пропадает спрос на второй стороне платформы. Чем больше число туристических агентств, доступ к которым дает GDS, тем больше положительный сетевой эффект генерируется через GDS. Чем больше сетевой эффект, тем выше цена, которую туристические сервисы готовы заплатить за распространение своего контента через данную глобальную систему бронирования (GDS).

Двусторонняя природа рынка глобальных систем бронирования признается Еврокомиссией, в связи с чем Еврокомиссией выделены следующие черты рынка:

- 1) ограниченная степень продуктовой дифференциации;
- 2) асимметрия сетевого эффекта (сетевой эффект генерируется преимущественно на стороне туристических агентств, и платформа GDS должна создавать спрос на этой стороне, чтобы привлечь на платформу туристические сервисы);
- 3) структура цены и доходов смещена на одну сторону платформы (платформа GDS получает прибыль только на стороне туристических сервисов и частично использует эту прибыль на покрытие чистых потерь на стороне туристических агентств).

Учитывая тот факт, что обыкновенно туристические сервисы поставляют данные о своем контенте на несколько платформ, а туристические агентства пользуются преимущественно одной платформой, платформы GDS, по сути, конкурируют между собой только за туристические агентства.

Исследование показало, что туристические сервисы способны оказывать понижающее давление на цены платформы GDS в обмен на предоставление полного контента своих услуг или на отсутствие дополнительного сбора с туристических

агентств, получающих услугу через платформу. По мнению Еврокомиссии, в новых условиях рынка снижение числа платформ GDS не приведет к росту цены в результате вертикальных эффектов. Еврокомиссия по итогам рассмотрения дела пришла к выводу о том, что предполагаемая концентрация на рынке после сделки слияния не будет в значительной степени препятствовать эффективной конкуренции на общем рынке либо на значимой его части.

### Опыт США

В США контроль сделок экономической концентрации осуществляется на основе Руководства по горизонтальным слияниям<sup>18</sup>, выпущенного совместно Департаментом юстиции (DOJ) и Федеральной торговой комиссией (FTC) (далее — Руководство). Методология Руководства нацелена на выявление сделок экономической концентрации, которые вероятно могут приводить либо к увеличению рыночной власти, либо облегчению ее применения. В новой версии Руководства по слияниям 2010 г. в явном виде постулируется, что анализ должен концентрироваться на том, что сделка слияния будет выгодна для всех потребителей<sup>19</sup>. При этом оценка эффективности деятельности компаний за пределами рассматриваемого рынка отдается на усмотрение антимонопольного ведомства с соотнесением ими выгод и издержек такого анализа.

### **Кейс First Data Corp. (рынок сетей платежа с помощью ПИН)**

В то же время практика антимонопольного ведомства показывает, что двусторонняя природа рынков все же принимается во внимание в отдельных антимонопольных кейсах.

Так, в разбирательстве по делу<sup>20</sup> «United States и First Data Corp.» возникла проблема применения теста гипотетического монополиста на двустороннем рынке. В 2003 году Департамент юстиции не одобрил поглощение компанией First Data Corp. компании Concord EFS по причине того, что компания соединит две сети платежа с помощью ПИН<sup>21</sup> STAR и NYCE. Этот рынок является двусторонним. Продавцы ценят сеть тем выше, чем больше держателей карт ее используют. Держатели карт, в свою очередь, ценят сеть тем выше, чем больше торговцев принимают ее карты. Банк-эквайер и банк-эмитент оба платят операционный сбор, сумма этих сборов является

<sup>18</sup> Horizontal Merger Guidelines // <https://www.justice.gov/atr/file/810276/download>.

<sup>19</sup> US Department of Justice and Federal Trade Commission, Horizontal Merger Guidelines (2010), at 30, note 14.

<sup>20</sup> <https://www.justice.gov/atr/case/us-et-al-v-first-data-corp-and-concord-efs-inc>.

<sup>21</sup> PIN debit — это метод электронного платежа, при котором держатель дебетовой карты вводит персональный идентификационный номер (PIN) для авторизации в своем банке-эмитенте для осуществления операции со счета держателя карты для оплаты покупки.

доходом сети от осуществления транзакции. Банк-эквайер также платит взаимнообменный сбор банку-эмитенту. Департамент юстиции определил продуктовые границы рынка как сети платежа с помощью ПИН на основе теста гипотетического монополиста. Департамент юстиции утверждал, что гипотетический монополист, максимизирующий прибыль, поднимет цену для банка-эквайера (а следовательно, для торговцев) на 5–10%, удерживая цену для банка-эмитента неизменной. Такой подход предполагает применение критерия 5–10%-ного повышения цены к суммарной плате, взимаемой с банка-эквайера, то есть суммы операционного и взаимнообменного сборов. Поскольку взаимнообменный сбор значительно больше, чем операционный, такой подход существенно отличается от подхода, при котором рассматривается повышение только операционного сбора на 5–10%. Таким образом, в рамках рассматриваемого дела Департамент юстиции учитывал двустороннюю природу рынка.

### **Кейс United States v. Visa U.S.A., Inc (рынок платежных систем)**

Центральный вопрос для конкурентной политики — как конкуренция влияет на цены. В случае двусторонних рынков конкуренция между платформами может приводить к различным эффектам на каждой стороне рынка, делая процесс оценки последствий для цен менее очевидным.

Рынок платежных систем является примером ситуации, когда конкуренция может снижать цены на одной стороне рынка, поднимая их на второй. Платежная система устанавливает два вида платы за каждую транзакцию безналичного платежа: операционный сбор (switchfees), который уплачивается банком-эмитентом карты за передачу информации по транзакции, и взаимнообменный сбор (interchange fees), который банки, участвующие в обслуживании банковских карт, уплачивают друг другу в процессе совершения транзакций.

Банк-эмитент карты и банк-эквайер оба уплачивают операционный сбор, а банк-эквайер уплачивает еще и взаимнообменный сбор, который передается банку-эмитенту для покрытия расходов на эмиссию карты. Конкуренция за банки-эмитенты может приводить к тому, что платежная система поднимет взаимнообменный сбор, снижая тем самым плату для банка-эмитента и поднимая ее для банка-эквайера.

Кейс<sup>22</sup> «United States v. Visa U.S.A., Inc.» демонстрирует, как Департамент юстиции США должен был принимать во внимание эту вероятность, когда рассматривал исключительные правила, ограничивающие возможность American Express и Discover конкурировать за банки-эмитенты. Компании Visa и MasterCard обвинялись в том, что требовали от членов своих ассоциаций следования исключительной практике,

---

<sup>22</sup> <https://www.justice.gov/atr/case-document/file/515596/download>.

закрывающейся в разрешении выпускать любые карты платежных систем Visa и MasterCard, но не карты платежных систем American Express и Discover. Департамент юстиции признал, что исключаящая практика компаний привела к негативным последствиям для конкуренции.

Однако поскольку компания American Express устанавливала самые высокие цены для торговцев, запрет на исключаящие правила подтолкнул бы Visa и MasterCard поднять их взаимнообменный сбор, чтобы приблизиться к уровню American Express. С момента запрета на исключаящие правила в 2004 году компании Visa и MasterCard выпустили премиальные карты с более высоким взаимнообменным сбором. Это, однако, являлось частью последствий роста конкуренции.

### Опыт Австралии

При оценке вопросов, возникающих на двусторонних рынках, Australian Competition and Consumer Commission (АССС) руководствуется тем же основным законом The Trade Practices Act 1974 (ТРА) и использует эквивалентный подход, что и для остальных рынков. Ведомство признает значимость двусторонней природы рынков в контроле экономической концентрации, поскольку она может предотвратить или обострить существенное ослабление конкуренции. Однако в случае двусторонних рынков АССС сначала определяет рассматриваемый рынок отдельно для каждого класса потребителей и затем оценивает потенциальную значимость перекрестных сетевых эффектов.

Позиции о том, что двусторонние рынки являются только механизмом передачи продукта от производителя к конечному потребителю, соответствует подход антимонопольного ведомства к вынесению решения о разрешении поглощения компании Wotif.com Holdings Limited компанией Expedia, Inc (обе компании являются поставщиками услуг по бронированию гостиниц, авиабилетов и т.д.)<sup>23</sup>. Анализ, проведенный комиссией, строился на полном разделении рынка продавцов и рынка покупателей и дальнейшем их исследовании как самостоятельных рынков.

АССС придерживалась аналогичной методики и при рассмотрении сделки о покупке Westfield Group и Westfield Retail Trust (совместно владеющих сетью торговых центров Innaloo) торгового центра Karrinyup. Однако в данном случае, хотя рынки продавцов и покупателей исследовались отдельно, их взаимосвязанности было уделено гораздо больше внимания: в частности, устанавливая географические границы рынка продавцов, комиссия опиралась на доступность торговых центров для конечного

---

<sup>23</sup> <http://registers.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/1182044/fromItemId/751043>.

покупателя. Кроме того, комиссия придала большое значение сетевым эффектам: в случае сделки концентрация продавцов, с одной стороны, и покупателей, с другой стороны, была бы настолько велика, что это создало бы барьеры для развития конкуренции со стороны других участников рынка, а также снизило бы стимулы для повышения конкурентоспособности объединившихся компаний<sup>24</sup>.

### Нидерланды

Позиция антимонопольного ведомства Нидерландов (Netherlands Authority for Consumers and Markets — АСМ) относительно особенностей двусторонних рынков в наибольшей степени проявлена при анализе вертикальных соглашений среди интернет-платформ. Ведомством был выпущен специальный доклад, посвященный стратегии АСМ и приоритетам регулирования применительно к вертикальным ограничениям<sup>25</sup>.

По мнению ведомства, важна не только структура рынка, но и то, на каких условиях обе стороны получают доступ к этому рынку. Так, при анализе вертикальных соглашений особо выделяются соглашения между платформой и продавцами, действующими на двустороннем рынке. В частности, такое соглашение может включать условие о том, что цена продавца на данной платформе является самой низкой из доступных на рынке. С одной стороны, такие соглашения гарантируют потребителям низкие цены, однако, с другой стороны, они не позволяют производителям устанавливать более низкие цены при продаже через собственные каналы.

Тем не менее такие соглашения позволяют платформам, во-первых, избежать ситуации, когда продавцы используют сервис только для поиска клиента, предлагая затем услуги по более низкой стоимости через другие каналы, а во-вторых, способствуют развитию конкуренции между производителями на одной стороне платформы.

Согласно позиции ведомства такие соглашения требуют детального изучения. В частности, значение сетевого эффекта может играть важную роль: чем легче продавцам и покупателям переключаться на аналогичную платформу, тем сильнее проконкурентный эффект соглашения<sup>26</sup>.

В 2008 году на согласование АСМ поступило ходатайство о сделке об объединении трех компаний, издающих справочники на различных носителях:

---

<sup>24</sup> <http://registers.accc.gov.au/content/index.phtml/itemId/1125510/fromItemId/751043>.

<sup>25</sup> АСМ's strategy and enforcement priorities with regard to vertical agreements // <https://www.acm.nl/en/download/publication/?id=14226>.

<sup>26</sup> <https://www.acm.nl/en/publications/publication/14226/ACMs-strategy-and-enforcement-priorities-with-regard-to-vertical-agreements/>.

European Directories собиралась поглотить Truvo Nederland BV и Clear Sense BV. В качестве обоснования проконкурентного эффекта данной сделки компании апеллировали к особенностям сетевых эффектов двусторонних рынков. Согласно заявлению компаний рост цен услуги для одной стороны рынка (рекламодателей или покупателей) вызвал бы сокращение количества потребителей этой услуги, что привело бы к сокращению количества участников комплементарного рынка, а следовательно, является экономически невыгодной стратегией.

АСМ в рамках своего анализа признает данный рынок двусторонним, однако делает акцент на том, что из-за высокой конкуренции со стороны онлайн сервисов и переключения потребителей на использование аналогичных услуг в сети Интернет традиционные бумажные версии становятся менее привлекательными для работодателей, а значит, данная сторона рынка становится более чувствительной к цене. Таким образом, значительного ценового эффекта от слияния в данном секторе не предвидится.

Исследуя рынок цветочных аукционов в деле по слиянию двух крупнейших аукционных домов Floraholland и Bloemenveiling Aalsmeer, ведомство признает данный рынок двусторонним и подчеркивает важность такой черты двусторонних рынков, как сетевые эффекты. Именно благодаря им слияние компаний приводит к увеличению полезности продавцов и потребителей (за счет расширения противоположной стороны рынка), а также увеличивает конкуренцию между участниками торгов, организованных объединенным предприятием. Таким образом, отмечается, что слияние приносит значительный положительный эффект для благосостояния общества.

### **Выводы**

- Рынки, связанные с информационными технологиями, представляют собой особый предмет и ставят специфические вопросы и проблемы для регуляторов, производителей, дистрибьюторов и потребителей. Фундаментальные принципы антимонопольной политики тем не менее применимы и к таким новейшим отраслям.
- Конкуренция на рынках, связанных с информационными технологиями, носит динамический характер, где ключевую роль играют продуктовые и процессные инновации. Такие рынки связаны с множеством трудностей для анализа в целях антимонопольной политики. Динамичность развития технологий и возможность входа новых участников на рынок приводят к тому, что понятие рыночной власти на таком рынке становится неустойчивым.

- Главными отличиями рынков, связанных с информационными технологиями, от более традиционных с точки зрения осуществления антимонопольной политики являются их динамичность, модульность и наличие сетевых эффектов со стороны спроса.
- Двусторонние платформы способствуют минимизации транзакционных издержек между организациями. В ряде случаев стратегией, максимизирующей прибыль, выступает назначение цены для одной из сторон пользователей платформы ниже издержек. Указанные особенности двусторонних рынков накладывают определенные ограничения и требуют новых подходов с точки зрения антимонопольного анализа — от определения рынка до выявления сговоров.
- Особенности рынков с двусторонними сетевыми эффектами ставят на повестку дня вопрос о применимости норм Порядка-220 по всему перечню этапов анализа рынка к двусторонним рынкам. Все стадии исследования в соответствии с требованиями Порядка-220 в отношении двусторонних рынков должны проводиться с учетом специфики этих рынков: 1) определение границ рынка должно производиться с учетом двух групп покупателей; 2) взаимозаменяемость товаров должна устанавливаться для обеих групп пользователей; 3) при оценке размеров рынка необходимо учитывать транзакции с обеими группами покупателей; 4) при оценке барьеров входа следует разделять объективные структурные барьеры и издержки входа для новых участников.
- Законодательство при этом не успевает реагировать на развитие технологий и появление новых общественных отношений, которые возникают благодаря интернет-сервисам. По многим направлениям наблюдается наличие пробелов в правовом поле, проявляющихся либо в полном отсутствии законодательного регулирования, либо в его фрагментарности.
- В связи с развитием интернет-технологий во всем мире все чаще на повестку дня встает вопрос о защите персональных данных, в том числе пользователей различных онлайн платформ, которые можно отнести к двусторонним рынкам.
- Имеющийся опыт применения антимонопольного законодательства к участникам рынков с двусторонними сетевыми эффектами как в России, так и за рубежом, в настоящее время не дает возможности предложить более или менее однозначные критерии отделения легального поведения продавцов от нелегального.

**Выпуск подготовлен под руководством Татьяны Радченко  
авторским коллективом  
Управления по конкурентной политике**

**Елена Ковалёва**

**Антон Волков**

**Ксения Сухорукова**

**Софья Малых**

© При использовании информации и материалов ссылка на Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации обязательна.

# ac.gov.ru/publications/



[facebook.com/ac.gov.ru](https://facebook.com/ac.gov.ru)



[twitter.com/AC\\_gov\\_ru](https://twitter.com/AC_gov_ru)



[youtube.com/user/analyticalcentergov](https://youtube.com/user/analyticalcentergov)



[linkd.in/IrGDqJU](https://linkd.in/IrGDqJU)