



Рекомендации Совета по обеспечению конкурентного нейтралитета

Неофициальный перевод

**Правовые
инструменты ОЭСР**



Данная работа публикуется под ответственность генерального секретаря ОЭСР. Изложенные в ней мнения и приводимая аргументация могут не отражать официальных взглядов правительств стран – членов ОЭСР.

Настоящий документ и любые содержащиеся в нем данные и карты не затрагивают статуса любых территорий и суверенитета над ними, делимитацию государственных границ и пограничных линий, а также названия территорий, городов и областей.

Данный документ предоставляется бесплатно. Он может воспроизводиться и распространяться бесплатно, не требуя дополнительных разрешений, при условии, что в него не внесены какие-либо изменения. Документ не может продаваться.

Настоящий документ является неофициальным переводом. Были приложены максимальные усилия к тому, чтобы настоящий документ соответствовал с оригинальным, но официальными являются только версии на английском и французском языках, опубликованные на сайте ОЭСР, <https://legalinstruments.oecd.org>.

Исходная информация

«Рекомендации о конкурентном нейтралитете» были приняты Советом ОЭСР на уровне министров 31 мая 2021 г. по предложению Комитета по вопросам конкуренции после консультаций с Комитетом по корпоративному управлению. «Рекомендации» призывают страны, которые приняли к исполнению указанный документ, обеспечить равные условия конкуренции как для государственных и частных предприятий, так и для различных частных предприятий.

Обоснование разработки Рекомендаций

Создание равных условий конкуренции имеет важное значение для того, чтобы страны могли воспользоваться преимуществами конкуренции, такими как снижение цен, повышение качества товаров и услуг и ускорение темпов экономического роста. Это помогает обеспечить процветание наиболее эффективных предприятий как на внутреннем рынке, так и в сфере международной торговли. В то же время, если государство предоставляет искусственные льготы отдельным предприятиям, это может создать или уменьшить сравнительные преимущества, что приведет к искажению конкуренции на внутреннем и международном рынках. Эти искусственные льготы могут предоставляться на основе таких критериев, как принадлежность предприятия к тому или иному виду собственности, например, является ли оно государственным (или негосударственным), наличие у него обязательств по предоставлению государственных услуг или каково его положение на рынке. Учитывая важную роль государственных предприятий (ГП) в достижении целей государственной политики, они часто пользуются преимуществами, предоставляемыми государством. Например, преимущества могут быть связаны с системой регулирования, например, с освобождением от выполнения определенных установленных в законодательстве требований, или с финансовыми льготами, такими как предоставление кредитов по льготным ставкам. В тех случаях, когда для достижения приоритетных целей экономической политики государства требуется сделать исключение для каких-то предприятий, оно должно быть прозрачным для всех, соразмерным и периодически пересматриваться.

Признавая важность этих вопросов, на заседании Совета ОЭСР на уровне министров в 2017 г. было указано на необходимость рассмотрения государственной политики, которая может привести к искажению конкуренции. Эти «Рекомендации» были необходимы для того, чтобы избежать чрезмерных регулятивных и финансовых преимуществ, предоставляемых конкретным предприятиям, будь то частным или государственным, и тем самым обеспечить конкурентный нейтралитет.

Работа ОЭСР в области обеспечения конкурентного нейтралитета и процесс разработки соответствующих «Рекомендаций»

Комитет ОЭСР по вопросам конкуренции рассматривает тему конкурентного нейтралитета с 2004 г. с разных точек зрения. Это включало совместную работу с Рабочей группой Комитета по корпоративному управлению по анализу государственной собственности и процессов приватизации в 2012 г., результаты которой позволили сопоставить действующую в отдельных странах практику ([national practices](#)) обеспечения конкурентного нейтралитета государственных предприятий с принятыми в ОЭСР стандартами конкурентного нейтралитета ([OECD standards bearing on competitive neutrality](#)). Позднее, в 2015 г. ОЭСР подготовила «Перечень нарушений конкурентного нейтралитета и используемых при этом мер», ([Inventory of Competitive Neutrality Distortions and Measures](#)), где приводится классификация различных нарушений, выявленных в ходе обсуждений, и перечислены инструменты обеспечения конкурентного

нейтралитета, которые применяются в различных странах, включая соответствующие стандарты ОЭСР. Работа двух Комитетов не ограничивалась проблемами обеспечения конкурентного нейтралитета только государственных предприятий, а касалась всей соответствующей тематики в целом.

После определения в 2017 г. необходимости провести работу в этом направлении на Заседании Совета на уровне министров Комитет по вопросам конкуренции через свою Рабочую группу № 2 по вопросам конкуренции и регулирования экономики в 2019 г. приступил к разработке соответствующих «Рекомендаций». Этот документ был подготовлен после широких консультаций в рамках ОЭСР с Комитетом по корпоративному управлению и его Рабочей группой по государственной собственности и практике приватизации, а также с Комитетом по инвестициям, Комитетом по политике регулирования, Комитетом по торговле, Комитетом по финансовым вопросам, Комитетом по государственному управлению и с соответствующими подразделениями ОЭСР.

Область применения «Рекомендаций»

Цель «Рекомендаций» состоит в том, чтобы обеспечить равные условия конкуренции как между государственными и частными предприятиями, так и между отдельными частными предприятиями.

В «Рекомендациях» предусмотрено, что страны, которые приняли к исполнению указанный документ, должны обеспечить, чтобы правила конкуренции, применяемые к предприятиям на рынке, были нейтральными. Например, они должны сохранять конкурентный нейтралитет при применении законодательства о конкуренции и банкротстве, с тем чтобы на конкурирующие предприятия распространялись одни и те же правила, независимо от вида собственности, местонахождения или юридической формы конкурентов. Кроме того, страны должны обеспечить, чтобы конкуренты работали в одной и той же нормативно – правовой среде, и чтобы предприятия не несли ответственности за регулирование рынков, на которых они конкурируют.

«Рекомендации» также призывает страны, которые приняли к исполнению указанный документ, сохранять конкурентный нейтралитет при разработке мер, которые могут улучшить показатели работы того или иного предприятия на рынке и исказить конкуренцию. Например, странам следует избегать предоставления неоправданных преимуществ, которые искажают конкуренцию и избирательно приносят пользу одним предприятиям по сравнению с другими.

Следующие шаги

Комитет по вопросам конкуренции совместно с Комитетом по корпоративному управлению будет следить за выполнением указанных «Рекомендаций» и отчетываться перед Советом через пять лет после принятия документа и впоследствии, по крайней мере, каждые 10 лет. Кроме того, ОЭСР продолжит проводить соответствующую аналитическую работу в рамках круглых столов, слушаний, семинаров и конференций.

Для получения дальнейшей информации обратитесь, пожалуйста, на вебсайт: <http://www.oecd.org/daf/competition/competitive-neutrality.htm>.

Контактная информация: DAFCOMPContact@oecd.org.

СОВЕТ,

РУКОВОДСТВУЯСЬ Статьей 5 b) Договора об Организации экономического сотрудничества и развития от 14 декабря 1960 г.;

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ «Рекомендации Совета по структурному разделению сфер деятельности в регулируемых секторах экономики» [[OECD/LEGAL/0310](#)]; «Рекомендации Совета по регулированию экономики и управлению» [[OECD/LEGAL/0390](#)]; «Рекомендации Совета относительно принципов корпоративного управления государственными предприятиями» [[OECD/LEGAL/0414](#)] (здесь и далее – «Принципы управления ГП»); и «Рекомендации Совета по оценке конкуренции» [[OECD/LEGAL/0455](#)];

ПРИНИМАЯ ВО ВНИМАНИЕ сделанное в 2017 г. Заявление Совета министров, в котором отмечается «необходимость рассмотреть вопрос о нарушениях в действии рыночного механизма и о том, чтобы не допустить государственного вмешательства и применения методов ведения хозяйственной деятельности, которые искажают конкуренцию, в том числе, предоставление государственной помощи и субсидий» [[C/MIN\(2017\)9/FINAL](#)];

ПРИЗНАВАЯ, что конкуренция содействует повышению эффективности экономики, способствует тому, чтобы предлагаемые потребителям товары и услуги в большей степени соответствовали предпочтениям потребителей, приносили пользу в форме снижения цен, расширения выбора товаров и услуг, повышения качества продукции, наращивания инновационного потенциала и повышения производительности;

ПРИЗНАВАЯ, что вмешательство государства в экономику может нарушить механизм конкуренции на рынке;

ПОНИМАЯ, что достижение целей экономической политики государства при некоторых обстоятельствах требует исключений в отношении конкурентного нейтралитета;

ПРИЗНАВАЯ, что необоснованные ограничения конкуренции могут случиться ненамеренно, даже тогда, когда рассматриваемая экономическая политика государства не имеет намерений каким-либо образом повлиять на конкуренцию, и что политика государства часто может перестраиваться таким образом, чтобы она могла достигнуть своих целей и способствовать при этом развитию конкуренции;

УЧИТЫВАЯ, что при прочих равных условиях предпочтение нужно отдавать тем направлениям экономической политики государства, которые наносят меньший ущерб конкуренции, по сравнению с теми направлениями, при которых этот ущерб более значительный, имея в виду достижение намеченных целей;

УЧИТЫВАЯ, что правительства разрабатывают все больше и больше инструментов для исправления нарушений конкурентного нейтралитета;

По предложению Комитета по вопросам конкуренции и после консультаций с Комитетом по вопросам корпоративного управления:

I. СОГЛАШАЕТСЯ, что для целей «Рекомендаций» используются следующие определения:

- Конкурентный нейтралитет: это принцип, в соответствии с которым всем предприятиям предоставляются равные условия в отношении

собственности, регулирования или деятельности на государственном рынке товаров и услуг (включая центральный, региональный, федеральный, провинциальный, окружной или муниципальный уровни государственной власти).

- **Предприятие:** любое юридическое лицо, занимающееся предложением товаров или услуг на рынке, независимо от его правовой формы.
- **Государственные предприятия:** Страны различаются в отношении круга учреждений, которые они считают государственными предприятиями. В соответствии с «Принципами управления ГП», любое юридическое лицо, признанное национальным законодательством в качестве предприятия и в котором государство осуществляет владение или контроль, должно рассматриваться как государственное предприятие. Сюда входят акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и товарищества с ограниченной ответственностью. Кроме того, статутные корпорации, учрежденные в соответствии со специальным законом, следует рассматривать как государственные предприятия, если их цель и деятельность или какая-то часть их деятельности имеет преимущественно экономический характер.
- **Владение и контроль:** согласно «Рекомендациям», термин «государственные предприятия» применяется к предприятиям, которые находятся под контролем государства, либо в случае, когда государство является конечным бенефициарным владельцем большинства голосующих акций, либо иным образом осуществляет эквивалентный по значимости контроль. Примеры эквивалентного по значимости контроля могли бы включать, например, случаи, когда правовые положения или корпоративные уставы обеспечивают постоянный государственный контроль над предприятием или его советом директоров, в котором государство владеет миноритарным пакетом акций. Некоторые пограничные случаи необходимо рассматривать в каждом конкретном случае, как это предусмотрено «Принципами управления ГП».
- **Цели государственной политики:** цели, отвечающие общественным интересам в пределах соответствующей страны.

II. РЕКОМЕНДУЕТ, чтобы страны ОЭСР и третьи страны, которые придерживаются положений «Рекомендаций» (здесь и далее – «принявшие к исполнению Рекомендации»), обеспечивали конкурентный нейтралитет в максимально возможной степени, если только приоритетные цели экономической политики государства не требуют иного:

1. Принять меры к тому, чтобы нормативно – правовая база, действующая в отношении рынков, на которых предприятия в настоящее время конкурируют или будут конкурировать в будущем, была нейтральной, а конкуренция не была необоснованно устранена, ограничена или искажена. С этой целью страны, принявшие к исполнению «Рекомендации», должны:

- а) Принять или поддерживать, в зависимости от обстоятельств, режим конкурентного нейтралитета в отношении законодательства о конкуренции, которое касается действий, направленных против конкуренции, и включает также контроль за слияниями и/или поглощениями.
- б) Поддерживать конкурентный нейтралитет в применении законодательства о конкуренции и банкротстве, с тем чтобы на конкурирующие предприятия распространялись одинаковые правила конкуренции и банкротства, независимо от вида собственности, местонахождения или юридической

формы, и чтобы в ходе применения этого законодательства не было различий между государственными предприятиями и их частными конкурентами или между различными типами частных предприятий. Однако вышеизложенное не исключает мер, направленных на обеспечение конкурентного нейтралитета.

- c) Поддерживать конкурентный нейтралитет в области нормативно – правовой базы. В частности, страны, принявшие к исполнению «Рекомендации», должны:
 - (i) Относить конкурирующие виды деятельности к той же сфере регулирования и совершать действия, направленные на защиту конкуренции, с одинаковой решимостью, соблюдая соответствующие сроки и обеспечивая прозрачность действий в отношении всех действующих и потенциальных участников рынка;
 - (ii) Обеспечить, чтобы предприятия, независимо от их формы собственности, места нахождения или организационно-правовой формы, не несли, в конечном итоге, ответственности за регулирование рынка(ов), в котором они в настоящий момент конкурируют или будут конкурировать в будущем (особенно когда речь идет о выходе на рынок или наращивания потенциала действующих игроков); и
 - (iii) Провести оценку конкуренции, по итогам которой будут определены и пересмотрены существующие или предлагаемые нормы, которые необоснованно ограничивают конкуренцию.
- d) Установить открытые, справедливые, недискриминационные и прозрачные условия конкуренции в процессе закупок товаров, работ и услуг для государственных нужд и тем самым гарантировать, что ни одному предприятию, независимо от вида собственности, национальности или правовой формы, не будет предоставлено никаких неправомерных преимуществ.

2. Сохранять конкурентный нейтралитет при разработке мер, которые могут улучшить показатели государственного предприятия на рынке и исказить конкуренцию. С этой целью страны, принявшие к исполнению указанные «Рекомендации», должны:

- a) Избегать предоставления неоправданных преимуществ, которые искажают конкуренцию и избирательно приносят пользу одним предприятиям по сравнению с другими. Такие преимущества, например, будут включать кредиты, гарантии по кредитам, предоставление государственных инвестиций в капитал на условиях, не соответствующих рыночным принципам, а также благоприятный налоговый режим, предоставление субсидий и поставки правительствами товаров или услуг, по выгодным ценам. В тех случаях, когда для достижения приоритетных целей государственной политики требуется сделать исключение из правил, оно должно быть прозрачным для всех, соразмерным и периодически пересматриваться. Считается, что на государственные предприятия могут распространяться более строгие конкретные правила, ограничивающие предоставление им государственной поддержки.
- b) Ограничить размер оплаты при любых обязательствах по предоставлению государственных услуг, возложенных на государственное предприятие, таким образом, чтобы оплата была адекватной и пропорциональной

стоимости услуг. В частности, страны, принявшие к исполнению «Рекомендации», должны:

- (i) Прозрачно и конкретно определять любые обязательства по предоставлению государственных услуг, возлагаемые на государственное предприятие;
 - (ii) Установить высокие стандарты прозрачности, разделения счетов и раскрытия информации на предприятиях, имеющих обязательства по оказанию государственных услуг, с точки зрения их расходов и структуры доходов, с тем чтобы компенсация, получаемая государственными предприятиями за выполнение государственных заказов, не использовалась для перекрестного субсидирования товаров или услуг, поставляемых на другом рынке; и
 - (iii) Создать или поддерживать систему независимого надзора и контроля для того, чтобы вознаграждение за оказание государственных услуг рассчитывалось на основе четких целей и задач с учетом эффективных расходов, включая капитальные затраты.
- с) Создать такую структуру и систему управления государственными предприятиями, которые не предоставляют им неправомерных преимуществ, искажающих конкуренцию. В частности, странам следует стремиться привести свою политику в соответствие с «Рекомендациями Совета относительно принципов корпоративного управления государственными предприятиями» [[OECD/LEGAL/0414](#)] и «Рекомендациями Совета относительно структурного разделения в регулируемых отраслях» [[OECD/LEGAL/0310](#)].

3. Принять меры по созданию надлежащих механизмов отчетности для поддержки и мониторинга реализации принципов, изложенных в «Рекомендациях».

III. ПРОСИТ Генерального секретаря и страны, принявшие к исполнению Рекомендации, распространять этот документ, том числе, среди отраслевых министерств и ведомств, широких слоев общественности, которые занимаются проблемами конкуренции, и в других социальных группах, которые имеют отношение к конкуренции.

IV. ПРИГЛАШАЕТ страны, которые не приняли эти «Рекомендации», принять этот документ во внимание и соблюдать указанные рекомендации.

V. ПОРУЧАЕТ Комитету по вопросам конкуренции после консультаций с Комитетом по корпоративному управлению:

- а) Разработать набор инструментов для реализации положений теми странами, которые приняли к исполнению «Рекомендации»;
- б) Послужить площадкой для обмена опытом в соответствии с «Рекомендациями»; и
- с) Следить за ходом выполнения «Рекомендаций» и представлять Совету соответствующий отчет не позднее чем через пять лет после принятия документа и не реже одного раза в десять лет после этого.