

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗА РУБЕЖОМ

М.В. Белоусова

СТРУКТУРА И ФУНКЦИИ КОМИТЕТА ПО КОНТРОЛЮ И УПРАВЛЕНИЮ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ КИТАЯ

В статье представлена история создания Комитета по контролю и управлению государственным имуществом Китая (далее — Комитет), его структура, формальные и фактические полномочия. Показано, что, несмотря на масштабность формальных полномочий, которыми Комитет был наделен при его создании, они не всегда соответствуют их фактической реализации. Показана практика Комитета в области кадровой политики государственных предприятий, распределения их прибыли, управления активами общественного сектора КНР.

Ключевые слова: Комитет по контролю и управлению государственным имуществом Китая, государственные предприятия, госсобственность.

The article discusses the history of establishment of the State-owned Assets Supervision and Administration Committee (SASAC), as well as its structure and its formal and real competences. Despite the extent of the powers this authority was granted when established, its actions are restricted through the interests of other actors in the institutional structure. The author studies in detail competences of SASAC regarding the practices of appointment of top-managers of SOEs, control rights in state enterprise assets and control rights in management of SOEs.

Keywords: State-owned Assets Supervision and Administration Committee, state-owned enterprises, state assets.

В 2002 г. на XVI Всекитайском съезде Коммунистической партии Китая в докладе председателя КНР Цзян Цзэминя были выдвинуты требования, касающиеся учреждения единого органа, уполномоченного управлять системой государственного имущества. Причиной послужило то, что в управлении государственными предприятиями действовали государственные институты,

Белоусова Марина Владимировна — аспирантка факультета государственного управления МГУ имени М.В. Ломоносова; E-mail: marina.belousova@web.de

неупорядоченное вмешательство которых нарушало рабочие процессы, что считалось одной из основных причин низких экономических показателей государственных предприятий. В марте 2003 г. был утвержден текст уведомления Государственного совета о создании Комитета по контролю и управлению государственным имуществом, подконтрольного Государственному Совету (далее — Госсовет КНР).

Причины создания Комитета

Процесс реформирования системы управления государственными предприятиями до 2003 г. может быть условно разделен на два периода. Курс на социально-экономические преобразования в КНР был утвержден решениями III Пленума ЦК КПК 11-го созыва (1978 г.), в рамках которого политическое руководство объявило о завершении «культурной революции» и начале преобразований в китайском обществе. Отправной точкой реформ стала реализация экономической программы в деревне. Зафиксировав положительные результаты проведенных преобразований, политическое руководство официально закрепило курс на «развитие многообразных форм экономики и способов хозяйствования» в постановлении III Пленума ЦК КПК 12-го созыва (1984 г.). Таким образом, продолжительность реформенного процесса, в результате которого Китай по совокупной экономической мощи в 2016 г. вышел на второе место в мире¹, составит в конце 2018 г. сорок лет!

Для первого периода (1984–1992) было характерно расширение прав хозяйствования государственных предприятий и перевод отдельных объектов на систему подрядной ответственности, которая основывалась на контрактной форме взаимодействия между государством, крупными и средними предприятиями.

Во время второго периода (1992–2002 гг.) был сделан упор на решение вопросов, связанных с правами собственности. В ноябре 1993 г. на III пленуме ЦК КПК 14-го созыва было заявлено о необходимости формирования системы современных предприятий, отвечающих требованиям рыночной экономики. С этой целью была предложена долгосрочная экспериментальная Программа реформирования государственных предприятий, суть которой состояла

¹ Митина Н.Н., Хуэй Д. Перспективы развития нефтегазовой отрасли в Китайской Народной Республике // Государственное управление. Электронный вестн. 2017. № 62. С. 45. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2017/vipusk_62._ijun_2017_g./problemi_upravlenija_teorija_i_praktika/mitina_duhuei.pdf (дата обращения: 25.03.2018).

в преобразовании государственных предприятий в контролируемые государством компании с привлечением негосударственных инвестиций, в основном через акционирование². Этот процесс определялся четырьмя принципами: четкая фиксация отношений собственности; закрепление прав и обязанностей; отделение предприятий от государства; освоение научных методов управления. В декабре того же года на 5-й сессии ВСНП 8-го созыва был принят Закон КНР «О предприятиях», который обеспечил законодательную базу для практического осуществления этой программы.

Несмотря на то, что за несколько лет были упорядочены имущественные отношения, создана система управления предприятиями как юридическими лицами, по-прежнему стояла задача повышения эффективности деятельности государственных предприятий. В сентябре 1997 г. XV съезд КПК провозгласил углубление реформы госпредприятий в соответствии с принципом «держат крупное, отпускают мелкое»³. Она предполагала повсеместное внедрение акционирования предприятий нестратегического назначения, а также реорганизацию стратегических предприятий, которые остались в государственной собственности. Этот процесс подразумевал санацию важнейших предприятий, создание холдинговых структур на основе государственных отраслевых компаний и крупных корпораций на базе специально отобранных предприятий.

На третьем этапе реформирования, начавшемся в 2003 г., был создан Комитет. Первоначальной целью его учреждения была потребность в институте, координирующем деятельность центральных ведомств в управлении государственными предприятиями. В 1998 г. после ликвидации «Управления государственным имуществом» функции государства-собственника оказались рассредоточенными между целым рядом государственных организаций. На Комитет было возложено полномочие централизации управления

² Необходимо отметить, что эксперименты с акционированием начались задолго до его законодательного закрепления. Более ранняя попытка создать акционерную систему была реализована в форме выпуска долевых акций предприятий. После того, как во второй половине 1985 г. государство объявило о проведении твердой кредитно-денежной политики, по всей стране начались пилотные проекты по сбору средств путем эмиссии акций с целью решения проблемы нехватки оборотных капиталов предприятий. Хотя смешанная форма собственности была привычной практикой с 1985 г., впервые упоминание об акционировании как об одном из преобразовательных механизмов появилось в 1987 г. на заседании XIII съезда КПК.

³ *Li X., Broedsgaard K.E. SOE Reform in China: Past, Present and Future // The Copenhagen Journal of Asian Studies. 2013. Vol. 31. No. 2. P. 56.*

стратегически важными предприятиями. Для этого Комитету были делегированы полномочия распоряжения и управления государственными активами.

Структура и полномочия Комитета

Комитет понимался как система центрального уровня с его аналогами местного уровня, что соответствовало разделению прав собственности между центральным правительством и местными органами власти. Это положило конец существовавшей многие годы системе «единая собственность, ступенчатое управление». Если раньше региональные органы власти выступали в роли управляющих части государственных объектов, то теперь они наделялись в отношении предприятий местного подчинения правами, близкими к праву собственности согласно модели «двухступенчатая государственная собственность, самостоятельность хозяйствующих субъектов под государственным контролем». Комитет был наделен полномочиями в отношении управляемых органами центральной власти предприятиями, количество которых в 2004 г. составляло 196 объектов⁴ (их число сократилось в соответствии с целью создания крупных корпораций до 96 к 2018 г.⁵). Государственные предприятия, управляемые провинциальными и городскими местными органами, освобождались от центрального контроля.

Организационная структура Комитета на уровне центрального правительства соответствует обязанностям, которые ранее были распределены между разными ведомствами, отвечавшими за управление государственными предприятиями. Двенадцать из двадцати отделов Комитета несут ответственность за управление государственным имуществом и надзор за ним⁶.

Полномочия Комитета были закреплены в 2003 г. во «Временных правилах контроля и управления государственным имуществом»⁷,

⁴ В данной статье рассмотрена деятельность Комитета и, соответственно, деятельность государственных предприятий центрального подчинения.

⁵ Список предприятий центрального подчинения // State-owned Assets Supervision and Administration Commission. URL: <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2641579/n2641645/index.html> (дата обращения: 04.05.2018).

⁶ Sheng H., Zhao N. China's State-Owned Enterprises. Nature, Performance and Reform. Series on Chinese Economic Research // Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2013. Vol. № 1. P. 274.

⁷ 中央企业境外国有资产监督管理暂行办法 («Промежуточные положения о контроле и управлении государственным имуществом») // State-owned Assets Supervision and Administration Commission. URL: <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258958/content.html> (дата обращения: 04.05.2018).

утвержденных Госсоветом КНР. Они обеспечили нормативно-правовую базу деятельности Комитета, рабочий механизм по надзору и управлению был окончательно установлен в результате принятия ряда последующих нормативных документов. В 2008 г. был принят закон КНР «Об управлении государственными активами предприятий»⁸, вступивший в силу в 2009 г. По сравнению с «Временными правилами контроля и управления государственным имуществом», он уточнял и расширял полномочия Комитета.

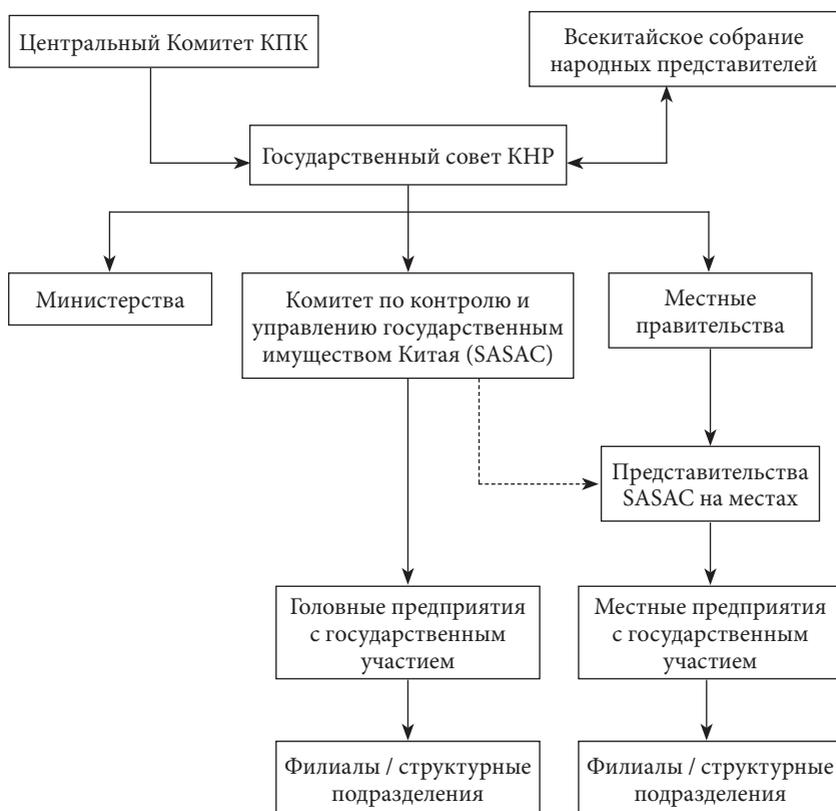


Рис. 1. Место Комитета в институциональной структуре Китая⁹

⁸ Law of the People's Republic of China on State-Owned Assets in Enterprises // The National People's Congress of the People's Republic of China. URL: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2011-02/15/content_1620615.htm (дата обращения: 04.05.2018).

⁹ Deng Y., Morck R., Wu J., Yeung B. Monetary and Fiscal Stimuli, Ownership Structure, and China's Housing Market // National Bureau for Economic Research. Working

Временные правила контроля и управления государственным имуществом

Согласно «Временным правилам», Комитет, во-первых, на основании полномочий, предоставленных Госсоветом КНР, и в соответствии с законом КНР «О компании»¹⁰, а также другими законодательными актами и административными предписаниями, исполняет функции номинального держателя.

Комитет отвечает за реализацию реформы и реорганизацию государственных предприятий, в том числе за совершенствование корпоративной формы управления. Он также отвечает за сбор и анализ статистической отчетности в целях обеспечения прозрачности активов и пассивов, защиты прав и интересов государства.

Комитет несет ответственность за отчисление соответствующей части прибыли государственных предприятий в бюджет. Комитет принимает участие в разработке систем и методов управления оперативным бюджетом, собственником которого является государство. Он также ответственен за формирование бюджета и его исполнение согласно установленным предписаниям.

Комитет также разрабатывает проекты правовых норм управления госимуществом, соответствующие законодательные акты и распоряжения, регулирующие вопросы управления государственным имуществом, включая правила разграничения имущественных прав.

Комитет осуществляет надзор за сохранением и приумножением государственных активов подконтрольных госпредприятий и осуществляет контроль в отношении управления госсобственностью на местах. От имени правительства Комитет уполномочен организовывать и координировать повседневную работу ревизионных комиссий.

За Комитетом также закреплено формальное право назначать и увольнять руководителей подведомственных предприятий. В зависимости от достижений предприятия, он премирует и налагает взыскания, а также формирует механизм отбора и эффективного использования кадров, соответствующий принципам социалистической рыночной экономики и требованиям системы современных предприятий.

Paper 16871. March 2011. P. 49. URL: <http://www.nber.org/papers/w16871.pdf> (дата обращения: 04.05.2018).

¹⁰ Закон КНР «О компаниях». Глава II, IV // Законодательство Китая. URL: http://chinalawinfo.ru/economic_law/law_company (дата обращения: 04.05.2018).

Таким образом, Комитет, реализуя правомочие доверительного управляющего, имеет полномочия назначать руководство, получать часть прибыли в форме дивидендов, а также принимать участие в принятии решений относительно стратегического распределения активов общественного сектора. Но в операционную деятельность подведомственных предприятий Комитет вмешиваться не вправе.

Полномочия в области кадровой политики государственных компаний

Полномочия Комитета относительно назначения членов совета директоров ограничены спецификой корпоративного управления государственными компаниями Китая, в котором сосуществуют две параллельные кадровые системы: стандартная система корпоративного управления по западному типу и партийная система кадровых назначений.

В рамках последней КПК имеет решающий голос относительно назначения на должность всех государственных служащих¹¹. Через Организационный отдел ЦК КПК реализуется подбор кадров и их назначение, а также карьерное продвижение во всех государственных институтах¹². Поскольку каждая государственная компания является частью политической системы КПК и имеет определенный бюрократический статус, вопросы управления персоналом государственных предприятий также находятся в ведении Организационного отдела ЦК КПК. В конце октября 2004 г. был обнаружен документ, озаглавленный «Совместные мнения по вопросам усиления роли Партии в государственных предприятиях»¹³, содержащий ряд правил. Они, в первую очередь, артикулировали роль партии в процессе назначения персонала в государственных предприятиях. В документе подробно описан механизм перекрестного распреде-

¹¹ *Heilmann S., Kirchberger S.* The Chinese Nomenklatura in Transition: A Study Based on Internal Cadre Statistics of the Central Organization Department of the Chinese Communist Party // *China Analysis No. 1.* Center for East Asian and Pacific Studies. Trier University, 2000. URL: <http://www.chinapolitik.de/files/analysis1.pdf> (дата обращения: 04.05.2018).

¹² *Lieberthal K.* Governing China: From Revolution Through Reform // NY: WW Northon & Co., 2003. P. 317.

¹³ 中共中央办公厅转发《中央组织部、国务院国资委党委关于加强和改进中央企业党建工作的意见》的通知 («Совместные мнения по вопросам усиления роли Партии в государственных предприятиях») // *News of the Communist Party of China.* URL: <http://cpc.people.com.cn/GB/64162/71380/102565/182143/10993484.html> (дата обращения: 04.05.2018).

ления должностей, в рамках которого допускалась совместимость политических и управленческих назначений. Ст. 5 § 2 «Совместные мнения по вопросам усиления роли Партии в государственных предприятиях» предусматривала, что в качестве общего положения государственные предприятия обязуются принять принцип управления, в рамках которого система перекрестного назначения на должности обеспечивает назначение членов партии в управленческие структуры компании.

В формате постепенно внедряемых реформ Комитет предпринял ряд попыток ввести в структуру государственных предприятий элементы западного корпоративного управления. В «Руководстве по формированию совета директоров в государственных предприятиях»¹⁴, а затем в «Руководстве по назначению высшего руководства советом директоров государственных предприятий центрального подчинения», совету директоров впервые передали ряд полномочий в назначении исполнительного руководства¹⁵. Если на момент создания Комитета преимущественное большинство государственных компаний не имело совета директоров¹⁶, то к 2018 г. были выбраны 83 предприятия для участия в пилотных проектах создания совета директоров и совершенствования процесса текущего управления¹⁷.

В целях содействия реформированию механизма отбора и назначения руководителей государственных предприятий Комитет попытался найти компромисс между административным назначением и профессиональными компетенциями кадров. Кандидаты получили возможность подавать конкурсные заявки на ограниченное число руководящих позиций в рамках открытого конкурса, что обеспечивало большую прозрачность процесса отбора кадров. Так, к примеру, было установлено, что между 2004 и 2013 гг. Комитет

¹⁴ 关于国有独资公司董事会建设的指导意见 («Ведущее мнение относительно создания совета директоров в государственных предприятиях») // State-owned Assets Supervision and Administration Commission. URL: <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4260241/content.html> (дата обращения: 04.05.2018).

¹⁵ Lin L.-W. State Ownership and Corporate Governance in China: An Executive Career Approach // Columbia Business Law Review. 2013. Vol. 3. P. 752.

¹⁶ Lin L.-W. China's National Champions: Governance Change Through Globalization // University of Pennsylvania Asian Law Review. 2015. Vol. 11. Iss. 1. P. 103.

¹⁷ Cp. Professionalising Boards of Directors of State-Owned Enterprises: Stocktaking of National Practices // The Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <https://www.oecd.org/corporate/ca/Professionalising-boards-of-directors-of-SOEs.pdf> (дата обращения: 04.05.2018).

совместно с Организационным отделом ЦК КПК восемь раз организовывал набор персонала согласно рыночно-ориентированному формату, а также предложил 145 должностей в государственных предприятиях центрального подчинения и успешно нанял согласно принципу конкурентного отбора 140 менеджеров¹⁸.

Комитет также разработал ряд нормативных документов, определяющих процесс и размер вознаграждения руководителей государственных компаний¹⁹. Так, Комитетом были разработаны сложные многоуровневые системы оценки, которые позволили бы адекватно определить профессиональные качества сотрудников и эффективность их применения. Высшие управленческие кадры, в свою очередь, заключают ежегодно с Комитетом обязующие договора, в которых уточняются критерии оценки и перечисляются контрольные показатели наряду с описанием соответствующей системы поощрений и наказаний. Ежегодные показатели трансформируются в рейтинговую систему оценки от А до Е, а бонусы по итогам работы выплачиваются соразмерно полученной оценке.

Тем не менее, КПК сохраняет контроль над процессом назначения высших руководителей государственных предприятий. Особенно роль в кадровой политике КПК усилилась с приходом к власти Си Цзиньпина²⁰.

Во время национального совещания по укреплению роли партии в государственных предприятиях, проходившего в октябре 2016 г., Си Цзиньпин подчеркнул непоколебимое лидерство КПК в их управлении. По его словам, было необходимо приложить усилия для укрепления и совершенствования партийного руководства, а также роли партии в деятельности государственных предприятий. Си Цзиньпин подчеркнул, что ведущая роль партийных организа-

¹⁸ *Liu F, Zhang L.* Executive turnover in China's state-owned enterprises: Government-oriented or market-oriented? // *China Journal of Accounting Research*. 2017. Vol. № 2. Iss. 3. P. 3. /URL: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/D28EE72FD7D5D322274FE689288372422CA39F90FB61A42BB9E1615B858CE5F2620422389226472C1E43D8165BC85778> (дата обращения: 04.05.2018).

¹⁹ Механизмы оценки ориентируются на «Временные правила относительно корпоративного руководства государственных корпораций центрального подчинения», «Временные меры относительно всесторонней оценки корпоративного руководства государственных корпораций центрального подчинения», принятых в 2009 г., а также на «Промежуточные меры относительно оценки эффективной деятельности ответственных лиц в государственных корпорациях центрального подчинения», принятых в 2003 и дополненных в 2006, 2009 и 2012 гг.

²⁰ *Wang J.* *Company Law in China: Regulation of Business Organizations in a Socialist Market Economy* // Massachusetts: Edawrd Elgar Publishing, Inc., 2014. P. 655.

ций в процессе отбора и назначения персонала не должна меняться. Отметив, что руководство КПК в государственных корпорациях является «основным политическим принципом» управления; Партия должна возглавлять государственные предприятия в политическом, идеологическом и организационном аспектах, а партийные организации в структуре предприятий должны отвечать за направление и общие аспекты развития и реализации политики. По его словам, также было необходимо усилить надзор за должностными лицами на ключевых должностях²¹.

Полномочия в области распределения прибыли государственных компаний

После проведения налоговой реформы 1994 г. государственные предприятия были освобождены от перечисления части чистой прибыли в доход бюджета, но получали из бюджетных источников финансирование капитальных вложений. После создания в 2003 г. Комитета встал вопрос о коренном изменении финансовых взаимоотношений между бюджетом и государственными предприятиями. Однако до 2007 г. шли поиски нового механизма финансовых взаимоотношений.

В 2007 г. была достигнута договоренность между Комитета и министерством финансов КНР о формировании бюджета Комитета: доходная часть формируется за счет доходов из прибыли государственных компаний и продажи активов, а расходы составляют инвестиции в госпредприятия и средства, выделяемые на их реструктуризацию. Исходя из указанной договоренности Госсовет КНР обнародовал документ, в котором были определены примерные правила управления бюджетом Комитета²².

Разработанная схема предполагала, что подведомственные Комитету государственные предприятия обязаны часть чистой прибыли, объем которой рассчитывался на основе заранее установленной формулы, перечислять в его бюджет.

Министерство финансов КНР делегировало Комитету право принимать соответствующие отчисления из чистой прибыли го-

²¹ Xi stresses CPC leadership of state-owned enterprises // Xinhua 11.10.2016. URL: http://www.xinhuanet.com/english/2016-10/11/c_135746608.htm (дата обращения: 04.05.2018).

²² 国务院关于试行国有资本经营预算的意见 («Мнения о пилотной реализации бюджета для управления капиталом») // The Central People's Government of the People's Republic of China. URL: http://www.gov.cn/zwgk/2007-09/13/content_748143.htm (дата обращения: 04.05.2018).

спредприятий²³. В этих целях госпредприятия были разделены на три категории. Государственные предприятия первой категории, в основном предприятия военной направленности и исследовательские институты, были освобождены от отчислений в первые три года действия данной схемы. Компании второй, наиболее обширной, категории обязывались отчислять 5% от чистой прибыли, и только предприятия третьей категории, к которой в 2008 г. относились 17 наиболее доходных компаний, направляли в бюджет 10% от чистой прибыли²⁴. Полученные доходы Комитет мог использовать на реструктуризацию и санацию подведомственных предприятий. Дивиденды, уплачиваемые в бюджет, министерство финансов должно было направлять на социальное обеспечение и другие общественные нужды²⁵.

В конце 2010 г. министерство финансов издало директиву, повышающую коэффициенты отчисляемых дивидендов на пять процентных пунктов. Наиболее прибыльные государственные предприятия должны были выплачивать 15% от своей чистой прибыли государству, в то время как металлургические компании и авиакомпании, например, которые платили до этого 5%, должны были с 2010 г. отчислять в бюджет 10% от чистой прибыли. Предусматривалось, что коэффициенты постепенно должны были быть повышены до уровня, выплачиваемого акционерам компаний, зарегистрированных на фондовом рынке Китая.

Полномочия в области управления активами общественного сектора

После вступления в силу указанного выше закона КНР «Об управлении государственными активами предприятий» Комитет получил практически неограниченные права в области управления государственным имуществом, поскольку любые транзакции, затрагивающие активы государственных предприятий, требуют

²³ *Naughton B.* Claiming Profit for the State: SASAC and the Capital Management Budget // China Leadership Monitor. No 18. P. 6. URL: http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm18_bn.pdf (дата обращения: 18.05.2018).

²⁴ *Naughton B.*, SASAC and Rising Corporate Power in China // China Leadership Monitor. No. 24. P. 6–7. URL: <http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM24BN.pdf> (дата обращения: 04.05.2018).

²⁵ *Naughton B.* Top-Down Control: SASAC and the Persistence of State Ownership in China // University of Nottingham. Centre for Research on Globalisation and Economic Policy (GEP). June 23. 2006. P. 12. URL: <https://www.nottingham.ac.uk/gep/documents/conferences/2006/june2006conf/naughton-june2006.pdf> (дата обращения: 18.05.2018).

утверждения со стороны Комитета²⁶, даже если таковое не предусмотрено законом КНР «О компании». Верховный суд укрепил права Комитета тем, что вынес в ряде случаев решение о недействительности сделок, которые состоялись без санкционирования их Комитетом, несмотря на то, что они соответствовали нормам закона «О компании»²⁷.

Несмотря на обширность формальных полномочий Комитета, его возможности осуществлять управление государственными предприятиями опосредованы интересами прочих акторов, в первую очередь, Госсовета и самих предприятий. При создании Комитета его глава Ли Жунжун задал два направления деятельности: реформа корпоративного управления государственных компаний и приумножение стоимости государственных активов, в частности путем их реструктуризации²⁸. В 2006 г. было установлено, что государство должно сохранить «полный контроль» над государственными предприятиями в стратегических секторах, где государственный капитал должен увеличиваться и оптимизироваться, в то время как ключевые предприятия должны развиваться, чтобы стать конкурентоспособными на международном рынке. В стратегических отраслях государство должно поддерживать контроль над небольшим количеством технологически продвинутых ключевых предприятий, поощряя при этом повышение роли рыночных механизмов.

Реформа государственных предприятий, в соответствии с решениями III Пленума ЦК КПК 18-го созыва (2013), являлась частью программы, нацеленной на повышение эффективности общественного сектора, что было закреплено в «Решениях по основным вопросам, касающихся всестороннего углубления реформ» ЦК КПК. Реформа включала в себя три основных направления: защита прав собственности; диверсификация форм собственности; продвижение системы современных предприятий²⁹.

²⁶ Помимо Комитета, все крупные сделки должны быть одобрены и/или согласованы с ЦК КПК и Госсоветом КНР.

²⁷ *Lin L.-W., Milhaupt C.J.* We are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China // *Stanford Law Review*. 2013. Vol. 65. No 697. P. 743–744.

²⁸ *Naughton B.* The Transformation of the State Sector: SASAC, the Market Economy and the New National Champions // *Naughton B., Tsai K. S. (ed.)*. *State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle*. NY: Cambridge University Press, 2015. P. 58.

²⁹ *Miura, Y.* What is the Future for China's State-Owned Enterprises? // *Pacific Business and Industries*. 2015. Vol. XV. No 57. P. 3–5.

Комитет принял в июле 2014 г. программу, предусматривающую проведение пилотных реформ в четырех направлениях: формирование на базе уже существующих предприятий управленческих компаний, которым Комитет частично делегировал свои полномочия в области управления, привлечение частного капитала, расширение операционной самостоятельности совета директоров, а также совершенствование системы мониторинга деятельности государственных предприятий³⁰.

В 2015 г. были предприняты меры по усилению государственного сектора в стратегических областях³¹. В то время как на нестратегических предприятиях допускалось увеличение доли частного капитала, на объектах, имеющих стратегическое назначение³², предусматривалась консолидация государственного имущества. В 2016 г. четко была поставлена цель «усилить государственные предприятия центрального подчинения» путем снижения их убыточности и сокращения числа³³. В качестве одной из возможных мер было названо присоединение убыточных предприятий в течение 5 лет к платежеспособным. В результате в период с 2015 г. по ноябрь 2016 г. число слияний увеличилось более чем в два раза по сравнению с периодом между 2012 и 2014 гг. с пяти до одиннадцати соответственно³⁴.

³⁰ Reform of China SOEs // Fidelity Worldwide Investment. August 2014. URL: <http://www.fidelity.com.cn/zh-cn/data/MarketCommentary/PDF/MC-english/ReformofChinaSOEs.pdf> (дата обращения: 04.05.2018).

³¹ Предполагалось разделение на предприятия коммерческого и некоммерческого характера, которые задействованы в области предоставления государственных услуг. Некоторые коммерческие предприятия были разделены на нестратегические и стратегические: последних отличает их принадлежность к деятельности в областях повышенной государственной важности. В дальнейшем реформы должны были реализовываться отдельно для этих двух групп по принципу двухвекторного подхода, согласно которому цели реформирования государственных предприятий различались в зависимости от принадлежности предприятий к той или другой группе, а результаты деятельности измерялись, исходя из разных критериев.

³² К ним были отнесены предприятия обороны, атомной энергетики, базовой инфраструктуры связи, электросетей, нефте- и газопроводов, а также запасы стратегических, с точки зрения национальной безопасности, ресурсов, таких как нефть и зерно.

³³ 国务院办公厅关于推动中央企业 结构调整与重组的指导意见 («Ведущие мнения Государственного совета относительно реструктуризации и реорганизации государственных предприятий») // The Central People's Government of the People's Republic of China. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-07/26/content_5095050.htm (дата обращения: 04.05.2018).

³⁴ Leutert W. State-owned enterprise mergers: Will less be more? // European Council on Foreign Relations. 30.11.2016. URL: http://www.ecfr.eu/publications/summary/china_state_owned_enterprise_mergers_under_xi_jinping7196# (дата обращения: 04.05.2018).

В мае 2017 г. Комитет заявил о разделении государственных предприятий центрального подчинения на три категории: промышленные, инвестиционные и управляющие компании³⁵. В рамках более широкой реформы эти три типа предприятий будут осуществлять различный уровень контроля над своими дочерними компаниями. Инвестиционные компании должны выступать мажоритарными владельцами большинства своих подразделений, в то время как финансовые компании станут миноритарными участниками, что предоставит дочерним компаниям большую свободу действий. Промышленные компании сохраняют наибольший уровень контроля в качестве стопроцентных или мажоритарных акционеров. Предполагалось, что после завершения процесса реорганизации подведомственных предприятий число государственных компаний, непосредственно контролируемых Комитетом, сократится с 101 на тот момент до 80³⁶.

Очевидно, что проведенные реформы отразились на роли Комитета как органа управления. Существенно была снижена его роль как органа операционного управления и расширены функции надзора, управления финансовыми активами и реструктуризации государственных предприятий³⁷. «Временные положения в отношении надзора и управления зарубежными активами государственных предприятий»³⁸ и «Временные положения в отношении управления зарубежными правами собственности государственных предприятий»³⁹, изданные Комитетом в 2011 г., регулируют деятель-

³⁵ China State-owned enterprises to be divided into three categories // China Daily. 05.06.2017. URL: http://www.chinadaily.com.cn/business/2017-06/05/content_29620256.htm (дата обращения: 04.05.2018).

³⁶ Kaixi H., Shiqing S. China to Accelerate SOE Consolidation in Bid to Build Corporate Giants // Caixin. 19.07.2017. URL: <https://www.caixinglobal.com/2017-07-19/101118793.html> (дата обращения: 04.05.2018).

³⁷ Leutert W. State-owned enterprise mergers: Will less be more? // European Council on Foreign Relations. 30.11.2016. URL: http://www.ecfr.eu/publications/summary/china_state_owned_enterprise_mergers_under_xi_jinping7196# (дата обращения: 04.05.2018).

³⁸ 中央企业境外国有资产监督管理暂行办法 («Временные положения в отношении надзора и управления зарубежными активами государственных предприятий») // State-owned Assets Supervision and Administration Commission. URL: <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258958/content.html> (дата обращения: 04.05.2018).

³⁹ 中央企业境外国有产权管理暂行办 («Временные положения в отношении управления зарубежными правами собственности государственных предприятий») // State-owned Assets Supervision and Administration Commission. URL: <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258962/content.html> (дата обращения: 04.05.2018).

ность Комитета в отношении государственных активов за рубежом. Одной из основных причин принятия мер стали финансовые потери государственных компаний за границей на сумму в 634 млрд долл. США к 2010 г.⁴⁰

Несмотря на принятые меры, объем спекулятивных инвестиций продолжал расти и достиг своего пика в 2016 г.⁴¹ С целью ограничения оттока капитала и установления контроля над инвестиционной деятельностью Комитет усилил надзор над государственными активами за рубежом, в первую очередь, ужесточив требования к аудиту инвестиционной деятельности государственных предприятий.

Заключение

Таким образом, Комитет формально имеет обширные полномочия, но при их реализации на практике его деятельность ограничена правомочиями других органов власти.

Во-первых, Комитет уполномочен контролировать кадровую политику государственных предприятий, но на практике все решения согласуются с КПК. Несмотря на то, что и «Временные правила контроля и управления государственным имуществом», и «Закон об управлении государственными активами предприятий», наделяют Комитет соответствующими полномочиями в области кадровых назначений, ряд других нормативных актов, имеющих приоритет, в частности Устав КПК, оставляет фактическое решение за партийными структурами.

Во-вторых, в области распределения прибыли государственных предприятий Комитет зависит от решений министерства финансов. В частности, он не уполномочен самостоятельно утверждать коэффициенты, выплачиваемой государственными предприятиями прибыли. Фактически, он распоряжается только поступлениями, размер которых устанавливает министерство финансов.

В-третьих, несмотря на то, что Комитет фактически реализует преобразование государственных предприятий, направленность реформ правительства Китая смещает присутствие Комитета в область осуществления надзора, а также технической реализации

⁴⁰ Gao Z. Chinese State-Owned Enterprises Run Huge Losses in their Overseas Projects // The Epoch Times. 25.01.2012. URL: https://www.theepochtimes.com/chinese-state-owned-enterprises-run-huge-losses-in-their-overseas-projects_1489571.html (дата обращения: 04.05.2018).

⁴¹ Белоусова М.В. Реформа институциональной структуры иностранного инвестирования КНР: направленность и динамика // Государственное управление. Электронный вестн. 2018. № 69.

поставленных заданий, в частности укрупнения государственных компаний путем слияний. Помимо этого, все действия предприятий, направленные на преобразование их активов, требуют утверждения со стороны Комитета, который правомочен блокировать любое решение руководства, вне зависимости от того, насколько это соответствует нормам закона «О компаниях», но ЦК КПК и Госсовет также задействованы в процессе принятия решений относительно крупных сделок и Комитет обязан согласовывать с ними свои решения.

Список литературы

Закон КНР «О компаниях» // Законодательство Китая. URL: http://chinalawinfo.ru/economic_law/law_company

国务院办公厅关于推动中央企业结构调整与重组的指导意见 («Ведущие мнения Государственного совета относительно реструктуризации и реорганизации государственных предприятий») // The Central People's Government of the People's Republic of China. URL: http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-07/26/content_5095050.htm

关于国有独资公司董事会建设的指导意见 («Ведущее мнение относительно создания совета директоров в государственных предприятиях») // State-owned Assets Supervision and Administration Commission. URL: <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4260241/content.html>

国务院关于试行国有资本经营预算的意见 («Мнения о пилотной реализации бюджета для управления капиталом») // The Central People's Government of the People's Republic of China. URL: http://www.gov.cn/zwjk/2007-09/13/content_748143.htm

中央企业境外国有资产监督管理暂行办法 («Промежуточные положения в отношении надзора и управления зарубежными активами государственных предприятий») // State-owned Assets Supervision and Administration Commission. URL: <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258958/content.html>

中央企业境外国有产权管理暂行办法 («Промежуточные положения в отношении управления зарубежными правами собственности государственных предприятий») // State-owned Assets Supervision and Administration Commission. URL: <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258962/content.html>

中央企业境外国有资产监督管理暂行办法 («Промежуточные положения о контроле и управлении государственным имуществом») // State-owned Assets Supervision and Administration Commission. URL: <http://www.sasac.gov.cn/n2588035/n2588320/n2588335/c4258958/content.html>

China-OECD corporate governance policy dialogue // The Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <http://www.oecd.org/china/china-oecdcorporategovernancepolicydialogue.htm>

Law of the People's Republic of China on State-Owned Assets in Enterprises // The National People's Congress of the People's Republic of China. URL: http://www.npc.gov.cn/englishnpc/Law/2011-02/15/content_1620615.htm

China State-owned enterprises to be divided into three categories. // China Daily. 05.06.2017. URL: http://www.chinadaily.com.cn/business/2017-06/05/content_29620256.htm

Reform of China SOEs // Fidelity Worldwide Investment. August 2014. URL: <http://www.fidelity.com.cn/zh-cn/data/MarketCommentary/PDF/MC-english/ReformofChinaSOEs.pdf>

Белуцова М.В. Реформа институциональной структуры иностранного инвестирования КНР: направленность и динамика // Государственное управление. Электронный вестн. 2018. № 69. С. 381–408.

Митина Н.Н., Хуэй Д. Перспективы развития нефтегазовой отрасли в Китайской Народной Республике // Государственное управление. Электронный вестн. 2017. № 62. С. 41–55. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/uploads/vestnik/2017/vipusk__62._ijun_2017_g./problemi_upravlenija_teoriija_i_praktika/mitina_duhuei.pdf (дата обращения: 25.03.2018).

Anderlini J. Beijing calls for tighter grip on state groups // Financial Times. 21.09. 2015. URL: <https://www.ft.com/content/f538a4de-602f-11e5-9846-de406ccb37f2>

Deng Y., Morck R., Wu J., Yeung B. Monetary and Fiscal Stimuli, Ownership Structure, and China's Housing Market // National Bureau for Economic Research. Working Paper 16871. March 2011. URL: <http://www.nber.org/papers/w16871.pdf>

Gao Z. Chinese State-Owned Enterprises Run Huge Losses in their Overseas Projects // The Epoch Times. 25.01.2012. URL: https://www.theepochtimes.com/chinese-state-owned-enterprises-run-huge-losses-in-their-overseas-projects_1489571.html

Heilmann S., Kirchberger S. The Chinese Nomenclatura in Transition: A Study Based on Internal Cadre Statistics of the Central Organization Department of the Chinese Communist Party // China Analysis No. 1. Center for East Asian and Pacific Studies. Trier University, 2000. URL: <http://www.chinapolitik.de/files/analysis1.pdf>

Kaixi H., Shiqing S. China to Accelerate SOE Consolidation in Bid to Build Corporate Giants // Caixin. 19.07.2017. URL: <https://www.caixinglobal.com/2017-07-19/101118793.html>

Leutert W. State-owned enterprise mergers: Will less be more? // European Council on Foreign Relations. 30.11.2016. URL: https://www.ecfr.eu/page/-/China_Analysis_%E2%80%93_Big_is_Beautiful.pdf

Li X., Broedsgaard K.E. SOE Reform in China: Past, Present and Future // The Copenhagen Journal of Asian Studies. 2013. Vol. 31. No. 2. P. 54–78.

Lieberthal K. Governing China: From Revolution Through Reform. NY: WW Northon & Co., 2003.

Lin L.-W. China's National Champions: Governance Change Through Globalization // University of Pennsylvania Asian Law Review. 2015. Vol. 11. Iss. 1. P. 80–126.

Lin L.-W. State Ownership and Corporate Governance in China: An Executive Career Approach // *Columbia Business Law Review*. 2013. Vol. 3. P. 743–800.

Lin L.-W., Milhaupt C.J. We are the (National) Champions: Understanding the Mechanisms of State Capitalism in China // *Stanford Law Review*. 2013. Vol. 65. No. 697. P. 697–780.

Liu F., Zhang L. Executive turnover in China's state-owned enterprises: Government-oriented or market-oriented? // *China Journal of Accounting Research*. 2017. Vol. 2. Iss. 3. P. 129–149. URL: <https://reader.elsevier.com/reader/sd/D28EE72FD7D5D322274FE689288372422CA39F90FB61A42BB9E1615B858CE5F2620422389226472C1E43D8165BC85778>

Miura Y. What is the Future for China's State-Owned Enterprises? // *Pacific Business and Industries*. 2015. Vol. XV. No. 57. P. 3–9.

Naughton B. Claiming Profit for the State: SASAC and the Capital Management Budget // *China Leadership Monitor*. No. 18. URL: http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/clm18_bn.pdf.

Naughton B. SASAC and Rising Corporate Power in China // *China Leadership Monitor*. No. 24. URL: <http://media.hoover.org/sites/default/files/documents/CLM24BN.pdf>.

Naughton B. Top-Down Control: SASAC and the Persistence of State Ownership in China // *University of Nottingham. Centre for Research on Globalisation and Economic Policy (GEP)*. June 23. 2006. URL: <https://www.nottingham.ac.uk/gep/documents/conferences/2006/june2006conf/naughton-june2006.pdf>

Naughton B., Tsai K. S., (ed.). State Capitalism, Institutional Adaptation, and the Chinese Miracle. NY: Cambridge University Press, 2015.

Sheng H., Zhao N. China's State-Owned Enterprises. Nature, Performance and Reform. Series on Chinese Economic Research — Vol. 1 // Singapore: World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd, 2013.

Wang J. Company Law in China: Regulation of Business Organizations in a Socialist Market Economy // Massachusetts: Edward Elgar Publishing, Inc., 2014.

Yongai H., Xin Z., Shuiyu J. Central SOEs reform will be done in 2017 // *The State Council the People's Republic of China*. 27.07.2017. URL: http://english.gov.cn/news/video/2017/07/27/content_281475755864288.htm