

УДК 336

АДАПТАЦИЯ КИТАЙСКОГО ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СЕКТОРОМ ДЛЯ РЕСПУБЛИКИ

БЕЛАРУСЬ

Рубеж М. Г.

*Академия управления при Президенте Республики Беларусь, Минск, Республика Беларусь
E-mail: rubezhmaria@tut.by*

Статья посвящена выделению механизма управления предприятиями государственной формы собственности. Сделан акцент на структурах, которые такое взаимодействие осуществляют. Проведен анализ функций таких структур и взаимосвязь между ними. Для исследования рассмотрена организационная структура управления предприятиями с долей государства, а также исследованы существующие на сегодняшний день проблемы работы и особенности, характерные для Китайской модели управления. В статье показано, что предприятия государственной собственности в Китае рассматриваются именно через акционерный капитал, а механизм управления ими осуществляется косвенно через акционеров – отдельные государственные структуры.

Ключевые слова: предприятия с долей государственной собственности, акционерный капитал, механизм управления, организационно-функциональная структура управления.

ВВЕДЕНИЕ

Исторически предприятия государственной собственности играют лидирующую роль в развитии экономики страны через модернизацию, инновационные технологии, индустриализацию, поэтому такие предприятия становятся лидерами. Так, лидирующие позиции на мировом рынке занимают предприятия государственной формы собственности Франции, Норвегии, Южной Кореи, Австрии, Сингапура, Индии, Бразилии. Компания Сингапурские авиалинии считается одной из лучших авиакомпаний в мире и, вместе с тем, является государственным предприятием, демонстрируя при этом лучшую модель управления и технологического прогресса. Бразильская мануфактура под названием Эмбраер – авиакомпания, которая использует гражданские самолеты для региональных рейсов, бизнеса и сельского хозяйства, компания Рено является 4-ой по объемам автомобилестроения в мире, а корейская Покко – крупнейший мировой производитель стали.

По исследованиям журнала Economist в 2012 году предприятия государственной собственности составляли 80 % китайского рынка ценных бумаг, 62 % – в России. Это такие предприятия, как «ОАО Газпром», китайская компания мобильного оператора, нефтяные корпорации. Совокупный доход 500 крупнейших предприятий мира, по статистике Fortune Global 500, составляет 35 % мирового ВВП. Доля государственных предприятий в числе 500 крупнейших предприятий мира выросла с 9 % в 2005 до 23 % в 2014 [1] (в основном за счет Китайских предприятий).

Три крупнейших предприятия (Sinopec Group, China National Petroleum и State Grid) с 2010 года входят в десятку самых крупных предприятий мира и обеспечили 15 % общего дохода среди других 111 предприятий государственной собственности Китая из 500 (по данным 2018 года).

Temasek – крупнейшее государственное инвестиционное агентство в Сингапуре, Baosteel – государственное предприятие по производству стали в Китае, EDF – крупное государственное предприятие по производству и продаже энергии во Франции, NTT – крупнейшее предприятие средств связи также принадлежит к государственной собственности [3] и т. д. Как видно, производство основных ресурсов остается в собственности государства.

Механизмы государственного управления предприятиями государственной собственности связаны с различными теориями взаимодействия государства и таких предприятий. Среди теорий, конечно, выделяют классиков, неоклассиков, которые в разные периоды времени выступали за и против вмешательства государства в экономику.

В различных публикациях и правовых документах термин «государственное предприятие» определяются по-разному. Так, в англоязычной литературе и документах, когда речь идет о государственном предприятии, используют такие названия: (state-owned enterprises (SOEs), government corporations, government-linked companies (GLCs), state enterprises, parastatals, publicly owned corporations, government business enterprises, crown corporations, and nonprofit organizations). Наиболее общим, как показал анализ, является определение государственного предприятия, данное Всемирным банком, используемое для статистического анализа, а также Организацией экономического сотрудничества и развития (OECD): «предприятие, которое частично или полностью управляется и контролируется государством» [4]. В соответствии с определением OECD, Европейской комиссии по экономическим и финансовым вопросам предприятия государственной собственности (State-owned enterprises) включают: корпоративные структуры, находящиеся в собственности государства; ОАО, в которых государство владеет более 50 % акций; корпоративные структуры, в которых государство имеет приоритетное право при принятии решений.

Предприятия частичного государственного владения (Partially State-owned enterprises) – корпоративные структуры, в которых государство имеет от 10 до 50 % права голоса или же государству принадлежит эквивалентное право контроля их деятельности. Государственно-инвестиционные предприятия (State-Invested Enterprises) – предприятия, в которых доля государственного капитала составляет более 10 % [4].

В данной работе объектом исследования являются предприятия с долей государственной собственности, то есть акционерные общества и механизм управления ими соответственно.

В Китае и в ряде других стран азиатского региона под предприятиями государственной формы собственности понимают любую организационную структуру, которая в соответствии с законом относится к предприятию, где государство осуществляет права владения, пользования и распоряжения. Это включает в себя 2 типа предприятий: общество с ограниченной ответственностью и акционерное общество. Закон «О предприятии» в Китае определяет спектр схем создания и функционирования предприятий государственной формы собственности: долевая собственность в совместном предприятии с ограниченной ответственностью; долевая собственность в акционерном обществе с иностранным капиталом;

АДАПТАЦИЯ КИТАЙСКОГО ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ...

партнерство в китайско-иностранным кооперационном проекте; владение акциями китайских компаний, котирующихся на зарубежных фондовых биржах и на Китайской фондовой бирже; собственность холдинговых корпораций для всех дочерних компаний.

По структуре капитала предприятия государственной собственности Китая и Республики Беларусь схожи по большому размеру долей крупных акционеров, которыми в основном выступает государство. Так, в Китае доля физических лиц и иностранных инвесторов среди владельцев акций незначительная: 2,38 % и 2,66 % соответственно в Республике Беларусь. В Китае государство в лице государственных органов и организаций государственной собственности (государственные корпорации, конгломераты, объединения, группы компаний, холдинги) являются владельцами больших долей акций: 31,97 % и 19,86% соответственно. Однако, акционерные предприятия в Китае похожи на «семейное древо» владения, что представляет собой многоуровневую структуру акционеров. В частности: 1. материнская компания; 1.1. акционеры первого уровня; 1.2. акционеры второго уровня; 1.3. акционеры третьего уровня.

Китайские предприятия государственной собственности сегодня можно разделить (по классификации OECD) на 4 больших группы: предприятия с пакетом акций, позволяющим влиять на принимаемые решения; предприятия с пакетом акций государства, не позволяющим влиять на принимаемые решения; предприятия, которые полностью находятся в собственности государства и предприятия без доли государства. То есть сегодня государство в Китае владеет двумя функциями регулирования госсектора – как регулятор и как акционер. Государство как регулятор устанавливает правила игры на рынке, а как акционер – владеет акциями и в зависимости от доли акций в уставном фонде участвует в управлении предприятиями с долей государственной собственности. Рассмотрим механизм управления предприятиями государственной собственности в Китае и сделаем выводы для Республики Беларусь.

ОСНОВНОЙ МАТЕРИАЛ

По результатам исследования Всемирного банка в 2018 году доли собственности в ВВП Китая распределилась следующим образом: 60 % китайских предприятий частной формы собственности, предприятия иностранного капитала – 23,1 % и доля предприятий государственной собственности составила 23,1 % [5]. Всего выделяют 9 секторов.



Рисунок 1. Отраслевой срез предприятий государственной собственности Китая. Источник: Finance Yearbook of China (FYC).

Как видно на рисунке 1, государственная собственность по-прежнему составляет значительную долю в рамках секторального среза китайской экономики. Они оказывают значительное влияние на занятость, уровень цен и промышленную структуру через кадровую политику, ценообразование, бизнес–стратегии, такие как инвестирование и финансирование.

Реформирование государственного сектора в Китае проходит в несколько этапов. Так, с 1994 года предприятия государственной собственности были перерегистрированы как корпорации. Это позволило размещать акции на бирже и создавать котируемые на бирже дочерние структуры, что и определило в дальнейшем сложную, древовидную структуру акционеров китайских предприятий. Активно проходила реорганизация госпредприятий через слияния и поглощения, закрытие убыточных предприятий, и в результате к 2013 году количество госкорпораций составило 113, а к 2019 году сократилось до 97.

В ходе реформы прежний вертикальный контроль был значительно ослаблен, а адекватный механизм горизонтального или внутреннего контроля не был своевременно создан. В стране, где небольшое количество официальных органов отвечает за надзор за более чем двумя миллионами госпредприятий, задача

АДАПТАЦИЯ КИТАЙСКОГО ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ...

мониторинга очень увеличивает загруженность правительства. Эффективный мониторинг такого огромного числа госпредприятий технически невозможен и непомерно дорог. В переходной экономике, где отсутствуют независимые институты бухгалтерского учета, аудита и оценки собственности, существует высокий риск того, что менеджер, имея большую степень свободы действий, может воспользоваться этим в своих собственных интересах.

В 2019 году сформировалась модель управления предприятиями государственной собственности Китая. В соответствии с регуляторами все предприятия государственной собственности Китая разделены на 4 группы:

1. Республиканские предприятия промышленности, регулируемые центральным комитетом SASAC (активы составили 75,13 трлн юаней или 11,2 трлн долл. США);

2. Муниципальные (коммунальные) предприятия, которые подчинены муниципальным и провинциальным подразделениям комитета SASAC (активы составили 76,58 трлн юаней или 11,4 трлн долл. США)

3. Финансовые институты, контролируемые Инвестиционной компанией Хуэй Цзинь, которая находится в собственности правительства Китая.

4. Организации, подконтрольные Министерству финансов Китая.

В результате анализа институциональной структуры управления предприятиями государственной собственности выделены следующие органы и соответствующие им функции:

Органы государственного управления (Министерство финансов):

- разработка правил управления государственным имуществом административными учреждениями;

- рассмотрение и составление проектов планов хозяйственной деятельности государственных предприятий, получение прибыли от деятельности центральных государственных предприятий и т. д.

Комиссия по ценным бумагам Китая [4]:

- разработка и пересмотр законодательства, регулирующего обращение ценных бумаг;

- регулирование торговли, эмиссии и расчетов по акциям, ценным бумагам с фиксированной процентной ставкой и фондов ценных бумаг;

- контролирование деятельности акционеров и биржевых брокеров;

- наблюдение за листингом акций иностранных компаний и первичными публичными предложениями (такими как H-Shares листинга Гонконгской фондовой биржи).

Комиссия по контролю и управлению государственным имуществом (SASAC) [5]:

- принятие решения об инвестировании средств в предприятия государственной собственности;

- надзор и управление предприятиями государственной собственности, которые находятся под надзором Центрального правительства Китая;

- берет на себя ответственность и осуществляет надзора сохранностью государственного имущества и прирост стоимости имущества предприятий

государственной собственности (разрабатывает и оптимизирует индексную систему оценки сохранности и прироста стоимости имущества предприятий; реализует статистику и аудит таких предприятий; устанавливает и внедряет правила распределения дохода предприятий между высшим административно-управленческим персоналом);

- назначает и снимает с должности высший административно-управленческий персонал предприятий, оценивает их работу;
- осуществляет контроль за ежедневной деятельностью наблюдательных органов;
- контролирует смету текущих расходов предприятия, следит за тем, чтобы деньги предприятия тратились на цели государства, отвечает за разработку бюджета предприятия и др.

Совет директоров предприятия [6]:

- исполняет решений Комитета по контролю и управлению государственным имуществом КНР;
- формирует бюджета компании;
- подготавливает планы о распределении прибыли и убытков;
- подготавливает проект реорганизации;

Наблюдательный Совет:

- проверка финансовой отчетности;
- контроль за исполнением должностных обязанностей членами Совета директоров и должностными лицами высшего руководящего звена компании.

Для предприятий государственной собственности в Китае характерно отсутствие общего собрания акционеров. Его полномочия осуществляет Совет директоров. Но все решения по выпуску ценных бумаг, увеличения, уменьшения уставного капитала, реорганизации и ликвидации, инвестиционной деятельности предприятия принимает Комиссия по контролю и управлению государственным имуществом (SASAC) и ее региональные подразделения.

Представитель SASAC находится и в Совете директоров корпорации, и в Наблюдательном Совете. Секретарь Коммунистической партии Китая обычно возглавляет совет директоров или является исполнительным директором. Часто это ключевая фигура в руководстве корпорации. Самыми важными членами Совета директоров являются бывшие члены Комитета Коммунистической партии, а представители Комитета партийной дисциплинарной комиссии, как правило, составляют Наблюдательный Совет.

Как владелец и управляющий государственными ресурсами SASAC имеет право отменить то или иное решение председателя Совета директоров.

Рассмотрим пример структуры компании (рисунок 2) Компания Sichuan Mingxing Electric Power Co., Ltd, которая расположена в городе Суйнин на юге Китая, запад провинции Сычуань. Прежнее название МХЕР – Suining Electric Power. Эта компания до 1988 года была полностью государственной компанией. С апреля 1988 года началось ее реформирование. В 1997 году Китайский комитет по ценным бумагам одобрил выпуск акций и их размещение на Шанхайской фондовой бирже. Основные направления деятельности МХЕР (Sichuan Mingxing Electric Power Co.,

АДАПТАЦИЯ КИТАЙСКОГО ОПЫТА ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СТРУКТУРЫ...

Ltd.) включают производство электроэнергии, водопроводной воды и природного газа для горожан. Зарегистрированный капитал составляет 264,896 миллионов юаней. Текущий контролирующий акционер — State Grid Sichuan Electric Power Company (Государственная электросетевая компания провинции Сычуань). Эта компания в свою очередь починена Государственной электросетевой корпорации (State Grid Corporation of China (State Grid), которая является корпорацией республиканского значения, образованной 29 декабря 2002 г. Она обеспечивает электроэнергией более 1,1 миллиарда человек в 26 провинциях, автономных регионах и муниципалитетах, покрывая 88 % всей территории страны. В 2020 корпорация стала 3 в списке Fortune Global 500 State Grid Sichuan Electric Power Company является холдинговой компанией провинции Сычуань.

Компания Sichuan Mingxing Electric Power Co., Ltd. имеет 10 веток дочерних или холдинговых компаний и насчитывает около 2 473 сотрудников (рисунок 2).

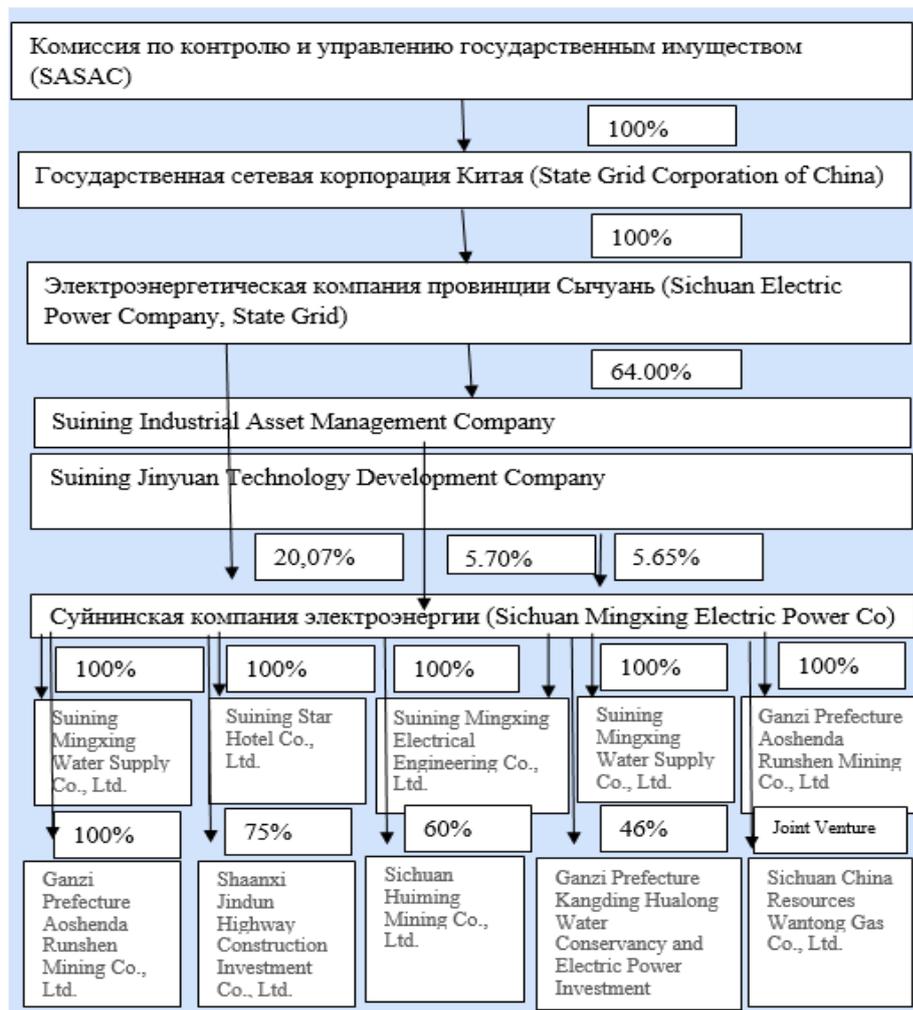


Рисунок 2. Вертикаль владения ценными бумагами компаний Китая.

Комиссия по контролю и управлению государственным имуществом напрямую непосредственно реализует функции инвестора через 97 корпораций. По данным на 2018 год, в Китае работало 38000 компаний, находившихся под управлением упомянутых выше корпораций, общая стоимость имущества которых, доходы от продаж и прибыль до выплаты налогов составила 38,7 трлн. долл. или 6 трлн. долл., 25,1 (или 4 трлн. долл.) и 1,4 триллиона (210 млрд долл.) соответственно.

Государственный контроль поддерживается за счет создания различных классов акций. В Китае обыкновенные акции в основном делятся на две категории: А– и В–акции. А–акции могут быть проданы только внутренним инвесторам и включают в себя акции государства, юридического лица, сотрудников и публичные акции. Эти акции составляют большую часть фондового рынка. В–акциями торгуют только иностранные инвесторы. Другие категории акций (Н–, N– и S–акции) – это акции, котирующиеся за пределами материкового Китая (соответственно, на биржах Гонконга, Нью–Йорка и Сингапура). До 2005 года акции государственных и юридических лиц не торговались по рыночным ценам; они были оценены по балансовой стоимости активов. Таким образом, правительство не могло получить прибыль от прироста капитала. У государственных органов практически отсутствовал стимул к повышению эффективности деятельности компаний. Чтобы решить эту проблему, реформа 2005 г. сняла ограничения на торговлю акциями государственных и юридических лиц, сделав эти акции публичными. На практике держатели неторгуемых акций компенсировали держателям обращающихся акций, предоставляя им часть своих акций по взаимно согласованным ценам. К концу 2007 года реформа была завершена большинством заинтересованных фирм. После реформы неторгуемые акции не стали торговаться сразу, а постепенно превращались в обращающиеся акции в течение 36–месячного периода. В течение этих 36 месяцев акции по–прежнему носили название неторгуемых или ограниченных. Реформа привела к размыванию государственной собственности, поскольку бывшим торгуемым акционерам были предоставлены дополнительные акции, чтобы компенсировать им приток обращающихся государственных акций на рынок. Торгуемость означает, что акции оцениваются по рыночной стоимости, и это стимулирует государственные учреждения уделять внимание движениям цен на акции не меньше, чем другим акционерам. Этот улучшенный механизм стимулирования смягчает агентские конфликты между руководством и государственным собственником.

В Республике Беларусь в Программе социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 годы содержатся направления преобразования системы государственного управления с целью роста отдачи от государственных активов. В частности, это планируется реализовать через повышение качества государственного управления, оптимизацию правовой системы управления государственными активами, повышение эффективности использования государственного имущества и имущества хозяйственных обществ с участием государства. Опыт Китая в создании государственных корпораций может стать одним из механизмов реализации поставленных в программе задач.

Организационная структура государственных корпораций Китая, построенных по принципу «матрёшки», позволяет поддерживать и выводить на мировой рынок экономически более слабые организации. Подобный механизм использовался и в Индии, когда страна выходила на мировой рынок ИТ-услуг со своими программистами. По сути, правительство понимает, что «один в поле не воин», и нужны механизмы страхования рисков для потенциальных заказчиков и инвесторов. Так организовываются крупные корпорации, которые объединяют в себе активы всех остальных организаций, позволяющие управлять государственными активами, а также конкурировать на мировом рынке среди транснациональных корпораций.

ВЫВОДЫ

В плане развития Китая обозначены цели развития предприятий государственной собственности. В частности, выделить предприятия, которые реализуют коммерческие цели и предприятия, отстаивающие общественные интересы, расширить предприятия смешанного государственно-частного владения, увеличить присутствие предприятий государственной собственности (имеется в виду акционерные общества с долей государства) в списке Fortune 500 с 54 в 2016 году до 108 в 2020 году. Механизмами достижения этих целей стали следующие:

1. Совершенствование структуры управления государственным сектором через систему стандартов, оценивающей качество корпоративного управления. В основе этой системы лежит рост прибыли и увеличение стоимости компании.

2. Разработка оценки руководителей государственных корпораций в соответствии с производительностью труда. Производительность труда руководителя измеряется через рост стоимость компании на рынке и объем оперативной прибыли. Оценка осуществляется на основании стандартов, установленных SASAC.

3. В структуре акционерные предприятия в Китае похожи на «семейное древо» владения, что представляет собой многоуровневую структуру акционеров. Это позволило регистрировать на бирже дочерние предприятия.

Для Республики Беларусь опыт управления государственным сектором Китая представляет собой один из инструментов реализации Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 годы.

Список литературы

1. Sturesson J., McIntyre S., Jones N. C. 153 CEOs in January 2015 on protectionism and government ownership [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/psrc/publications/assets/pwc-state-owned-enterprise-psrc.pdf>.

2. OECD Comparative Report on Corporate Governance of State-owned Enterprises // OECD Trade Policy Papers. 2017. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-SOEs.htm>.

3. Public Enterprises: Unresolved Challenges and New Opportunities // United Nations. 2017. [Электронный ресурс]. URL: https://publicadministration.un.org/publications/content/PDFs/E-Library%20Archives/2005%20EGM%20Public%20Enterprises_Unresolved%20Challenges%20and%20New%20Opportunities.pdf.

4. Рубеж М. Г. К вопросу о термине «Государственное предприятие» // Научные труды Академии управления при Президенте Республики Беларусь: экономические, юридические, философские и политические науки. Минск: Акад. упр. при Президенте Республики Беларусь, 2018. С. 455–466.
5. Документы Всемирного банка. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/449701565248091726/pdf/How-Much-Do-State-Owned-Enterprises-Contribute-to-China-s-GDP-and-Employment.pdf>.
6. Пэн Д. Стратегия совершенствования процесса интернационализации рынка ценных бумаг Китая // Интернет-журнал «Науковедение». 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/strategiya-sovershenstvovaniya-protssessa-internatsionalizatsii-rynka-tsennyh-bumag-kitaya>.
7. Комиссия по контролю и управлению государственным имуществом (SASAC). 2018. [Электронный ресурс]. URL: http://en.sasac.gov.cn/2018/07/17/c_7.htm.
8. Правовые основы бизнеса в Китае. 2018. [Электронный ресурс]. URL: <https://books.google.by/books>.
9. Об утверждении Положения о представителе государства в органах управления акционерных обществ и иных субъектов хозяйствования, акции которых (доли в которых) принадлежат Республике Беларусь / Постановление Кабинета Министров Республики Беларусь, 04 мая 1995 г., №237 // КонсультантПлюс. Беларусь. Минск, 2018.
10. Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь. [Электронный ресурс]. URL: http://www.gki.gov.by/activity_branches/estate/esupervision/.
11. Автушко–Сикорский А., Бурак Е., Мирошниченко А. Аналитический отчет: меры, направленные на повышение эффективности управления государственной собственностью. Минск, 2017. 70 с.

Статья поступила в редакцию 10.02.2021