

О правовой эффективности государственного сектора экономики Китая On the Legal Effectiveness of China's Public Sector Economy

В. С. Елисеев,

профессор кафедры экологического и природоресурсного права,
Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
профессор кафедры общегосударственных
и гражданско-правовых дисциплин
Государственного социально-гуманитарного университета,
доктор юридических наук, доцент,
г. Москва, Россия
v.s.eliseev@mail.ru

V. S. Eliseev,

Professor at the Department of Environmental Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Professor of the Department of Civil Law and Procedure,
State Social and Humanitarian University,
Dr. Sci (Law), Associate Professor,
Moscow, Russia
v.s.eliseev@mail.ru

© В. С. Елисеев, 2022

DOI: 10.17803/2587-9723.2022.5.020-024

Аннотация. Статья анализирует особенности правового режима государственного сектора экономики Китайской Народной Республики. Автор анализирует эффективность китайских законов с позиции соответствия закономерностям правового регулирования государственного сектора экономики. Анализируются Конституция Китая, ведущие законы, которые регулируют государственный сектор экономики. Делается вывод о формировании в Китае трехсекторной модели экономики, указывается на преимущества и недостатки соответствующей правовой системы. Статья позволяет оценить эффективность правового регулирования государственного бизнеса в Китае.

Ключевые слова: теория экономического права, эффективность правового регулирования, законодательство Китая в сфере государственного сектора экономики, особенности построения правовой системы Китая.

Abstract. This article analyses the special features of the legal regime for the public sector of the economy in the People's Republic of China. The author analyses the effectiveness of Chinese laws from the perspective of consistency with the legal regulation of the public sector of the economy. The Chinese constitution and the leading laws that regulate the public sector economy are analyzed. Concludes that a three-sector economic model is emerging in China. The advantages and disadvantages of the respective legal system are pointed out. The article provides an assessment of the effectiveness of legal regulation of state-owned businesses in China.

Keywords: Economic law theory, effectiveness of legal regulation, China's public sector legislation, features of China's legal system.

Правовое обеспечение государственного сектора экономики является одной из наиболее важных для государства задач, поскольку, во-первых, экономический рост связан с государственными инвестициями, которые впоследствии, после их освоения, как минимум не вызывают последующего оттока финансовых средств за ру-

беж, во-вторых, ряд отраслей экономики, требуют «длинных инвестиций» и значительных затрат, что не под силу частному сектору экономики.

Для Китая государственный сектор экономики играет важнейшую роль, составляя более 63 % ВВП, собирая 80 % налогов в государственный бюджет и обеспечивая до 90 % занятости насе-

ления. Отмечается, что «высокая эффективность государственного сектора экономики Китая обуславливается его высокой эффективностью, прибыльностью и самоокупаемостью. Более 20 китайских государственных предприятий входят в число 500 крупнейших транснациональных корпораций мира. Государственные компании Китая представлены в основном в таких стратегических отраслях, как нефтехимическая, газовая, угольная, энергетическая отрасли, цветная металлургия, космическая отрасль и др.» При этом Китай не стал прислушиваться к советам западных экспертов и сокращать роль госсектора в экономике. Наоборот, данный сектор был увеличен при общем сокращении числа госпредприятий за счет их укрупнения до размеров экономических гигантов. Формально это осуществлялось за счет реорганизации госпредприятий в акционерные компании с сохранением контрольного пакета акций у государства¹.

Эффективность правового регулирования в соответствии с теорией экономического права является самостоятельной категорией по отношению к экономической эффективности, означая соблюдение в законодательстве логически обоснованных закономерностей правового регулирования общественных отношений, в том числе направленных на обеспечение позитивного экономического поведения при одновременном сдерживании и подавлении сопутствующего негативного экономического поведения. Именно последний критерий является слабым местом для государственного сектора экономики в свободном рынке.

Вместе с тем экономические отношения могут быть в целом неэффективными при эффективной правовой системе, в частности по причине ошибочности выбранной экономической модели развития. Однако при неэффективном законодательстве любая экономическая программа обречена если не на провал, то на минимальный эффект².

Среди основных законов Поднебесной, регулирующих государственный сектор экономики, необходимо отметить в первую очередь Консти-

туцию Китайской Народной Республики³, Закон Китая о государственных активах на предприятиях⁴, Закон о государственных закупках Китая⁵.

Отношения с государственным имуществом отмечаются и в гражданском законодательстве: Гражданском кодексе Китая⁶, Законе о компаниях Китая⁷ и др.

Механизм формирования отношений (экономического поведения) в государственном секторе экономики в соответствии с теорией экономического права⁸ заключается в том, что в нем отсутствует реальный собственник (физическое лицо), а соответственно, психолого-экономический мотив формирования экономического поведения, такой как «чувство собственности», поскольку государственный сектор действует в интересах публичных образований, во внешних и внутренних отношениях представленных чиновниками, являющимися, по сути, представителями государства.

Как следствие, отсутствует экономическое (естественное) сдерживание «реального собственника» от сопутствующего негативного поведения — действий во вред своему имуществу, поскольку имущество — государственное. Экономическое поведение государства диктуется социально-экономическими и государственными задачами и основано на плановых расчетах, экономном и рачительном расходовании бюджетных средств, выполнении государственных задач и т.п.

Воля государства может быть выражена только через правовое закрепление, что предполагает как нормирование расходов государственных средств, так и их строго целевое использование в соответствии с инструкциями должного поведения. На выполнение данных инструкций должно быть направлено поведение представителя собственника. Все приведенные обстоятельства диктуют административный (дозвоительный) правовой режим использования государственного имущества, основанный на принципе: «Все, что законодательством (инструкцией) не дозволено, то запрещено»⁹. При этом важно отметить, что

¹ Го Линь. Этапы эволюции государственного сектора экономики Китая // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/etapy-evolyutsii-gosudarstvennogo-sektora-ekonomiki-kitaya>

² Елисеев В. С., Веленто И. И. Теория экономического права: теория отраслей права, обеспечивающих экономические отношения. М.: Проспект, 2019. С. 64—75.

³ Конституция Китая (2018 г.). 宪法 // China Laws Portal — CJO (chinajusticeobserver.com).

⁴ Закон Китая о государственных активах на предприятиях (2008 г.). 企业国有资产法 // China Laws Portal — CJO (chinajusticeobserver.com).

⁵ Закон о государственных закупках Китая (2014 г.). 政府采购法 // China Laws Portal — CJO (chinajusticeobserver.com).

⁶ Гражданский кодекс Китая, прежде всего: Часть I. Общие принципы (2020 г.) 民法典第一编总则; Часть II. Вещные права (2020) 民法典第二编物权; Часть III. Контракты (2020 г.) 民法典第三编合同; Часть VII. Ответственность за правонарушение (2020) 民法典第七编侵权责任 // China Laws Portal — CJO (chinajusticeobserver.com).

⁷ Закон о компаниях Китая (2018 г.). 公司法 // China Laws Portal — CJO (chinajusticeobserver.com).

⁸ Елисеев В. С., Веленто И. И. Указ. соч. С. 207—220.

⁹ Елисеев В. С., Веленто И. И. Указ. соч. С. 38—49.

китайское законодательство рассматривает руководителя предприятия именно как представителя, а не как его орган.

Следует обратить внимание на фундаментальные положения о защите государственного сектора экономики в Конституции Китайской Народной Республики, в соответствии со ст. 6 которой социалистическая общественная собственность на средства производства, а именно собственность всего народа и коллективная собственность трудящихся, выступает основой социалистической экономической системы Китайской Народной Республики, которая, в соответствии со ст. 7, находясь в собственности всего народа, является ведущей силой национальной экономики, а государство обеспечивает укрепление и рост государственной экономики. В сельских районах все формы кооперативной экономики (производственная, сбытовая, кредитная и потребительская) также относятся к сектору социалистической экономики, находящемуся в коллективной собственности трудящихся (ст. 8 Конституции КНР).

Для сравнения: в России государственный сектор экономики не учитывает сельскохозяйственные кооперативы, что, в частности, отмечено в определении Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации¹⁰. Более того, согласно ст. 260 ГК Китая, в коллективной собственности находится имущество фермерского коллектива, а ст. 91 Уголовного права Китая к государственной собственности также относит общественные пожертвования или специальные фонды, используемые для искоренения бедности или других общественных мероприятий.

В соответствии со ст. 12 Конституции КНР социалистическая общественная собственность неприкосновенна, подлежит государственной защите, присвоение или повреждение государственной или коллективной собственности любой организацией или отдельным лицом любым способом запрещено.

Аналогичные положения закреплены и в Гражданском кодексе Китая, согласно ст. 258 которого государственная собственность охраняется законом и никакая организация или частное лицо не может присваивать, грабить, тайно распро-

странять, перехватывать или уничтожать такую собственность.

Несмотря на то, что законная частная собственность граждан также неприкосновенна и подлежит государственной защите, государство может в общественных интересах и в соответствии с законом экспроприировать или реквизирировать частную собственность для ее использования и выплачивать компенсацию за экспроприированную или реквизированную частную собственность (ст. 13 Основного закона). Иными словами, национализация закреплена в Конституции Китая.

Вместе с тем приватизация затронула и Китай, но в отличие от России Поднебесная не стала постепенно ликвидировать свой госсектор, а частные предприятия создавались заново или на базе малых госпредприятий (лозунг «отпускать малые, держать крупные»)¹¹. Об этом указывает и ст. 5 Закона Китая о государственных активах на предприятиях, в которой перечисляются не только предприятия и компании, полностью принадлежащие государству, но также холдинговые компании с государственным капиталом или акционерные общества с государственным капиталом.

Если добавить к указанному главу 3 «Юридические лица» Гражданского кодекса Китая, Закон о компаниях Китая, Закон Китая о партнерских предприятиях¹², Закон Китая о частных предприятиях¹³ и др., можно вести речь о трехсекторной модели экономики. С позиции закономерностей построения системы правового регулирования экономики государственного сектора экономики наиболее оптимальная правовая модель содержит, во-первых, блок законодательства о государственном секторе экономики, построенной на основе административного правового режима; во-вторых, гражданское законодательство, регулирующее частный сектор экономики; в-третьих, законодательство, учитывающее оба сектора экономики; наконец, в-четвертых, законодательство о смешанном секторе экономики, в основе которого механизм согласования государственных и частных интересов¹⁴.

Наиболее показательным является специальный Закон Китайской Народной Республики о государственных активах на предприятиях, ко-

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 09.09.1999 № 1024 (ред. от 29.11.2000) «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 39. Ст. 4626 ; 2000. № 49. Ст. 4825.

¹¹ Го Линь. Указ. соч.

¹² Закон Китая о партнерских предприятиях (2006 г.). 合伙企业法 // China Laws Portal — CJO (chinajusticeobserver.com).

¹³ Закон Китая о частных предприятиях (1999 г.). 个人独资企业法 // China Laws Portal — CJO (chinajusticeobserver.com).

¹⁴ Елисеев В. С. Место теории экономического права в системе правового регулирования экономики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2020. № 7 (71). С. 175—184.

торый был принят с целью защиты базовой экономической системы Китая, консолидации и расширения государственного сектора экономики, усиления защиты государственных активов и обеспечения ведущей роли государственного сектора экономики.

Так, в соответствии со ст. 8 названного нормативного акта, государство устанавливает надежную систему управления государственными активами и надзора за ними, соразмерную требованиям развития социалистической рыночной экономики, а также систему оценки и отчетности для поддержания стоимости и увеличения государственных активов для обеспечения выполнения обязанностей по поддержанию и увеличению стоимости государственных активов.

Руководство предприятий государственного сектора экономики опирается на принцип отделения государственного управления от управления предприятием, разделяя функции управления общественными делами и функций государства (ст. 6 Закона).

Система управления государственным предприятием, установленная данным и другими нормативными актами, и прежде всего контроль за действиями руководства организации, является наиболее показательной: от имени государства выступают Государственный совет Китая (в отношении крупных предприятий с государственным капиталом, которые имеют отношение к жизненно важной национальной экономике и национальной безопасности) и органы местного самоуправления (в отношении остальных предприятий с государственным капиталом), которые в соответствии с положениями законов и административных постановлений выполняют функции вкладчика в отношении предприятий с государственным капиталом и пользуются правами и интересами вкладчика от имени государства (ст. 4 Закона).

Государственный совет и местные народные правительства создают учреждения по регулированию государственных активов, непосредственно выполняющие функции вкладчика, которые обязаны защищать права и интересы вкладчиков и предотвращать потерю государственных активов (ст. 14 Закона). Представители таких учреждений являются участниками общих собраний юридических лиц.

Также для государственных компаний, холдинговых компаний с государственным капиталом и акционерных компаний с государственным капиталом создается наблюдательный совет, который контролирует выполнение обязанностей директорами и старшими менеджерами, а также

контролирует и проверяет финансовое состояние предприятия (ст. 19 Закона).

В соответствии со ст. 22 Закона Китая о государственных активах, на предприятиях учреждение, выполняющее функции вкладчика, назначает и отстраняет следующих должностных лиц: президента, вице-президента, других руководителей высшего звена полностью государственного предприятия; председателя или заместителей председателя совета директоров, директоров, председателя наблюдательного совета или руководителей компании, полностью принадлежащей государству; а также предлагает кандидата на должность директора или руководителя собрания или общего собрания акционеров холдинговой компании с государственным капиталом или акционерного общества с государственным капиталом.

Кроме указанных органов, важно отметить еще два важнейших управленческих аппарата. Во-первых, демократическое управление предприятия с государственным капиталом осуществляется через «съезд служащих» (ст. 20 Закона); во-вторых, поскольку подавляющее большинство руководителей предприятий являются членами Компартии Китая, нельзя недооценивать роль партийной организации в хозяйственном руководстве, которая должна вести свою деятельность в соответствии с Конституцией Коммунистической партии Китая. Такая система полностью соответствует управлению в государственном секторе экономики и позволяет достаточно эффективно контролировать действия исполнительных органов организаций государственного и смешанного секторов экономики.

Особенно следует отметить «политику государственных закупок в Китае», которая, как отмечается экономистами, «состоит из двух направлений»: во-первых, «государственных закупок как инструмента уменьшения технологической и финансовой зависимости национального производства от иностранных источников ресурсов и капитала»; во-вторых, государственных закупок «как механизма поддержки национального экспорта, что способствует высокому уровню загрузки производства, позволяет избежать безработицы»¹⁵.

Деятельность иностранных компаний на рынке государственных закупок Китая существенно ограничена. После вступления в ВТО Китай законодательно закрепил правомочность предоставления преференций национальным поставщикам в рамках госзаказа. Статья 10 Закона о государственных закупках Китая устанавливает преференции по отношению к отечественным товарам. Исключения составляют лишь три ситуации: во-первых, когда необходимые товары, работы или услуги

¹⁵ Проданова Н. А., Зацаринная Е. И. Особенности системы государственных закупок в Китае // Экономика, предпринимательство и право. 2015. № 5 (3). С. 151—158. URL: <http://journals.creativeconomy.ru/index.php/epp/article/view/2050>.

невозможно приобрести на территории КНР или, если такая возможность есть, они не могут быть получены на разумных коммерческих условиях; во-вторых, если закупаемые товары предназначены для использования за рубежом; в-третьих, когда иное не предусмотрено другими законами и административными правилами.

«Власти Китая из всех сил стараются снизить уровень конкуренции за китайский рынок высоких технологий со стороны США и европейских стран. Кроме того, уход западных компаний с китайского рынка госзаказов обеспечит дополнительный спрос на китайскую продукцию. Ликвидация иностранной конкуренции может стать приоритетом китайской политики государственных закупок»¹⁶.

Таким образом, анализ системы правового обеспечения экономических отношений позво-

ляет утверждать, что в Китае фактически сформирована трехсекторная модель экономических отношений, центральным звеном которой выступают соответствующие положения Конституции Китая и Закон Китая о государственных активах на предприятиях.

Как результат, существующее экономическое законодательство в целом является достаточно эффективным прежде всего с позиции защиты государственных интересов, обеспеченных мощнейшим аппаратом контроля за действиями руководителя предприятия. Вместе с тем закрепленная законами Китая возможность приватизации государственных предприятий содержит риски смены собственников государственных организаций с перспективой негативных последствий, подобных имевшим место в соответствующий период в России.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Го Линь. Этапы эволюции государственного сектора экономики Китая // URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/etapy-evolyutsii-gosudarstvennogo-sektora-ekonomiki-kitaya>.
2. Елисеев В. С. Место теории экономического права в системе правового регулирования экономики // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2020. — № 7 (71). — С. 175—184.
3. Елисеев В. С., Веленто И. И. Теория экономического права: теория отраслей права, обеспечивающих экономические отношения. — М. : Проспект, 2019. — 416 с.
4. Проданова Н. А., Зацаринная Е. И. Особенности системы государственных закупок в Китае // Экономика, предпринимательство и право. — 2015. — № 5 (3). — С. 151—158. — URL: <http://journals.creativeconomy.ru/index.php/epp/article/view/2050>.

¹⁶ Проданова Н. А., Зацаринная Е. И. Указ. соч.