

Территории со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности: опыт Китая

***Аннотация.** В статье рассматривается опыт Китая в контексте правового регулирования института особых (специальных) экономических зон, анализируются предпринятые Китаем меры для привлечения иностранных инвестиций посредством создания на территории социалистического Китая «анклавов» рыночной экономики, использования стратегий государственного управления и пространственного развития экономики. Автором исследуются изъятия стимулирующего (различный набор льгот и преференций) и ограничительного (закрытый перечень) характера, которые являются частью особого (специального) режима осуществления предпринимательской деятельности, действующего на территории специальных экономических зон. По мнению автора статьи, сосредоточенность Китая на развитии инноваций выразилась в реализации кластерного подхода, в том числе на примере экспериментальных зон свободной торговли. В связи с этим ставится вопрос относительно возможности адаптации «китайского экономического чуда» к российским реалиям.*

***Ключевые слова:** территории со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности; особые (специальные) экономические зоны; Китай; иностранные инвестиции; инновационная экономика; правовой режим осуществления предпринимательской деятельности, кластерный подход; налоговые льготы; управление территорией со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности; сравнительное правоведение; пространственное развитие экономики.*

DOI: 10.17803/1994-1471.2018.91.6.162-168

Современные экономические реалии, вызванные санкционной политикой стран Западной Европы и США в отношении России, с одной стороны, вызывают к жизни

необходимость поиска эффективных инструментов пространственного развития экономики, а с другой — обуславливают переориентацию Российской Федерации в сторону

© Черешнева И. А., 2018

* Черешнева Ирина Анатольевна, аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), младший научный сотрудник Института государства и права РАН
iachershneva@gmail.com
115404, Россия, г. Москва, ул. Бирюлевская, д. 31, корп. 3, кв. 497

Востока. В результате государством создаются различные территории со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности¹, в том числе на границе с Китаем. Примером таких территорий могут служить территории опережающего социально-экономического развития, создание которых изначально было возможно только в границах Дальневосточного федерального округа. В связи с этим представляется актуальным изучение опыта Китая в контексте использования территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности.

Как и Россия, Китай в свое время столкнулся с необходимостью привлечения иностранных инвестиций. Китайская экономика, базирующаяся на социалистических началах, была закрыта для иностранного капитала. В этих условиях государство приняло решение о создании специальных экономических зон². В отличие от РФ, где особые экономические зоны, во-первых, представляют собой одну из форм поступления иностранного капитала, во-вторых, выступают одним из видов территорий с особым режимом, в Китае специальные экономические зоны (СЭЗ) являлись своеобразными анклавами рыночной экономики, доступными для иностранных инвестиций. Более 30 лет прошло с момента появления первых СЭЗ в Китае, однако до сих пор они играют важную роль в развитии китайской экономики. Например, по итогам 2016 г. внешнеторговый оборот четырех экспериментальных зон свободной торговли составил 1 648,8 млрд долл. (или 44,4 % от общего товарооборота),

экспорт — 930,4 млрд долл. (или 44,3 % от общего экспорта), импорт — 718,5 млрд долл. (или 45,3 % совокупного импорта)³. Закономерно возникает вопрос: каким образом КНР удалось достичь таких высоких показателей?

Во-первых, специальные экономические зоны являлись одной из форм развития как отдельных депрессивных регионов, так и экономики страны в целом, но не панацеей от всех экономических проблем. Создание СЭЗ носило экспериментальный характер. Оставаясь частью территории Китая, СЭЗ имели особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности. Фактически ключевой аспект экономической теории Адама Смита получил здесь свое прямое развитие. В итоге Шэньчжэнь, находящийся в административном подчинении провинции Гуандун, одновременно приобрел статус самостоятельного мегаполиса⁴, функционирующего на началах капитализма и рыночной экономики. Такое сочетание «благ капитализма» с основной системой Китая — социализмом породило так называемый социализм с китайскими особенностями, сущность которого может быть выражена словами реформатора Дэна Сяопина: «Ценные бумаги, фондовые рынки — это добро или зло? Они опасны или нет? Эти явления — продукт капитализма или они применимы в социалистических условиях? Давайте попробуем и увидим. Давайте попробуем в течение года или двух. Если дела пойдут хорошо, мы сможем уменьшить контроль, если же нет — мы сможем скорректировать или вовсе закрыть их; даже если нам придется закрыть их,

¹ Например, особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, инновационный центр «Сколково», инновационные научно-технологические центры, технопарки и технополисы, научный парк МГУ — одна из первых в России площадок, обеспечивающая реализацию трансфера технологий на базе Московского университета.

² В настоящее время в Китае существуют различные территориальные образования, имеющие особый режим осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности. Например, зоны технико-экономического развития, зоны новых и высоких технологий, специальные экономические зоны, свободные таможенные зоны, экспериментальные зоны свободной торговли и др.

³ Годовой обзор состояния экономики и основных направлений внешнеэкономической деятельности Китайской Народной Республики в 2016 году // Торговое представительство Российской Федерации в Китайской Народной Республике. Пекин, 2017. С. 108.

⁴ Meng G. Experiences and Prospects of China's Free Economic Zones after over 20 years // Chinese Business review. 2005. Vol. 4. No. 9. P. 29—40.

мы можем сделать это стремительно, или постепенно, или частично. Чего мы боимся? Если мы сохраним это отношение, тогда мы не совершим больших ошибок»⁵.

Во-вторых, к моменту создания первых специальных экономических зон в мире шло активное развитие зон 4-го поколения. Зоны 4-го поколения представляют собой интегративный или кластерный подход функционирования территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности. Несмотря на то, что такие зоны зачастую объединяют в себе все виды ОЭЗ, упор делается на технико-внедренческие. Китай стал первой страной, которая активно использует зоны в качестве инструмента стимулирования процесса передачи технологий и проведения модернизации⁶.

Так, на заре претворения концепции СЭЗ в жизнь китайское правительство в качестве реализации политики «открытых дверей» приняло решение о создании нескольких специальных экономических зон. Однако среди них именно СЭЗ в Шэньчжэне была и остается «наиболее особенной». Во-первых, потому что в рамках зоны предоставлялась широкая свобода «творить инновации», во-вторых, благодаря успешности таких инновационных проектов. Помимо инноваций на территории СЭЗ в Шэньчжэне внедрялись новые условия трудовых договоров, системы оплаты труда, а также тендерная система для реализации проектов, новая система аукционов для получения земли. В итоге СЭЗ в Шэньчжэне стала не только центром для

высокотехнологичных индустрий, но и базой для лидирующих китайских компаний, таких как «Huawei Technology», «ZTE Corporation», «Tencent», «Fox Technology Group»⁷. Не столько привлечение иностранного капитала было целью создания СЭЗ, сколько привлечение иностранных технологий, разработок и инноваций.

В-третьих, специальные экономические зоны представляют собой экономические оазисы. Однако недостаточно просто создать изолированный оазис, поскольку его наличие само по себе не позволяет решить проблемы окружающей пустыни⁸. Вследствие этого в Китае получил развитие кластерный подход⁹. Примером его реализации может служить Новый район Пудун, который включает в себя: финансовую и торговую зону Луцзяцзуй (Lujiazui), зону обработки экспортной продукции Цзиньцяо (Jinqiao), зону свободной торговли Вайгаоцяо (Waigaoqiao), а также зону высоких технологий Чжанцзян (Zhangjiang). Цель создания данных зон заключалась в использовании географического преимущества каждой из них с одновременным разграничением сферы инвестиционной деятельности¹⁰.

Помимо этого, 29.09.2013 Госсовет КНР принял решение о создании Шанхайской экспериментальной зоны свободной торговли (ЗСТ), представляющей собой пилотный проект китайского Правительства, нацеленный на дальнейшую либерализацию экономики. Изначально территория зоны ограничивалась 28,78 кв. км, однако в дальнейшем границы зоны были расширены, за счет включения в нее Нового района Пудун. Приоритет отдается следующим видам

⁵ Yeng H. A Tale of Two Cities: Shenzhen and Shanghai — Rivalry or Division of Role? // University of Leicester School of Law Research Paper. No. 15-03. 2015. P. 1—29.

⁶ Кари Луухто, Валттери Каартемо. Техничко-внедренческие особые экономические зоны и перспективы модернизации России // Экономическая политика. 2010. № 5. С. 21.

⁷ Yeng H. Op. cit.

⁸ Кари Луухто, Валттери Каартемо. Указ. соч. С. 24.

⁹ Согласно определению М. Портера, под кластерами понимаются «географические концентрации специализированных в определенных областях взаимосвязанных компаний, поставщиков, провайдеров услуг, фирм смежных отраслей и ассоциированных институтов (например, университетов, агентств по стандартизации и профессиональных ассоциаций), которые конкурируют между собой, но в то же время кооперируются» (Портер М. Конкуренция. М.: Вильямс, 2010. С. 592).

¹⁰ Вместе с Шанхаем, Набережной Вайтань Луцзяцзуй формирует экономическую основу для функционирования финансового центра. Остальные три зоны ориентированы на производственную деятельность.

деятельности: финансовые услуги, логистика, коммерческая торговля, профессиональные инженерные и юридические услуги, культура и развлечения, социальная инфраструктура (включая образование и медицинское обслуживание). Однако пристальное внимание уделяется развитию финансовых инструментов посредством предоставления различного рода преференций, не характерных для других видов зон. Согласно ст. 22 «О порядке управления Шанхайской экспериментальной зоной свободной торговли» (Measures for Administration of the China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone) предприятиям, зарегистрированным на территории ЗСТ, разрешается в их коммерческих интересах осуществлять трансграничные операции в юанях¹¹. Таким образом, КНР позволяет инвестировать в зарубежные фондовые рынки. В результате продуманной экономической политики китайского Правительства специальные экономические зоны как точки роста трансформировались в цепочку взаимодействий, влияющую как на развитие СЭЗ, так и на экономику Китая в целом. Кластерная политика, направленная не только на привлечение иностранных инвестиций, интернационализацию экономики, но и на социально-экономическое развитие всего Китая, принесла свои плоды.

Так, 29.01.2015 Госсовет КНР опубликовал Циркуляр о распространении опыта реформ в Шанхайской экспериментальной зоне свободной торговли на всю территорию Китая. В марте 2015 г. было принято решение о создании трех

новых зон свободной торговли со сходными условиями функционирования в провинциях Гуандун, Фуцзянь, а также в городе центрального подчинения Тяньцзине. Более того, в дополнение к вышеупомянутым пилотным зонам свободной торговли в августе 2016 г. было объявлено о создании еще семи зон указанной категории, находящихся в провинциях Ляонин (Северо-Восточный Китай), Чжэцзян (Юго-Восточный Китай), Хэнань, Хубэй (Центральный Китай), Сычуань (Юго-Западный Китай), Шэньси (Северо-Западный Китай), а также в городе центрального подчинения Чунцин (Юго-Западный Китай)¹². Фактически в Китае планомерно и постепенно реализуется концепция пространственного развития экономики, затрагивающая всю территорию КНР. При этом каждая из вновь созданных экспериментальных зон имеет свою уникальную специализацию¹³.

В-четвертых, ОЭЗ характеризуются предоставлением государством резидентам ОЭЗ комплекса налоговых, таможенных льгот, административных и иных преференций. Однако опыт Китая показывает, что с развитием ОЭЗ необходимость в преференциях снижается. Так, в соответствии с уведомлением № 39 Госсовета КНР «О переходной политике предоставления льгот в отношении налога на прибыль предприятий» от 26.12.2007 для предприятий — резидентов СЭЗ с 01.01.2008 был установлен пятилетний переходный период на новые ставки: в 2008 г. — 18 %, 2009 г. — 20 %, 2010 г. — 22 %, 2011 г. — 24 %, с 2012 г. — 25 %¹⁴. При этом данное пра-

¹¹ China (Shanghai) Pilot Free Trade Zone // URL: <http://en.china-shftz.gov.cn/Government-affairs/Laws/General/169.shtml> (дата обращения: 07.12.2017).

¹² Годовой обзор состояния экономики и основных направлений внешнеэкономической деятельности Китайской Народной Республики в 2016 году // Торговое представительство Российской Федерации в Китайской Народной Республике. Пекин, 2017. С. 107—108.

¹³ Например, основной задачей зоны в провинции Ляонин является содействие возрождению старых промышленных районов Севера-Востока Китая, в провинции Чжэцзян — ускорение развития портовой бондовой зоны — Чжоушань, в провинции Хэнань — содействие наращиванию возможностей транспортных артерий в юго-восточных провинциях Китая, в провинции Шэньси — интеграция в процессе реализации концепции «Один пояс, один путь», в провинциях Хубэй, Сычуань и в г. Чунцине — стимулирование экономического развития регионов размещения зон (см.: Годовой обзор состояния экономики и основных направлений внешнеэкономической деятельности Китайской Народной Республики в 2016 году. С. 107—108).

¹⁴ До этого применялись налоговые каникулы: первые 2 года — налог не взимается, последующие 3 года — 50 % от действующей ставки). До 2008 г. льготная ставка налога на прибыль составляла 15 % (на

вило распространялось только на резидентов СЭЗ, зарегистрированных до 15.03.2007 и ранее пользовавшихся льготной ставкой налога в размере 15 %. В отношении «новых» резидентов была введена единая ставка налога — 25 %, единая для всех предприятий КНР¹⁵. Помимо этого, преференциальный режим ОЭЗ в каждом конкретном случае носит индивидуальный характер, т.е. перечень и объем льгот варьируется в зависимости от типа ОЭЗ, ее локации, стоимости проекта и других факторов. На начальных этапах развития СЭЗ необходимо, чтобы режим осуществления предпринимательской и иной экономической деятельности внутри зоны обладал рядом преимуществ по сравнению с остальной территорией государства.

При этом для иностранных инвесторов важно не столько наличие преференций, сколько развитая инфраструктура, стабильное законодательство и «саморегулирование» зоны. Так, в рамках пилотного проекта Шанхайской зоны свободной торговли декларировалась политика «открытых дверей» с уклоном на развитие финансовых услуг и трансформации Шанхая в лидирующий международный финансовый центр. Однако ст. 11 Порядка управления Шанхайской экспериментальной зоны свободной торговли закрепляет отсылочную норму, согласно которой предусматривается создание «отрицательного списка» видов экономической деятельности, при осуществлении которых действует запрет на иностранные инвестиции по принципу «что не запрещено, то разрешено». 10.07.2017 вступило в законную силу уведомление Госсовета КНР «О специальных мерах по допуску иностранных инвестиций в экспериментальные зоны свободной торговли (закрытый перечень)»¹⁶. Он вклю-

чает 15 видов отраслей, разделенных на подкатегории (40 пунктов) и содержащих 95 специальных мер по допуску иностранных инвестиций. По сравнению с предыдущими версиями данного перечня количество видов экономической деятельности, в иностранное инвестирование которых действует запрет, уменьшилось на 10 подкатегорий и 27 специальных мер, соответственно¹⁷. При этом в будущем данные изъятия ограничительного характера будут распространяться на всю территорию КНР.

Несмотря на большой опыт развития особых экономических зон, в Китае до сих пор нет единого законодательного акта, регламентирующего их деятельность. Решение о создании отдельных зон принимается Госсоветом КНР с оформлением отдельных документов. При этом администрации зон пользуются правами провинциальных правительств в области регулирования местной экономики и разработки соответствующей нормативно-правовой базы. Например, они самостоятельны в вопросах заимствования средств на мировом и внутреннем кредитных рынках, размещения за рубежом облигаций в рамках лимитов, предоставляемых центральным Правительством¹⁸. В некоторых случаях правовое регулирование на федеральном и региональном уровнях вступает в противоречие друг с другом. Возникает вопрос: какое законодательство подлежит применению, что, в свою очередь, препятствует привлечению иностранных инвестиций.

В-пятых, привлекательность специальных экономических зон была обусловлена не только наличием преференциального режима, но и особой системой управления. СЭЗ в Китае стали инструментом выборочного сокращения

других китайских предприятиях, осуществляющих свою деятельность за пределами зон, — 33 %) (см.: Торговое представительство Российской Федерации в Китайской Народной Республике. С. 102—103).

¹⁵ Торговое представительство Российской Федерации в Китайской Народной Республике. С. 103.

¹⁶ Notice of the State Council on Issuing Special Administrative Measures for Foreign Investment Access to Pilot Free Trade Zones (Negative List) (2017 version): URL: file:///C:/Users/user/Downloads/PPE_PL_FTZ %20 Negative %20List %2020170605.pdf (дата обращения: 07.12.2017).

¹⁷ Notice of the State Council on Issuing Special Administrative Measures for Foreign Investment Access to Pilot Free Trade Zones (Negative List) (2017 version).

¹⁸ Годовой обзор состояния экономики и основных направлений внешнеэкономической деятельности Китайской Народной Республики в 2016 году. С. 102.

масштабов государственного вмешательства в экономические процессы. «Зона, будучи локальной социально-экономической системой, должна располагать и локальной, относительно обособленной системой хозяйственного управления, т.е. находиться вне юрисдикции отраслевых министерств и центральных ведомств»¹⁹.

Так, управление СЭЗ в Шэньчжэне происходило в два этапа. Вначале федеральные власти делегировали функции по управлению СЭЗ органам провинции Гуандун (по аналогии с Российской Федерацией — на уровень субъекта РФ). Однако в целях обеспечения эффективности функционирования СЭЗ государством устанавливался дополнительный контроль за органами провинции посредством создания специального органа — Комитета провинции Гуандун по управлению СЭЗ²⁰, который осуществлял управление СЭЗ от имени центра. Позднее — в 1990-е гг. (и по настоящее время) — управление зоной было передано муниципалитетам (Shenzhen Municipal)²¹. При этом муниципалитеты не являются ни частью системы государственного управления, ни коммерческой организацией, однако ими довольно успешно осуществляется управление СЭЗ.

Сможет ли российская экономика использовать потенциал территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности в той мере, в какой этого удалось достичь КНР? Протяженность границ Российской Федерации предопределяет неоднородность ее социально-экономического развития. В связи с этим государство заинтересовано в стратегии пространственного развития экономики и видит в ОЭЗ точки роста, способные наделить тот или иной субъект РФ статусом «региона-локомотива». Однако, имея для реализации вышеуказанной цели инструмент ОЭЗ, государство создает дополнительные территории со специальным режимом осуществления предпринимательской

деятельности. При этом различия зачастую носят формальный характер, а цели совпадают. Закономерно возникает вопрос: реализуя заложенный в ОЭЗ потенциал не на 100 %, имеет ли смысл дублировать сходные механизмы?

Китай, имея в своем арсенале зоны различных типов, преимущественно сосредоточивает свое внимание на развитии инноваций. Например, официальная государственная политика Китая ставила всяческие барьеры на пути импорта в страну устаревших или второстепенных технологий, стимулировала создание иностранными корпорациями научных и исследовательских центров непосредственно на территории КНР²². Полагаем, что России необходимо пойти тем же путем. В свою очередь, развитие технико-внедренческих зон приведет к необходимости внедрения инновационных технологий в производство, задействуя тем самым различные отрасли хозяйствования. Сработает так называемый принцип домино. Налаженные связи между предприятиями будут способствовать созданию кластеров по инициативе предпринимателей, что позволит избежать ситуации, при которой юридические лица стремятся стать резидентами ОЭЗ только с целью получения преференций, а не с целью развития собственного бизнеса. Представляется также целесообразным в зависимости от специализации зоны предусмотреть различные комбинации преференций, ядром которых помимо налоговых льгот будет выступать комплекс мер, направленный на развитие той или иной отрасли экономики (по аналогии с развитием финансовых услуг в рамках Шанхайской экспериментальной зоны свободной торговли). При этом следует избегать тотального заимствования правового регулирования института особых экономических зон в силу особенностей развития каждого конкретного государства.

¹⁹ Го Шухун. Свободные экономические зоны как эффективная форма развития экономики: на примере КНР : дис. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 2010. С. 143.

²⁰ The Guangdong Province Committee for Administering Special Economic Zone.

²¹ Pakdeenurit P., Suthikarnnarunai N., Rattanawong W. Special Economic Zone: Facts, Roles, and Opportunities of Investment // Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists 2014. Vol. 2. IMECS 2014. March 12—14. 2014. Hong Kong. P. 1—4.

²² Го Шухун. Указ. соч.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Го Шухун. Свободные экономические зоны как эффективная форма развития экономики: на примере КНР : дис. ... канд. экон. наук. — Хабаровск, 2010.
2. Лиухто Кари, Каартемо Валттери. Техничко-внедренческие особые экономические зоны и перспективы модернизации России // Экономическая политика. — 2010. — № 5.
3. Портер М. Конкуренция. — М. : Вильямс, 2010.
4. Bell T. W. Special Economic Zones in the United States: From Colonial Charters, to Foreign-Trade Zones, Toward USSEZs // Buffalo Law Abstract. — Vol. 64. — 2016. — No. 5.
5. Meng G. Experiences and Prospects of China's Free Economic Zones after over 20 years // Chinese Business review. — 2005. — Vol. 4. — No. 9.
6. Pakdeenurit P., Suthikarnnarunai N., Rattanawong W. Special Economic Zone: Facts, Roles, and Opportunities of Investment // Proceedings of the International MultiConference of Engineers and Computer Scientists 2014. — Vol. 2. — IMECS 2014. March 12—14. — 2014. — Hong Kong.
7. Shen W., Vanhullebusch M. Where Is the Alchemy? The Experiment of the Shanghai Free Trade Zone in Freeing the Foreign Investment Regime in China // Eur Bus Org Law Rev. — 2015. — 16:321.
8. Yeng H. A Tale of Two Cities: Shenzhen and Shanghai — Rivalry or Division of Role? // University of Leicester School of Law Research. — Paper No. 15—03. — 2015.

Материал поступил в редакцию 7 декабря 2017 г.

TERRITORIES WITH A SPECIAL REGIME FOR BUSINESS ACTIVITIES: EXPERIENCE OF CHINA

CHERESHNEVA Irina Anatolievna — Postgraduate of the Department of Civil and Business Law of the All-Russian State University of Justice (RPA of the Ministry of Justice of Russia), Junior Researcher of the Institute of State and Law of the Russian Academy of Sciences
iachereshneva@gmail.com
115404, Russia, Moscow, ul. Biryulyovskaya, d. 31, korp. 3, kv. 497

Abstract. *The article examines China's experience in the context of legal regulation of the institution of special economic zones, analyzes measures taken by China to attract foreign investment by creating "enclaves" of a market economy in the territory of socialist China, using public management strategies and spatial development of the economy. The author examines the withdrawals of stimulating (a different set of benefits and preferences) and restrictive (closed list) character, which are part of a special mode of carrying out business activities in the territory of special economic zones. According to the author of the article, China's focus on the development of innovations has manifested itself in the implementation of the cluster approach, including the example of experimental free trade zones. In this regard, the question is raised regarding the possibility of adapting the "Chinese economic miracle" to the Russian realities.*

Keywords: *territory with a special regime of business, special economic zones, China, foreign investments, innovative economy, legal regime of business activity, cluster approach, tax benefits, management of the territory with a special regime of business, comparative law, spatial development of the economy.*

REFERENCES (TRANSLITERATION)

1. Go Shukhun. Svobodnye ekonomicheskie zony kak effektivnaya forma razvitiya ekonomiki: na primere KNR : dis. ... kand. ekon. nauk. — Khabarovsk, 2010.
2. Liukhto Kari, Kaartemo Valtteri. Tekhniko-vnedrencheskie osobyie ekonomicheskie zony i perspektivy modernizatsii Rossii // Ekonomicheskaya politika. — 2010. — № 5.
3. Porter M. Konkurentsiya. — M. : Vil'yams, 2010.