

Низамова Диляра Ростамовна

соискатель

ГБУ «Центр перспективных экономических исследований

Академии наук Республики Татарстан»

г. Казань, Республика Татарстан

DOI 10.21661/r-530025

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ОЭЗ В РОССИИ

Аннотация: в настоящее время развитие ОЭЗ является одним из ключевых инструментов формирования экономики нового поколения. За 15 лет своего существования в России институт ОЭЗ создал узнаваемые в мире площадки, способные привлечь прямые иностранные инвестиции в развитие территорий и экономик регионов. Однако развитие зон в нашей стране происходило с разной скоростью, не все созданные ОЭЗ оказались успешными – неэффективные ОЭЗ прекратили свое существование, несмотря на все имеющиеся для развития ресурсы и реализуемые мероприятия государственной политики. Проведенное исследование эволюции системы управления российских ОЭЗ позволило автору определить этапы ее развития и достигнутую ступень, что является необходимым условием для дальнейшего анализа, выявления проблем и разработки рекомендаций по совершенствованию системы управления ОЭЗ.

В статье использованы как общенаучные методы исследования – анализ, метод группировки, сравнительный, так и системный, структурный, функциональный подходы.

Ключевые слова: управление развитием ОЭЗ, эволюция системы управления ОЭЗ.

За период функционирования ОЭЗ в нашей стране регионы приобрели колossalный опыт в практике организации деятельности в инфраструктурной сфере – как положительный, так и отрицательный, а система управления развитием ОЭЗ претерпела несколько реформ. Рассмотрим их более подробно.

За период с 2006 по 2017 год количество ОЭЗ в России увеличилось с 6 до 25, 11 неэффективных ОЭЗ прекратили свое существование, произошла смена 7 генеральных директоров главной управляющей компании особыми экономическими зонами, управление ОЭЗ было децентрализовано – управленческие полномочия перешли сначала (2009–2010 годы) от федерального центра на уровень главной управляющей компании, а затем (2014–2016 годы) на региональный уровень, к субъектам РФ [2].

Изучение годовых отчетов главной управляющей компании ОЭЗ России за 2006–2017 годы позволило автору установить следующую хронологию управленческих отношений в развитии промышленной инфраструктуры ОЭЗ [1]. Рассмотрим ее более подробно.

В 2006–2008 годах система управления развитием промышленной инфраструктуры ОЭЗ была трехуровневой и включала в себя следующие органы:

- 1) Министерство экономического развития Российской Федерации;
- 2) Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами;
- 3) Открытое акционерное общество «Особые экономические зоны».

Министерство экономического развития Российской Федерации являлось главным органом исполнительной власти, который осуществлял разработку государственной политики в сфере создания и функционирования ОЭЗ и формировал законодательную базу этого процесса.

Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) являлось органом исполнительной власти, который осуществлял управление всем процессом создания и функционирования ОЭЗ. Агентство выполняло следующие функции: реализация прав акционера от имени РФ; оказание государственных услуг и правоприменительные функции в сфере управления ОЭЗ; контроль за выполнением соглашений о ведении деятельности в ОЭЗ.

Открытое акционерное общество «Особые экономические зоны» (100% собственности уставного капитала которого принадлежало Российской Федерации)

2 <https://interactive-plus.ru>

Содержимое доступно по лицензии Creative Commons Attribution 4.0 license (CC-BY 4.0)

являлось главной управляющей компанией в сфере проектирования и строительства за счет государственных средств объектов инфраструктуры ОЭЗ. С 2006 по 2008 год ОАО «ОЭЗ» являлось строительной компанией со 100% государственным капиталом, реализуя основные функции проектирования, строительства и эксплуатации инфраструктуры ОЭЗ.

Помимо вышеперечисленных органов управления также функционировали Наблюдательные советы ОЭЗ (совещательные органы, определяющие стратегию развития каждой ОЭЗ). В них входили представители Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, резидентов ОЭЗ, а также представители общественных организаций и объединений. На территории каждого региона, где были созданы ОЭЗ, также были сформированы территориальные органы Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами, филиалы или дочерние общества ОАО «ОЭЗ», назначены уполномоченные подразделения и уполномоченные лица в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления, отвечающие за создание и развитие ОЭЗ на данной территории. Для оценки и экспертизы бизнес-планов потенциальных резидентов и выдачи рекомендаций РосОЭЗ о регистрации заявителей в качестве резидентов ОЭЗ, по каждому типу зон были созданы и функционировали Консультационные и Экспертные советы с участием ведущих специалистов в данных сферах.

В 2009 году, в связи с реформой управления ОЭЗ, произошел переход на двухуровневую систему управления развитием промышленной инфраструктуры, представленную следующими органами управления:

- 1) Министерство экономического развития Российской Федерации;
- 2) Открытое акционерное общество «Особые экономические зоны».

Полномочия РосОЭЗ распределились между Минэкономразвития России и ОАО «ОЭЗ». В частности, у ОАО «ОЭЗ» появился ряд новых функций: взаимодействие с потенциальными инвесторами-резидентами ОЭЗ, работа по привлечению потенциальных инвесторов, мониторинг их деятельности, а также формирование Стратегии развития ОЭЗ.

В 2010 году произошла передача отдельных полномочий по управлению ОЭЗ от Минэкономразвития РФ к ОАО «ОЭЗ», в частности, управление и распоряжение земельными участками и иными объектами недвижимости, расположенными в границах ОЭЗ и находящимися в государственной или муниципальной собственности (ранее полномочия РосОЭЗ).

Таким образом, если в 2009 году основными видами деятельности ОАО «ОЭЗ» являлись строительство, управление и эксплуатация объектов промышленной инфраструктуры ОЭЗ, архитектурно-строительное проектирование и дизайн, в том числе подготовка проектов планировки территорий, проектов расположения инженерных сетей и иные виды архитектурных и проектно-изыскательских работ, а также работа с резидентами ОЭЗ и операции с недвижимым и иным имуществом, в том числе аренда, доверительное управление имуществом, проведение аукционов и конкурсов, деятельность по управлению территориями, то в 2010 году функции ОАО «ОЭЗ» включали в себя, помимо ранее перечисленных, управление и распоряжение земельными участками и иными объектами недвижимости, расположенными в границах ОЭЗ и находящимися в государственной или муниципальной собственности; обеспечение проведения экспертизы проектной документации и экспертизы результатов инженерных изысканий; получение технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения и осуществление передачи этих условий и разрешений на строительство индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию. ОАО «ОЭЗ» стало строительно-эксплуатационной компанией с расширенными полномочиями по работе с резидентами, управлению земельными участками и недвижимостью на территории ОЭЗ.

В 2011 году была прекращена деятельность ОЭЗ ТРТ в Краснодарском крае, руководством ОАО «ОЭЗ» была разработана Стратегия развития ОЭЗ на 2011 – 2014 годы под названием «9 шагов роста», которые подразумевали следующие направления:

1. Четыре бизнес-модели для четырех видов ОЭЗ.

2. Глобальное позиционирование ОАО «ОЭЗ» при работе с международными инвесторами и резидентами.

3. Сотрудничество с международными профессиональными управляющими компаниями и консультантами.

4. Рост доли внебюджетного финансирования объектов промышленной инфраструктуры ОЭЗ и прилегающих территорий.

5. Содействие в предоставлении государственных гарантий по долговому финансированию для «якорных» резидентов ОЭЗ туристско-рекреационного типа (по аналогии с ОЭЗ регионального развития).

6. Создание условий для привлечения в ОЭЗ компаний, созданных с участием средств других государственных институтов развития.

7. Содействие снижению административных барьеров на всех этапах реализации инвестиционных проектов.

8. Ребрендинг ОЭЗ.

9. Развитие современных принципов корпоративного управления и переход на МСФО.

Система управления развитием промышленной инфраструктуры ОЭЗ выглядела следующим образом:

1. Министерство экономического развития РФ.

Функции: разработка единой государственной политики в сфере создания, функционирования и управления ОЭЗ; регистрация резидентов ОЭЗ и ведение реестра; оценка эффективности функционирования ОЭЗ; контроль за исполнением резидентами ОЭЗ Соглашений о ведении деятельности; выполнение функций государственного заказчика по подготовке документации по планировке территории в границах ОЭЗ и созданию инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур этой зоны за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования.

2. ОАО «ОЭЗ» (получило статус управляющей компании)

Функции: создание и эксплуатация объектов промышленной инфраструктуры ОЭЗ; привлечение резидентов и иных инвесторов в ОЭЗ; управление и распоряжение земельными участками и иными объектами недвижимости, расположенными в границах ОЭЗ и находящимися в государственной или муниципальной собственности; получение технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения и передача этих условий и разрешений на строительство индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам, осуществляющим строительство или реконструкцию в границах ОЭЗ.

Субъекты РФ выполняли функции создания и обеспечения функционирования объектов внешней инфраструктуры ОЭЗ, включая объекты на прилегающих территориях; функции проведения экспертизы проектной документации и экспертизы результатов инженерных изысканий (ранее функция Минэкономразвития России); функцию выдачи разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию объектов инфраструктуры ОЭЗ (ранее функция Минэкономразвития России).

Наблюдательный совет выполнял функции координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов субъекта РФ и муниципального образования, хозяйствующих субъектов по развитию ОЭЗ; контроля за выполнением Соглашения о создании ОЭЗ; рассмотрения и утверждения перспективных планов развития ОЭЗ; рассмотрения участия новых резидентов и ознакомление с их бизнес-планами; рассмотрения вопросов соблюдения резидентами условий соглашения о ведении деятельности в ОЭЗ; оказания содействия в реализации проектов резидентов.

Так как процесс управления развитием промышленной инфраструктуры ОЭЗ являлся комплексным процессом, в который вовлечены стороны на федеральном, региональном и местном уровне, в 2012 году особо остро встал вопрос о координации действий в вопросах строительства и ввода в эксплуатацию объектов промышленной инфраструктуры. Это определило приоритетное направление 2012 года – выстраивание эффективного взаимодействия с органами государственной власти. Кроме того, в 2012 году Постановлением Правительства РФ

от 26.04.2012 №398 были утверждены Критерии создания ОЭЗ, такие как рентабельность, доходность и срок окупаемости проекта, качество проработки проекта планировки территории и наличие перспективного плана развития ОЭЗ, анализ экологических рисков проекта, а также опыт управляющей компании ОЭЗ в создании инфраструктуры, работы с крупными инвестиционными проектами, кластерами и технопарками, а Постановлением от 15.08.2012 №833 – Правила оценки эффективности функционирования ОЭЗ. Министерству экономического развития РФ было поручено представлять в Правительство РФ отчет о результатах функционирования ОЭЗ на ежегодной основе, начиная с 2012 года. К функциям ОАО «ОЭЗ» добавилась обязанность способствовать локализации в России производственных цепочек крупных международных компаний, функция привлечения внебюджетного финансирования в развитие инфраструктуры ОЭЗ (включая развитие социальной инфраструктуры на прилегающих территориях), а также обязательства и ответственность за достижение целевых показателей функционирования ОЭЗ, находящихся в управлении.

В 2013 году Постановлением Правительства РФ от 10.06.2013 №491 были утверждены Правила оценки эффективности функционирования особых экономических зон (документ установил абсолютные и относительные показатели, отражающие эффективность функционирования особых экономических зон в Российской Федерации). В управляющей компании ОАО «ОЭЗ» началось внедрение проектного управления (матричной модели управления), технологизация управления и появилась Стратегия компании «4П» (производительность, продукт, приоритизация секторов, помощь резидентам). Произошла оптимизация организационной структуры компании, а также переход к корпоративному управлению на основе участия в акционерном капитале дочерних акционерных обществ.

С 2014 года тенденцией развития российских ОЭЗ стало более активное вовлечение в процесс управления ОЭЗ субъектов Российской Федерации, на территории которых созданы ОЭЗ. Для целей повышения эффективности функционирования ОЭЗ было принято решение о реформировании системы управления ОЭЗ путем ее децентрализации. В 2014 году началась передача большего числа

полномочий по управлению особыми экономическими зонами на региональный уровень (в частности передача функций заказчика строительства и эксплуатации инфраструктуры ОЭЗ, функций обеспечения создания и функционирования ее объектов), началось совершенствование системы управления ОЭЗ. В соответствии с методическими рекомендациями Минэкономразвития России были разработаны и утверждены Перспективные планы развития для 7 ОЭЗ (как одни из ключевых документов с точки зрения планирования развития ОЭЗ и контроля достижения ключевых показателей эффективности): ОЭЗ ТРТ в Республике Бурятия, ОЭЗ ТРТ в Республике Алтай, ОЭЗ ППТ в Самарской области, ОЭЗ ТВТ в г. Санкт-Петербург, ОЭЗ ТРТ в Иркутской области, ОЭЗ ПТ в Ульяновской области, ОЭЗ ТВТ на территории г. Москвы. В ОАО «ОЭЗ» в целях организационного совершенствования были проведены организационно-штатные мероприятия, включающие оптимизацию структуры, численности персонала и фонда оплаты труда.

В 2015 году, по заказу Минэкономразвития России, была начата разработка Стратегии развития особых экономических зон в Российской Федерации до 2020 года. Целью разработки Стратегии являлось определение направлений и модели развития ОЭЗ России для достижения поставленных целей и ключевых показателей эффективности. Для АО «ОЭЗ» 2015 год прошел под знаком исполнения принятых Правительством РФ и Министерством экономического развития России решений по совершенствованию системы управления особыми экономическими зонами в Российской Федерации. Основные соответствующие мероприятия АО «ОЭЗ» были направлены на создание дочерних обществ АО «ОЭЗ» (где их еще не существовало) и проведение корпоративных процедур по внесению имущественных комплексов ОЭЗ в уставные капиталы дочерних акционерных обществ.

Важным событием *2016 года* стала реализация мер, направленных на повышение эффективности управления ОЭЗ. Восемь неэффективных ОЭЗ были закрыты, а по существующим двадцати шести были подписаны Соглашения о пе-

передаче полномочий по управлению ОЭЗ на уровень субъектов Российской Федерации, в том числе, по созданию объектов инфраструктуры и принятию инвесторов в число резидентов ОЭЗ. В соответствии с методическими рекомендациями Минэкономразвития России были актуализированы и утверждены Перспективные планы развития для 6 ОЭЗ: ОЭЗ ППТ «Алабуга», ОЭЗ ППТ «Липецк», ОЭЗ ППТ «Моглино», ОЭЗ ППТ «Калуга», ОЭЗ ППТ «Лотос», ОЭЗ ПТ «Ульяновск». Стратегия развития ОЭЗ России находилась на стадии разработки. Система ключевых показателей эффективности деятельности АО «ОЭЗ» не утверждена.

В 2017 году была закрыта одна неэффективная ОЭЗ ППТ в г. Владивосток, начался процесс безвозмездной передачи имущества АО «ОЭЗ» в собственность РФ и субъектов РФ в соответствии с утвержденным Правительством РФ планом мероприятий («дорожной картой») по безвозмездной передаче имущества АО «ОЭЗ» в собственность Российской Федерации и собственность субъектов Российской Федерации. По данному плану предусмотрено осуществление мероприятий в период с конца 2017 года и до начала 2020 года. В соответствии с методическими рекомендациями Минэкономразвития России были актуализированы и утверждены Перспективные планы развития для 7 ОЭЗ: ОЭЗ ППТ «Тольятти», ОЭЗ ППТ «Титановая Долина», ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург», ОЭЗ ТВТ «Дубна», ОЭЗ ТВТ «Томск», ОЭЗ ТВТ «Зеленоград», ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала».

В настоящий момент управление развитием промышленной инфраструктуры ОЭЗ России представляет собой единую систему, состоящую из следующих органов управления: Министерство экономического развития РФ (уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти); орган исполнительной власти субъекта РФ + управляющая компания субъекта РФ. Полномочия органов управления распределены следующим образом. Разработка единой государственной политики в сфере создания и функционирования особых экономических зон возлагается на Минэкономразвития России. Орган исполнительной власти субъектов РФ выполняет функции государственного заказчика по подготовке документации по планировке территории в границах особой

экономической зоны и созданию инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур этой зоны за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета. Управляющая компания субъекта РФ обеспечивает создание и функционирование объектов инфраструктуры [2].

Эволюция системы управления ОЭЗ РФ представлена на рис. 1.

2005	<ul style="list-style-type: none"> • принятие Федерального закона № 116-ФЗ от 22.07.2005 "Об особых экономических зонах в Российской Федерации"
2006 - 2007	<ul style="list-style-type: none"> • формирование трехуровневой системы управления • предпроектная и проектная стадии создания объектов промышленной инфраструктуры ОЭЗ
2008	<ul style="list-style-type: none"> • сформированная трехуровневая система управления • фаза активного строительства объектов промышленной инфраструктуры ОЭЗ и их эксплуатации в ОЭЗ ППТ и ТВТ
2009	<ul style="list-style-type: none"> • поправки в 116-ФЗ • реформа системы управления - формирование двухуровневой системы управления • управление направлено на эффективное использование созданных и создаваемых объектов инфраструктуры
2010	<ul style="list-style-type: none"> • завершение реформы системы управления • ускорение темпов строительства объектов промышленной инфраструктуры • синхронизация графиков строительства с объектами компаний - резидентов • внедрение информационной политики • закрытие 1 неэффективной ОЭЗ
2011	<ul style="list-style-type: none"> • поправки в 116-ФЗ • формирование модели управления развитием ОЭЗ на основе кластерных инициатив • закрытие 1 неэффективной ОЭЗ
2012	<ul style="list-style-type: none"> • утверждение Правительством РФ критериев создания ОЭЗ (Постановление №398 от 26.04.2012) и Правил оценки эффективности функционирования ОЭЗ (Постановление № 833 от 15.08.2012)
2013	<ul style="list-style-type: none"> • утверждение Правительством РФ Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон (Постановление № 491 от 10.06.2013)
2014	<ul style="list-style-type: none"> • начало реформы по передаче большего числа полномочий по управлению ОЭЗ на уровень субъектов РФ • совершенствование системы управления ОЭЗ • разработка и утверждение перспективных планов развития 7 ОЭЗ
2015	<ul style="list-style-type: none"> • совершенствование системы управления ОЭЗ • перспективные планы развития утверждены по 16 ОЭЗ
2016	<ul style="list-style-type: none"> • закрытие 8 неэффективных ОЭЗ • передача полномочий по управлению ОЭЗ на уровень субъектов РФ • актуализация и утверждение перспективных планов развития 6 ОЭЗ
2017	<ul style="list-style-type: none"> • закрытие 1 неэффективной ОЭЗ • безвозмездная передача имущества УК АО "ОЭЗ" в собственность РФ и субъектов РФ • актуализация и утверждение планов развития 7 ОЭЗ
2018 - ...	<ul style="list-style-type: none"> • безвозмездная передача имущества АО «ОЭЗ» в собственность РФ и субъектов РФ • развитие партнерских программ с целью поддержки проектов резидентов

Рис. 1. Эволюция системы управления развитием промышленной инфраструктуры ОЭЗ РФ [составлен автором]

Список литературы

1. Годовые отчеты акционерного общества «Особые экономические зоны» за 2006–2017 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.russez.ru/disclosure_information/oao_oez/
2. Перечень заключенных соглашений о передаче полномочий по управлению особыми экономическими зонами субъектам Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/c4b510f4-eca9-46c3-8d00-67974c4659e5/Svod_OEZ.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=c4b510f4-eca9-46c3-8d00-67974c4659e5