



2020

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствия заявленным целям»



Краткие результаты экспертно-аналитического мероприятия

Цели

1. Рассмотреть следующие преференциальные режимы:

- особые экономические зоны (ОЭЗ);
- территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР);
- свободный порт Владивосток;
- инновационный центр «Сколково».

2. Провести анализ мероприятий, проводимых Минэкономразвития России, направленных на снижение зависимости монопрофильных муниципальных образований (моногородов) от деятельности градообразующих предприятий.

Итоги проверки

По состоянию на 1 января 2019 года на территориях 23 субъектов Российской Федерации действовало 27 ОЭЗ.

К положительным эффектам от создания и развития ОЭЗ относятся прирост производства товаров и услуг, прирост инвестиций, прирост числа рабочих мест, прирост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, прирост экспортных поставок, создание новых инфраструктурных объектов.

При этом проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ показал, что по ряду ОЭЗ достигнутая благоприятная экономическая динамика имеет характер естественного, неинтенсивного роста в определенных сферах деятельности и обеспечивает комфортные условия функционирования ранее созданных предприятий.

ТОСЭР создаются в целях формирования благоприятной среды для привлечения инвестиций в регион, развития экономики и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения. Создание ТОСЭР в моногородах направлено на создание рабочих мест, новой экономики, не зависящей от градообразующего предприятия, и модернизацию городской среды для населения.

Преференциальный режим свободного порта Владивосток регулируется Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

Целями создания свободного порта Владивосток (СПВ) являются развитие международной торговли с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), создание и развитие производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск в свободном порту Владивосток конкурентоспособной в государствах АТР продукции, а также ускорение социально-экономического развития территории СПВ и повышение уровня жизни населения, проживающего на территории Дальнего Востока.

По информации, полученной по запросу Счетной палаты Российской Федерации от субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, в связи с созданием и функционированием режима СПВ наблюдается значительный объем недополученных доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

До настоящего времени критерии эффективности и порядок проведения регулярной оценки эффективности функционирования СПВ в законодательстве Российской Федерации не закреплены и, как следствие, мероприятия по оценке эффективности функционирования СПВ не осуществляются.

Анализ применения преференциального режима инновационного центра «Сколково» показывает следующее.

Состав целевых показателей (индикаторов) подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика» является недостаточным для оценки достижения ожидаемых результатов.

Большинство показателей перевыполнены, причем некоторые из них – в несколько раз. Это может свидетельствовать о занижении плановых показателей или об избыточности мер государственной поддержки для их выполнения.

Анализ проводимых Минэкономразвития России мероприятий, направленных на снижение зависимости монопрофильных муниципальных образований (моногородов) от деятельности градообразующих предприятий, показал, что меры государственной поддержки не носили системного характера, отсутствовали четкие представления о том, какие меры предпочтительны для тех или иных муниципальных образований, исходя из их реального социально-экономического положения и перспектив их развития.

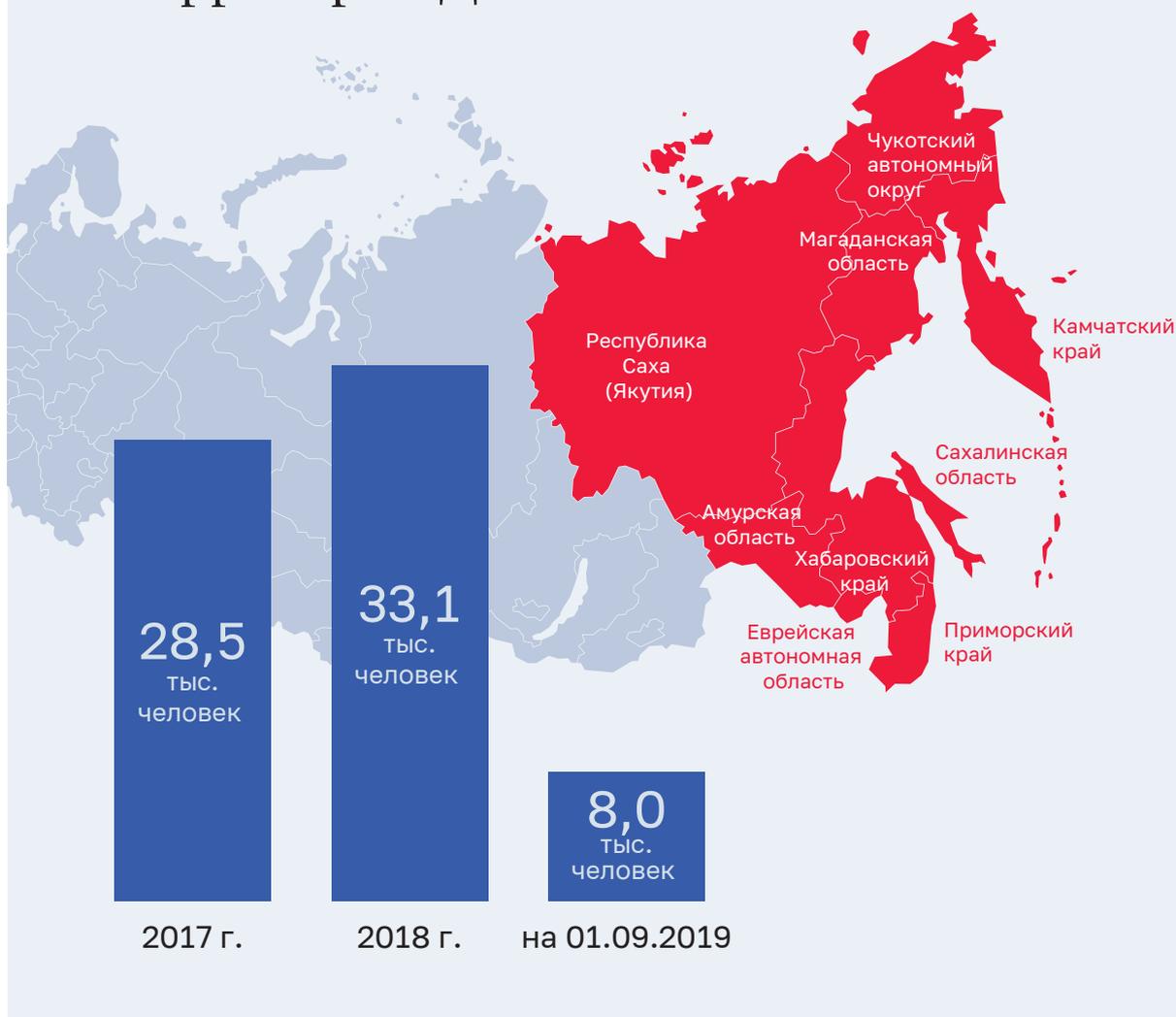
Выводы

Одним из основных механизмов привлечения резидентов на территорию ОЭЗ является льготный налоговый режим, который позволяет им добиться снижения затрат на производство продукции и, следовательно, вкладывать часть прибыли в технологическое развитие своего производства.

Осуществляемая Минэкономразвития России оценка эффективности функционирования туристско-рекреационных особых экономических зон (ОЭЗ ТРТ) не отражает реальных результатов деятельности резидентов и управляющей компании туристического кластера.

Фактические показатели оценки эффективности за 2018 год на 100 % соответствуют плановым и прогнозным значениям. Оценка эффективности ОЭЗ ТРТ в Кабардино-Балкарской Республике и Республике Дагестан не проводилась.

Миграционный отток населения с территории ДФО



Система документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях не позволяет определить вклад от создания новых и развития действующих ОЭЗ в социально-экономическое развитие, в том числе охарактеризовать их влияние на комплексное развитие внутреннего и въездного туризма в Северо-Кавказском федеральном округе (СКФО), и, как следствие, требует доработки в части отражения целей, задач, мероприятий, а также качественных и количественных показателей, характеризующих влияние применения преференциальных режимов ОЭЗ на социально-экономическое развитие.

ТОСЭР в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) развивается в условиях тяжелой социально-экономической ситуации, сохраняющейся на протяжении нескольких десятилетий. Преодоление сложившихся негативных тенденций требует применения комплексного подхода, предусматривающего помимо поддержки предпринимательской деятельности также и решение задачи повышения качества жизни граждан.

Несмотря на ежегодное достижение планового значения показателя государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», отражающего количество созданных резидентами ТОСЭР в округе рабочих мест, проблемы на рынке труда не решены. Так, потребность в работниках, заявленная работодателями в службы занятости, в 2018 году выросла и составила 202,6 тыс. человек (в 2017 году – 171,6 тыс. человек).

Рекомендации Счетной палаты

1. Ускорить разработку проекта федерального закона, определяющего содержание и порядок применения единого механизма развития территорий, направленного на поддержку приоритетных социально-экономических специализаций.
2. Ускорить актуализацию документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, с отражением целей, задач, мероприятий и показателей, характеризующих влияние применения преференциальных режимов на социально-экономическое развитие соответствующих макрорегионов.
3. Усилить меры организационного характера, направленные на повышение эффективности управления преференциальными режимами.
4. В части совершенствования нормативно-правового регулирования необходимо:
 - определить порядок осуществления Минвостокразвития России контроля за исполнением резидентами ТОСЭР соглашений об осуществлении деятельности;
 - проработать вопрос об установлении в этих соглашениях конкретных мер ответственности резидентов ТОСЭР за несоблюдение ими условий соглашения;
 - определить порядок проведения оценки эффективности применения режима свободного порта Владивосток.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствия заявленным целям»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 25 ноября 2019 года

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

План работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год (пункт 3.2.0.2).

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность органов государственной власти по вопросам создания и функционирования преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации;
- законодательные акты, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, иные нормативные правовые акты и методические документы, предметом регулирования которых являются вопросы, связанные с установлением и функционированием на отдельных территориях Российской Федерации различных преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации.

3. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва).

3.2. Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва).

3.3. Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (г. Москва).

3.4. Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (г. Москва).

- 3.5. Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (г. Москва).
- 3.6. Федеральная налоговая служба (г. Москва).
- 3.7. Федеральная таможенная служба (г. Москва).
- 3.8. Акционерное общество «Корпорация развития Дальнего Востока» (г. Москва).
- 3.9. Акционерное общество «Курорты Северного Кавказа» (г. Москва).
- 3.10. Пенсионный фонд Российской Федерации (г. Москва).
- 3.11. Фонд социального страхования Российской Федерации (г. Москва).
- 3.12. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации (выборочно, при необходимости).
- 3.13. Фонд «Сколково» (выборочно, при необходимости).

4. Цели экспертно-аналитического мероприятия

- 4.1. Цель 1. Анализ применения мер стимулирования осуществления предпринимательской деятельности на территории особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».
- 4.2. Цель 2. Анализ применения преференциального режима территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации, предусмотренного Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».
- 4.3. Цель 3. Анализ использования инструментов территориального развития промышленности, предусмотренных Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».
- 4.4. Цель 4. Анализ мероприятий, проводимых Минэкономразвития России, направленных на снижение зависимости монопрофильных муниципальных образований (моногородов) от деятельности градообразующих предприятий.
- 4.5. Цель 5. Анализ применения преференциального режима свободного порта Владивосток в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

4.6. Цель 6. Анализ применения преференциального режима инновационного центра «Сколково» в соответствии с Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

5. Исследуемый период

2014–2018 годы.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 15 августа по 19 ноября 2019 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Анализ применения мер стимулирования осуществления предпринимательской деятельности на территории особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»

7.1.1. Оценка мер государственной поддержки предпринимательской деятельности в сфере создания и функционирования особых экономических зон

В Российской Федерации институт особых экономических зон (далее – ОЭЗ) сформирован Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ).

ОЭЗ – это часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Несмотря на то что с момента принятия указанного Федерального закона в него вносился ряд изменений (22 редакции), нормативное регулирование функционирования ОЭЗ требует пересмотра. Как ранее отмечала Счетная палата Российской Федерации, не определены понятия «инфраструктура ОЭЗ», «объекты, предназначенные для обеспечения функционирования ОЭЗ»,

«прилегающая территория ОЭЗ». Это влечет риски строительства объектов, не относящихся к инфраструктуре ОЭЗ, создаваемых за счет бюджетных средств¹.

На территории Российской Федерации в рамках Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ могут создаваться ОЭЗ следующих типов:

- промышленно-производственные особые экономические зоны (далее – ОЭЗ ППТ) – создано 10 ОЭЗ ППТ;
- технико-внедренческие особые экономические зоны (далее – ОЭЗ ТВТ) – создано 6 ОЭЗ ТВТ;
- туристско-рекреационные особые экономические зоны (далее – ОЭЗ ТРТ) – создано 9 ОЭЗ ТРТ;
- портовые особые экономические зоны (далее – ПОЭЗ) – создана 1 ПОЭЗ.

По состоянию на 1 января 2019 года на территориях 23 субъектов Российской Федерации существовало 26 ОЭЗ.

Инициаторами создания ОЭЗ являются органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации².

При этом решение о создании ОЭЗ на территории субъекта Российской Федерации (согласно Федеральному закону от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ) принимается Правительством Российской Федерации и оформляется постановлениями Правительства Российской Федерации.

Кроме того, постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны» установлены критерии создания ОЭЗ (всего 12 критериев), которые имеют универсальный характер для всех типов ОЭЗ.

В период с 2005 года по 1 ноября 2019 года в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ создано 37 ОЭЗ на территориях 32 субъектов Российской Федерации³. С 2010 по 2018 год прекращена деятельность 11 ОЭЗ.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ разработка единой государственной политики в сфере создания и функционирования ОЭЗ и управление ими возлагаются на уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Согласно Положению о Министерстве экономического развития Российской Федерации⁴ указанные функции возложены на Минэкономразвития России, за исключением ОЭЗ ТРТ туристического кластера, полномочия по управлению которыми переданы Минкавказу России в соответствии с постановлением

-
1. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ эффективности функционирования особых экономических зон в 2016 году» от 3 апреля 2017 г. № ОМ-39/08-01 (утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 24 марта 2017 г. № 15К (1160)).
 2. Часть 2 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ.
 3. Включая ОЭЗ ТРТ «Мамисон» на территории Кавказского федерального округа (постановление Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2019 г. № 1248 «О создании на территории муниципального образования Алагирский район Республики Северная Осетия – Алания особой экономической зоны туристско-рекреационного типа».
 4. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации».

Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2017 г. № 238 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Полномочия органов по управлению ОЭЗ установлены частью 1 статьи 8 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ.

В соответствии с частями 2 и 4 статьи 8 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ ряд полномочий по управлению ОЭЗ может быть передан от уполномоченного федерального органа исполнительной власти (Минэкономразвития России) органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и управляющим компаниям.

Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут быть переданы следующие полномочия по управлению ОЭЗ:

- ведение реестра резидентов ОЭЗ, заключение с резидентами соглашений об осуществлении деятельности в ОЭЗ, контроль за исполнением резидентами соглашений об осуществлении деятельности;
- выполнение функций государственного заказчика по подготовке документации по планировке территории в границах ОЭЗ и созданию инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных видов инфраструктур ОЭЗ;
- проведение экспертизы проектной документации и экспертизы результатов инженерных изысканий.

Передача органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий по управлению ОЭЗ, входящими в состав туристического кластера, не предполагается.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» и соглашениями об управлении ОЭЗ ТРТ в Северо-Кавказском федеральном округе управляющей компанией определено акционерное общество «Курорты Северного Кавказа» (далее – АО «КСК»).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 г. № 1190 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера акционерного общества «Курорты Северного Кавказа» полномочиями по осуществлению от имени Российской Федерации прав акционера АО «КСК» в отношении акций, находящихся в федеральной собственности, также наделен Минкавказ России.

На территории ОЭЗ действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. Частью 3 статьи 12 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ определена минимальная сумма капитальных вложений для резидента, осуществляющего промышленно-производственную деятельность, – 120 млн рублей, при этом 40 млн рублей должны быть вложены в течение трех лет со дня заключения соглашения об осуществлении деятельности.

Одним из основных механизмов привлечения резидентов на территорию ОЭЗ является льготный налоговый режим, который позволяет резидентам ОЭЗ добиться снижения затрат на производство продукции и, следовательно, вкладывать часть прибыли в технологическое развитие своего производства.

Кроме налоговых преференций, установленных на федеральном уровне, для резидентов ОЭЗ отдельно предоставляются региональные налоговые льготы.

На территориях ОЭЗ ППТ, ОЭЗ ТВТ и ПОЭЗ применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны, устанавливаемая таможенным законодательством Таможенного союза, при которой в пределах территории свободной таможенной зоны товары размещаются и используются без уплаты таможенных пошлин, налогов, а также без применения мер нетарифного регулирования в отношении иностранных товаров и без применения запретов и ограничений в отношении товаров Таможенного союза.

Особенностью правового режима ОЭЗ являются гарантии неизменности преференций, которые законодательство предоставляет резидентам ОЭЗ⁵.

Особый режим ведения предпринимательской деятельности включает в себя финансирование строительства необходимой для ОЭЗ инфраструктуры. Инженерная, транспортная, социальная, таможенная и другие инфраструктуры ОЭЗ создаются за счет средств бюджетов всех уровней.

По данным федеральных законов об исполнении бюджетов с 2006 по 2018 год (по состоянию на 1 января 2019 года), на финансирование создания и развития ОЭЗ, а также на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ из федерального бюджета предоставлено 135 657,8 млн рублей, в том числе: в виде вноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» – 130 983,8 млн рублей, в виде субсидий управляющим компаниям на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ – 390,4 млн рублей.

7.1.2. Анализ результатов функционирования ОЭЗ по состоянию на 1 января 2019 года

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 643⁶ утверждены Правила оценки эффективности функционирования особых экономических зон (далее – Правила).

В соответствии с Правилами:

- результатами оценки эффективности являются итоги достижения показателей, предусмотренных соглашением о передаче полномочий по управлению ОЭЗ органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или дополнительным соглашением к соглашению об управлении ОЭЗ, заключенным Минкавказом России с управляющей компанией в отношении ОЭЗ ТРТ туристического кластера;
- для оценки эффективности применяются расчетные, абсолютные и относительные количественные показатели, характеризующие количество резидентов и созданных ими рабочих мест, объем привлеченных инвестиций, выручки, использованных льгот, уплаченных налогов и таможенных платежей, объем бюджетных средств, направленных на финансирование инфраструктуры ОЭЗ, долю используемых резидентами площадей и объектов инфраструктуры;

5. Статья 38 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ.

6. «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон».

- по результатам проведения оценки эффективности в отчет о результатах функционирования ОЭЗ должны включаться предложения о досрочном прекращении существования ОЭЗ, функционирование которых признано неэффективным;
- в соглашениях о передаче полномочий по управлению ОЭЗ предусматривается финансовая ответственность, которая применяется начиная с 2019 года по результатам проведения оценки эффективности, в виде возврата субъектом Российской Федерации средств из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет за неэффективное функционирование ОЭЗ.

Согласно пункту 17 (1) Правил оценки эффективности ОЭЗ с 2019 года Минэкономразвития России обязано направлять в Федеральное казначейство информацию о субъектах Российской Федерации, на территориях которых функционирование ОЭЗ является «достаточно эффективным» или «неэффективным» по результатам проведенной оценки эффективности, а также информацию об объеме средств, подлежащих возврату субъектами Российской Федерации в федеральный бюджет.

В случае полного или частичного перечисления сумм, указанных в требовании о возврате, Федеральным казначейством может быть принято решение о применении к субъекту Российской Федерации бюджетных мер принуждения, предусмотренных бюджетным законодательством Российской Федерации.

При оценке эффективности функционирования в соответствии с подпунктом «д» (1) пункта 7 Правил для ОЭЗ ТРТ туристического кластера из расчета исключаются средства федерального бюджета, направленные на финансирование создания пассажирских подвесных канатных дорог, горнолыжных трасс, систем искусственного снегообразования и сооружений инженерной защиты склонов⁷, которые по состоянию на 1 января 2019 года, по данным АО «КСК», составили 18 466,7 млн рублей.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ целями создания ОЭЗ являются развитие обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализации их результатов, производство новых видов продукции.

Исходя из используемых Минэкономразвития России показателей (количество резидентов и созданных ими рабочих мест, объем привлеченных инвестиций, выручки, использованных льгот, уплаченных налогов и таможенных платежей, объем бюджетных средств, направленных на финансирование инфраструктуры ОЭЗ, доля используемых резидентами площадей и объектов инфраструктуры), невозможно оценить рост обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, туризма и доступность санаторно-курортной сферы, рост новых видов продукции и технологий за счет механизма ОЭЗ.

При этом необходимо отметить, что существенным недостатком проведения оценки является отсутствие показателя «Количество сокращенных (ликвидированных) рабочих мест».

7. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2018 г. № 799 «О внесении изменений в Правила оценки эффективности функционирования особых экономических зон».

В соответствии с Правилами Минэкономразвития России был подготовлен отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2018 год.

В соответствии с абзацем 2 пункта 4 Правил результатами оценки эффективности являются итоги достижения значений показателей эффективности функционирования ОЭЗ, предусмотренных соглашением о передаче полномочий по управлению ОЭЗ органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации, или дополнительным соглашением к соглашению об управлении ОЭЗ, заключенным Минкавказом России с управляющей компанией в отношении туристско-рекреационной ОЭЗ, входящей в состав туристического кластера⁸.

В отношении каждой ОЭЗ оценка эффективности произведена по 19 абсолютным и относительным количественным показателям, а также по 4 расчетным показателям эффективности:

- показатель эффективности, отражающий эффективность деятельности резидентов ОЭЗ (Ерез);
- показатель эффективности, отражающий рентабельность вложения средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в создание объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур ОЭЗ (Rфб);
- показатель эффективности, отражающий деятельность органов управления ОЭЗ (Еоу);
- сводный показатель эффективности (Еоэз).

По оценке Минэкономразвития России, среднее значение показателя Еоэз по всем ОЭЗ, без учета туристического кластера, соответствует эффективному функционированию ОЭЗ и составляет 93,1 % за 2018 год и 88,3 % за период с начала функционирования ОЭЗ. При этом наибольшую эффективность по итогам 2018 года демонстрируют ОЭЗ ТВТ (100 %), ОЭЗ ППТ (100 %) и ПОЭЗ (95 %), что соответствует «эффективному функционированию ОЭЗ». Значение Еоэз за 2018 год для ОЭЗ ТРТ составляет 77 % («достаточно эффективное функционирование ОЭЗ»).

По оценке Минэкономразвития России, наиболее эффективными за период с начала функционирования ОЭЗ являются ОЭЗ ТВТ (100 %, «эффективное функционирование ОЭЗ»), ОЭЗ ППТ (89 %, «эффективное функционирование ОЭЗ»). Наименьшее значение показателя у ОЭЗ ТРТ (71 %, «достаточно эффективное функционирование ОЭЗ»).

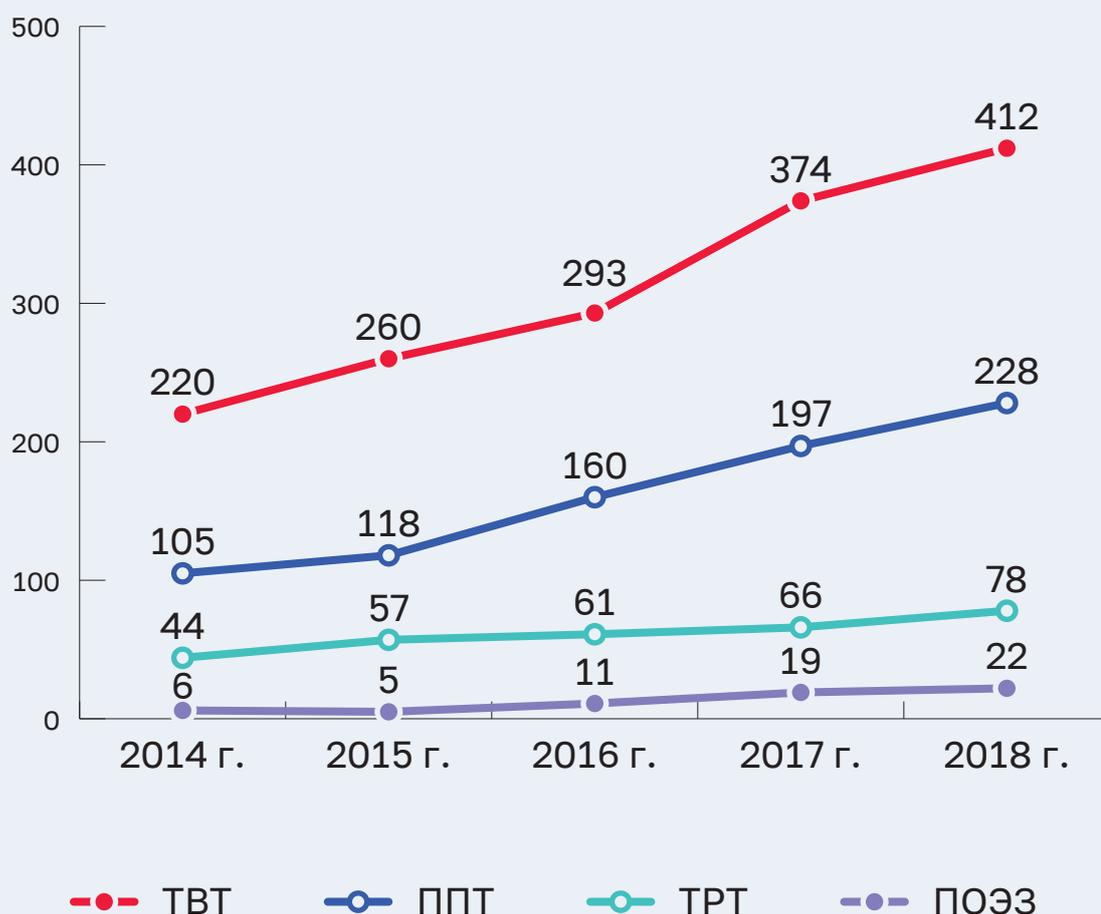
По данным Минэкономразвития России⁹, по состоянию на 31 декабря 2018 года на территориях ОЭЗ, с учетом туристического кластера, зарегистрировано 740 резидентов (104,7 % к плановому значению), из них в 2018 году – 119 резидентов (108,2 % к плановому значению). В том числе зарегистрирован 131 резидент с участием

8. Созданного в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе».

9. Отчет Минэкономразвития России о результатах функционирования особых экономических зон за 2018 год и за период с начала функционирования особых экономических зон (не включает показатели по ОЭЗ ТРТ «Матлас» в Республике Дагестан и ОЭЗ ТРТ «Эльбрус-Безенги» в Кабардино-Балкарской Республике) (далее – отчет Минэкономразвития России о результатах функционирования ОЭЗ за 2018 год и за период с начала функционирования ОЭЗ).

иностранных инвесторов за период с начала функционирования ОЭЗ, из них в 2018 году – 16 резидентов.

Количество резидентов ОЭЗ в 2014–2018 годах



В отчете Минэкономразвития России о результатах функционирования ОЭЗ за 2018 год фактические показатели оценки эффективности ОЭЗ ТРТ туристического кластера на 100 % соответствуют плановым и прогнозным значениям.

В связи с тем, что по ОЭЗ ТРТ туристического кластера в Кабардино-Балкарской Республике и Республике Дагестан с момента создания не утверждены плановые значения показателей эффективности, оценка их деятельности Минэкономразвития России не проводилась.

В результате сводный расчетный показатель эффективности ОЭЗ ТРТ не отражает реальные результаты функционирования туристического кластера, так как при оценке исключается значительная часть бюджетных ассигнований, направляемых на осуществление капитальных вложений в объекты инфраструктуры.

При этом один из основных показателей эффективности ОЭЗ – количество рабочих мест, созданных на территории ОЭЗ, – характеризуется положительной динамикой.

Так, по информации Минэкономразвития России¹⁰, по состоянию на 1 января 2019 года на территориях ОЭЗ (с учетом туристического кластера) резидентами создано 37 648 рабочих мест (102,1% к плановому значению), в том числе за 2018 год 7 667 рабочих мест (110,9% к плановому значению).

При этом наибольшее количество рабочих мест создано в ОЭЗ ТВТ и ППТ. В ОЭЗ ТРТ количество рабочих мест незначительно и составляет 2,9% от общего количества, в ПОЭЗ – 1,2%. Вместе с тем деятельность ПОЭЗ за 2018 год по этому показателю можно оценить как высокопродуктивную – за один год в ПОЭЗ в Ульяновской области создано 342 рабочих места (из 444 рабочих мест, созданных за весь период функционирования ПОЭЗ).

Наибольшее количество рабочих мест нарастающим итогом за период функционирования ОЭЗ создано в Республике Татарстан (ОЭЗ ППТ «Алабуга») – 8 041 рабочее место, в г. Москве (ОЭЗ ТВТ «Технополис «Москва») – 5 743 рабочих места, в Липецкой области (ОЭЗ ППТ «Липецк») – 4 364 рабочих места, в Московской области (ОЭЗ ТВТ «Дубна») – 4 052 рабочих места. По состоянию на 1 января 2019 года в указанных субъектах Российской Федерации доля созданных резидентами ОЭЗ рабочих мест составляет 59% от общего количества (нарастающим итогом).

Формирование туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе осуществлялось в 2010–2013 годах. В этот период в туристический кластер были включены 9 ОЭЗ.

По данным АО «КСК», по состоянию на 1 января 2019 года на территориях трех ОЭЗ ТРТ туристического кластера зарегистрированы 33 резидента, которыми создано 619 рабочих мест, построен и введен в эксплуатацию 81 объект инженерной инфраструктуры. ОЭЗ ТРТ посетили 2 627 тыс. человек, суммарный объем выручки, полученной резидентами от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг за вычетом НДС и акцизов, – 851,7 млн рублей.

Необходимо отметить, что 7 из 9 ОЭЗ ТРТ туристического кластера на территориях Республики Адыгея, Карачаево-Черкесской Республики, Краснодарского края, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Северная Осетия – Алания, Республики Дагестан и Республики Ингушетия были созданы без проведения конкурса по отбору заявок высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

С момента создания ОЭЗ до 2016 года в 7 из 9 ОЭЗ туристического кластера не было зарегистрировано ни одного резидента. По информации Минэкономразвития России¹¹, на территориях большинства ОЭЗ при формировании туристического кластера выявлялись проблемы правового регулирования при оформлении земельно-имущественных отношений.

10. Отчет Минэкономразвития России о результатах функционирования ОЭЗ за 2018 год и за период с начала функционирования ОЭЗ.

11. Отчеты Минэкономразвития России о результатах функционирования особых экономических зон за 2014 и 2015 годы.

Выполнение землеустроительных и кадастровых работ на территориях ОЭЗ ТРТ Республики Адыгея и Краснодарского края оказалось невозможным в связи с тем, что значительная часть земельных участков ОЭЗ ТРТ находилась на территории объектов всемирного наследия ЮНЕСКО, на которых не допускается капитальное строительство и развитие объектов инфраструктуры.

В 2016 году Правительством Российской Федерации было принято решение о досрочном прекращении существования 4 из 9 ОЭЗ ТРТ туристического кластера на территориях Краснодарского края, Республики Адыгея, Республики Северная Осетия – Алания, а также Ставропольского края¹².

При этом на развитие ликвидированных ОЭЗ туристического кластера, которые практически не функционировали, были направлены средства федерального бюджета, в том числе: в ОЭЗ ТРТ в Республике Адыгея – 492 млн рублей, в Республике Северная Осетия – Алания – 733,8 млн рублей¹³.

Результаты разработки базового инжиниринга, в том числе: концепция горнолыжных курортов, проекты планировки и межевания территорий, общие схемы организации строительства и планов обустройства территорий, профинансированные за счет средств федерального бюджета, на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не востребованы.

Финансирование проекта развития туристического кластера осуществляется путем направления средств федерального бюджета в уставный капитал АО «КСК», который на 1 июля 2019 года составил 31764 млн рублей. При этом на счетах АО «КСК» ежегодно отмечается значительный объем остатков средств, направленных из федерального бюджета, который на 1 июля 2019 года составлял 7988,5 млн рублей, или 25,1% уставного капитала.

В 2015 году ОЭЗ «Архыз» в Карачаево-Черкесской Республике, «Эльбрус» в Кабардино-Балкарской Республике и «Ведучи» в Чеченской Республике определены Правительством Российской Федерации в качестве приоритетных¹⁴.

Развитие оставшихся курортов предусмотрено АО «КСК» только в 2023–2025 годах при условии выделения дополнительного финансирования. При этом существуют риски того, что средства федерального бюджета в сумме 222,4 млн рублей, ранее направленные на разработку проектов планировки и межевания территории и общей схемы организации строительства ОЭЗ в Республике Дагестан и Республике Ингушетия, к 2023–2025 годам могут потерять свою актуальность¹⁵.

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон».

13. По данным управляющей компании туристического кластера АО «КСК».

14. Протокол совещания у Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 23 апреля 2015 г. № ДМ-П16-37пр.

15. Там же.

Несмотря на существующий ряд проблем при реализации проектов на территориях ОЭЗ ТРТ туристического кластера, в 2019 году¹⁶ повторно создана и включена в туристический кластер ОЭЗ ТРТ «Мамисон» на территории Республики Северная Осетия – Алания.

По состоянию на 1 января 2019 года резидентами на территориях ОЭЗ (без учета туристического кластера) осуществлено инвестиций, в том числе капитальных вложений, на общую сумму 369 371 млн рублей (95,5 % от планового значения) за период с начала функционирования ОЭЗ, в том числе за 2018 год – 78 807 млн рублей (88,7 % от планового значения)¹⁷. Общий объем отклонения от планового значения составил 17 209 млн рублей. В то же время в отчете Минэкономразвития России выполнение этого показателя (без учета туристического кластера) оценено на 100 %, в том числе в отчете за 2018 год – на 100 %.

Инвестиции, осуществляемые в ОЭЗ, находящейся на территории туристического кластера, системно отмечаются низким уровнем (2 079,5 млн рублей) и составляют только 0,6 % от общего объема инвестиций.

Объем инвестиций, осуществленных резидентами на территории туристического кластера, на 1 января 2019 года составил 2 079,5 млн рублей, или 6,5 % средств федерального бюджета, направленных АО «КСК» на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ (31 764 млн рублей).

По состоянию на 1 января 2019 года объем выручки от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг (за вычетом НДС и акцизов) и сумма доходов во всех ОЭЗ за период с начала их функционирования составили 717 646,3 млн рублей (117,9 % от плановых значений), в том числе выручка в сфере информационных технологий – 13 924 млн рублей¹⁸.

Подавляющий объем выручки (82,9 % от общего объема) получен резидентами 4 ОЭЗ, в том числе: в Республике Татарстан (ОЭЗ ППТ «Алабуга»), в Липецкой области (ОЭЗ ППТ «Липецк»), в г. Санкт-Петербурге (ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург»), в г. Москве (ОЭЗ ТВТ «Технополис «Москва»). В ОЭЗ ТРТ объем выручки незначителен и составляет 0,16 % от общего объема (43,5 % от планового значения), в ПОЭЗ – 0,3 % (63,5 % от планового значения).

Доля суммарной площади земельных участков, предоставленных в аренду и находящихся в собственности резидентов и иных инвесторов, в общей полезной площади ОЭЗ также отличается достаточно низким уровнем и в среднем составляет по состоянию на 1 января 2019 года 32,6 % (без учета туристического кластера)¹⁹, что может свидетельствовать о недостаточно эффективном управлении ОЭЗ

16. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 2019 г. № 1248 «О создании на территории муниципального образования Алагирский район Республики Северная Осетия – Алания особой экономической зоны туристско-рекреационного типа».

17. Данные отчета Минэкономразвития России о результатах функционирования ОЭЗ за 2018 год и за период с начала функционирования ОЭЗ.

18. Там же.

19. Там же.

со стороны управляющих компаний и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При этом площадь земельных участков, предоставленная резидентам ОЭЗ ТРТ туристического кластера в аренду и собственность, составляет только 54,4 га, или 0,1% от общей площади территории туристического кластера (46 799 га). Причина низкой активности резидентов ОЭЗ ТРТ туристического кластера может заключаться в отсутствии построенных и введенных в эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры ОЭЗ, а также в неурегулированности земельно-имущественных вопросов, препятствующей своевременному осуществлению государственной регистрации прав на уже построенные и введенные в эксплуатацию объекты.

За период с начала функционирования ОЭЗ на территориях ОЭЗ управляющими компаниями построены и введены в эксплуатацию 1 034 объекта инженерной инфраструктуры (110,6% к плановому значению), за 2018 год – 214 объектов инженерной инфраструктуры (132,9% к плановому значению).

Несмотря на высокий показатель (относительно плановых значений) строительства и введения в эксплуатацию объектов инфраструктуры, заявленные мощности объектов инфраструктуры ОЭЗ не используются резидентами на 100%.

Информация об объеме средств, выделенных из федерального бюджета на развитие ОЭЗ, и достигнутых результатах (нарастающим итогом) по состоянию на 1 января 2019 года²⁰ представлена в таблице:

| Наименование | Объем израсходованных средств федерального бюджета, млн руб. | Объем израсходованных средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, млн руб. | Объем привлеченных инвестиций, млн руб. | Количество созданных рабочих мест, ед. | Объем выручки от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг за вычетом НДС, млн руб. |
|---|--|--|---|--|---|
| ОЭЗ ППТ «Алабуга» (Республика Татарстан) | 17 078,0 | 8 626,0 | 126 395,2 | 8 041 | 399 240,1 |
| ОЭЗ ППТ «Липецк» (Липецкая область) | 7 928,9 | 3 140,5 | 61 036,2 | 4 364 | 87 833,0 |
| ОЭЗ ППТ «Тольятти» (Самарская область) | 4 780,0 | 585,8 | 12 361,2 | 1 321 | 11 450,1 |
| ОЭЗ ППТ «Титановая долина» (Свердловская область) | 983,2 | 2 120,6 | 6 952,5 | 431 | 3 436,8 |

20. Данные отчета Минэкономразвития России о результатах функционирования ОЭЗ за 2018 год и за период с начала функционирования ОЭЗ.

| Наименование | Объем израсходованных средств федерального бюджета, млн руб. | Объем израсходованных средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, млн руб. | Объем привлеченных инвестиций, млн руб. | Количество созданных рабочих мест, ед. | Объем выручки от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг за вычетом НДС, млн руб. |
|---|--|--|---|--|---|
| ОЭЗ ППТ «Моглино» (Псковской область) | 2 184,4 | 311,9 | 1 526,1 | 119 | 160,4 |
| ОЭЗ ППТ «Ступино-Квадрат» (Московская область) | 0,0 | 0,0 | 4 984,4 | 420 | 1 977,4 |
| ОЭЗ ППТ «Узловая» (Тульская область) | 0,0 | 925,1 | 6 945,2 | 708 | 297,0 |
| ОЭЗ ППТ «Лотос» (Астраханская область) | 482,7 | 290,4 | 1 190,9 | 752 | 2 787,2 |
| ОЭЗ ППТ «Калуга» (Калужская область) | 3 384,3 | 948,3 | 18 713,3 | 1 784 | 7 193,9 |
| Итого ОЭЗ ППТ | 36 821,5 | 16 948,5 | 240 105,0 | 17 940 | 514 376,1 |
| ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург» (г. Санкт-Петербург) | 5 485,4 | 11 055,7 | 39 601,4 | 3 760 | 50 608,6 |
| ОЭЗ ТВТ «Технополис «Москва» (г. Москва) | 10 077,3 | 19 531,2 | 22 054,3 | 5 743 | 57 570,3 |
| ОЭЗ ТВТ «Исток» (Московская область) | 0,0 | 0,0 | 17 520,0 | 326 | 34 915,0 |
| ОЭЗ ТВТ «Дубна» (Московская область) | 9 235,3 | 2 055,4 | 21 251,9 | 4 052 | 31 733,4 |
| ОЭЗ ТВТ «Томск» (Томская область) | 8 179,7 | 5 535,8 | 16 199,7 | 2 260 | 19 194,8 |
| ОЭЗ ТВТ «Иннополис» (Республика Татарстан) | 13 945,2 | 6 767,2 | 7 812,6 | 2 014 | 6 009,0 |
| Итого ОЭЗ ТВТ | 46 922,9 | 44 945,2 | 124 439,9 | 18 155 | 200 031,1 |
| ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» (Алтайский край) | 4 152,3 | 440,4 | 1 140,7 | 175 | 159,1 |
| ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» (Республика Бурятия) | 3 012,3 | 1,8 | 77,1 | 59 | 0,3 |
| ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» (Иркутская область) | 124,6 | 202,6 | 192,2 | 57 | 111,6 |

| Наименование | Объем израсходованных средств федерального бюджета, млн руб. | Объем израсходованных средств бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, млн руб. | Объем привлеченных инвестиций, млн руб. | Количество созданных рабочих мест, ед. | Объем выручки от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг за вычетом НДС, млн руб. |
|--|--|--|---|--|---|
| ОЭЗ ТРТ «Завидово» (Тверская область) | 0,0 | 0,0 | 245,0 | 9 | 9,8 |
| Туристический кластер в СКФО (3 ОЭЗ) | 409,0 | 0,0 | 2 079,5 | 809 | 851,7 |
| Итого ОЭЗ ТРТ | 7 698,2 | 644,8 | 3 734,6 | 1 109 | 1 132,5 |
| ПОЭЗ «Ульяновск» (Ульяновская область) | 2 287,3 | 1 117,9 | 3 170,9 | 444 | 2 106,6 |
| Всего | 93 729,9 | 63 656,4 | 371 450,4 | 37 648 | 717 646,3 |

Необходимо отметить, что анализ проводился на основании числовых данных показателей из отчета Минэкономразвития России о функционировании ОЭЗ за 2018 год и с начала функционирования.

В то же время по информации из регионов, полученной в ответ на запросы Счетной палаты Российской Федерации, отмечаются случаи несоответствия числовых данных по одним и тем же показателям.

Так, согласно отчету Минэкономразвития России, количество созданных рабочих мест резидентами ОЭЗ ППТ «Алабуга» в Республике Татарстан по состоянию на 1 января 2019 года составило 8 041, согласно информации Министерства экономики Республики Татарстан – 6 916.

Кроме того, данные отчетов Минэкономразвития России о функционировании ОЭЗ за 2017 и 2018 годы не соотносятся между собой в части показателя об объеме израсходованных средств федерального бюджета на финансирование создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур ПОЭЗ в Ульяновской области.

По итогам 2018 года Минэкономразвития России была проведена оценка эффективности 22 ОЭЗ. Анализ применения Минэкономразвития России расчетных показателей эффективности, предусмотренных пунктом 6 Правил, показал следующее.

В соответствии с данными Минэкономразвития России²¹, за период с начала функционирования ОЭЗ по состоянию на 1 января 2019 года эффективное функционирование установлено в 17 из 22 ОЭЗ (значение сводного расчетного показателя эффективности (Еоэз) у этих ОЭЗ составляет более 80 %), достаточно

21. Отчет Минэкономразвития России о результатах функционирования ОЭЗ за 2018 год и за период с начала функционирования ОЭЗ.

эффективное функционирование – в 4 из 22 ОЭЗ (Еоэз – от 40 до 80 %),
неэффективное функционирование – в 1 ОЭЗ (ОЭЗ ТРТ «Байкальская Гавань»
в Республике Бурятия).

Необходимо отметить, что согласно проведенной Минэкономразвития России по итогам 2017 года оценке эффективности, ОЭЗ ТРТ туристического кластера в Чеченской Республике, ОЭЗ ТРТ туристического кластера в Карачаево-Черкесской Республике и ОЭЗ ПОЭЗ в Ульяновской области определены как «неэффективные» (Еоэз составляют 14, 33 и 40 % соответственно). В то же время по состоянию на 1 января 2019 года указанные ОЭЗ уже признаны Минэкономразвития России «эффективными» и имеют высокий сводный показатель эффективности (100, 100 и 93 % соответственно).

Следует отметить, что действующий в настоящее время критерий оценки эффективности функционирования ОЭЗ не позволяет оценить достижения целей создания ОЭЗ, а именно: рост обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, доступность санаторно-курортной сферы, рост новых видов продукции и технологий за счет внедрения механизма ОЭЗ.

При этом регионами оценка влияния функционирования ОЭЗ на социально-экономическое развитие не проводится и нормативно на сегодняшний день не урегулирована.

7.1.3. Анализ предоставленных льгот и преференций в части уплаты налогов и таможенных пошлин резидентами территорий действия преференциальных режимов

На начало 2014 года 346 резидентов ОЭЗ, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ, были зарегистрированы на территории 16 субъектов Российской Федерации. На 1 января 2019 года количество резидентов ОЭЗ увеличилось более чем в два раза и составило 740 субъектов предпринимательской деятельности на территории 19 субъектов Российской Федерации.

Согласно информации, представленной ФНС России, в Кабардино-Балкарской Республике (ОЭЗ создана в 2010 году) и Республике Дагестан (ОЭЗ создана в 2010 году), на территории которых созданы туристско-рекреационные зоны²², резиденты ОЭЗ не зарегистрированы.

Увеличение количества резидентов ОЭЗ в проверяемом периоде происходило как за счет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, изначально зарегистрированных на территориях действия ОЭЗ, так и за счет лиц, перерегистрированных с других территорий и впоследствии ставших резидентами ОЭЗ (с 2014 по 2018 год перерегистрировано 46 субъектов предпринимательской деятельности).

22. В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» и от 29 декабря 2011 г. № 1198 «Об особых экономических зонах в Северо-Кавказском федеральном округе».

Также следует отметить, что в анализируемом периоде количество резидентов ОЭЗ г. Санкт-Петербурга, г. Москвы, Московской, Псковской областей, Алтайского края увеличилось на 20 юридических лиц – резидентов, ранее зарегистрированных на территории других ОЭЗ.

В анализируемом периоде утратили статус резидента ОЭЗ 103 субъекта предпринимательской деятельности, снято с налогового учета 28 резидентов по следующим основаниям: ликвидация по решению учредителей, реорганизация, исключение из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа (принимается в случае, если юридическое лицо в течение последних двенадцати месяцев, предшествующих моменту принятия регистрирующим органом соответствующего решения, не представляло отчетность и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету), признание банкротом, изменение места нахождения.

В стадии банкротства в 2018 году находилось 9 резидентов (Республика Татарстан – 5, г. Москва – 1, г. Санкт-Петербург – 2, Томская область – 1) и в стадии ликвидации – 6 резидентов (Республика Татарстан – 3, Липецкая область – 1, г. Москва – 1, Республика Бурятия – 1).

По состоянию на 1 января 2019 года индивидуальные предприниматели – резиденты ОЭЗ зарегистрированы только на территории Карачаево-Черкесской Республики (2 ИП).

Всего за проверяемый период резидентами ОЭЗ уплачено налогов (с учетом НДС, возмещенного из бюджета) в сумме 38 501 525 тыс. рублей, сумма неуплаченных налогов в связи с предоставленными льготами составила 19 719 939 тыс. рублей.

В г. Санкт-Петербурге с 2016 по 2018 год, в Республике Бурятия в 2017–2018 годах снижались как поступления (с учетом НДС, возмещенного из бюджета), так и неуплаченные суммы налогов. При этом в Республике Бурятия в 2018 году неуплаченных налогов нет.

Также нет неуплаченных налогов резидентами ОЭЗ в Алтайском крае с 2015 по 2018 год (поступления с учетом НДС, возмещенного из бюджета, увеличивались) и на территории Свердловской области с 2014 по 2017 год.

На некоторых территориях суммы возмещения НДС из бюджета резидентами ОЭЗ превышают суммы всех уплаченных ими налогов: Тульская и Калужская области (2018 год), Республика Бурятия и Республика Татарстан (2015 год), Псковская область (2016–2018 годы), Свердловская область (2015–2016 годы и 2018 год).

Данные факты могут свидетельствовать об осуществлении резидентами ОЭЗ инвестиций.

Рост сумм уплаченных и неуплаченных налогов (в связи с применением льгот, с учетом увеличения количества резидентов соответствующих территорий ОЭЗ) может свидетельствовать о том, что налогоплательщики, уже осуществляющие деятельность до получения статуса резидента ОЭЗ, после получения указанного статуса получили право на соответствующие льготы в отношении этой же деятельности.

Так, из лиц, зарегистрированных и получивших статус резидента ОЭЗ на одной и той же территории и находящихся в общей системе налогообложения, 195 субъектов предпринимательской деятельности зарегистрированы и получили статус резидента ОЭЗ в разных периодах (то есть осуществляли деятельность до получения статуса резидента) и 230 субъектов предпринимательской деятельности были зарегистрированы и получили статус участника резидента ОЭЗ в одном и том же периоде.

Общее количество резидентов ОЭЗ, зарегистрированных на территориях ОЭЗ, в 2018 году по сравнению с 2014 годом увеличилось в 2,2 раза. При этом сумма полученного ими дохода увеличилась в 3,2 раза, а сумма уплаченного налога на доходы физических лиц (НДФЛ) – в 3,8 раза.

Сумма НДС, фактически уплаченного всеми резидентами ОЭЗ в бюджет (с учетом суммы налога, возмещенного из бюджета), в 2014 году составила 1 119 140 тыс. рублей, в 2018 году – 7 998 020 тыс. рублей, увеличившись в 7,2 раза.

Возмещено НДС из бюджета резидентам ОЭЗ в 2014 году 2 598 422 тыс. рублей, в 2018 году – 5 865 721 тыс. рублей, т. е. больше в 2,3 раза.

На всех территориях действия ОЭЗ в отдельные периоды имели место убыточные резиденты ОЭЗ.

Наибольшее количество убыточных резидентов ОЭЗ в 2014–2018 годах находилось на территории Республики Татарстан, наибольшая сумма полученных убытков в 2014–2016 годах в размере 29 520 704 тыс. рублей – в Республике Татарстан, в 2017 году – в г. Москве (7 резидентов, сумма убытков 16 493 050 тыс. рублей), в 2018 году – в Московской области (50 резидентов, сумма убытков – 56 051 555 тыс. рублей).

Общая сумма полученных убытков в 2014 году составила 19 852 123 тыс. рублей (у 128 резидентов ОЭЗ), в 2018 году сумма полученных убытков – 90 619 676 тыс. рублей (у 222 резидентов), увеличение составило 73,4% по количеству резидентов и в 4,6 раза по сумме убытков.

Для резидентов ОЭЗ законодательством Российской Федерации предусмотрена система налоговых и таможенных льгот. Ввозимые резидентами на территорию ОЭЗ товары размещаются и используются без уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов, а также без применения мер нетарифного регулирования в соответствии со статьей 10 Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 года (далее – Соглашение).

За период 2014–2018 годов на территории ОЭЗ было ввезено и помещено под таможенную процедуру свободной таможенной зоны²³ 181 044,19 тонны импортных товаров, стоимостью 125 529 746,71 тыс. рублей. Общая сумма предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин, налогов составила 24 316 882,10 тыс. рублей.

В таблице представлена информация по динамике льгот на уплату таможенных пошлин, налогов.

(тыс. руб.)

| Наименование | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
|------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| ОЭЗ «Алабуга» | 4 240 347,27 | 1 823 693,31 | 1 080 195,79 | 809 673,53 | 2 347 399,90 |
| ОЭЗ «Липецк» | 611 356,07 | 876 895,28 | 1 204 620,29 | 1 635 681,43 | 689 620,88 |
| ОЭЗ «Калуга» | 572 387,25 | 39 839,58 | 320 873,08 | 674 271,83 | 488 621,68 |
| ОЭЗ «Тольятти» | 350 311,13 | 447 924,00 | 91 574,06 | 26 458,99 | 53 704,20 |
| ОЭЗ «Санкт-Петербург» | 177 229,20 | 320 479,09 | 414 038,99 | 175 446,96 | 408 266,13 |
| ОЭЗ «Дубна» | 440 577,44 | 315 704,94 | 288 804,50 | 686 564,27 | 481 919,07 |
| ОЭЗ «Технополис» (Москва) | 52 747,30 | 58 224,12 | 62 628,09 | 204 259,33 | 83 076,38 |
| ПОЭЗ «Ульяновск» | - | - | 42 592,43 | 8 216,99 | 3 529,47 |
| ОЭЗ «Томск» | 2 199,32 | 2 626,94 | 3 385,80 | 1 694,39 | - |
| ОЭЗ «Узловая» | - | - | - | 84 280,48 | 233 810,18 |
| ОЭЗ «Титановая долина» | - | - | - | 81 266,18 | 747 998,38 |
| ОЭЗ «Лотос» | - | - | - | 73 640,30 | 85 170,17 |
| ОЭЗ «Моглино» | - | - | - | 5 084,85 | - |
| ОЭЗ «Исток» | - | - | - | 170,44 | 385 777,74 |
| Итого | 6 447 155,00 | 3 885 375,37 | 3 508 706,16 | 4 466 731,94 | 6 008 894,18 |

В течение трех лет наблюдалось снижение объема ввоза товаров на территории ОЭЗ, с 63 224,64 тонны в 2014 году до 20 349,23 тонны в 2017 году. Снижение объемов за три года составило 67,8 %.

В 2017 году дополнительно осуществлялся ввоз импортных товаров на территории ОЭЗ «Узловая», ОЭЗ «Титановая долина», ОЭЗ «Лотос», ОЭЗ «Моглино» и ОЭЗ

23. Пункт 1 статьи 201 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Таможенная процедура свободной таможенной зоны – таможенная процедура, применяемая в отношении иностранных товаров и товаров Союза, в соответствии с которой такие товары размещаются и используются в пределах территории свободной (специальной, особой) экономической зоны или ее части без уплаты таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин при соблюдении условий помещения товаров под эту таможенную процедуру и их использования в соответствии с такой таможенной процедурой.

«Исток». Увеличение веса ввезенных на территории ОЭЗ импортных товаров составило 46,7 %.

Основными товарами, ввезенными на территории ОЭЗ и помещенными под таможенную процедуру свободной таможенной зоны в период 2014–2017 годов, являются товары, классифицируемые в 84 группе единой Товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности Евразийского экономического союза (далее – ТН ВЭД ЕАЭС)²⁴, – промышленное технологическое оборудование. За пять лет было ввезено 62 715,26 тонны (34,6 % от общего веса всех товаров, ввезенных на территории ОЭЗ) различных товаров, стоимостью 71 820 118,12 тыс. рублей (57,2 % от общей стоимости всех товаров, ввезенных на территории ОЭЗ). При помещении товаров под таможенную процедуру были предоставлены льготы по уплате таможенных пошлин, налогов на сумму 12 547 132,02 тыс. рублей.

Далее по объемам ввоза на территории ОЭЗ следуют товары, классифицируемые в 73 группе ТН ВЭД ЕАЭС, – изделия из черных металлов, по весу товаров доля составляет 9,9 %, по стоимости – 5,6 %. На третьем месте товары, классифицируемые в 76 группе ТН ВЭД ЕАЭС, – алюминий и изделия из него. Доля данных товаров в общем весе всех товаров составляет 6,1 %, по стоимости – 2,2 %.

На десять групп товаров приходится 82,4 % от веса всех импортных товаров, ввезенных на территории ОЭЗ.

С 2014 по 2017 год наибольший объем товаров, с целью завершения таможенной процедуры свободной таможенной зоны, помещался под таможенную процедуру реимпорта²⁵. Доля товаров, помещаемых под данную таможенную процедуру, от общего объема товаров, помещаемых под завершающие таможенные процедуры, составляла от 82,2 % в 2014 году до 68,8 % в 2016 году.

В 2017 году произошло резкое падение объемов помещения товаров под таможенную процедуру реимпорта. Доля в общем объеме составила 1,8 %.

Изменения связаны с нормой, установленной пунктом 2 статьи 10 Соглашения:

«Определение статуса товаров, изготовленных (полученных) с использованием иностранных товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны резидентами, зарегистрированными в Республике Беларусь, Республике Казахстан и Российской Федерации до 1 января 2012 года, в Республике Армения до 1 декабря 2016 года и Кыргызской Республике до 1 января 2015 года, осуществляется в соответствии со статьей 19 настоящего Соглашения до 1 января 2017 года с учетом положений пунктов 3 и 4 настоящей статьи» (в редакции Договора о присоединении Республики Армения к Договору о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года (подписан 10 октября 2014 года).

24. Утверждена Решением Совета Евразийской экономической комиссии от 16 июля 2012 г. № 54.

25. Пункт 1 статьи 292 Таможенного кодекса Таможенного союза. Реимпорт – таможенная процедура, при которой товары, ранее вывезенные с таможенной территории таможенного союза, ввозятся обратно на таможенную территорию таможенного союза в сроки, установленные статьей 293 настоящего Кодекса без уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов и без применения мер нетарифного регулирования.

Таможенный кодекс Таможенного союза утратил силу с даты вступления в силу Договора о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 года – с 1 января 2018 года.

При этом положения статьи 19 Соглашения, определяющие статус товара, изготовленного (полученного) с использованием иностранных товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, утратили силу с 1 января 2018 года в соответствии с Договором о Таможенном кодексе Евразийского экономического союза от 11 апреля 2017 года.

Таким образом, с 2017 года под таможенную процедуру реимпорта помещаются товары, вывозимые из ОЭЗ, полностью изготовленные из товаров Евразийского экономического союза или оставшиеся в неизменном виде.

В 2014–2016 годах наибольший объем товаров по весу, после таможенной процедуры реимпорта, помещался под таможенную процедуру экспорта. Доля таких товаров в общем весе составляла в 2014 году 11,9 %, в 2015 году – 15,7 % и в 2016 году – 14,9 %. В 2017 году доля товаров, помещенных под таможенную процедуру экспорта, увеличилась и составила 24,4 %. В 2018 году доля товаров, помещенных под таможенную процедуру экспорта, сократилась до 0,57 %.

Основной таможенной процедурой с 2017 года по объему помещенных под таможенную процедуру товаров является процедура выпуска товаров для внутреннего потребления. В 2017 году доля товаров, помещенных под данную таможенную процедуру, составила 63,6 %, в 2018 году – 99,1 %.

Динамика помещения товаров под завершающие таможенные процедуры, а также вес, стоимость и суммы уплаченных таможенных платежей представлены в таблице.

| | Код и наименование таможенной процедуры | Вес нетто, кг | Стоимость товаров, тыс. руб. | Сумма уплаченных таможенных пошлин, налогов, тыс. руб. | Доля в общем весе, % |
|---------|---|---------------|------------------------------|--|----------------------|
| 2014 г. | 60 Реимпорт | 37 073 226,47 | 314 300,36 | 0,00 | 82,24 |
| | 10 Экспорт* | 5 379 169,32 | 393 867,11 | 0,00 | 11,93 |
| | 40 Выпуск для внутреннего потребления** | 2 383 033,82 | 450 526,81 | 106 156,96 | 5,29 |
| | 31 Реэкспорт*** | 226 580,00 | 149 805,28 | 0,00 | 0,50 |
| | 53 Временный ввоз**** (допуск) | 9 977,00 | 72 714,29 | 0,00 | 0,02 |
| | 93 Уничтожение***** | 4 810,00 | 348,22 | 0,00 | 0,01 |
| | 78 Свободная таможенная зона***** | 3 286,25 | 0,00 | 0,00 | 0,01 |
| | Итого | 45 080 082,86 | 1 381 562,07 | 106 156,96 | 100,00 |

| | Код и наименование таможенной процедуры | Вес нетто, кг | Стоимость товаров, тыс. руб. | Сумма уплаченных таможенных пошлин, налогов, тыс. руб. | Доля в общем весе, % |
|---------|---|---------------|------------------------------|--|----------------------|
| 2015 г. | 60 Реимпорт | 36 688 986,30 | 1 407 296,81 | 0,00 | 70,97 |
| | 10 Экспорт | 8 122 267,56 | 688 792,72 | 0,00 | 15,71 |
| | 40 Выпуск для внутреннего потребления | 6 445 276,04 | 1 144 323,78 | 374 455,00 | 12,47 |
| | 31 Реэкспорт | 367 554,91 | 182 980,63 | 0,00 | 0,71 |
| | 78 Свободная таможенная зона | 67 664,52 | 0,00 | 0,00 | 0,13 |
| | 93 Уничтожение | 5 672,01 | 55 534,70 | 0,00 | 0,01 |
| | Итого | 51 697 421,33 | 3 478 928,64 | 374 455,00 | 100,00 |
| 2016 г. | 60 Реимпорт | 33 825 446,20 | 1 301 477,16 | 0,00 | 68,57 |
| | 40 Выпуск для внутреннего потребления | 7 369 640,27 | 4 274 823,21 | 974 408,88 | 14,94 |
| | 10 Экспорт | 6 324 833,02 | 822 131,46 | 0,00 | 12,82 |
| | 78 Свободная таможенная зона | 1 333 284,31 | 1 942 587,12 | 0,00 | 2,70 |
| | 31 Реэкспорт | 471 420,93 | 209 854,93 | 0,00 | 0,96 |
| | 93 Уничтожение | 3 182,04 | 31 396,61 | 0,00 | 0,01 |
| | Итого | 49 327 806,78 | 8 582 270,50 | 974 408,88 | 100,00 |
| 2017 г. | 40 Выпуск для внутреннего потребления | 10 376 209,26 | 2 245 357,51 | 666 442,36 | 63,61 |
| | 10 Экспорт | 3 986 694,52 | 865 252,68 | 0,00 | 24,44 |
| | 78 Свободная таможенная зона | 981 011,88 | 979 517,28 | 0,00 | 6,01 |
| | 31 Реэкспорт | 533 735,38 | 945 803,46 | 0,00 | 3,27 |
| | 60 Реимпорт | 289 719,68 | 0,00 | 19,31 | 1,78 |
| | 93 Уничтожение | 145 847,68 | 337 456,39 | 0,00 | 0,89 |
| | Итого | 16 313 218,39 | 5 373 387,33 | 666 461,67 | 100,00 |

| | Код и наименование таможенной процедуры | Вес нетто, кг | Стоимость товаров, тыс. руб. | Сумма уплаченных таможенных пошлин, налогов, тыс. руб. | Доля в общем весе, % |
|--------------|--|-----------------------|------------------------------|--|----------------------|
| 2018 г. | 40 Выпуск для внутреннего потребления | 738 680 629,14 | 2 542 208,22 | 667 943,48 | 99,08 |
| | 10 Экспорт | 4 227 458,51 | 1 331 248,37 | 0,00 | 0,57 |
| | 31 Реэкспорт | 2 535 233,91 | 1 622 735,06 | 0,00 | 0,34 |
| | 78 Свободная таможенная зона | 32 131,51 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| | 93 Уничтожение | 30 673,00 | 35 317,74 | 0,00 | 0,00 |
| | 51 Переработка на таможенной территории***** | 300,90 | 6 874,48 | 0,00 | 0,00 |
| | 53 Временный ввоз (допуск) | 52,00 | 1 017,07 | 0,00 | 0,00 |
| | Итого | 745 506 478,97 | 5 539 400,94 | 667 943,48 | 100,00 |
| Всего | | 907 925 008,33 | 24 355 549,47 | 2 789 425,98 | |

* Пункт 1 статьи 139 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Таможенная процедура экспорта – таможенная процедура, применяемая в отношении товаров Союза, в соответствии с которой такие товары вывозятся с таможенной территории Союза для постоянного нахождения за ее пределами.

** Пункт 1 статьи 134 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Таможенная процедура выпуска для внутреннего потребления – таможенная процедура, применяемая в отношении иностранных товаров, в соответствии с которой товары находятся и используются на таможенной территории Союза без ограничений по владению, пользованию и (или) распоряжению ими, предусмотренных международными договорами и актами в сфере таможенного регулирования в отношении иностранных товаров, если иное не установлено настоящим Кодексом.

*** Пункт 1 статьи 238 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Таможенная процедура реэкспорта – таможенная процедура, применяемая в отношении иностранных товаров и товаров Союза, в соответствии с которой иностранные товары вывозятся с таможенной территории Союза без уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин и (или) с возвратом (зачетом) сумм таких пошлин и налогов в соответствии со статьей 242 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза, а товары Союза – без уплаты вывозных таможенных пошлин при соблюдении условий помещения товаров под эту таможенную процедуру.

**** Пункт 1 статьи 227 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Таможенная процедура временного вывоза – таможенная процедура, применяемая в отношении товаров Союза, в соответствии с которой такие товары вывозятся с таможенной территории Союза для их временного нахождения и использования за ее пределами без уплаты вывозных таможенных пошлин при соблюдении условий помещения товаров под эту таможенную процедуру и их использования в соответствии с такой таможенной процедурой.

***** Пункт 1 статьи 248 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Таможенная процедура уничтожения – таможенная процедура, применяемая в отношении иностранных товаров, в соответствии с которой такие товары уничтожаются без уплаты ввозных таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин при соблюдении условий помещения товаров под такую таможенную процедуру.

***** Пункт 1 статьи 201 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Таможенная процедура свободной таможенной зоны – таможенная процедура, применяемая в отношении иностранных товаров и товаров Союза, в соответствии с которой такие товары размещаются и используются в пределах территории СЭЗ или ее части без уплаты таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин при соблюдении условий помещения товаров под эту таможенную процедуру и их использования в соответствии с такой таможенной процедурой.

***** Пункт 1 статьи 163 Таможенного кодекса Евразийского экономического союза. Таможенная процедура переработки на таможенной территории – таможенная процедура, применяемая в отношении иностранных товаров, в соответствии с которой с такими товарами совершаются операции по переработке на таможенной территории Союза в целях получения продуктов их переработки, предназначенных для последующего вывоза с таможенной территории Союза, без уплаты в отношении таких иностранных товаров ввозных таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин при соблюдении условий помещения товаров под эту таможенную процедуру и их использования в соответствии с такой таможенной процедурой.

7.1.4. Анализ предоставленных льгот и преференций резидентам преференциальных режимов на их территории в части пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное и медицинское страхование, подлежащих уплате в государственные внебюджетные фонды

Нормативное правовое регулирование предоставления резидентам ОЭЗ преференций в виде пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное и медицинское страхование, уплачиваемых в государственные внебюджетные фонды, в исследуемом периоде регулировалось до 1 января 2017 года Федеральным законом от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», начиная с 1 января 2017 года – статьей 427 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (далее – Налоговый кодекс).

Так, для резидентов технико-внедренческих, промышленно-производственных ОЭЗ, а также туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных в кластер, тарифы страховых взносов в 2014–2017 годах были установлены в размере 14%: Пенсионный фонд Российской Федерации (далее – ПФР) – 8%, Фонд социального страхования Российской Федерации (далее – ФСС) – 2%, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования (далее – ФОМС) – 4%)²⁶.

С 2018 года право на пониженные тарифы страховых взносов для резидентов ОЭЗ предусмотрено в отношении обязательного пенсионного страхования в размере 13%. С 2019 года тариф страховых взносов в ПФР повышен до 20%, а с 2020 года пониженные тарифы страховых взносов для резидентов ОЭЗ по соответствующим видам социального страхования не применяются²⁷.

Преференция в виде пониженных тарифов страховых взносов, как мера государственной поддержки, в совокупности с иными мерами и налоговыми льготами направлена на развитие новых высокотехнологичных производств, обеспечение эффективного использования имущества и земель, находящихся в государственной и муниципальной собственности, привлечение инвестиций и создание привлекательной инвестиционной среды в данных зонах и в целом в регионе.

Среднесписочная численность работников у 375 резидентов ОЭЗ на конец 2014 года составляла 19,3 тыс. человек, на конец 2018 года у 707 резидентов ОЭЗ без ОЭЗ ТРТ туристического кластера составила 38,5 тыс. человек²⁸.

По состоянию на 31 декабря 2014 года из общего числа резидентов ОЭЗ воспользовались правом применения пониженных тарифов страховых взносов

26. В соответствии с частью 3 статьи 58 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» (далее – Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ).

27. Абзац первый подпункта 1 пункта 2 статьи 427 части второй Налогового кодекса.

28. По данным ПФР и ФНС России.

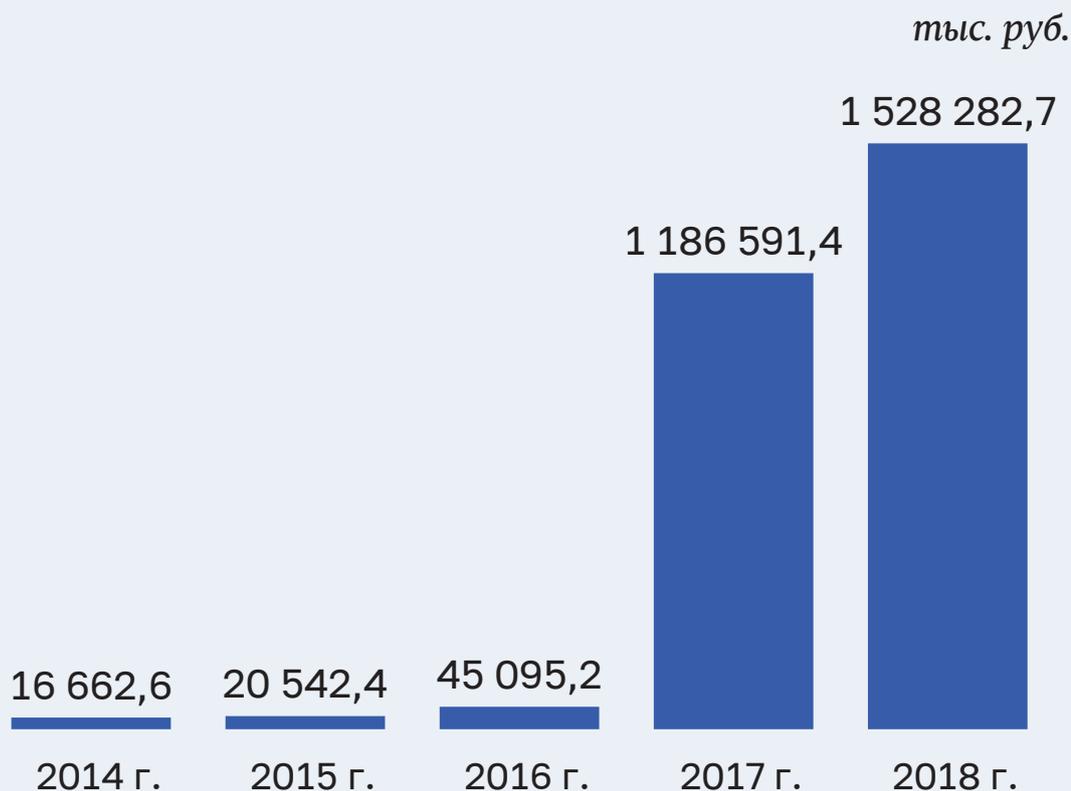
только 139 резидентов (37,1%)²⁹, к концу 2018 года их число увеличилось до 273 единиц (38,6%)³⁰.

Вместе с тем доля резидентов ОЭЗ, желающих применять пониженные тарифы страховых взносов, в общем количестве резидентов ОЭЗ практически не изменилась.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, одной из причин низкого числа резидентов ОЭЗ, желающих уплачивать взносы по пониженным тарифам, может являться тот факт, что у резидентов есть возможность применять упрощенную систему налогообложения согласно основным видам экономической деятельности, предусмотренным статьей 427 Налогового кодекса.

За период 2014–2018 годов резидентами ОЭЗ по пониженным тарифам уплачено 2 797 174,5 тыс. рублей страховых взносов (в бюджет ПФР – 2 008 223,9 тыс. руб., ФСС – 133 770,6 тыс. рублей, ФОМС – 655 180 тыс. рублей).

Страховые взносы, уплаченные резидентами ОЭЗ по пониженным тарифам в 2014–2018 годах

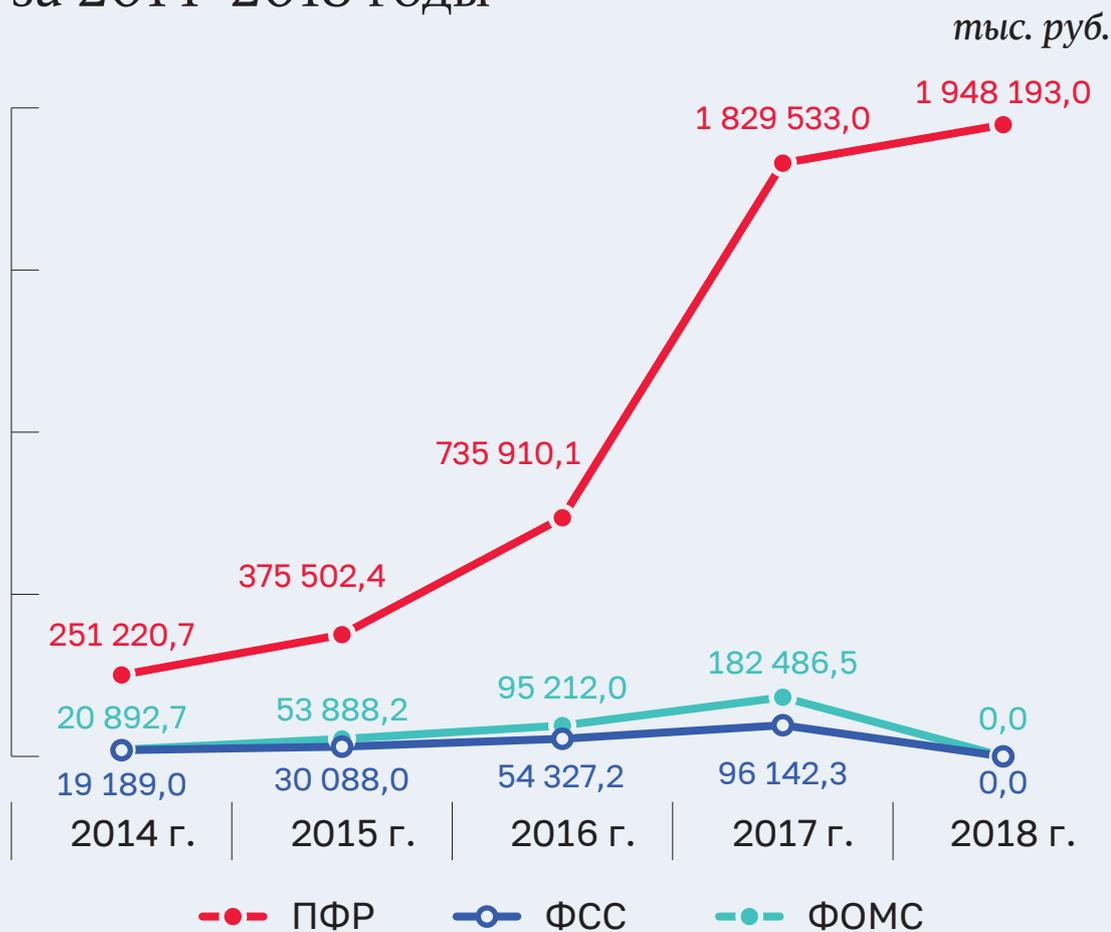


29. Плательщики страховых взносов, подтвердившие право на применение пониженных тарифов в соответствии со статьей 58 Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ.

30. Плательщики страховых взносов, подтвердившие право на применение пониженных тарифов в соответствии со статьей 427 Налогового кодекса.

Объем выпадающих доходов, компенсированных бюджетам государственных внебюджетных фондов из федерального бюджета (далее – выпадающие доходы бюджетов фондов), за этот же период составил 5 692 585,1 тыс. рублей (ПФР – 5 140 359,2 тыс. рублей, ФСС – 199 746,5 тыс. рублей, ФОМС – 352 479,4 тыс. рублей).

Выпадающие доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2014–2018 годы



По данным ФНС России, на конец 2018 года задолженность резидентов ОЭЗ, применяющих пониженные тарифы, составила 200 955,3 тыс. рублей, сократившись за 2018 год на 98 963,3 тыс. рублей (на 33 %).

Задолженность образовалась за расчетные периоды, когда применялись пониженные тарифы, и сложилась у следующих ОЭЗ: «Технополис», г. Москва (190 206,7 тыс. рублей), «Дубна», Московская область (9 024,7 тыс. рублей), «Томск», г. Томск (1592,3 тыс. рублей), «Санкт-Петербург», г. Санкт-Петербург (103,2 тыс. рублей), «Титановая долина», Свердловская область (28,4 тыс. рублей).

7.1.5. Анализ целей, задач, мероприятий и показателей результативности, характеризующих создание и функционирование ОЭЗ, а также финансово-экономических обоснований их создания на территории СКФО

В числе приоритетов комплексного территориального развития, определенных Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года³¹ (далее – Концепция), была отмечена возрастающая роль институтов развития, важнейшей задачей которых является создание условий для реализации долгосрочных инвестиционных проектов. При этом Правительством Российской Федерации будут развиваться как финансовые, так и нефинансовые институты развития (среди последних выделяют в том числе ОЭЗ).

Концепцией также отмечалось, что в отношении регионов или геополитически приоритетных территорий требуются комплексные меры, предусматривающие не только предоставление финансовой помощи, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, но и оказание целевой финансовой поддержки региональных проектов развития, в том числе путем создания ОЭЗ.

Целью региональных проектов развития является строительство на юге России комплекса всесезонных круглогодичных горнолыжных курортов мирового уровня. При создании туристического кластера предполагалось, что туристический поток к 2020 году может составить до 2 млн человек в год. Ожидалось, что в ходе реализации проекта будет создано более 160 тыс. рабочих мест, при этом ежегодные дополнительные налоговые поступления в бюджеты всех уровней составят порядка 200 млрд рублей.

Реализация региональных проектов развития, направленных на развитие туризма на территории СКФО, в настоящее время осуществляется в рамках подпрограммы «Развитие туризма в Северо-Кавказском федеральном округе» (далее – подпрограмма СКФО) государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»³².

В рамках подпрограммы СКФО предусмотрены бюджетные ассигнования федерального бюджета в объеме 35 198,6 млн рублей на период до 2025 года. При этом состав показателей подпрограммы СКФО не позволяет в полной мере оценить эффективность использования средств федерального бюджета, направленных на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ, в том числе: дополнительное увеличение валового регионального продукта (ВРП) регионов СКФО, увеличение объема поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей в связи с функционированием ОЭЗ ТРТ туристического кластера.

Подпрограммой СКФО предусмотрено достижение к 2025 году следующих значений показателей ОЭЗ ТРТ туристического кластера:

31. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

32. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309.

- протяженность введенных в эксплуатацию горнолыжных трасс на территории курортов туристического кластера – 15 934 м;
- рост объема вложений, направленных резидентами на создание инвестиционных объектов туристического кластера, до 8 163,7 млн рублей;
- создание резидентами ОЭЗ ТРТ туристического кластера 4,8 тыс. новых рабочих мест;
- увеличение объема выручки от продажи продукции, товаров, услуг за вычетом налога на добавленную стоимость, акцизов и (или) суммы доходов, полученных резидентами туристического кластера, до 5 264 млн рублей;
- увеличение количества ночевок в коллективных средствах размещения (к 2021 году).

7.1.6. Анализ документов стратегического и территориального планирования на предмет отражения в них целей, задач, мероприятий и показателей результативности, характеризующих создание и функционирование ОЭЗ на территории СКФО

В документах стратегического планирования Российской Федерации количественные и качественные характеристики достижения целей создания ОЭЗ ТРТ, определенных Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ, отсутствуют.

Планом реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года³³ предусмотрено утверждение двух документов стратегического планирования развития территорий: стратегии пространственного развития и федерального закона, определяющего содержание и порядок применения единого механизма развития территорий.

Так, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года³⁴ создание системы управления в сфере туризма в Северо-Кавказском макрорегионе, совершенствование существующих и создание новых институтов развития определено в качестве одного из основных направлений социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям Российской Федерации, расположенным на Северном Кавказе³⁵.

При этом в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года отсутствуют характеристики вклада от создания новых и развития действующих ОЭЗ ТРТ в социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, входящих в СКФО.

Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года³⁶ (далее – Стратегия СКФО) одним из направлений развития рассматривает реализацию природного потенциала ОЭЗ ТРТ, позволяющего создать один из наиболее крупных в стране горнолыжных кластеров.

33. Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р.

34. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

35. Раздел VI Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Основные направления пространственного развития Российской Федерации.

36. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р.

При этом Стратегия СКФО, утвержденная Правительством Российской Федерации 9 лет назад, в дальнейшем существенно не корректировалась³⁷ и, как следствие, не актуализирована по ряду стратегических направлений развития, в том числе в части ОЭЗ ТРТ.

Одной из мер государственной политики по достижению национальных целей развития, предусмотренной Основными направлениями деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года³⁸ (далее – ОНДП), являются создание условий для экономического роста в целях развития внутреннего и въездного туризма, улучшение инфраструктуры и повышение качества туристских услуг³⁹.

На региональном уровне в СКФО документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания на уровне субъектов Российской Федерации, не учитывают необходимость обеспечения опережающего социально-экономического развития макрорегиона и соответствующий вклад ОЭЗ ТРТ.

Так, стратегии социально-экономического развития ряда субъектов Российской Федерации, на территории которых реализуются проекты ОЭЗ ТРТ, не отражают целей, задач и показателей функционирования и развития ОЭЗ ТРТ⁴⁰ (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Дагестан). Отраженные в стратегиях социально-экономического развития отдельных субъектов Российской Федерации (Карачаево-Черкесская Республика, Чеченская Республика, Республика Ингушетия) приоритеты развития ОЭЗ ТРТ не конкретизированы, не содержат конкретных целевых показателей, в том числе с учетом вклада ОЭЗ ТРТ⁴¹.

Как следствие, отмечается отсутствие должного уровня стратегического и бюджетного планирования реализации региональных проектов развития на территориях ОЭЗ ТРТ, в том числе при обосновании объема необходимых финансовых ресурсов и сроков достижения поставленных задач.

Согласно Плану деятельности Министерства Российской Федерации по делам Северного Кавказа на период 2014–2019 годов (далее – План деятельности) необходимо провести мероприятия по актуализации действующих документов стратегического планирования, в том числе в увязке с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», национальными и федеральными проектами, другими стратегическими документами федерального уровня.

37. Действует в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 28 октября 2014 г. № 1108.

38. Утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 29 сентября 2018 г. № 8028п-П13.

39. Подпункт 1.10 раздела 2 ОНДП.

40. Стратегия социально-экономического развития Кабардино-Балкарской Республики до 2040 года, утвержденная распоряжением Правительством Кабардино-Балкарской Республики от 30 апреля 2019 г. № 251-рп, Стратегия социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года, утвержденная Законом Республики Дагестан от 15 июля 2011 г. № 38.

41. Стратегия социально-экономического развития Чеченской Республики до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Чеченской Республики от 20 июня 2012 г. № 185-р, Стратегия социально-экономического развития Республики Ингушетия на 2009–2020 годы и на период до 2030 года, утвержденная постановлением Правительства Республики Ингушетия от 16 февраля 2009 г. № 49, Стратегия социально-экономического развития Карачаево-Черкесской Республики на период до 2030 года, утвержденная постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 26 августа 2014 г. № 239.

Однако План деятельности не содержит конкретных шагов по реализации указанных задач.

В соответствии с проектами планировки территорий ОЭЗ ТРТ на их территориях предполагается строительство объектов административно-делового, культурно-развлекательного, спортивного назначения, вспомогательной транспортной, инженерной и энергетической инфраструктур, в том числе участков линейных объектов в границах соответствующих зон.

В действующих схемах территориального планирования на федеральном и региональном уровнях сведения об объектах соответствующей инфраструктуры в границах особо охраняемых природных территорий (рекреационного сектора) перечисленные объекты инфраструктуры ОЭЗ ТРТ (линейные объекты транспортной, энергетической и иной инфраструктуры) не отражены, за исключением схемы территориального планирования Карачаево-Черкесской Республики⁴².

7.1.7. Анализ достаточности организационных мер по созданию и управлению развитием ОЭЗ на территории СКФО

Основным нормативным документом, осуществляющим правовое регулирование отношений в сфере ОЭЗ в Российской Федерации, является Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ.

Общий объем осуществленных резидентами инвестиций нарастающим итогом составил 2 079,5 млн рублей (8,3 % от заявленного объема⁴³). Подавляющий объем инвестиций (75,2 % от общего объема) привлечен 4 резидентами⁴⁴ из 33 фактически зарегистрированных на территориях ОЭЗ ТРТ. Основной причиной неисполнения плана инвестиций в объекты инфраструктуры является нарушение обязательств резидентами.

По информации АО «КСК», по состоянию на 1 января 2019 года 29 резидентами (87,9 % от общего количества резидентов) не исполнены обязательства по инвестированию в объекты ОЭЗ на общую сумму 21 447,1 млн рублей⁴⁵ (94,1 % от принятых обязательств).

В ходе проведенного Минкавказом России в 2017–2018 годах контроля исполнения резидентами соглашений об осуществлении туристско-рекреационной деятельности в числе других выявлялись существенные нарушения требований Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ⁴⁶, которые могут служить основанием для расторжения соответствующих соглашений. В то же время на момент проведения мероприятия расторгнуто только одно соглашение об осуществлении деятельности с резидентом⁴⁷.

42. Утверждена постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 20 сентября 2012 г. № 382.

43. Общий объем заявленных инвестиций составлял 24 936,9 млн рублей.

44. ОЭЗ «Архыз» и одним ОЭЗ «Ведучи».

45. Расчет произведен выборочно.

46. В части неосуществления инвестиций в объемах, предусмотренных соглашением.

47. С ИП Эркенова соглашение от 9 декабря 2014 года расторгнуто в марте 2018 года.

В свою очередь, управляющей компанией не в полном объеме исполнялись обязательства по предоставлению в пользование резидентов объектов инфраструктуры ОЭЗ ТРТ⁴⁸.

АО «КСК» переданы полномочия по управлению и распоряжению земельными участками⁴⁹ общей площадью 46 799 га. При этом полезная площадь в соответствии с проектами планировки территорий для предоставления в аренду резидентам составила 344,8 га, что составляет всего 0,7 % от общей площади в соответствии с соглашениями об ОЭЗ. Доля суммарной площади земельных участков, предоставленных в аренду и находящихся в собственности резидентов и иных инвесторов, в общей полезной площади ОЭЗ также достаточно низкая и составляет 16,5 % по ОЭЗ «Архыз» и 15,6 % – по ОЭЗ «Ведучи».

В то же время, как следует из указанных сведений, нерешенность вопросов предоставления в управление АО «КСК» земельных участков в отдельных субъектах Российской Федерации связана с отсутствием в Едином государственном реестре недвижимости (далее – ЕГРН) достоверной информации о прохождении границ ОЭЗ ТРТ на объектах особо охраняемых природных территорий, а также об объектах капитального строительства, сведения о которых фактически отсутствуют в ЕГРН.

7.2. Анализ применения преференциального режима территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации, предусмотренного Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»

7.2.1. Анализ целей, задач, мероприятий и показателей результативности, характеризующих создание и функционирование территорий опережающего социально-экономического развития, а также финансово-экономических обоснований их создания

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 473-ФЗ) территорией опережающего социально-экономического развития является часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, и (или) акватории водных объектов, на которых в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях:

- формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций;

48. До настоящего времени не заключено соглашение об осуществлении деятельности с ООО «ИЛАР» (ОЭЗ ТРТ «Эльбрус»), заявка которого была одобрена еще в начале 2018 года, в связи с неисполнением обязательств по передаче необходимого для осуществления деятельности потенциального резидента земельного участка; в отдельных случаях соглашениями об осуществлении деятельности не устанавливались сроки выполнения управляющей компанией обязательств по созданию объектов инфраструктуры ОЭЗ ТРТ.

49. Карачаево-Черкесская Республика – 19 544 га; Кабардино-Балкарская Республика – 2 682 га; Чеченская Республика – 1 513 га; Республика Ингушетия – 20 751 га; Республика Дагестан – 2 309 га.

- обеспечения ускоренного социально-экономического развития;
- создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Территория опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) создается на 70 лет по решению Правительства Российской Федерации на основании предложения уполномоченного федерального органа. Срок существования территории опережающего социально-экономического развития может быть продлен по решению Правительства Российской Федерации.

Создание объектов инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития финансируется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также иных источников финансирования.

Органами управления территориями опережающего социально-экономического развития является управляющая компания (далее – УК) и наблюдательный совет. Полномочия наблюдательного совета определяются Положением о наблюдательном совете территории опережающего социально-экономического развития, утвержденным уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (далее – уполномоченный ФОИВ). Уполномоченный ФОИВ осуществляет управление территориями опережающего социально-экономического развития в соответствии с Федеральным законом № 473-ФЗ, в том числе осуществляет контроль за деятельностью УК и ее дочерних обществ.

УК осуществляет непосредственные управленческие и административно-хозяйственные функции и полномочия. Она вправе передавать дочерним обществам осуществление отдельных функций с согласия уполномоченного федерального органа. Отчет о деятельности УК подлежит обязательному опубликованию в сети Интернет.

Также Федеральный закон № 473-ФЗ устанавливает правовое положение резидентов ТОСЭР и особенности осуществления ими предпринимательской и иной деятельности.

В целях недопущения излишнего административного дублирования и избыточного контроля законом предусмотрено, что на территориях опережающего социально-экономического развития действуют особые условия осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Установлено, что плановые проверки, за исключением плановых проверок при осуществлении налогового контроля и таможенного контроля, проводятся органами государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в виде совместных проверок. Срок проведения плановой проверки составляет не более чем 15 дней со дня начала ее проведения.

В совокупности представленные Федеральным законом № 473-ФЗ налоговые и иные льготы предусматривают комплексный подход и обеспечивают резидентам территорий опережающего социально-экономического развития лучшие (конкурентоспособные) условия ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности по отношению к аналогичным территориям.

ТОСЭР создаются в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской

Федерации (моногородов), включенных в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации, за исключением муниципальных образований, на территориях которых созданы территории опережающего социально-экономического развития в соответствии с Федеральным законом № 473-ФЗ⁵⁰.

Решения Правительства Российской Федерации о создании территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, и монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) со стабильной социально-экономической ситуацией, включенных в перечень, утверждаемый Правительством Российской Федерации, принимаются на основании критериев, устанавливаемых Правительством Российской Федерации, и должны содержать обоснования целесообразности их создания с учетом действующих льготных режимов на территориях указанных монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)⁵¹.

По состоянию на 1 января 2019 года в соответствии со статьей 34 Федерального закона № 473-ФЗ постановлениями Правительства Российской Федерации на территориях 43 субъектов Российской Федерации за период 2016–2018 годов созданы 65 ТОСЭР на территориях моногородов, в которых был зарегистрирован 281 резидент⁵², в том числе в IV квартале 2018 года – 98 резидентов.

| Показатель | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | По состоянию на начало 2019 г. |
|--|---------|---------|---------|--------------------------------|
| Количество ТОСЭР | 11 | 25 | 29 | 65 |
| Количество резидентов ТОСЭР в том числе: | 14 | 75 | 192 | 281 |
| количество внесенных сведений о включении в реестр резидентов ТОСЭР | 14 | 76 | 196 | 286 |
| количество внесенных сведений о лишении статуса резидента ТОСЭР | | 1 | 4 | 5 |

Счетной палатой Российской Федерации в заключениях⁵³ на законопроект ТОСЭР и проекты федеральных законов, подготовленных в целях реализации его положений, указывалось на системные недостатки и риски, связанные с их принятием.

В частности, отмечался формальный характер финансово-экономического обоснования к законопроектам, отсутствие в финансово-экономическом обосновании

50. Пункт 1 статьи 34 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ.

51. Пункт 1.1 статьи 34 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ.

52. По данным сайта Министерства экономического развития Российской Федерации от 7 октября 2019 года.

53. Заключения Счетной палаты Российской Федерации от 25 сентября 2014 г. № ЗСП-354/13-04 и от 7 ноября 2014 г. № ЗСП-444/13-04.

расчетов экономического эффекта от реализации положений указанных законопроектов, в том числе расчетов предполагаемого увеличения налоговых поступлений в бюджетную систему Российской Федерации, объемов необходимых бюджетных инвестиций на создание инфраструктуры ТОСЭР в разрезе уровней бюджетной системы Российской Федерации, предполагаемых объемов инвестиций в проекты на ТОСЭР. Как следствие, отмечались риски объективности оценки экономической эффективности создания ТОСЭР и планируемых от принятия законопроектов социально-экономических эффектов.

Необходимо отметить, что в настоящее время наблюдается значительный объем недополученных доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в связи с созданием и функционированием ТОСЭР.

Так, по информации, полученной по запросу Счетной палаты Российской Федерации от субъектов Российской Федерации, входящих в Дальневосточный федеральный округ⁵⁴, общий объем недополученных доходов бюджетов соответствующих субъектов Российской Федерации в 2017 году составил 1 536,5 млн рублей, в 2018 году – 2 417,8 млн рублей.

7.2.2. Анализ документов стратегического и территориального планирования на предмет отражения в них целей, задач, мероприятий и показателей результативности, характеризующих создание и функционирование ТОСЭР

Структура документов стратегического планирования закреплена положениями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В рамках реализации данного закона подготовлен ряд документов. Так, Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 утверждена Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, предусматривающая в долгосрочной перспективе устранение угроз национальной безопасности, связанных с диспропорцией развития регионов России, в частности путем расширения количества центров экономического роста, в том числе территорий опережающего социально-экономического развития.

Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года⁵⁵ не содержат мероприятий по созданию ТОСЭР.

Согласно Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года приоритетами пространственного развития Российской Федерации является опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала. Основными направлениями опережающего социально-экономического развития субъектов Российской

54. За исключением Магаданской области, на территории которой ТОСЭР отсутствуют.

55. Утверждены Указом Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13.

Федерации, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям Российской Федерации, расположенным на Дальнем Востоке, являются в том числе создание новых и развитие действующих ТОСЭР, а также совершенствование механизмов государственной поддержки предпринимательской деятельности, установленных законодательством Российской Федерации о свободном порте Владивосток и особой экономической зоне в Магаданской области.

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года⁵⁶, принятая 10 лет назад, в дальнейшем не корректировалась и, как следствие, не содержит положений о ТОСЭР.

Отсутствие мероприятий по созданию и развитию ТОСЭР характерно и для остальных 7 стратегий социально-экономического развития федеральных округов⁵⁷.

Корректировка данных документов не проводилась не только со вступлением в силу Федерального закона № 473-ФЗ, но и после принятия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В соответствии с разделом 5.4.1 ОНДП расширение площади ТОСЭР предусмотрено в качестве одной из мер Правительства Российской Федерации, обеспечивающих увеличение численности населения Дальнего Востока, повышение качества жизни населения до уровня, превышающего среднероссийский, а также повышение темпов роста ВРП Дальнего Востока до значений, сопоставимых с показателями динамично развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона (далее – АТР).

Таким образом, документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по территориальному принципу, не определяют в полной мере характеристики и мероприятия достижения целей создания ТОСЭР.

Решениями Правительства Российской Федерации установлено, что финансирование мероприятий по созданию ТОСЭР на территории ДФО за счет средств федерального бюджета осуществляется в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (далее – госпрограмма ДФО)⁵⁸.

56. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2009 г. № 2094-р.

57. Стратегия социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 165-р.

Стратегия социально-экономического развития Северо-Западного федерального округа до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2011 г. № 2074-р.

Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июля 2010 г. № 1120-р.

Стратегия социально-экономического развития Уральского федерального округа на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2011 г. № 1757-р.

Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2011 г. № 1540-р.

Стратегия социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа до 2025 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 сентября 2010 г. № 1485-р.

Стратегия социально-экономического развития Южного федерального округа на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2011 г. № 1538-р.

58. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308.

Однако показатели госпрограммы ДФО (целевые индикаторы), характеризующие вклад созданных ТОСЭР в социально-экономическое развитие ДФО в целом и по каждому субъекту Российской Федерации, входящему в ДФО, в госпрограмме ДФО отсутствуют.

Так, состав показателей госпрограммы ДФО не позволяет комплексно оценить эффективность решения задач по созданию ТОСЭР, поскольку не включает в себя показатели, характеризующие качество изменений социальной сферы и условия жизни населения ДФО.

Как следствие, не обеспечивается возможность осуществления объективной оценки связи создания и функционирования ТОСЭР в субъекте Российской Федерации и в ДФО в целом с темпом и уровнем их социально-экономического развития.

Реализующиеся в рамках госпрограммы ДФО мероприятия по созданию ТОСЭР направлены преимущественно на привлечение инвестиций резидентами ТОСЭР и создание рабочих мест. При этом комплексное решение задачи повышения качества жизни граждан в ДФО в госпрограмме ДФО не предусмотрено.

Одной из целей госпрограммы ДФО является повышение качества жизни граждан в ДФО, что в целом соотносится с целью создания ТОСЭР, определенной в Федеральном законе № 473-ФЗ как создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

При этом задачи, предусматривающие достижение указанной цели, а также соответствующие показатели в госпрограмме ДФО отсутствуют.

Финансирование мероприятий по созданию ТОСЭР осуществляется в рамках подпрограммы 1 «Создание условий для опережающего социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа» (далее – подпрограмма 1) госпрограммы ДФО.

Так, в соответствии с подпрограммой 1 госпрограммы ДФО в период до 2025 года запланировано создание 21 ТОСЭР. На сегодняшний день на территории ДФО создано 20 из 21 запланированных ТОСЭР.

Общий утвержденный объем бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию мероприятий госпрограммы ДФО по созданию 21 ТОСЭР составляет 170,5 млрд рублей.

При этом в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации созданные 20 ТОСЭР потребуют вложений из федерального бюджета в размере не более 50,5 млрд рублей.

Указанный факт подтверждает отсутствие должного уровня стратегического и бюджетного планирования при создании ТОСЭР, в том числе при обосновании объема необходимых финансовых ресурсов на уровне Российской Федерации.

Основная часть ТОСЭР создана в период 2015–2017 годов, при отсутствии в документах стратегического планирования, разработанных в рамках целеполагания на уровне субъектов Российской Федерации, системы установленных целей, задач и мероприятий, определяющих необходимость и обоснованность создания ТОСЭР.

В настоящее время стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации актуализированы, в том числе в части отражения в них целей и задач по созданию и развитию ТОСЭР (в 35 из 74 на территории Российской Федерации, за исключением ДФО, в 7 из 11 субъектов ДФО).

При этом в некоторых стратегиях социально-экономического развития субъектов Российской Федерации отражены положения о развитии инвестиционной и инновационной инфраструктур, включая ТОСЭР, при отсутствии созданных и действующих ТОСЭР на их территориях (г. Санкт-Петербург, Республика Ингушетия, Республика Тыва, Брянская область).

В соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации материалы по обоснованию схем территориального планирования Российской Федерации, схемы территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации отображают в том числе: особые экономические зоны; особо охраняемые природные территории федерального, регионального, местного значения; территории объектов культурного наследия и иные объекты, иные территории и (или) зоны.

При этом следует отметить, что только в схеме территориального планирования Российской Федерации в области энергетики⁵⁹ частично отражены ТОСЭР на территории ДФО.

В утвержденных схемах территориального планирования субъектов Российской Федерации ТОСЭР отражены в 9 субъектах (Республика Бурятия, Пензенская, Самарская, Рязанская области, Удмуртская Республика и Республика Хакасия, Архангельская, Нижегородская и Псковская области) из 43 субъектов Российской Федерации, на территории которых согласно постановлениям Правительства Российской Федерации созданы ТОСЭР (за исключением ДФО).

Действующие схемы территориального планирования в субъектах Российской Федерации, входящих в состав ДФО, не в полной мере учитывают показатели ввода мощностей объектов, размещаемых в границах ТОСЭР⁶⁰.

В условиях несформированности целевых параметров создания ТОСЭР в ДФО, а также невозможности своевременно провести оценку эффективности их

59. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2016 г. № 1634-р.

60. Так, в отчете о результатах совместного контрольного мероприятия от 15 октября 2018 г. № ОМ-106/13-04, проведенного в отношении ТОСЭР «Большой Камень», отмечалось, что в документах стратегического планирования Приморского края мероприятия, реализуемые и/или планируемые к реализации АО «Корпорация развития Дальнего Востока» (далее – АО «КРДВ») на ТОСЭР «Большой Камень», не отражены, а схема территориального планирования Приморского края не учитывает ряд объектов дорожного хозяйства, электроэнергетики, водоснабжения и водоотведения, создаваемых в рамках реализации АО «КРДВ» мероприятий по созданию инфраструктуры ТОСЭР «Большой Камень».

В отчете о результатах совместного контрольного мероприятия от 9 января 2019 г. № ОМ-1/13-04, проведенного в отношении ТОСЭР «Свободный», отмечалось, что перспективный план развития ТОСЭР «Свободный» и проект планировки ее территории не утверждены. При этом при отсутствии указанных документов, направленных на обеспечение комплексного освоения и развития территории, резиденты ТОСЭР «Свободный» приступили к реализации проектов.

функционирования⁶¹ существуют значительные риски использования финансовых ресурсов, направляемых на указанные цели, без достижения значимых результатов⁶².

Порядок согласования Минвостокразвития России схем территориального планирования субъектов Российской Федерации, в которых создается или функционирует ТОСЭР (статья 7 Федерального закона № 473-ФЗ), не определен. Как следствие, отсутствуют требования к составу и содержанию сведений о ТОСЭР, подлежащих отображению в документах территориального планирования.

7.2.3. Анализ предоставленных льгот и преференций в части уплаты налогов и таможенных пошлин резидентами территорий действия преференциальных режимов

На территории моногородов по состоянию на 1 января 2019 года создано 65 ТОСЭР, на территории ДФО – 20 ТОСЭР.

Объем выпадающих доходов от предоставления налоговых льгот и преференций резидентам ТОСЭР, созданных на территориях моногородов, в связи с получением статуса резидента ТОСЭР возрос с 71 млн рублей в 2016 году до 812,6 млн рублей за 2018 год.

(млн руб.)

| Наименование налога | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Объем выпадающих доходов по налоговым платежам, в связи с получением статуса резидента ТОСЭР | | | | | |
| Налоговые платежи (без учета страховых взносов), всего | 0 | 0 | 71,0 | 248,8 | 812,6 |
| Налог на прибыль организаций в том числе: | 0 | 0 | 3,9 | 64,3 | 515,2 |
| федеральный бюджет | 0 | 0 | 0,5 | 11,1 | 88,1 |
| консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации | 0 | 0 | 3,4 | 53,2 | 427,0 |

61. В соответствии с методикой оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности ТОСЭР, за исключением ТОСЭР, созданных на территориях моногородов, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240, оценка эффективности ТОСЭР проводится ежегодно, начиная с тринадцатого года, следующего за годом, в котором Правительством Российской Федерации принято решение о создании ТОСЭР, т.е. не ранее 2028 года.

62. Указанное неоднократно отмечалось по результатам проведенных Счетной палатой контрольных мероприятий.

| Наименование налога | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| НДПИ | 0 | 0 | 0 | 20,9 | 59,1 |
| в том числе: | | | | | |
| федеральный бюджет | 0 | 0 | 0 | 8,4 | 21,5 |
| консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации | 0 | 0 | 0 | 12,6 | 37,6 |
| Налог на имущество юридических лиц | 0 | 0 | 67,1 | 163,2 | 235,2 |
| Земельный налог | 0 | 0 | 0 | 0,3 | 3,2 |
| Объем НДС, возмещенного лицам, зарегистрированным в качестве резидентов ТОСЭР в моногородах, в заявительном порядке (подпункт 3 пункта 2 статьи 176.1 Налогового кодекса) | 0 | 0 | 201,7 | 670,5 | 352,1 |
| в том числе | | | | | |
| на расчетный счет | 0 | 0 | 192,4 | 565,3 | 168,6 |

Объем выпадающих налоговых доходов в связи с получением статуса резидента ТОСЭР за период 2016–2018 годов (без учета страховых взносов в государственные внебюджетные фонды) вырос с 0,03 % за 2016 год до 0,3 % за 2018 год от общей суммы налоговых поступлений по моногородам, на территории которых зарегистрированы резиденты ТОСЭР.

Информация о выпадающих налоговых доходах, в связи с получением статуса резидента ТОСЭР, созданного на территории моногорода, за период 2016–2018 годов (без учета страховых взносов в государственные внебюджетные фонды) в разрезе субъектов Российской Федерации представлена в таблице.

| Наименование субъекта Российской Федерации | 2016 г. | | 2017 г. | | 2018 г. | |
|--|---|------------------------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|
| | количество резидентов ТОСЭР, заявивших льготы | сумма выпадающих доходов, млн руб. | количество резидентов ТОСЭР, заявивших льготы | сумма выпадающих доходов, млн руб. | количество резидентов ТОСЭР, заявивших льготы | сумма выпадающих доходов, млн руб. |
| Алтайский край | | | | | 4 | 1,4 |
| Белгородская область | | | | | 1 | 0,0 |
| Ивановская область | | | | | 1 | 0,2 |
| Иркутская область | | | 2 | 2,3 | 3 | 9,1 |

| Наименование субъекта Российской Федерации | 2016 г. | | 2017 г. | | 2018 г. | |
|--|---|------------------------------------|---|------------------------------------|---|------------------------------------|
| | количество резидентов ТОСЭР, заявивших льготы | сумма выпадающих доходов, млн руб. | количество резидентов ТОСЭР, заявивших льготы | сумма выпадающих доходов, млн руб. | количество резидентов ТОСЭР, заявивших льготы | сумма выпадающих доходов, млн руб. |
| Кемеровская область | | | | | 8 | 2,9 |
| Кировская область | | | | | 3 | 7,8 |
| Мурманская область | | | 1 | 1,7 | 1 | 13,2 |
| Оренбургская область | | | | | 2 | 0,7 |
| Пермский край | | | 2 | 9,5 | 5 | 40,8 |
| Республика Башкортостан | | | 3 | 14,8 | 9 | 103,9 |
| Республика Бурятия | | | | | 1 | 0,0 |
| Республика Карелия | | | 1 | 0,8 | 2 | 7,2 |
| Республика Мордовия | | | | | 1 | 1,2 |
| Республика Татарстан | 3 | 71,0 | 10 | 146,8 | 24 | 186,1 |
| Республика Хакасия | | | | | 1 | 0,0 |
| Ростовская область | | | 5 | 16,7 | 5 | 20,2 |
| Рязанская область | | | | | 1 | 0,7 |
| Самарская область | | | 9 | 9,7 | 29 | 153,9 |
| Саратовская область | | | | | 1 | 0,0 |
| Смоленская область | | | | | 1 | 0,2 |
| Ставропольский край | | | | | 4 | 6,9 |
| Удмуртская Республика | | | | | 3 | 0,0 |
| Ульяновская область | | | | | 2 | 2,8 |
| Челябинская область | | | 1 | 6,4 | 5 | 15,1 |
| Чукотский автономный округ | | | 2 | 40,2 | 2 | 237,4 |
| Ярославская область | | | | | 1 | 0,6 |
| Итого | 3 | 71,0 | 36 | 248,8 | 120 | 812,6 |

Следует отметить, что основной объем выпадающих доходов приходится на 3 субъекта Российской Федерации: Чукотский автономный округ (городское поселение пос. Беринговский – 2 предприятия, из которых сумма выпадающих доходов по ООО «БЕРИНГПРОМУГОЛЬ» составляет 229,2 млн рублей), Республика Татарстан (городской округ город Набережные Челны – 22 предприятия на общую сумму выпадающих доходов 186,1 млн рублей), Самарская область (городской округ Тольятти – 29 предприятий на общую сумму выпадающих доходов 153,9 млн рублей), Республика Башкортостан (городской округ город Кумертау – 7 предприятий на общую сумму выпадающих доходов 96,2 млн рублей, из которых по 2 предприятиям – ООО «Элеватор» и ООО «БашИнком 1» – сумма выпадающих доходов составляет 95,7 млн рублей, или 99,5 %).

На территории 8 субъектов Российской Федерации ДФО по состоянию на 1 января 2019 года создано 20 ТОСЭР, на территории которых зарегистрировано 326 резидентов.

По состоянию на конец 2015 года количество резидентов составляло 21 (на начало 2015 года резиденты зарегистрированы не были).

Во всех субъектах Российской Федерации ДФО, на территории которых созданы ТОСЭР, за исключением Сахалинской области, Еврейской автономной области, Чукотского автономного округа, увеличение количества резидентов происходило за счет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, изначально зарегистрированных на указанных территориях, а также за счет лиц, перерегистрированных с других территорий и впоследствии ставших резидентами.

Следует отметить, что в 2015 и 2016 году количество резидентов ТОСЭР Приморского края увеличилось на 7 юридических лиц – резидентов, ранее зарегистрированных на территории другого ТОСЭР.

Утратили статус резидента ТОСЭР в 2017 году 6 юридических лиц.

Согласно информации, представленной ФНС России, общая сумма налогов, фактически уплаченная резидентами ТОСЭР ДФО (с учетом НДС, возмещенного из бюджета) за проверяемый период, составила 715 461 тыс. рублей (сумма поступила в 2016 году, в остальные периоды суммы НДС, возмещенного из бюджета, превысили суммы всех уплаченных резидентами ТОСЭР налогов. Сумма превышения составила 25 655 092 тыс. рублей), сумма неуплаченного налога – 4 208 009 тыс. рублей.

На территориях Приморского, Хабаровского краев в течение всего анализируемого периода, в 2016–2018 годах на территориях Республики Саха (Якутия), Амурской области, в 2017–2018 годах во всех регионах ТОСЭР ДФО, за исключением Еврейского автономного округа, суммы НДС, возмещенные из бюджета, превышают суммы НДС, уплаченные в бюджет.

На территориях Приморского края в 2015 году, Хабаровского края в 2015–2017 годах, Республики Саха (Якутия) и Амурской области в 2016–2018 годах, Сахалинской области в 2017–2018 годах, Чукотского автономного округа в 2017 году суммы НДС, возмещенные из бюджета, превысили суммы всех уплаченных резидентами указанных территорий налогов.

Данный факт может свидетельствовать об осуществлении резидентами соответствующих инвестиций на указанных территориях.

Рост сумм уплаченных налогов и сумм неуплаченных налогов в связи с применением льгот с учетом увеличения количества резидентов соответствующих территорий может также свидетельствовать о том, что налогоплательщики, осуществляющие деятельность до получения статуса резидента, после получения указанного статуса получили право на соответствующие льготы в отношении той же деятельности.

Так, в период 2015–2018 годов из лиц, зарегистрированных и получивших статус резидента на одной и той же территории и находящихся на общей системе налогообложения, 67 субъектов предпринимательской деятельности были зарегистрированы и получили статус резидента в разные периоды (то есть осуществляли деятельность до получения статуса резидента), 99 субъектов предпринимательской деятельности были зарегистрированы и получили статус резидента ТОСЭР в один и тот же период.

Общее количество резидентов ТОСЭР, зарегистрированных на территориях ДФО, в 2018 году по сравнению с 2014 годом увеличилось в 15,5 раза. При этом сумма полученного ими дохода увеличилась в 17,6 раза, а сумма уплаченного налога на доходы физических лиц – в 154,5 раза.

На всех территориях действия ТОСЭР ДФО, за исключением Чукотского автономного округа, имеются убыточные резиденты – юридические лица. При этом количество убыточных резидентов, а также сумма полученных убытков увеличились.

На территории Хабаровского края и Амурской области почти половина резидентов является убыточными.

Также следует отметить, что согласно информации, представленной ФНС России, на территории всех ТОСЭР ДФО в 2017–2018 годах резидентами уплачивался налог на прибыль организаций как в федеральный бюджет, так и в бюджеты субъектов Российской Федерации. Это может свидетельствовать о том, что указанные резиденты не выполняют условие применения пониженных налоговых ставок – доходы от деятельности, осуществляемой при исполнении соглашений, должны составлять не менее 90 % всех получаемых доходов.

Учитывая изложенное, целесообразно внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс и предоставить право применять пониженные ставки по налогу на прибыль организаций в отношении прибыли, полученной не от всей деятельности, предусмотренной соглашением на соответствующей территории, а в отношении прибыли, полученной только от реализации инвестиционных проектов, предусмотренных соглашениями об осуществлении деятельности на территории ТОСЭР.

За период 2016–2018 годов на территории ТОСЭР было ввезено и помещено под таможенную процедуру свободной таможенной зоны⁶³ 95 117,49 тонны импортных товаров стоимостью 55 007 013,46 тыс. рублей. Общая сумма предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин, налогов составила 12 378 478,63 тыс. рублей.

63. Часть 2 статьи 25 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ. Таможенная процедура свободной таможенной зоны применяется на участках территории опережающего социально-экономического развития, где создана зона таможенного контроля, под которыми для целей настоящего Федерального закона понимаются земельные участки, строения, помещения, открытые площадки, расположенные на территории опережающего социально-экономического развития и находящиеся во владении или в аренде у резидента территории опережающего социально-экономического развития.

Наибольший объем товаров по весу и стоимости был ввезен в 2018 году и составил 70 458,7 тонны и 47 436 016,98 тыс. рублей соответственно, или 74,05 % от веса и 49,9 % от стоимости всех товаров, ввезенных на ТОСЭР за три года.

Сумма предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин, налогов составила 10 572 618,06 тыс. рублей.

В таблице представлены данные по весу, стоимости товаров, ввезенных на ТОСЭР и помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, и суммам предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин, налогов:

| | Вес нетто, кг | Стоимость товаров, тыс. руб. | Сумма льгот по уплате таможенной пошлины, тыс. руб. | Сумма льгот по уплате НДС, тыс. руб. | Сумма льгот по уплате таможенных пошлин, налогов, тыс. руб. |
|---------|------------------|------------------------------------|---|--|---|
| 2016 г. | 2 971 296,05 | 1 189 230,66 | 43 667,67 | 221 559,67 | 265 227,34 |
| 2017 г. | 21 687 491,13 | 6 381 765,82 | 349 590,65 | 1 191 043,90 | 1 540 634,55 |
| 2018 г. | 70 458 699,82 | 47 436 016,98 | 1 814 189,73 | 8 758 427,06 | 10 572 616,79 |
| Итого | 95 117 487,00 | 55 007 013,46 | 2 207 448,05 | 10 171 030,63 | 12 378 478,68 |

В течение трех лет наблюдалось увеличение объема ввоза товаров на территорию ТОСЭР, с 2 971,3 тонны в 2016 году до 70 458,7 тонны в 2018 году. Вес товаров, ввезенных на ТОСЭР и помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны с 2016 года по 2018 год, увеличился в 23,7 раза.

Суммы предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин и налогов в 2016–2018 годах

тыс. руб.



В 2016 году импортные товары ввозились на территории двух ТОСЭР. Наибольший объем товаров был ввезен на территорию ТОСЭР «Большой камень», доля товаров составила 56,7 % от общего веса и 62,5 % от стоимости товаров, ввезенных на все территории. Сумма предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин, налогов составила 6 183 122,87 тыс. рублей.

В таблице представлена информация по 2016 и 2017 годам по весу, стоимости товаров и сумме льгот по уплате таможенных пошлин, налогов, в разрезе территорий ТОСЭР.

| ТОСЭР | Год | Стоимость товаров, тыс. руб. | Сумма льгот по уплате таможенной пошлины, тыс. руб. | Сумма льгот по уплате НДС, тыс. руб. | Сумма льгот по уплате таможенных пошлин, налогов, тыс. руб. | Доля в общей стоимости, % |
|------------------------|---------|------------------------------|---|--------------------------------------|---|---------------------------|
| ТОСЭР «Большой камень» | 2016 г. | 743 201,85 | 41 819,10 | 141 303,77 | 183 122,87 | 62,49 |
| | 2017 г. | 3 492 401,78 | 252 580,02 | 674 096,73 | 926 676,75 | 54,72 |
| ТОСЭР «Белогорск» | 2016 г. | 446 028,81 | 1 848,57 | 80 255,90 | 82 104,47 | 37,51 |
| | 2017 г. | 34 775,19 | 360,08 | 4 241,98 | 4 602,06 | 0,54 |
| ТОСЭР «Южная Якутия» | 2017 г. | 2 362 752,92 | 66 970,24 | 437 350,17 | 504 320,41 | 37,02 |
| ТОСЭР «Хабаровск» | 2017 г. | 148 745,20 | 4 934,00 | 18 602,79 | 23 536,79 | 2,33 |
| ТОСЭР «Свободный» | 2017 г. | 343 090,73 | 24 746,30 | 56 752,24 | 81 498,54 | 5,38 |

В 2017 году количество ТОСЭР, на которые ввозились импортные товары и помещались под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, увеличилось до пяти ТОСЭР. Наибольший объем товаров был ввезен на территорию ТОСЭР «Большой камень», доля товаров составила 64,6 % от общего веса и 54,7 % от стоимости товаров, ввезенных на все территории. Сумма предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин, налогов составила 926 676,75 тыс. рублей.

В 2018 году наибольший объем товаров был ввезен на ТОСЭР «Свободный», доля товаров составила 50,8 % от общего веса и 89,6 % от стоимости товаров, ввезенных на все территории. Сумма предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин, налогов составила 8 059 176,47 тыс. рублей.

7.2.4. Анализ предоставленных льгот и преференций резидентам преференциальных режимов на их территории в части пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное и медицинское страхование, подлежащих уплате в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации

ТОСЭР создаются в целях формирования благоприятной среды для привлечения инвестиций в регион, для развития экономики и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения. Создание ТОСЭР в моногородах направлено на создание рабочих мест, новой экономики, не зависящей от градообразующего предприятия, и модернизацию городской среды для населения.

Резидент ТОСЭР – индивидуальный предприниматель или коммерческая организация, государственная регистрация которых осуществлена на ТОСЭР (за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий), заключившие с органами управления этими территориями соглашение о ведении соответствующей деятельности и включенные в реестр резидентов ТОСЭР.

С 2018 года для применения резидентами ТОСЭР пониженных тарифов введено новое условие, предусматривающее, что пониженные тарифы страховых взносов применяются исключительно плательщиками исключительно в отношении базы для исчисления страховых взносов, определенной в отношении физических лиц, занятых на новых рабочих местах⁶⁴.

По разъяснениям ФНС России⁶⁵, резидент ТОСЭР, получивший статус до вступления в силу Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 300-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 части первой и статьи 422 и 427 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 300-ФЗ) также обязан применять пониженные тарифы на новых условиях.

Согласно положениям пункта 10.1 статьи 427 Налогового кодекса, введенного Федеральным законом № 300-ФЗ, для применения резидентами ТОСЭР в ДФО пониженных тарифов страховых взносов не применяется условие об обязательном получении статуса резидента ТОСЭР не позднее чем в течение трех лет со дня создания ТОСЭР.

Пониженные тарифы могут применяться при условии, что объем инвестиций в соответствии с соглашением о ведении соответствующей деятельности, заключенным резидентом с органами управления ТОСЭР ДФО, составляет не менее 500 тыс. рублей.

По информации ПФР и ФНС России, общее число резидентов ТОСЭР за исследуемый период увеличилось почти в 30 раз (на 31 декабря 2015 года – 21 резидент, на 31 декабря 2018 года – 629 резидентов).

64. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 300-ФЗ.

65. Письмо ФНС России от 28 мая 2019 г. № БС-4-11/10247@.

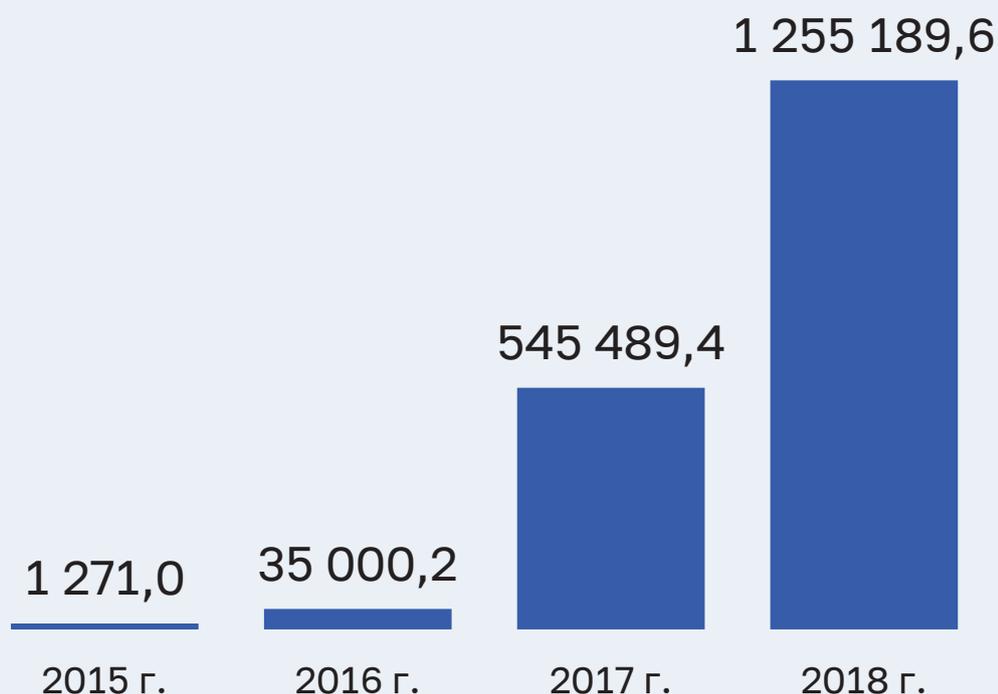
Среднесписочная численность работников у 21 резидента ТОСЭР на конец 2015 года составила 1,3 тыс. человек, на конец 2018 года у 629 резидентов – 29 тыс. человек.

Из общего числа резидентов ТОСЭР правом применения пониженных тарифов страховых взносов на конец 2015 года воспользовались 7 резидентов (33,3 % от общего числа резидентов), к концу 2018 года их число увеличилось до 350 единиц (55,6 %).

За 2015–2018 годы резидентами ТОСЭР в соответствии с пониженными тарифами были уплачены взносы на сумму 1 836 950,2 тыс. рублей (в бюджет ПФР – 1 554 516,5 тыс. рублей, ФСС – 161 412,2 тыс. руб., ФОМС – 121 021,5 тыс. рублей).

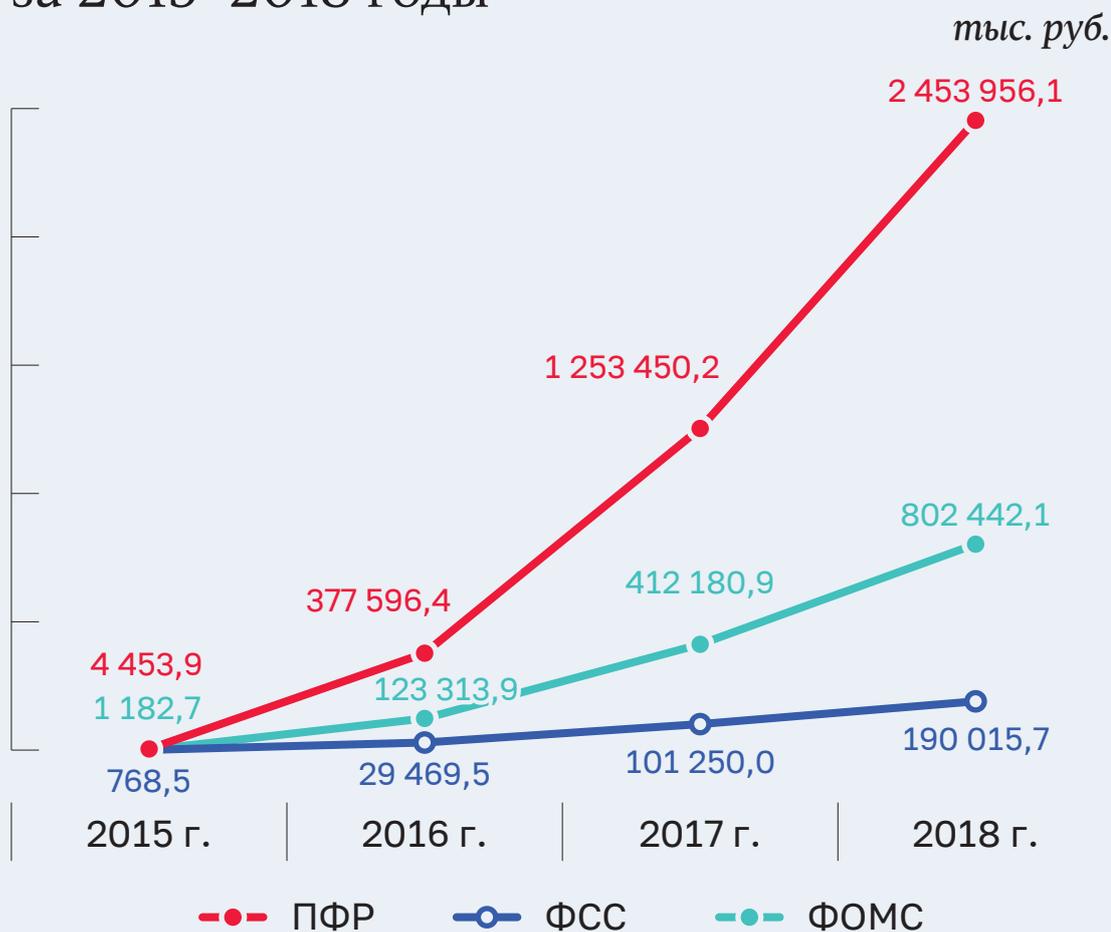
Страховые взносы, уплаченные резидентами ТОСЭР по пониженным тарифам в 2015–2018 годах

тыс. руб.



Выпадающие доходы бюджетов фондов за этот же период составили 5 750 079,9 тыс. руб. (ПФР – 4 089 456,6 тыс. рублей, ФСС – 321 503,7 тыс. рублей, ФОМС – 1 339 119,6 тыс. рублей).

Выпадающие доходы в бюджеты государственных внебюджетных фондов за 2015–2018 годы



На конец 2018 года у резидентов ТОСЭР, применяющих пониженные тарифы, задолженность по уплате взносов составила 1 711,5 тыс. рублей, из которой 1 627,2 тыс. рублей (95 %) – за расчетный период, когда применялись пониженные тарифы.

7.2.5. Анализ достаточности организационных мер по созданию и управлению развитием ТОСЭР

Федеральным законом № 473-ФЗ предусмотрена система органов управления ТОСЭР, включающая в себя наблюдательный совет, уполномоченный федеральный орган, управляющую компанию АО «КРДВ».

В 2017–2019 годах Счетной палатой Российской Федерации проведен ряд контрольных мероприятий, в которых, в частности, рассматривались вопросы создания и функционирования ТОСЭР и по результатам которых отмечались в том числе следующие недостатки, связанные с организацией системы управления ТОСЭР.

Соглашением о создании ТОСЭР устанавливается в том числе порядок финансирования строительства, реконструкции и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры ТОСЭР за счет средств федерального бюджета. При этом АО «КРДВ», выступающее в качестве застройщика объектов инфраструктуры ТОСЭР и обеспечивающее функционирование объектов инфраструктуры ТОСЭР, стороной указанного соглашения о создании ТОСЭР не является.

Учитывая, что в соглашениях о создании ТОСЭР определяются границы земельных участков, в которых фактически функционирует ТОСЭР, включение новых земельных участков в границы ТОСЭР, изменение объемов финансирования мероприятий по созданию инфраструктуры ТОСЭР, а также корректировка отдельных вопросов, регулируемых соглашениями, осуществляются посредством подписания дополнительных соглашений к основным соглашениям о создании ТОСЭР. При этом порядок подготовки, согласования, подписания указанных документов не урегулирован, что приводит к затягиванию сроков разработки и согласования документов.

В целях финансового обеспечения затрат на развитие инфраструктуры ТОСЭР АО «КРДВ» из федерального бюджета предоставляется субсидия.

При этом одним из условий заключения соглашения о предоставлении субсидии является наличие плана-графика реализации мероприятий по созданию инфраструктуры на территории опережающего социально-экономического развития.

В то же время Федеральным законом № 473-ФЗ не предусмотрены нормы о создании инфраструктуры ТОСЭР в соответствии с планами-графиками. Требования к утверждению порядка подготовки, согласования и утверждения планов-графиков реализации мероприятий по созданию инфраструктуры ТОСЭР законодательно не определены.

В целях координации деятельности и контроля за выполнением соглашения о создании ТОСЭР, содействия в реализации проектов резидентов ТОСЭР, проектов иных инвесторов, оценки эффективности функционирования ТОСЭР в соответствии с методикой, установленной Правительством Российской Федерации⁶⁶, а также в целях рассмотрения и утверждения перспективных планов развития ТОСЭР, осуществления контроля за реализацией этих планов создается наблюдательный совет ТОСЭР⁶⁷.

Требования к порядку разработки и корректировке перспективных планов развития ТОСЭР (в том числе по определению уполномоченных на их разработку), а также к их содержанию и роли в системе документов, определяющих развитие территории, законодательством Российской Федерации не предусмотрены.

Наблюдательными советами созданных ТОСЭР мероприятия по оценке эффективности функционирования ТОСЭР не осуществляются.

66. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240 «Об утверждении методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».

67. Статья 6 Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ.

По информации, полученной по запросу Счетной палаты Российской Федерации от АО «КРДВ», на территории ДФО в 2017 году 85 из 211 резидентов ТОСЭР не исполняли условия соглашений об осуществлении деятельности, что составило 40,3 % от общего количества резидентов. По итогам 2018 года доля резидентов, не исполняющих условия соглашения об осуществлении деятельности, выросла на 7,9 % и составила 48,2 %. В абсолютном выражении количество резидентов, не исполняющих условия соглашения об осуществлении деятельности, по итогам 2018 года выросло до 159 из 330 резидентов ТОСЭР.

Значительное число резидентов, не исполняющих условия соглашения об осуществлении деятельности, свидетельствует о недостаточности организационных мер по управлению ТОСЭР.

Конкретные меры ответственности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) условий соглашения об осуществлении деятельности резидентом ТОСЭР ни Федеральным законом № 473-ФЗ, ни иными нормативными правовыми актами не предусмотрены.

Законодательно вопрос создания и функционирования ТОСЭР на территории действующих муниципальных образований урегулирован не полностью.

Так, из Федерального закона № 473-ФЗ следует, что ряд функций органов местного самоуправления на территории, относящейся к ТОСЭР, выполняет управляющая компания. Однако частичная передача управляющей компании полномочий, связанных с решением вопросов местного значения, в том числе связанных с выполнением функции по обеспечению размещения объектов инфраструктуры, влечет фактическое устранение муниципальной власти от публичного управления в довольно существенной его части. При этом управляющая компания, а также наблюдательные советы ТОСЭР фактически не несут ответственности за ненадлежащее решение данных вопросов.

В ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в ДФО, представлена информация о проблемных вопросах реализации Федерального закона № 473-ФЗ на территории соответствующих субъектов Российской Федерации.

В частности, отмечается отсутствие должной координации при осуществлении АО «КРДВ» процедуры присвоения заинтересованным индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам статуса резидента ТОСЭР. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления фактически исключены из процесса рассмотрения заявок компаний на получение статуса резидента ТОСЭР и принятия соответствующих управленческих решений, связанных с социально-экономическим управлением территории.

Советом по вопросам развития Дальнего Востока и Байкальского региона при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 4 апреля 2019 года отмечен ряд проблем, связанных с реализацией проекта ТОСЭР на Дальнем Востоке, в том числе:

- отсутствие критериев отбора территорий для создания на них ТОСЭР;

- недостаточное участие региональных и муниципальных органов власти в решении вопросов развития ТОСЭР;
- отстраненность институтов гражданского общества от решения ряда важных для местного населения вопросов;
- неравные условия экономической деятельности в регионе для резидентов и нерезидентов ТОСЭР при заведомо худших позициях нерезидентов;
- нехватка местных трудовых и материальных ресурсов для поддержания широкомасштабной деятельности ТОСЭР;
- отсутствие прогнозной оценки влияния ТОСЭР на доходы или расходы соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации;
- отсутствие продуманной кадровой системы;
- отток населения с территории Дальнего Востока;
- необходимость развития жилищного строительства и комфортной среды проживания.

7.2.6. Анализ результатов функционирования преференциальных режимов осуществления хозяйственной деятельности

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240 утверждена методика оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) (далее – методика)⁶⁸.

В соответствии с пунктом 4 методики оценка эффективности ТОСЭР проводится ежегодно, начиная с 13-го года, следующего за годом, в котором Правительством Российской Федерации принято решение о создании ТОСЭР.

Учитывая, что ТОСЭР создавались начиная с 2015 года, проведение оценки эффективности ТОСЭР возможно не ранее 2028 года.

Анализ динамики регистрации количества юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории ТОСЭР в моногородах, показывает снижение общего количества юридических лиц, осуществляющих деятельность на конец отчетного периода.

Так, снижение общего количества юридических лиц, осуществляющих деятельность на конец отчетного периода, в период 2016–2018 годов произошло на территории 41 (63,1%) из 65 моногородов, на территории которых зарегистрированы ТОСЭР, на 5 291 единицу, или на 5,9% (наиболее существенное снижение установлено на территории городского округа Тольятти (Самарская область) – на 1 430 единиц, или на 27% от общего снижения).

На территории остальных 23 моногородов с ТОСЭР установлен рост числа юридических лиц в период 2016–2018 годов на 3 174 единицы, или на 16,4% (наиболее

68. Во исполнение поручения Председателя Правительства Российской Федерации Д.А.Медведева от 5 мая 2017 г. № ДМ-П16-24пр.

существенный рост установлен на территории городского округа город Новокузнецк (Кемеровская область) – на 1 883 единицы, или на 59,3 % от общего прироста).

Снижение общего количества индивидуальных предпринимателей в период 2016–2018 годов произошло на территории 20 (30,8 %) из 65 моногородов с ТОСЭР на 2 610 единиц, или на 7 % (наиболее существенное на территории городской округ город Череповец (Вологодская область) – на 1 322 единицы, или на 50,7 % от общего снижения).

На территории остальных 45 моногородов с ТОСЭР установлен рост числа индивидуальных предпринимателей в период 2016–2018 годов на 11 420 единиц, или на 16 %.

Вместе с тем необходимо отметить, что темпы прироста общего количества индивидуальных предпринимателей в период 2016–2018 годов снизились относительно прироста в период 2014–2018 годов практически в 2 раза на территории моногородов с ТОСЭР (с 16,1 до 8,1 %).

Отток юридических лиц в отношении моногородов с ТОСЭР в результате миграции в период 2014–2018 годов установлен в 32 (49,2 %) из 65 моногородов в количестве 1 127 единиц, в том числе в период 2016–2018 годов – в 23 (35,4 %) из 65 моногородов в количестве 352 единиц.

Положительная динамика в период 2014–2018 годов отмечена на территории 29 (44,6 %) моногородов в количестве 2 042 единиц, в том числе в период 2016–2018 годов – в 30 (46,2 %) моногородах в количестве 299 единиц.

Отсутствие динамики в миграционных процессах в период 2014–2018 годов отмечено в 4 (6,2 %) моногородах и в период 2016–2018 годов – в 12 (18,5 %) моногородах.

Отток индивидуальных предпринимателей в отношении моногородов с ТОСЭР в результате миграции в период 2014–2018 годов установлен в 47 (72,3 %) из 65 моногородов в количестве 2 307 единиц, в том числе в период 2016–2018 годов – в 45 (69,2 %) из 65 моногородов в количестве 1 472 единиц.

Положительная динамика в период 2014–2018 годов отмечена на территории 14 (21,5 %) моногородов в количестве 165 единиц, в том числе в период 2016–2018 годов – в 16 (24,6 %) моногородах в количестве 148 единиц.

Отсутствие динамики в миграционных процессах как в период 2014–2018 годов, так и в период 2016–2018 годов отмечено в 4 (6,2 %) моногородах.

По состоянию на 1 сентября 2019 года фактически на создание и управление 20 ТОСЭР ДФО нарастающим итогом потрачены средства федерального бюджета в объеме 18 802,1 млн рублей, в том числе:

- субсидии на текущее содержание деятельности АО «КРДВ» – 1 972,6 млн рублей;
- субсидии на развитие инфраструктуры ТОСЭР резидентам, инвесторами АО «КРДВ» – 16 829,5 млн рублей;
- субсидии российским кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным резидентам ТОСЭР на реализацию инвестиционных

проектов на территории субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, не предоставлялись.

Отмечается положительная динамика результатов функционирования режима ТОСЭР в части соотношения объема частных инвестиций к израсходованным бюджетным ассигнованиям.

Так, запланированный при подготовке законопроекта ТОСЭР уровень соотношения частных инвестиций на каждый рубль бюджетных ассигнований федерального бюджета (19) достигнут в 2018 году.

| Наименование показателя | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
|---|---------------|---------------|----------------|
| Инвестиции в основной капитал, осуществленные резидентами ТОСЭР (без бюджетных средств), тыс. руб. | 32 001 827,00 | 46 820 688,00 | 173 833 742,26 |
| Объем обязательств Российской Федерации по финансированию размещения объектов инфраструктуры ТОСЭР, тыс. руб. | 4 904 354,59 | 4 712 906,85 | 8 327 371,56 |
| Соотношение частных инвестиций на каждый рубль бюджетных ассигнований федерального бюджета, руб. | 7,00 | 10,00 | 21,00 |

Среди основных результатов функционирования ТОСЭР в ДФО необходимо отметить следующее.

По состоянию на 11 сентября 2019 года статус резидента ТОСЭР получили 379 компаний с общим объемом заявленных инвестиций 2 556 млрд рублей, из них вложено в экономики субъектов, входящих в состав ДФО, 348,9 млрд рублей, создано 19,6 тыс. рабочих мест. Резидентами реализовано 95 инвестиционных проектов. За время реализации инвестиционных проектов в ТОСЭР резидентами уплачено 24,4 млрд рублей (без учета НДС) налогов, взносов, таможенных пошлин в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации⁶⁹.

В то же время отмечается недостаточная результативность по ряду показателей, характеризующих развитие ТОСЭР.

Так, наблюдается низкий уровень освоения площади ТОСЭР. В соответствии с информацией, предоставленной АО «КРДВ», в 2018 году площадь ТОСЭР составляла 31 833,8 тыс. га, в то время как площадь ТОСЭР, имеющая утвержденную документацию по планировке территории, – 2,8 тыс. га, что составило 0,009 % всей площади ТОСЭР. При этом площадь земельных участков, предоставленных для строительства, составила 18,1 тыс. га, или 0,06 % всей площади ТОСЭР.

Реализация мероприятий по созданию ТОСЭР не позволила достичь значимых эффектов в части социально-экономического развития ДФО.

69. По информации, представленной Минвостокразвития России (письмо от 13 сентября 2019 г. № 01-13/9786, направленное в соответствии с запросом Счетной палаты Российской Федерации от 3 сентября 2019 г. № ЗИ 13-116/13-04).

Так, миграционный отток населения с территории ДФО в 2018 году составил 33,1 тыс. человек (в 2017 году – 28,5 тыс. человек).

Совокупный объем государственного долга субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, в 2018 году увеличился и составил 205,9 млрд рублей (в 2017 году – 158,8 млрд рублей).

7.3. Анализ использования инструментов территориального развития промышленности, предусмотренных Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»

7.3.1. Оценить меры государственной поддержки деятельности в сфере промышленности, проводимые Минпромторгом России

В соответствии с пунктом 1 статьи 9 Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 488-ФЗ) стимулирование деятельности в сфере промышленности осуществляется путем предоставления ее субъектам финансовой, информационно-консультационной поддержки, поддержки осуществляемой ими научно-технической и инновационной деятельности в сфере промышленности, поддержки развития их кадрового потенциала, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, предоставления государственных и муниципальных преференций, иных мер поддержки.

Федеральным законом № 488-ФЗ определены три основные формы территориального развития промышленности: индустриальные (промышленные) парки, промышленные технопарки и промышленные кластеры.

Под индустриальным (промышленным) парком понимается совокупность объектов промышленной инфраструктуры, предназначенных для создания промышленного производства или модернизации промышленного производства и управляемых управляющей компанией – коммерческой или некоммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Под промышленным кластером подразумевается совокупность субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных отношениями в указанной сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного субъекта Российской Федерации или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации.

К промышленным технопаркам отнесены объекты промышленной инфраструктуры и технологической инфраструктуры, предназначенные для осуществления субъектами деятельности в сфере промышленности, промышленного производства, и (или) научно-технической деятельности, и (или) инновационной деятельности в целях освоения производства промышленной продукции и коммерциализации полученных научно-технических результатов и управляемые управляющей компанией – коммерческой или некоммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По информации Минпромторга России, по состоянию на 1 сентября 2019 года (за период с 2016 года):

- в реестр индустриальных (промышленных) парков включены сведения о 61 индустриальном (промышленном) парке и управляющей компании на территории 32 субъектов Российской Федерации;
- в реестр промышленных кластеров включены сведения о 45 промышленных кластерах и специализированных организациях на территориях 35 субъектов Российской Федерации.

При этом отмечается ежегодный рост количества регионов локализации индустриальных парков и промышленных кластеров.

Исключений индустриальных (промышленных) парков, управляющих компаний индустриальных (промышленных) парков, специальных промышленных кластеров и специализированных организаций специальных промышленных кластеров из реестров не осуществлялось.

Предоставление мер государственной поддержки осуществляется Минпромторгом России в рамках реализации одного из основных мероприятий «Стимулирование создания и вывода на проектную мощность индустриальных (промышленных) парков, технопарков, промышленных кластеров» подпрограммы «Развитие промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (далее – ГП-16)⁷⁰.

Финансовые меры государственной поддержки осуществляются посредством предоставления субсидий из федерального бюджета.

Кроме того, Минпромторгом России осуществляется предоставление иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение затрат по созданию, модернизации и (или) реконструкции объектов инфраструктуры индустриальных парков или промышленных технопарков в соответствии с Правилами предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение затрат по созданию, модернизации и (или) реконструкции объектов инфраструктуры индустриальных парков или промышленных технопарков, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 20 января 2016 года № 15 (далее – Правила № 15).

Путем реализации совместных кластерных проектов предполагалось эффективным способом задействовать имеющуюся в регионах промышленную инфраструктуру (индустриальные парки и технопарки) и тем самым обеспечить увеличение доли добавленной стоимости, создаваемой предприятиями в промышленной продукции кластера, начать производить некоторые виды комплектующих своими силами, отказавшись от зарубежных поставок.

70. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».

По итогам конкурсных отборов, проведенных в 2016–2018 годах, отобраны 20 проектов стоимостью 21,5 млрд рублей, с запрашиваемым размером субсидий 5,7 млрд рублей (27 %).

Общий объем субсидий, предоставленных Минпромторгом России участникам 10 промышленных кластеров, расположенных на территории 12 субъектов Российской Федерации, составил 1 534,4 млн рублей.

Результаты, ожидаемые по итогам реализации проектов: увеличение объема кооперации между инициаторами проектов на 14,1 млрд рублей до конца 2022 года; увеличение объема налоговых отчислений на 12,3 млрд рублей; создание свыше 4,9 тыс. высокопроизводительных рабочих мест.

Основными лидерами по росту числа проектов являются субъекты Центрального и Приволжского федеральных округов.

Расторгнуто два договора о предоставлении субсидии – от 10 ноября 2016 г. с АО «Метровагонмаш» (по предложению получателя субсидии), от 10 ноября 2016 г. с ООО «ТехИнвестСервис» (по результатам проверки отчетности).

При этом АО «Метровагонмаш» полученные средства возвращены в доход федерального бюджета в полном объеме (23,8 млн рублей), в отношении ООО «ТехИнвестСервис» в 2018 году возбуждено исполнительное производство о взыскании полученной субсидии (46,2 млн рублей и пени в сумме 4,5 млн рублей в доход федерального бюджета).

Таким образом, по состоянию на 1 сентября 2019 года реализовано 10 проектов, с общим объемом предоставленной субсидии 1 464,4 млн рублей.

Из 5 проектов, срок реализации которых наступил 1 сентября 2019 года, успешно реализовано 3 проекта (ООО «Предприятие «Аэротех»; ООО «ФПК «Космос-Нефть-Газ» и ООО «Производственный комплекс «Космос-Нефть-Газ»; ЗАО «Завод электротехнического оборудования» и ООО «ЗЭТО-Газовые Технологии»), 2 проекта не реализовано (АО «Метровагонмаш», ООО «ТехИнвестСервис»). Еще 7 проектов находятся в стадии реализации со сроком завершения в период 2019–2022 годов. Учитывая, что реализация двух проектов фактически не осуществляется, имеются риски недостижения целевых показателей к сроку окончания реализации проектов, что, в свою очередь, окажет влияние на целевые показатели, установленные в ГП-16.

Субсидии управляющим компаниям индустриальных (промышленных) парков и (или) технопарков предоставляются в соответствии с Правилами предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям – управляющим компаниям индустриальных (промышленных) парков и (или) технопарков на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях и государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» в 2013–2016 годах на реализацию инвестиционных проектов создания объектов индустриальных (промышленных) парков и (или) технопарков, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2015 г. № 831 (далее – Правила № 831). Общий объем расходов на предоставление субсидий за период с 2015 года по 1 сентября 2019 года – 974,8 млн рублей.

Целью предоставления субсидий является стимулирование инвестиционной активности управляющих компаний.

Субсидии предоставлены управляющим компаниям 11 индустриальных парков, 1 промышленного парка и 2 технопарков, расположенных на территории 10 субъектов Российской Федерации, из них 10 индустриальных парков и промышленный парк включены в реестр индустриальных (промышленных) парков.

Контроль за соблюдением управляющими компаниями порядка, целей и условий предоставления субсидий осуществляется Минпромторгом России путем анализа полугодовых и ежегодных отчетов.

В соответствии с отчетами управляющих компаний процент отклонения планов-графиков строительства индустриальных парков и промышленных технопарков не превышает установленного Правилами № 831 показателя (30 %). Показатели эффективности реализации инвестиционного проекта оцениваются на год окончания реализации инвестиционного проекта (2020 год). Соответственно, штрафные санкции начисляются в случае недостижения показателей эффективности реализации инвестиционного проекта в 2020 году.

Выборочной проверкой отчетов установлено, что имеются риски недостижения целевых показателей эффективности реализации инвестиционных проектов следующими управляющими компаниями.

| Наименование управляющей компании | Наименование показателя | План на конец 2020 г. | Факт на 30.06.2019 | Процент выполнения |
|-------------------------------------|---|-----------------------|--------------------|--------------------|
| ООО «Тасма-Инвест-Торг» | количество резидентов, шт. | 110 | 60 | 54,5 |
| | налоговые поступления в бюджет, млн руб. | 1478,25 | 838 | 56,7 |
| | количество высокопроизводительных рабочих мест, шт. | 1550 | 805 | 51,9 |
| ООО «Евразия-Алабуга» | количество резидентов, шт. | 3 | 1 | 33,3 |
| | налоговые поступления в бюджет, млн руб. | 364 | 68,9 | 18,9 |
| | количество высокопроизводительных рабочих мест, шт. | 1600 | 125 | 7,8 |
| ООО «Индустриальный парк «Авангард» | объем инвестиций управляющей компании, млн руб. | 503,2 | 267 | 53,1 |
| | налоговые поступления в бюджет, млн руб. | 601 | 221,2 | 36,8 |
| | количество высокопроизводительных рабочих мест, шт. | 1500 | 335 | 22,3 |

| Наименование управляющей компании | Наименование показателя | План на конец 2020 г. | Факт на 30.06.2019 | Процент выполнения |
|-----------------------------------|---|-----------------------|--------------------|--------------------|
| ООО «ПВК» | объем инвестиций управляющей компании, млн руб. | 2905 | 848,2 | 29,2 |
| | количество резидентов, шт. | 27 | 10 | 37,0 |
| | налоговые поступления в бюджет, млн руб. | 949 | 185 | 19,5 |
| | количество высокопроизводительных рабочих мест, шт. | 1527 | 250 | 16,4 |

Согласно отчетам о достижении целевых показателей эффективности реализации инвестиционных проектов по состоянию на 30 июня 2019 года выполнены плановые значения показателей, установленные до 31 декабря 2020 года, управляющими компаниями: АО «Корпорация развития Калужской области», ООО «Бизнес-Сервис», АО «Корпорация развития Ульяновской области». В этой связи представляется возможным завышение плановых значений показателей и (или) недостаточно обоснованные и рассчитанные значения.

По состоянию на 1 сентября 2019 года в срок, установленный пунктом 3.1.7 договора (каждое полугодие в срок, не позднее 25-го числа месяца, следующего за отчетным полугодием), отчеты по АО «Дирекция по развитию промышленных зон», ООО «Индастриал Платформ Групп Клима», ООО «Капитал-Энерго» в Минпромторге России отсутствуют.

Срок завершения инвестиционных проектов, установленный исходя из срока реализации ГП-16, – 2020 год.

Следует отметить, что с начала реализации указанного механизма объемы бюджетных ассигнований формировались на поддержку действующих договоров на предоставление субсидии, при этом новые договоры, в рамках которых предусматривалась бы реализация инвестиционных проектов, не заключались. Согласно Правилам № 831 субсидии предоставляются на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на реализацию инвестиционных проектов в кредитных организациях только в 2013–2016 годах.

Общий объем иных межбюджетных трансфертов в соответствии с Правилами № 15 за период с 2016 года по 1 сентября 2019 года составил 9 165,4 млн рублей.

В целом 9 субъектам Российской Федерации возмещены затраты по созданию, модернизации и (или) реконструкции объектов инфраструктуры 11 индустриальных парков и 1 технопарка.

Основной специализацией резидентов в индустриальных (промышленных) парках является машиностроение. Меньше распространены индустриальные парки, чьи резиденты специализируются на пищевой промышленности, строительстве, химической промышленности. Удельный вес таких направлений, как металлургия,

нефтегазовая промышленность, фармацевтика и медицинские технологии, в отраслевой структуре промышленности резидентов индустриальных (промышленных) парков, не превышает 1–2 % по каждому направлению.

В 40 % индустриальных парков выделить конкретный отраслевой профиль деятельности и специализацию резидентов крайне сложно. В указанной группе индустриальных парков структура промышленности является широко диверсифицированной.

Сведения об объемах бюджетных ассигнований на развитие индустриальных (промышленных) парков, промышленных кластеров, предусмотренных проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», приведены в таблице:

(млн руб.)

| Нормативные правовые акты | Целевые статьи расходов | 2020 г. | 2021 г. | 2022 г. |
|---------------------------|-------------------------|---------|---------|---------|
| Правила № 15 | 16 7 01 54770 | 9 677,8 | 8 517,2 | 8 869,4 |
| Правила № 41* | 16 7 01 68641 | 845,0 | 88,0 | - |
| Правила № 831 | 16 7 01 60670 | 150,0 | 150,0 | 150,0 |

* Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2016 г. № 41 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий участникам промышленных кластеров на возмещение части затрат при реализации совместных проектов по производству промышленной продукции кластера в целях импортозамещения».

В ГП-16 определены целевые показатели эффективности реализации подпрограммы «Развитие промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности». Основные показатели эффективности представлены в таблице:

| Показатель (индикатор) | 2018 г. | | |
|---|---------|---------|-------|
| | план | факт | % |
| «Количество предприятий, осуществляющих деятельность в индустриальных (промышленных) парках», ед. | 2635 | 2725 | 103,4 |
| «Количество предприятий, осуществляющих деятельность в промышленных технопарках», ед. | 3209 | 3258 | 101,5 |
| «Количество индустриальных (промышленных) парков», ед. | 130 | 130 | 100,0 |
| «Количество промышленных технопарков», ед. | 54 | 53 | 98,1 |
| «Количество промышленных кластеров», ед. | 55 | 65 | 118,2 |
| «Объем инвестиций в проектирование и строительство объектов промышленной инфраструктуры индустриальных (промышленных) парков», млн руб. | 31583 | 38074,4 | 120,6 |

| Показатель (индикатор) | 2018 г. | | |
|--|---------|---------|-------|
| | план | факт | % |
| «Объем инвестиций в проектирование и строительство объектов промышленной инфраструктуры промышленных технопарков», млн руб. | 392,3 | 2101,1 | 535,6 |
| «Объем внебюджетных инвестиций на реализацию совместных проектов участников промышленных кластеров», млн руб. | 21604,1 | 24912,7 | 115,3 |
| «Количество высокопроизводительных рабочих мест на предприятиях, осуществляющих деятельность в индустриальных (промышленных) парках», тыс. ед. | 165,9 | 162,4 | 97,9 |
| «Количество высокопроизводительных рабочих мест на предприятиях, осуществляющих деятельность в промышленных технопарках», тыс. ед. | 28,9 | 28,2 | 97,6 |
| «Количество высокопроизводительных рабочих мест на предприятиях, осуществляющих деятельность в промышленных кластерах», тыс. ед. | 91 | 89,8 | 98,7 |
| «Налоговые и таможенные платежи предприятий, осуществляющих деятельность в индустриальных (промышленных) парках, в федеральный бюджет», млн руб. | 87719,7 | 63315,9 | 72,7 |
| «Налоговые и таможенные платежи предприятий, осуществляющих деятельность в промышленных технопарках, в федеральный бюджет», млн руб. | 1533,4 | 6117 | 398,9 |
| «Налоговые и таможенные платежи предприятий, осуществляющих деятельность в промышленных кластерах, в федеральный бюджет», млн руб. | 32514,7 | 32004,4 | 98,4 |

Таким образом, плановое значение показателя «Количество промышленных технопарков» по итогам 2018 года не достигнуто, степень выполнения – 98,1%.

Не достигнуты также показатели «Количество высокопроизводительных рабочих мест на предприятиях, осуществляющих деятельность в промышленных технопарках» и «Количество в индустриальных (промышленных) парках», степень выполнения – 97,6 и 97,9% соответственно.

Наиболее низкий процент выполнения демонстрирует значение показателя (индикатора) «Налоговые и таможенные платежи предприятий, осуществляющих деятельность в индустриальных (промышленных) парках, в федеральный бюджет» – 72,7%, при этом степень выполнения показателя за 2017 год – 65,5%.

Плановые показатели в части количества резидентов, осуществляющих свою деятельность в индустриальных (промышленных) парках и в промышленных технопарках, перевыполнены.

Следует отметить, что на период 2016–2019 годов Минпромторгом России бюджетные ассигнования также предусматривались на предоставление субсидий российским предприятиям радиоэлектронной промышленности на компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях

на цели реализации проектов по созданию инфраструктуры отрасли, в том числе кластеров в сфере радиоэлектроники в рамках основного мероприятия «Государственная поддержка создания производственной базы» подпрограмм «Развитие производства телекоммуникационного оборудования», «Развитие производства вычислительной техники», «Развитие производства специального технологического оборудования» и «Развитие производства систем интеллектуального управления» государственной программы Российской Федерации «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» (далее – ГП-19), вместе с тем кассовое исполнение расходов в 2016–2018 годах и на 1 сентября 2019 года не осуществлялось.

По информации Минпромторга России, неисполнение расходов на предоставление указанных субсидий обусловлено их заявительным характером.

С учетом возникающих сложностей с привлечением кредитных ресурсов в кредитных организациях на цели реализации проектов по созданию инфраструктуры отрасли выявлено отсутствие значительного спроса на компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на цели реализации указанных проектов. Также неисполнение Минпромторгом России расходов на предоставление субсидии российским предприятиям радиоэлектронной промышленности обусловлено возможностью получения организациями отрасли займов по сниженным процентным ставкам в рамках программ льготного кредитования ФГАУ «Российский фонд технологического развития».

Вместе с тем ежегодное планирование Минпромторгом России указанных расходов и их неисполнение свидетельствует о недостаточном уровне планирования мероприятий ГП-19.

7.3.2. Провести анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по установлению мер стимулирования деятельности в сфере промышленности в части индустриальных (промышленных) парков, включенных в реестр индустриальных (промышленных) парков

Статьей 7 Федерального закона № 488-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере промышленной политики относится в том числе принятие законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, осуществляемые за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Во исполнение указанного положения в субъектах Российской Федерации приняты законы и иные нормативные правовые акты в сфере реализации промышленной политики, в которых содержатся положения о распределении полномочий между органами государственной власти субъекта Российской Федерации и общие положения о мерах стимулирования деятельности в сфере промышленности в субъекте Российской Федерации.

Так, государственная поддержка инвестиционной деятельности в Самарской области осуществляется в соответствии с законами Самарской области от 16 марта 2006 г. № 19-ГД «Об инвестициях и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Самарской области» и от 9 ноября 2005 г. № 198-ГД «О государственной поддержке инновационной деятельности на территории Самарской области».

В рамках государственной программы Самарской области «Создание благоприятных условий для инвестиционной и инновационной деятельности в Самарской области» на 2014–2030 годы», утвержденной постановлением правительства Самарской области от 14 ноября 2013 г. № 622, предусмотрена государственная поддержка инвесторам в форме субсидий и бюджетных инвестиций в целях возмещения понесенных ими затрат:

- на создание и развитие инфраструктуры промышленных площадок и индустриальных парков;
- на расширение инфраструктуры индустриального парка «Преображенка» для формирования точек подключения к инженерной и транспортной инфраструктуре существующих и потенциальных резидентов парка и создания возможности дальнейшего развития в условиях отсутствия ограничений в области инженерных коммуникаций;
- на создание и развитие инфраструктуры индустриальных (промышленных) парков.

Процесс создания парков регламентируется постановлением правительства Самарской области от 24 ноября 2016 г. № 673 «О мерах, направленных на создание и развитие индустриальных (промышленных) парков на территории Самарской области» и распоряжением правительства Самарской области от 17 ноября 2014 г. № 868-р «Об утверждении Концепции создания индустриальных парков на территории Самарской области».

В целях стимулирования деятельности в сфере промышленности субъектами Российской Федерации предусмотрено предоставление различных видов субсидий.

Так, Самарская область за счет средств областного бюджета предоставляет субсидии:

- юридическим лицам – промышленным организациям – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения части затрат, связанных с модернизацией и техническим перевооружением;
- юридическим лицам – промышленным организациям – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат, связанных с выполнением научно-исследовательских работ, опытно-конструкторских работ, в том числе с испытанием опытных образцов;
- юридическим лицам – промышленным организациям – производителям товаров, работ, услуг в целях возмещения затрат, связанных с проведением сертификации продукции, работ и услуг, а также комплекса аудитов, направленных на повышение конкурентоспособности и обеспечение промышленной и экологической безопасности;
- юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) на организацию деятельности, направленной на повышение

производительности труда на предприятиях Самарской области и реализацию региональной составляющей национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости»⁷¹.

Субсидии резидентам предоставляются в соответствии с законом Воронежской области от 7 июля 2006 г. № 67-ОЗ «О государственной (областной) поддержке инвестиционной деятельности на территории Воронежской области» и постановлением правительства Воронежской области от 5 октября 2018 г. № 870 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из областного бюджета организациям, реализующим особо значимые инвестиционные проекты, на 2018–2020 годы».

Республикой Башкортостан предусмотрены субсидии на возмещение части затрат организациям легкой промышленности на закупку сырья и материалов и субъектам малого и среднего предпринимательства на приобретение новой лесозаготовительной, лесохозяйственной, лесопожарной и лесовозной техники в соответствии с постановлениями Правительства Республики Башкортостан от 23 апреля 2019 г. № 239 «Об утверждении Порядка предоставления субсидии из бюджета Республики Башкортостан на возмещение организациям, осуществляющим деятельность в текстильном и швейном производствах, производстве кожи и изделий из кожи на территории Республики Башкортостан, части затрат на закуп сырья и материалов» и от 29 октября 2018 г. № 512 «Об утверждении Порядка предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан на возмещение субъектам малого и среднего предпринимательства части затрат на приобретение новой лесозаготовительной, лесохозяйственной, лесопожарной и лесовозной техники» соответственно.

Кроме того, в 2019 году постановлениями Правительства Республики Башкортостан от 11 июня 2019 г. № 335 и от 1 апреля 2019 г. № 188 утверждены порядки предоставления субсидий из бюджета Республики Башкортостан управляющим компаниям индустриальных (промышленных) парков для финансового обеспечения затрат на создание, модернизацию и (или) реконструкцию объектов индустриальных парков, и на возмещение части затрат на создание, реконструкцию, модернизацию объектов капитального строительства инженерной и транспортной инфраструктур, являющихся неотъемлемой частью инвестиционного проекта, субъектам инвестиционной деятельности, реализующим приоритетные инвестиционные проекты Республики Башкортостан.

Одной из основных мер стимулирования деятельности, в том числе реализующих свои проекты на территории индустриальных (промышленных) парков, является льготное налогообложение.

Так, в соответствии с законом Самарской области от 25 ноября 2003 г. № 98-ГД «О налоге на имущество организаций на территории Самарской области» инвесторы, реализующие инвестиционные проекты на день обращения инвестора в налоговые органы по приоритетным видам экономической деятельности на территории

71. Паспорт национального проекта (программы) «Производительность труда и поддержка занятости» утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 24 декабря 2018 г. № 16.

Самарской области, освобождаются от уплаты налога на имущество организаций (инвестиционный проект стоимостью до 100 млн рублей (включительно) на срок 2 года, от 100 млн рублей до 500 млн рублей (включительно) – на 4 года, от 500 млн рублей и выше – на 5 лет), а ставка по налогу на прибыль, получаемой от реализации проекта и зачисляемой в областной бюджет, снижена до 13,5 %, при условии стоимости инвестиционного проекта от 100 млн рублей и более⁷².

В соответствии с законом Воронежской области от 27 ноября 2003 г. № 62-ОЗ «О налоге на имущество организаций» управляющая компания индустриального парка «Масловский» (АО «ВИНКО») освобождена от уплаты налога на имущество как организация, осуществляющая управление и содержание инфраструктурных объектов, расположенных на территориях индустриальных (промышленных) парков. Кроме того, в соответствии с законом Воронежской области от 10 июня 2014 г. № 91-ОЗ «О ставках налога на прибыль организаций, налога на имущество организаций для инвесторов, реализующих особо значимые инвестиционные проекты на территории Воронежской области» предоставлены налоговые льготы резидентам индустриальных (промышленных) парков.

Законами Липецкой области от 29 мая 2008 г. № 151-ОЗ «О применении пониженной налоговой ставки налога на прибыль организаций, подлежащей зачислению в областной бюджет», от 27 ноября 2003 г. № 80-ОЗ «О налоге на имущество организаций в Липецкой области», от 25 ноября 2002 г. № 20-ОЗ «О транспортном налоге в Липецкой области» налоговые ставки для управляющих компаний и резидентов индустриальных (промышленных) парков снижены. Аналогичные налоговые льготы предоставлены в Республике Татарстан, Калужской и Челябинской областях.

В части предоставления инвесторам льгот при получении права собственности на земельный участок в границах территорий индустриальных парков, создаваемых по инициативе правительства Самарской области, постановлением правительства Самарской области от 30 сентября 2015 г. № 618 «Об утверждении Порядка определения цены земельных участков, находящихся в собственности Самарской области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, при заключении договора купли-продажи земельного участка без проведения торгов и о признании утратившими силу отдельных постановлений правительства Самарской области» определен механизм определения выкупной цены вышеуказанных земельных участков, который предусматривает цену в размере 5 % от кадастровой стоимости земельных участков в границах территорий индустриальных парков.

Указанные субъекты Российской Федерации используют комплексный подход по предоставлению льгот по 3–4 видам налогов, что положительно влияет на динамику привлечения новых инвестиционных проектов.

72. Закон Самарской области от 7 ноября 2005 г. № 187-ГД «О пониженных ставках налога на прибыль организаций, зачисляемого в областной бюджет».

7.4. Анализ мероприятий, проводимых Минэкономразвития России, направленных на снижение зависимости монопрофильных муниципальных образований (моногородов) от деятельности градообразующих предприятий

7.4.1. Анализ эффективности реализации мероприятий по развитию монопрофильных муниципальных образований (моногородов)

Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р (далее – Перечень моногородов).

По состоянию на 1 января 2019 года в Перечень моногородов⁷³ было включено 319 населенных пунктов, из которых 100 отнесены к категории с наиболее сложным социально-экономическим положением, в 148 имеются риски ухудшения их социально-экономического положения, в 71 – стабильная социально-экономическая ситуация.

Счетная палата Российской Федерации по результатам проведенных контрольных и экспертно-аналитических мероприятий неоднократно отмечала, что критерии отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам), утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 709, не учитывают разнообразие специализации и региональные условия моногородов, а также потенциал их возможного развития.

По оценке Минэкономразвития России⁷⁴, уже в начале 2018 года 107 городов не соответствовали критериям монопрофильных муниципальных образований (по численности населения, по доле занятых на градообразующих организациях). Большинство из них потеряло признаки монопрофильности в связи с уменьшением численности работающих на градообразующих предприятиях, оттоком населения и сжатием населенного пункта.

Перечень моногородов на сегодняшний день не актуален с точки зрения целесообразности предоставления государственной поддержки и результативности использования бюджетных средств.

Официально государственные меры поддержки монопрофильных муниципальных образований начали формироваться после Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 года, в котором отмечена необходимость нормализации ситуации в моногородах.

73. Перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р (в редакции распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 мая 2016 г. № 891-р).

74. Письмо Минэкономразвития России от 29 марта 2018 г. № 8116-СШ/Д14и.

В 2016 году Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам⁷⁵ в число 11 основных направлений стратегического развития включено направление «Моногорода» и 30 ноября 2016 года утвержден паспорт приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов»⁷⁶ (далее – Программа). Данная программа должна была обеспечить диверсифицированное и стабильное развитие монопрофильных территорий.

Несмотря на то, что Программа была рассчитана до 2025 года, на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам принято решение о ее досрочном завершении с 1 января 2019 года⁷⁷.

Мониторинг и оценка хода реализации Программы, проведенные Счетной палатой Российской Федерации⁷⁸, показали следующее.

Программа реализовывалась без учета стратегических национальных приоритетов Российской Федерации, установленных в документах стратегического планирования.

В частности, цель и мероприятия Программы не соответствовали принципу дифференцированного подхода к реализации мер государственной поддержки муниципальных образований в зависимости от их социально-экономических и географических особенностей, установленному Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года. Меры государственной поддержки монопрофильных территорий не носили системного характера и не решили задачу по стабилизации социально-экономической ситуации в моногородах, отсутствовали четкие представления о предпочтительных мерах для тех или иных муниципальных образований, исходя из их реального социально-экономического положения и перспектив развития.

Финансирование Программы было осуществлено за счет предоставленной из федерального бюджета субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» в сумме 17,8 млрд рублей.

В соответствии с итоговым отчетом о ходе реализации Программы за 2016–2018 годы, подготовленным Минэкономразвития России, достигнутые значения отдельных показателей эффективности значительно превысили плановые.

Так, по данным Минэкономразвития России⁷⁹, в рамках Программы создано 406,5 тыс. рабочих мест при плане 230 тыс. рабочих мест. Объем привлеченных инвестиций составил около 1,8 трлн рублей, что более, чем в 10 раз превышает плановое значение.

75. Протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 13 июля 2016 г. № 1.

76. Протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 30 ноября 2016 г. № 11.

77. Протокол заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 3 декабря 2018 г. № 14.

78. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг и оценка хода реализации приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 26 марта 2019 г. № 12К (1308).

79. Письмо Минэкономразвития России от 19 февраля 2019 г. № 4344-СШ/Д14и.

В то же время данные о социально-экономическом положении муниципальных образований, размещенные в государственной автоматизированной информационной системе «Управление» исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, свидетельствуют о сохранении в них кризисных явлений в значительной степени.

За период действия Программы (с 2016 по 2018 год) общая численность населения моногородов в целом сократилась на 38,6 тыс. человек и на 1 января 2019 года составила 13 469,36 тыс. человек.

В ряде случаев имел место значительный отток населения (г. Сатка Челябинской области, г. Воркута Республики Коми, г. Прокопьевск Кемеровской области, г. Тольятти Самарской области, г. Нижний Тагил Свердловской области, г. Магнитогорск Челябинской области, г. Анжеро-Судженск Кемеровской области, г. Златоуст Свердловской области).

В целом численность трудоспособного населения в моногородах на 1 января 2019 года сократилась по сравнению с 1 января 2016 года на 353,6 тыс. человек и составила 7 329,7 тыс. человек. При этом покидают моногорода наиболее квалифицированные кадры – бывшие работники градообразующих предприятий.

В 2018 году среднемесячная номинальная заработная плата работников организаций в 271 моногороде зафиксирована на уровне ниже среднероссийского показателя. На 1 января 2019 года в 182 моногородах уровень регистрируемой безработицы превышал среднероссийский показатель, в том числе в 27 населенных пунктах превышение составляло 3 и более раз.

По данным ФНС России, за период 2016–2018 годов на территориях моногородов снизилась предпринимательская активность.

Так, количество ликвидированных юридических лиц в период с 2016 по 2018 год превысило количество зарегистрированных юридических лиц на 28,1 тыс. единиц, или на 52,2 %.

Количество зарегистрированных индивидуальных предпринимателей в указанный период превысило количество ликвидированных индивидуальных предпринимателей на 2,2 тыс. единиц, или на 1,2 %.

По-прежнему большая часть жителей моногородов оценивает ситуацию в своем населенном пункте как «возможны ухудшения» и «кризисное».

7.4.2. Анализ предоставленных льгот и преференций в части уплаты налогов на территориях моногородов

В зависимости от рисков ухудшения социально-экономического положения моногорода подразделены на три категории⁸⁰.

Всего за период 2014–2018 годов от налогоплательщиков, зарегистрированных на территории моногородов, поступило в консолидированный бюджет Российской Федерации 3 740,4 млрд рублей⁸¹ налогов, сборов и иных обязательных платежей (за исключением страховых взносов в государственные внебюджетные фонды)⁸².

В общем объеме поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей (за исключением страховых взносов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации) в разрезе категорий моногородов в период 2014–2018 годов:

- 1 655 млрд рублей, или 44,2 % от объема налоговых поступлений, приходится на муниципальные образования со стабильной социально-экономической ситуацией;
- 1 133,8 млрд рублей (30,3 %) – на муниципальные образования, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения;
- 951,6 млрд рублей (25,4 %) – на муниципальные образования с наиболее сложным социально-экономическим положением.

В том числе за период 2016–2018 годов от налогоплательщиков, зарегистрированных на территории моногородов, поступило в консолидированный бюджет Российской Федерации 2 499,3 млрд рублей налогов, сборов и иных обязательных платежей (за исключением страховых взносов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации).

В общем объеме поступлений налогов, сборов и иных обязательных платежей (за исключением страховых взносов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации) в разрезе категорий моногородов в период 2016–2018 годов:

- 1 100,3 млрд рублей, или 44 % от объема налоговых поступлений, приходится на муниципальные образования со стабильной социально-экономической ситуацией;
- 766,2 млрд рублей (30,7 %) – на муниципальные образования, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения;
- 632,9 млрд рублей (25,3 %) – на муниципальные образования с наиболее сложным социально-экономическим положением.

80. Разделение монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения на категории установлено постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 709 «О критериях отнесения муниципальных образований Российской Федерации к монопрофильным (моногородам) и категориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения».

81. По данным ФНС России (письмо от 7 февраля 2019 г. № БА-18-1/91@).

82. Администрирование страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование в государственные внебюджетные фонды передано налоговым органам с 1 января 2017 года.

(млн руб.)

| Показатель | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | Всего за период с 2014-2018 гг. | Всего за период 2016-2018 гг. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------------------|-------------------------------|
| Моногорода, всего | | | | | | | |
| Поступило налогов, сборов и иных обязательных платежей всего | 572 735 | 668 319 | 717 656 | 835 251 | 946 410 | 3 740 371 | 2 499 317 |
| в том числе | | | | | | | |
| + / - | | 95 583 | 49 337 | 117 596 | 111 159 | | |
| + / -, % | | 17 | 7 | 16 | 13 | | |
| Моногорода 1 категории (МО моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением) | | | | | | | |
| Поступило налогов, сборов и иных обязательных платежей всего | 147 921 | 170 795 | 191 621 | 199 439 | 241 795 | 951 571 | 632 855 |
| в том числе | | | | | | | |
| удельный вес, % | 25,8 | 25,6 | 26,7 | 23,9 | 25,5 | 25,4 | 25,3 |
| + / - | | 22 873 | 20 826 | 7 819 | 42 356 | | |
| + / -, % | | 15 | 12 | 4 | 21 | | |
| Моногорода 2 категории (МО, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения) | | | | | | | |
| Поступило налогов, сборов и иных обязательных платежей всего | 172 657 | 194 978 | 212 530 | 272 331 | 281 346 | 1 133 842 | 766 206 |
| в том числе | | | | | | | |
| удельный вес, % | 30,1 | 29,2 | 29,6 | 32,6 | 29,7 | 30,3 | 30,7 |
| + / - | | 22 321 | 17 551 | 59 801 | 9 015 | | |
| + / -, % | | 13 | 9 | 28 | 3 | | |

| Показатель | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | Всего за период с 2014–2018 гг. | Всего за период 2016–2018 гг. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------------------------------|-------------------------------|
| Моногорода 3 категории (МО со стабильной социально-экономической ситуацией) | | | | | | | |
| Поступило налогов, сборов и иных обязательных платежей всего | 252 157 | 302 546 | 313 506 | 363 481 | 423 269 | 1 654 959 | 1 100 256 |
| в том числе | | | | | | | |
| удельный вес, % | 44,0 | 45,3 | 43,7 | 43,5 | 44,7 | 44,2 | 44,0 |
| + / - | | 50 389 | 10 960 | 49 976 | 59 788 | | |
| + / -, % | | 20 | 4 | 16 | 16 | | |

Так, объем налоговых поступлений от предприятий, зарегистрированных на территориях моногородов, в период 2014–2018 годов возрос на 373,7 млрд рублей, или на 65,2 %, с 572,7 млрд рублей в 2014 году до 946,4 млрд рублей в 2018 году.

В том числе объем налоговых поступлений от предприятий, зарегистрированных на территориях моногородов, в период 2016–2018 годов возрос на 228,8 млрд рублей, или на 31,9 %, с 717,7 млрд рублей в 2016 году до 946,4 млрд рублей в 2018 году.

Наибольший прирост налоговых поступлений обеспечен по двум видам налога: налог на прибыль организаций (на 207,7 млрд рублей, или на 168,3 %, за период 2014–2018 годов и на 132,9 млрд рублей, или на 67,1 %, за период 2016–2018 годов) и налог на доходы физических лиц (на 60,3 млрд рублей, или на 29,4 %, за период 2014–2018 годов и на 42,7 млрд рублей, или на 19,2 %, за период 2016–2018 годов). При этом удельный вес налога на прибыль организаций в общем объеме поступлений увеличен с 22 % в 2014 году (28 % – в 2016 году) до 35 % в 2018 году.

Основной прирост обеспечен в моногородах, относящихся к монопрофильным муниципальным образованиям Российской Федерации со стабильной социально-экономической ситуацией (категория 3) – 171,1 млрд рублей, или 45,8 % прироста налоговых поступлений в период 2014–2018 годов, и на 109,8 млрд рублей, или на 47,9 % прироста налоговых поступлений в период 2016–2018 годов.

Предприятия в составе моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением (категория 1) обеспечили прирост налоговых поступлений на 93,9 млрд рублей, или на 25,1 %, в период 2014–2018 годов и на 50,2 млрд рублей, или на 21,9 %, в период 2016–2018 годов. При этом от предприятий данной категории моногородов отмечается значительное снижение поступлений налога на добавленную стоимость в период 2014–2018 годов на 12,2 млрд рублей, или в 4,2 раза, в период 2016–2016 годов – на 23,7 млрд рублей, или в 7,4 раза.

Рост налоговых поступлений (за исключением страховых взносов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации) по моногородам в 2018 году относительно 2016 года отмечен в 249-ти моногородах (78,1 %) из 319 на 307,8 млрд рублей, или в 1,5 раза (с 717,7 млрд рублей в 2016 году до 946,4 млрд рублей в 2018 году).

Более половины роста (62,3 %) обеспечено в 30 моногородах, по которым поступления за указанный период выросли на 191,8 млрд рублей, или в 1,7 раза. По остальным 236 моногородам поступления составили 116,1 млрд рублей, или 37,7 % от общего прироста поступлений.

(млн руб.)

| Субъект Российской Федерации / монопрофильное муниципальное образование | Категория | Наличие ТОСЭР | Поступило налогов, сборов и иных обязательных платежей, всего | | | | | Отклонение 2018 г. к 2014 г., + / - | | Отклонение 2018 г. к 2016 г., + / - | |
|---|-----------|---------------|---|---------|---------|---------|---------|-------------------------------------|-------|-------------------------------------|-------|
| | | | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | + / - | % | + / - | % |
| Всего по монопрофильным образованиям (моногородам), имеющим тенденцию к росту налоговых поступлений | | | 487 504 | 562 287 | 581 518 | 740 130 | 889 334 | 401 830 | 82,4 | 307 816 | 52,9 |
| 13 крупнейших | | | 257 691 | 290 715 | 293 189 | 391 267 | 484 947 | 227 255 | 88,2 | 191 757 | 65,4 |
| Удельный вес, % | | | 52,9 | 51,7 | 50,4 | 52,9 | 54,5 | 56,6 | | 62,3 | |
| Городской округ город Нижний Тагил (Свердловская область) | 3 | | 17 543 | 15 223 | 13 439 | 20 251 | 40 060 | 22 517 | 128,4 | 26 622 | 198,1 |
| Городской округ Тольятти (Самарская область) | 1 | 1 | 37 693 | 39 322 | 38 070 | 47 936 | 62 742 | 25 049 | 66,5 | 24 672 | 64,8 |
| Городской округ город Набережные Челны (Республика Татарстан) | 1 | 1 | 30 567 | 31 712 | 36 000 | 51 901 | 59 727 | 29 159 | 95,4 | 23 727 | 65,9 |
| Городской округ город Норильск (Красноярский край) | 3 | | 47 440 | 53 896 | 53 798 | 63 487 | 76 330 | 28 890 | 60,9 | 22 532 | 41,9 |
| Городской округ город Новокузнецк (Кемеровская область) | 3 | 3 | 20 384 | 20 211 | 17 768 | 28 278 | 32 577 | 12 193 | 59,8 | 14 809 | 83,4 |
| Магнитогорский городской округ (Челябинская область) | 3 | | 30 921 | 45 150 | 49 926 | 53 980 | 64 395 | 33 474 | 108,3 | 14 469 | 29,0 |

| Субъект Российской Федерации / монопрофильное муниципальное образование | Категория | Наличие ТОСЭР | Поступило налогов, сборов и иных обязательных платежей, всего | | | | | Отклонение 2018 г. к 2014 г., + / - | | Отклонение 2018 г. к 2016 г., + / - | |
|---|-----------|---------------|---|---------|---------|---------|---------|-------------------------------------|-------|-------------------------------------|--------|
| | | | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | + / - | % | + / - | % |
| Городской округ город Междуреченск (Кемеровская область) | 2 | | 10 290 | 13 363 | 13 541 | 24 251 | 26 200 | 15 910 | 154,6 | 12 658 | 93,5 |
| Городской округ Железногорск (Курская область) | 2 | | 11 605 | 11 768 | 9 842 | 18 209 | 21 105 | 9 501 | 81,9 | 11 263 | 114,4 |
| Городской округ город Северодвинск (Архангельская область) | 3 | | 13 482 | 23 024 | 9 135 | 20 257 | 18 334 | 4 853 | 36,0 | 9 199 | 100,7 |
| Городской округ город Череповец (Вологодская область) | 1 | 1 | 19 801 | 19 546 | 19 426 | 21 570 | 28 618 | 8 817 | 44,5 | 9 192 | 47,3 |
| Городской округ Верхняя Пышма (Свердловская область) | 2 | | 1 386 | 153 | -3 259 | 5 467 | 5 352 | 3 966 | 286,2 | 8 611 | -264,2 |
| Городское поселение город Мирный (Республика Саха (Якутия)) | 3 | | 12 059 | 11 915 | 30 218 | 26 058 | 38 574 | 26 515 | 219,9 | 8 356 | 27,7 |
| Озерский городской округ (Челябинская область) | 3 | 3 | 4 520 | 5 434 | 5 285 | 9 621 | 10 933 | 6 413 | 141,9 | 5 647 | 106,8 |

Вместе с тем в 70-ти моногородах (21,9 %) из 319 отмечено снижение налоговых поступлений в 2018 году относительно 2016 года на 79,1 млрд рублей, или в 2,4 раза.

Из 70-ти моногородов основное снижение (на 59,7 млрд рублей с 47 млрд рублей в 2016 году до «минус» 12,8 млрд рублей в 2018 году, что составило 75,6 % от общего объема снижения) приходится на пять моногородов: городское поселение город Нижнекамск (Республика Татарстан), городской округ город Свободный (Амурская область), городской округ город Кировск с подведомственной территорией (Мурманская область), Арсеньевский городской округ (Приморский край) и городской округ город Мончегорск (Мурманская область).

Информация о поступлениях налогов, сборов и иных обязательных платежей, в связи с получением статуса резидента ТОСЭР, созданного на территории моногорода, за период 2016–2018 годов (без учета страховых взносов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации) в разрезе субъектов Российской Федерации представлена в таблице:

| Показатель | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. | Всего за период 2014–2018 гг. | Всего за период 2016–2018 гг. |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|-------------------------------|-------------------------------|
| Поступило налогов, сборов и иных обязательных платежей, всего в том числе | 572 735 | 668 319 | 717 656 | 835 251 | 946 410 | 3 740 371 | 2 499 317 |
| градообразующие предприятия и резиденты ТОСЭР на территории моногородов | 205 871 | 273 471 | 294 615 | 356 846 | 356 697 | 1 487 500 | 1 008 158 |
| удельный вес, % | 35,9 | 40,9 | 41,1 | 42,7 | 37,7 | 39,8 | 40,3 |
| из них | | | | | | | |
| градообразующие предприятия | 205 884 | 274 031 | 294 907 | 356 473 | 355 158 | 1 486 453 | 1 006 538 |
| удельный вес, % | 100,0 | 100,2 | 100,1 | 99,9 | 99,6 | 99,9 | 99,8 |
| резиденты ТОСЭР | -12 | -560 | -292 | 373 | 1 539 | 1 048 | 1 620 |
| удельный вес, % | 0,0 | -0,2 | -0,1 | 0,1 | 0,4 | 0,1 | 0,2 |

По данным ФНС России⁸³, совокупная задолженность по налоговым платежам по моногородам (без учета страховых взносов на обязательное социальное страхование, зачисляемых в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации) по состоянию на 1 января 2019 года составила 81,7 млрд рублей и увеличилась по сравнению с 1 января 2015 года на 10,3 млрд рублей, или 14,4 %.

Так, совокупная задолженность градообразующих предприятий (без учета страховых взносов на обязательное социальное страхование, зачисляемых в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации) по состоянию на 1 января 2019 года составила 10,1 млрд рублей и увеличилась по сравнению с 1 января 2015 года на 4,1 млрд рублей, или на 69,4 %.

Удельный вес задолженности градообразующих предприятий в составе совокупной задолженности за период 2014–2018 годов увеличился с 8,4 до 12,4 %.

Совокупная задолженность (без учета страховых взносов на обязательное социальное страхование, зачисляемых в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации) за период реализации Программы с 1 января 2017 года по 1 января 2019 года увеличилась на 4,2 млрд рублей, или на 5,4 %.

Совокупная задолженность градообразующих предприятий увеличилась по сравнению с 1 января 2017 года на 2,48 млрд рублей, или на 32,4 %, удельный вес задолженности градообразующих предприятий в составе совокупной задолженности увеличился с 9,9 до 12,4 %.

83. По данным ФНС России (от 26 марта 2019 г. № БА-4-1/5401@).

По состоянию на 1 января 2019 года из 150 градообразующих организаций с суммой задолженности 10,1 млрд рублей 49 организаций являются банкротами с задолженностью 6,3 млрд рублей.

(млн руб.)

| Показатель | На начало года | | | Отклонение + / -, % | | Отклонение + / -, % | |
|---|----------------|----------|----------|------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|
| | 2015 г. | 2017 г. | 2019 г. | 2019 г. к 2015 г. | 2019 г. к 2017 г. | 2019 г. к 2015 г. | 2019 г. к 2017 г. |
| Задолженность по налогам, сборам и иным обязательным платежам (без учета ЕСН и страховых взносов на обязательное социальное страхование, зачисляемых в государственные внебюджетные фонды), всего | 71 428,3 | 77 516,7 | 81 730,4 | 10 302,1 | 4 213,7 | 14,4 | 5,4 |
| в том числе | | | | | | | |
| градообразующие | 5 970,4 | 7 637,4 | 10 114,3 | 4 143,9 | 2 476,8 | 69,4 | 32,4 |
| удельный вес, % | 8,4 | 9,9 | 12,4 | | | | |
| Налог на прибыль организаций | 9 424,3 | 7 438,5 | 8 110,8 | -1 313,4 | 672,3 | -13,9 | 9,0 |
| в том числе | | | | | | | |
| в федеральный бюджет | 1 025,2 | 732,8 | 881,5 | -143,7 | 148,7 | -14,0 | 20,3 |
| Налог на добавленную стоимость | 29 440,0 | 33 997,6 | 36 958,1 | 7 518,0 | 2 960,5 | 25,5 | 8,7 |
| НДПИ | 1 441,7 | 1 143,4 | 1 056,1 | -385,6 | -87,3 | -26,7 | -7,6 |
| Налог на доходы физических лиц | 6 338,4 | 8 472,9 | 9 183,2 | 2 844,8 | 710,3 | 44,9 | 8,4 |
| Специальные налоговые режимы, всего | 2 972,1 | 3 351,6 | 2 891,5 | -80,6 | -460,1 | -2,7 | -13,7 |
| в том числе | | | | | | | |
| ЕСХН | 11,3 | 12,5 | 27,6 | 16,3 | 15,1 | 144,0 | 120,8 |
| земельный налог | 2 342,0 | 3 159,0 | 3 568,7 | 1 226,7 | 409,6 | 52,4 | 13,0 |
| налог на имущество юридических лиц | 3 176,6 | 3 774,8 | 5 295,8 | 2 119,2 | 1 521,0 | 66,7 | 40,3 |
| налог на имущество физических лиц | 1 445,5 | 2 267,1 | 2 434,0 | 988,6 | 166,9 | 68,4 | 7,4 |
| транспортный налог с физических лиц | 5 167,1 | 7 723,8 | 6 442,7 | 1 275,6 | -1 281,2 | 24,7 | -16,6 |
| транспортный налог с юридических лиц | 290,2 | 334,8 | 440,4 | 150,2 | 105,6 | 51,8 | 31,5 |

Прирост задолженности за период с 1 января 2017 года по 1 января 2019 года отмечен в 167 моногородах (52,4 %) на сумму 14,5 млрд рублей, или на 40,4 %.

7.5. Анализ применения преференциального режима свободного порта Владивосток в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»

7.5.1. Анализ целей, задач, мероприятий и показателей результативности, характеризующих создание и функционирование преференциального режима свободного порта Владивосток, а также финансово-экономического обоснования его создания

Преференциальный режим свободного порта Владивосток регулируется Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (далее – СПВ).

Целями создания СПВ являются:

- развитие международной торговли с государствами АТР;
- создание и развитие производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск в СПВ конкурентоспособной в государствах АТР продукции;
- ускорение социально-экономического развития территории СПВ и повышение уровня жизни населения, проживающего на территории Дальнего Востока.

По состоянию на 1 октября 2019 года преференциальный режим СПВ применяется на территории 22 муниципальных образований пяти субъектов Российской Федерации, входящих в ДФО.

В соответствии с пояснительной запиской к проекту федерального закона «О свободном порте Владивосток» предлагаемые указанным законопроектом меры государственной поддержки предпринимательской и иной деятельности направлены на создание более благоприятных, чем общеустановленные, условий их осуществления для привлечения инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры, создания и развития производств, основанных на новых технологиях, туризма, а также повышения качества жизни. Тем самым предусмотренный в законопроекте СПВ комплексный подход должен обеспечить резидентам СПВ лучшие (конкурентоспособные) условия ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности по отношению к аналогичным территориям, функционирующим в АТР.

Финансирование инфраструктуры СПВ предлагалось в основном осуществлять на условиях государственно-частного партнерства.

В финансово-экономическом обосновании к законопроекту СПВ приведена оценка экономических эффектов от его реализации. В частности, базовый расчет изменений показателей социально-экономического развития предусматривал к 2025 году:

- ВРП Приморского края с учетом создания СПВ – 1 402,1 млрд рублей (рост в 2,2 раза по сравнению с 2015 годом);
- прирост ВРП Приморского края при условии реализации проекта по созданию СПВ – на 766,2 млрд рублей;
- количество вновь созданных рабочих мест – 169 тыс. человек;
- инвестиции в основной капитал (млн рублей в текущих ценах) – рост в 2,5 раза;
- прирост ВРП ДФО при реализации проекта СПВ до 1970 млрд рублей (до 34 %);
- увеличение поступления налогов, сборов (пошлин), иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации в сумме 97 417,42 млн рублей (НДС, НДФЛ).

Счетной палатой Российской Федерации в заключении⁸⁴ на законопроект СПВ отмечалась недостаточная проработка его концепции.

Расчеты планируемых от принятия законопроекта СПВ социально-экономических эффектов приводились только для долгосрочного периода (для 2021 года, 2025 года и 2034 года). При этом сведения об исходных данных и их источниках, на основе которых рассчитывались планируемые в долгосрочном периоде социально-экономические эффекты, отсутствовали.

Как следствие, Счетной палатой Российской Федерации отмечались риски в объективности оценки Минвостокразвития России планируемых от принятия законопроекта СПВ социально-экономических эффектов в долгосрочном периоде.

Указывалось, что отсутствие расчетов макроэкономических последствий от реализации законопроекта СПВ в краткосрочном и среднесрочном периодах не позволит оценить эффективность предлагаемых к принятию решений, в том числе при формировании основных характеристик федерального бюджета.

Государственная политика в области социально-экономического развития ДФО, на территории которого действует преференциальный режим СПВ, реализуется в том числе посредством госпрограммы ДФО, при этом показатели социально-экономического развития, оцениваемые при подготовке законопроекта СПВ, в госпрограмме ДФО не отражены (прирост ВРП ДФО, увеличение поступлений налогов, сборов (пошлин), иных обязательных платежей в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта СПВ).

Также в госпрограмме ДФО не нашли отражение следующие цели создания СПВ, приведенные в Федеральном законе № 212-ФЗ:

- развитие международной торговли с государствами АТР;
- создание и развитие производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск в СПВ конкурентоспособной в государствах АТР продукции.

84. Заключение Счетной палаты Российской Федерации от 5 мая 2015 г. № ЗСП-103/13-04.

В подпрограмме 1 госпрограммы ДФО предусмотрен только один целевой показатель, характеризующий результаты функционирования режима СПВ, – «Количество созданных рабочих мест на территории свободного порта Владивосток».

Ожидаемый результат реализации подпрограммы к 2025 году создание на территории СПВ 28,6 тыс. рабочих мест. При этом отмечается, что указанный показатель в 5,9 раза меньше планируемого на этапе подготовки законопроекта СПВ.

Финансовое обеспечение создания (модернизации) на территории СПВ объектов транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной, социальной, инновационной и иных инфраструктур за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в госпрограмме ДФО не предусмотрено.

По информации, полученной по запросу Счетной палаты Российской Федерации от субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, наблюдается значительный объем недополученных доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в связи с созданием и функционированием режима СПВ.

Так, общий объем недополученных доходов бюджетов субъектов Российской Федерации, на территории которых функционирует режим СПВ, в 2017 году составил 445,3 млн рублей, в 2018 году – 857,9 млн рублей.

7.5.2. Анализ документов стратегического и территориального планирования на предмет отражения в них целей, задач, мероприятий и показателей результативности, характеризующих создание и функционирование режима свободного порта Владивосток

В посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года и от 3 декабря 2015 года Президент Российской Федерации предложил предоставить Владивостоку статус свободного порта с привлекательным, облегченным таможенным режимом, а затем – распространить льготный режим свободного порта Владивосток на ключевые гавани Дальнего Востока.

В документах стратегического планирования Российской Федерации, разработанных Правительством Российской Федерации в рамках целеполагания, количественные и качественные характеристики достижения целей, определенных Федеральным законом № 212-ФЗ, не отражены в полной мере.

Так, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года совершенствование механизмов государственной поддержки предпринимательской деятельности, установленных законодательством Российской Федерации о свободном порте Владивосток, определено в качестве одного из основных направлений опережающего социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в ДФО⁸⁵.

85. Раздел VI. Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Основные направления пространственного развития Российской Федерации.

При этом в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года отсутствуют характеристики вклада от применения режима СПВ в социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, входящих в ДФО.

Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года утверждена Правительством Российской Федерации в 2009 году и в дальнейшем не корректировалась, как следствие, не содержит положений о СПВ.

В соответствии с разделом 5.4.1 ОНДП меры по развитию Дальнего Востока как центра международного экономического сотрудничества со странами Юго-Восточной Азии и государствами АТЭС будут направлены на увеличение численности населения Дальнего Востока; повышение качества жизни населения до уровня, превышающего среднероссийский; повышение темпов роста ВРП Дальнего Востока до значений, сопоставимых с показателями динамично развивающихся стран АТР.

Основным инструментом реализации достижения приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития ДФО является госпрограмма ДФО.

Целью подпрограммы 1 «Создание условий для опережающего социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа» госпрограммы ДФО согласно ее паспорту является установление особых правовых режимов осуществления предпринимательской и иной деятельности в ДФО.

В рамках указанной подпрограммы в том числе предусматривается решение задачи развития свободного порта Владивосток.

Состав показателей госпрограммы ДФО не позволяет комплексно оценить эффективность решения задачи развития СПВ, поскольку не включает в себя показатели, характеризующие достижение целей, установленных Федеральным законом № 212-ФЗ.

Как следствие, не обеспечивается возможность осуществления объективной оценки достижения целей, поставленных Федеральным законом № 212-ФЗ.

Реализующиеся в рамках подпрограммы 1 мероприятия направлены преимущественно на привлечение инвестиций резидентами СПВ и создание рабочих мест. При этом комплексное решение задачи развития СПВ во взаимосвязке с целями Федерального закона № 212-ФЗ в госпрограмме ДФО не предусмотрено.

Так, основным направлением реализации основного мероприятия «Развитие свободного порта Владивосток» является обеспечение создания (модернизации) на территории СПВ объектов транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной, социальной, инновационной и иных инфраструктур за счет внебюджетных источников с применением механизмов государственно-частного партнерства⁸⁶.

86. Приложение № 3 к государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа».

Кроме того, финансирование указанного основного мероприятия за счет федерального бюджета не предусмотрено.

Результаты анализа стратегий социально-экономического развития субъектов ДФО, на территориях которых реализуется режим СПВ, показывают, что до 2018 года информация в части целей, задач и механизмов их реализации, связанных с применением режима СПВ в стратегиях или отсутствует или носит декларативный характер, без описания конкретных мероприятий и показателей.

В настоящее время стратегии социально-экономического развития актуализированы в части отражения в них положений о применении режима СПВ в четырех из пяти субъектов ДФО, на территориях которых применяется режим СПВ.

В действующих схемах территориального планирования Российской Федерации сведения о СПВ отсутствуют.

Схемы территориального планирования Приморского края⁸⁷, Камчатского края⁸⁸, Хабаровского края⁸⁹, Сахалинской области⁹⁰ и Чукотского автономного округа⁹¹ сведения о СПВ не содержат.

Учитывая изложенное, система документов стратегического планирования в настоящее время не учитывает в полной мере количественные и качественные характеристики достижения целей Федерального закона № 212-ФЗ. Как следствие, комплексный подход при планировании мероприятий в целях создания СПВ не обеспечен.

7.5.3. Анализ предоставленных льгот и преференций в части уплаты налогов и таможенных пошлин резидентами СПВ

В 2016 году 119 налогоплательщиков – резидентов СПВ было зарегистрировано на территории двух субъектов Российской Федерации, в 2018 году количество резидентов СПВ составило 1056 на территории пяти субъектов Российской Федерации, увеличение в 8,9 раза.

Следует отметить, что увеличение количества резидентов происходит как за счет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, изначально зарегистрированных на указанных территориях, так и за счет лиц, перерегистрированных с других территорий и впоследствии ставших резидентами.

87. Утверждена постановлением администрации Приморского края от 30 ноября 2009 г. № 323-па.

88. Утверждена постановлением правительства Камчатского края от 10 октября 2019 г. № 431-П.

89. Утверждена постановлением правительства Хабаровского края от 10 июля 2012 г. № 232-пр.

90. Утверждена постановлением правительства Сахалинской области от 27 июля 2012 г. № 377. В части СПВ содержит лишь описательные сведения, дублирующие положения Федерального закона № 212-ФЗ.

91. Утверждена постановлением правительства Чукотского автономного округа от 27 августа 2013 г. № 348.

Изменение количества резидентов происходит также, в связи с прекращением ими деятельности, а также утратой соответствующего статуса. Так, за проверяемый период 12 юридических лиц утратили статус резидента СПВ и четыре субъекта предпринимательской деятельности сняты с налогового учета, в том числе три юридических лица (в связи с исключением из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа, как недействующие юридические лица).

В 2018 году одно юридическое лицо-резидент находилось в стадии ликвидации, одно – в стадии банкротства.

Следует отметить, что преимущественно статус резидента СПВ имеют юридические лица. Количество индивидуальных предпринимателей, имеющих статус резидента СПВ, в абсолютных значениях является небольшим.

По информации, представленной ФНС России, резидентами СПВ за проверяемый период всего уплачено налогов 3 677 795 тыс. рублей (с учетом НДС, возмещенного из бюджета), сумма неуплаченных налогов составила 1 527 424 тыс. рублей.

Всего резидентам СПВ за 2016–2018 годы возмещено из бюджета НДС в сумме 8 960 167 тыс. рублей, которая значительно превышает общую сумму НДС, уплаченного в бюджет.

В 2018 году количество резидентов увеличилось по сравнению с 2016 годом почти в 9 раз, сумма полученного ими дохода – в 14 раз, при этом сумма уплаченного НДФЛ снизилась на 14,3 % (в 2016 году резиденты СПВ действовали только на территориях Хабаровского и Приморского краев).

Следует отметить, что НДФЛ в 2018 году увеличился в Камчатском крае на 19,4 %, Сахалинской области – на 62 %.

В Хабаровском крае НДФЛ в проверяемом периоде вырос с 55 тыс. рублей в 2015 году до 20 322 тыс. рублей в 2016 году (увеличение в 369,5 раза) и на 65,3 % в 2018 году (53 915 тыс. рублей).

Таким образом, снижение НДФЛ в 2018 году по сравнению с 2016 годом в целом по всем резидентам СПВ произошло в связи со снижением уплаченных сумм НДФЛ резидентами СПВ на территории Приморского края, которыми в 2017 году поступления НДФЛ снижены в 4,1 раза и увеличены в 2018 году только в 3,1 раза.

На всех территориях действия СПВ, за исключением Чукотского автономного округа, имеются убыточные резиденты – юридические лица. При этом количество убыточных резидентов, а также сумма полученных убытков в основном значительно увеличилась. На территории Хабаровского края количество убыточных резидентов СПВ составляет более половины от общего количества резидентов СПВ, осуществляющих деятельность на указанной территории.

Вместе с тем рост сумм и уплаченных, и неуплаченных налогов с учетом увеличения количества резидентов соответствующих территорий может также свидетельствовать о том, что налогоплательщики, осуществляющие деятельность до получения статуса

резидента, после получения указанного статуса получили право на соответствующие льготы в отношении этой же деятельности.

Так, из лиц, зарегистрированных и получивших статус резидента СПВ на одной и той же территории, и находящихся на общей системе налогообложения, 281 субъект предпринимательской деятельности зарегистрирован и получил статус резидента СПВ в разных периодах (то есть осуществляли деятельность до получения статуса резидента) и 288 субъектов предпринимательской деятельности были зарегистрированы и получили статус участника резидента СПВ в одном и том же периоде.

Также следует отметить, что согласно информации, представленной ФНС России, на территории всех субъектов Российской Федерации, за исключением Чукотского автономного округа и Хабаровского края, резиденты СПВ уплачивают налог на прибыль организаций, что свидетельствует о том, что указанные резиденты не выполняют условие применения пониженных налоговых ставок – доходы от деятельности, осуществляемой при исполнении соглашений, должны составлять не менее 90 % всех получаемых доходов.

Учитывая изложенное, целесообразно внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации и предоставить право применять пониженные ставки по налогу на прибыль организаций в отношении прибыли, полученной не от всей деятельности, предусмотренной соглашением на соответствующей территории, а в отношении прибыли, полученной только от реализации инвестиционных проектов, предусмотренных соглашениями об осуществлении деятельности на территории СПВ.

За период 2017–2018 годов на территорию СПВ было ввезено и помещено под таможенную процедуру свободной таможенной зоны 743,8 тонны импортных товаров, стоимостью 544 332,76 тыс. рублей. Общая сумма предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин, налогов составила 56 576,62 тыс. рублей.

Следует отметить, что наибольший объем товаров по весу и стоимости был ввезен в 2017 году и составил 471,6 тонны и 493 055,10 тыс. рублей соответственно, или 74,05 % от веса и 90,6 % от стоимости всех товаров, ввезенных на территорию СПВ. Сумма предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин, налогов составила 42 483,79 тыс. рублей.

В таблице представлены данные по объемам, стоимости товаров, ввезенных на территорию СПВ и помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, и суммам предоставленных льгот по уплате таможенных пошлин, налогов.

(тыс. руб.)

| | Вес нетто, кг | Стоимость товаров | Сумма льгот по уплате таможенной пошлины | Сумма льгот по уплате НДС | Сумма льгот по уплате таможенных пошлин, налогов | Доля в общем весе, % | Доля в общей стоимости, % |
|---------|------------------|----------------------|---|---------------------------------|--|----------------------------|------------------------------------|
| 2017 г. | 471 591,85 | 493 055,10 | 6 494,94 | 35 988,79 | 42 483,73 | 63,40 | 90,58 |
| 2018 г. | 272 203,46 | 51 277,66 | 3 544,69 | 10 546,83 | 14 091,52 | 36,60 | 9,42 |
| Итого | 743 795,32 | 544 332,76 | 10 039,63 | 46 535,62 | 56 575,25 | 100,00 | 100,00 |

Основными товарами, ввезенными в 2017 году на территорию СПВ и помещенными под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, являются товары, классифицируемые в 84 (промышленное технологическое оборудование) и 94 (мебель; постельные принадлежности, матрасы, основы матрацные, диванные подушки и аналогичные набивные принадлежности мебели; лампы и осветительное оборудование) группах ТН ВЭД ЕАЭС. Доля данных товаров в общем весе товаров, ввезенных на территорию СПВ, составляет 86 %.

За 2018 год были уплачены таможенные пошлины, налоги в сумме 3 387,86 тыс. рублей. За два года при помещении товаров под завершающие таможенные процедуры были уплачены таможенные пошлины, налоги в сумме 3 739,56 тыс. рублей.

7.5.4. Анализ предоставленных льгот и преференций резидентам СПВ в части пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное и медицинское страхование, подлежащих уплате в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации»

Нормативно-правовое регулирование правоотношений по применению пониженных тарифов страховых взносов для резидентов СПВ аналогично нормам, применяемым в отношении резидентов ТОСЭР⁹².

Тариф страховых взносов также определен в размере 7,6 % (ПФР – 6 %, ФСС – 1,5 %, ФОМС – 0,1 %) ⁹³.

Указанные тарифы применяются в течение десяти лет со дня получения статуса резидента СПВ.

С 3 августа 2018 года пониженные тарифы для СПВ применяются исключительно в отношении выплат физическим лицам, занятым на новых рабочих местах⁹⁴.

Пониженные тарифы могут применяться при условии, что объем инвестиций в соответствии с соглашением о ведении соответствующей деятельности,

92. Статья 58.6 Федерального закона № 212-ФЗ, подпункт 5 пункта 2 статьи 427 части второй Налогового кодекса.

93. Там же.

94. Федеральный закон № 300-ФЗ.

заключенным резидентом с органами управления СПВ составляет не менее 500 000 тыс. рублей.

В период 2016–2018 годов число резидентов СПВ увеличилось более чем в 7,5 раза и по состоянию на 31 декабря 2018 года составило 899 единиц.

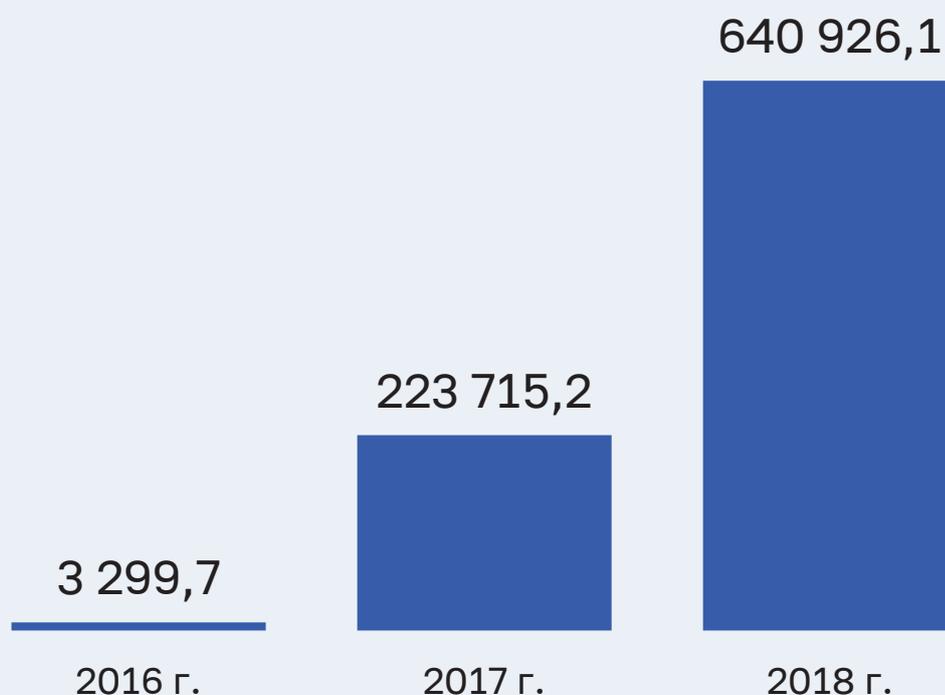
Среднесписочная численность работников у 117 резидентов СПВ на конец 2016 года составила 5,5 тыс. человек, на конец 2018 года у 899 резидентов СПВ – 12 тыс. человек.

Из общего числа резидентов СПВ правом применения пониженных тарифов страховых взносов на конец 2016 года воспользовались 52 резидента (44,4 % от общего числа резидентов), к концу 2018 года их число увеличилось до 355 единиц (39,5 %).

В исследуемый период резиденты СПВ по пониженным тарифам уплатили страховые взносы на сумму 867 960,94 тыс. рублей, из них в 2018 году – 223 715,2 тыс. рублей (25,8 % от общего объема уплаченных взносов).

Страховые взносы, уплаченные резидентами СПВ по пониженным тарифам в 2016–2018 годах

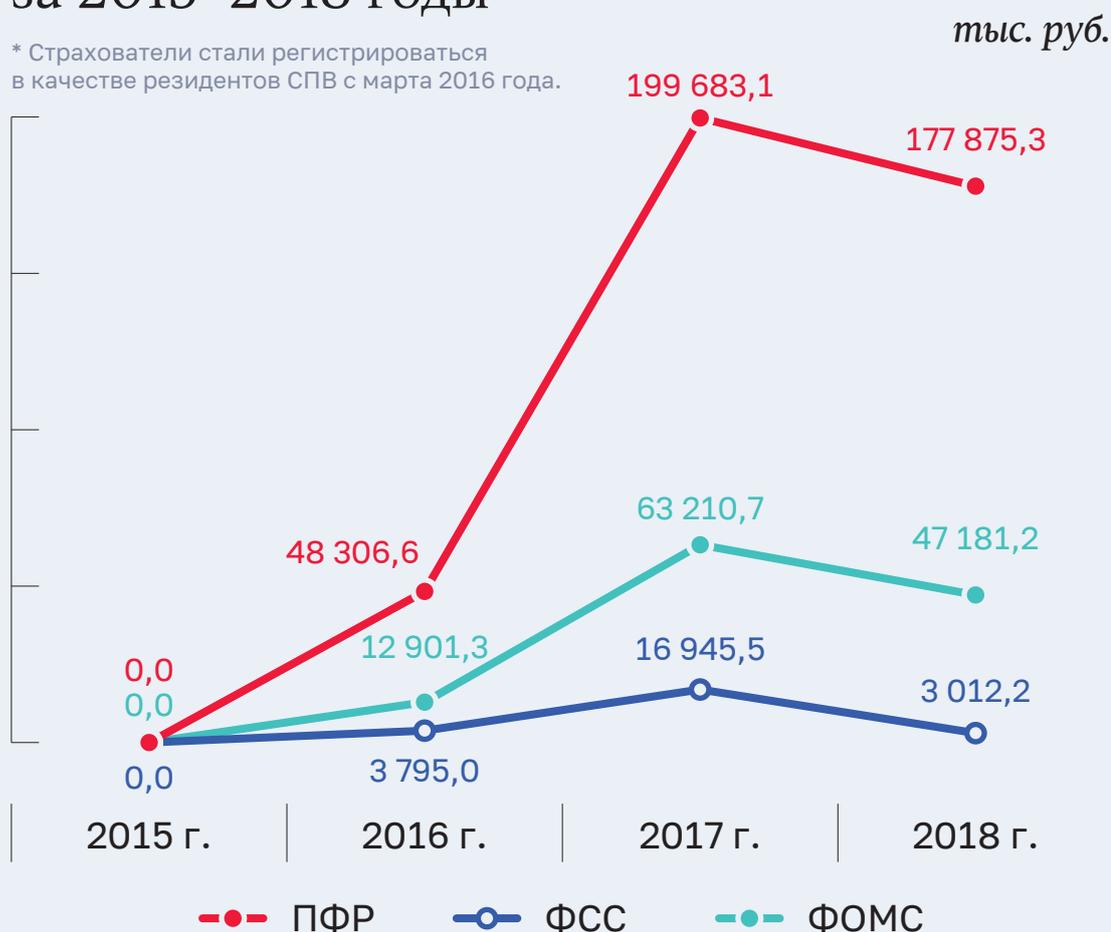
тыс. руб.



Общий объем выпадающих доходов бюджетов фондов составил 1126 203,6 тыс. рублей (ПФР – 425 865 тыс. рублей, ФСС – 23 752,7 тыс. рублей, ФОМС – 123 293,2 тыс. рублей).

Выпадающие доходы в бюджеты государственных внебюджетных фондов за 2015–2018 годы*

* Страхователи стали регистрироваться в качестве резидентов СПВ с марта 2016 года.



Резидентами СПВ, применяющими пониженные тарифы страховых взносов, на конец 2018 года перед фондами практически погашена вся задолженность (остаток составил 15 тыс. рублей).

7.5.5. Анализ достаточности организационных мер по созданию и управлению развитием режима СПВ

В главе 2 Федерального закона № 212-ФЗ представлена система органов управления СПВ, включающая в себя наблюдательный совет СПВ, уполномоченный федеральный орган, управляющую компанию⁹⁵ (АО «КРДВ»), а также общественный совет СПВ.

95. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2015 г. № 432 АО «КРДВ» определено управляющей компанией, осуществляющей функции по управлению ТОСЭР в субъектах Российской Федерации, входящих в состав ДФО, и СПВ.

Следует отметить, что до настоящего времени критерии эффективности и порядок проведения регулярной оценки эффективности функционирования СПВ в законодательстве Российской Федерации не закреплены.

Как следствие, мероприятия по оценке эффективности функционирования СПВ не осуществляются.

Функции по контролю за выполнением резидентами СПВ соглашений об осуществлении деятельности Федеральным законом № 212-ФЗ закреплены за управляющей компанией.

Однако документ, регламентирующий осуществление контроля за выполнением резидентами СПВ соглашений об осуществлении деятельности, в АО «КРДВ» отсутствует.

По состоянию на 1 июля 2019 года АО «КРДВ» по результатам рассмотрения отчетной информации резидентов СПВ и выявления фактов неисполнения резидентами СПВ соглашений об осуществлении деятельности расторгнуто 47 соглашений об осуществлении деятельности.

7.5.6. Анализ результатов функционирования преференциального режима СПВ

Режим СПВ в соответствии с Федеральным законом № 212-ФЗ функционирует на территориях 16 муниципальных образований Приморского края, а также территории отдельных муниципальных образований Камчатского края, Хабаровского края, Сахалинской области и Чукотского автономного округа (включая территории и акватории морских портов, расположенных на территориях этих муниципальных образований).

Площадь территории, отнесенной к СПВ, составляет 15 386,6 тыс. га.

Средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации на создание и функционирование СПВ не используются. Среди основных результатов функционирования СПВ следует отметить следующие.

Статус резидента СПВ получили 1 453 компании с общим объемом инвестиций 712,4 млрд рублей, из них вложено в экономики субъектов ДФО 95 млрд рублей, создано 10,2 тыс. рабочих мест (из запланированных 69,3 тыс. рабочих мест).

Резидентами СПВ реализовано 146 инвестиционных проектов, в стадии строительно-монтажных работ находится 212 проектов, в стадии проектно-изыскательских работ – 237 проектов, в стадии оформления земельных участков – 787 проектов, в стадии бизнес-планирования – 71 проект.

За время реализации инвестиционных проектов в СПВ резидентами уплачено 6,4 млрд рублей (без учета НДС) налогов, взносов, таможенных пошлин в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации.

В то же время функционирование СПВ пока не позволило достичь значимых эффектов в части социально-экономического развития соответствующих субъектов Российской Федерации.

Так, миграционный отток населения за период 2016–2018 годов с территории Приморского края составил 13,5 тыс. человек, с территории Хабаровского края – 10,2 тыс. человек.

Совокупный объем государственного долга Приморского края в 2018 году увеличился и составил 5,2 млрд рублей (в 2017 году – 4,4 млрд рублей), Хабаровского края – увеличился и составил в 2018 году 49,1 млрд рублей (в 2017 году – 41,1 млрд рублей).

Потребность работодателей в работниках, заявленная в службы занятости, в 2018 году выросла в Камчатский крае (на 34,6 %), в Приморском крае (на 7 %) и в Чукотском автономном округе (на 34,5 %). При этом в Камчатском крае уровень безработицы в 2018 году увеличился на 15 %.

7.6. Анализ применения преференциального режима инновационного центра «Сколково» в соответствии с Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»

7.6.1. Анализ целей, задач, мероприятий и показателей результативности, характеризующих создание и функционирование преференциальных режимов, а также финансово-экономических обоснований их создания

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (далее – Федеральный закон № 244-ФЗ) инновационный центр «Сколково» (далее – ИЦ «Сколково», Проект) это совокупность мероприятий по созданию и обеспечению функционирования ИЦ «Сколково», а также совокупность инфраструктуры территории ИЦ «Сколково» и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации Проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры.

ИЦ «Сколково» представляет собой территориально обособленный комплекс с особым (льготным) правовым режимом деятельности и единым негосударственным управлением, с наделением управляющей компании отдельными полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

В соответствии с решением Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России от 26 октября 2010 г. № 11 функции управляющей компании по реализации Проекта возложены на некоммерческую организацию «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» (далее – Фонд, Фонд «Сколково»).

Фонд «Сколково» является участником подпрограммы Б «Создание и развитие инновационного центра «Сколково», входящей в состав государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316.

Целью подпрограммы Б «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» являются создание и развитие инновационной экосистемы, обеспечивающей привлечение инвестиций в высокотехнологичный сектор экономики, поддержку роста и выхода на российский и международные рынки российских организаций, осуществляющих прикладные и поисковые научные исследования, разработки и коммерциализацию их результатов с увеличением количества организаций, осуществляющих технологические инновации, а также инвестиции в инновации на основе результатов исследовательской деятельности участников инновационной экосистемы «Сколково».

Задачами подпрограммы Б «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» являются:

- формирование и развитие системы качественных и доступных сервисов – наборов услуг, работ, мер финансовой и нефинансовой поддержки, предоставляемых управляющей компанией ИЦ «Сколково», ее дочерними обществами и иными организациями, с которыми управляющая компания ИЦ «Сколково» заключила соглашения о совместной реализации проекта создания и обеспечения функционирования ИЦ «Сколково» (в том числе региональными операторами), а также создание, развитие и управление инфраструктурой ИЦ «Сколково» и привлечение в инновационную экосистему в качестве партнеров инновационного центра «Сколково» крупных российских и международных организаций;
- развитие автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования «Сколковский институт науки и технологий» как нового для России технологического университета мирового уровня, осуществляющего научную, образовательную и инновационную деятельность в областях, определяемых приоритетами глобального научно-технологического развития.

Согласно паспорту подпрограмма Б «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» (в действующей по состоянию на 8 октября 2019 года редакции) ее целевыми индикаторами и показателями являются:

- «Внебюджетные инвестиции, привлеченные в проекты участников проекта «Сколково», а также внебюджетные инвестиции в иные юридические лица, привлеченные в результате использования сервисов (млрд рублей)»;
- «Выручка участников проекта «Сколково» от коммерциализации результатов исследовательской деятельности и выручка иных юридических лиц, полученная ими в результате использования сервисов (млрд рублей)»;
- «Удельное число публикаций, индексируемых в базах данных WEB of Science, Scopus, приходящихся на одного работника из числа профессорско-преподавательского состава автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования «Сколковский институт науки и технологий» (единиц)»;
- «Доля выпускников автономной некоммерческой образовательной организации высшего профессионального образования «Сколковский институт науки и технологий», вовлеченных в инновационную деятельность (процентов)».

Состав целевых показателей (индикаторов) подпрограммы Б «Создание и развитие ИЦ «Сколково» является недостаточным для оценки достижения ожидаемых результатов. С 2014 года их количество и содержание неоднократно менялось, что нивелирует основные принципы бюджетирования, ориентированного на результат, и продуцирует риски недостижения заявленных целей повышение инновационной активности бизнеса. Кроме того, исключение (замена) показателей, характеризующих решение поставленных задач, не обеспечивает преемственность и объективность результатов реализации подпрограммы.

По информации Фонда «Сколково», результаты развития экосистемы «Сколково» в 2014–2018 годах оценивались Фондом с применением 22 ключевых показателей, из которых 11 соответствуют показателям подпрограммы Б «Создание и развитие инновационного центра «Сколково». Состав ключевых показателей результатов развития экосистемы «Сколково» в 2014–2018 годах также являлся нестабильным: плановые значения по ряду показателей устанавливались только на отдельные годы, что не позволяет оценить их динамику за весь анализируемый период.

Сведения о плановых и фактических значениях показателей (индикаторов) подпрограммы Б «Создание и развитие инновационного центра «Сколково», характеризующих достижение ожидаемых результатов подпрограммы, приведены в таблице:

(млрд руб.)

| Наименование показателя (индикатора) | 2014 г. | | 2015 г. | | 2016 г. | | 2017 г. | | 2018 г. | |
|--|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|---------|------|
| | план | факт |
| Число заявок на регистрацию объектов интеллектуальной собственности, созданных в ИЦ «Сколково», ед. | 200 | 645 | 225 | 826 | 250 | 822 | - | - | - | - |
| Количество патентов, полученных на территориях иностранных государств, включая США, Европу, Японию, ед. | - | - | - | - | 17 | 58 | - | - | - | - |
| Объем частных инвестиций, привлеченных в инновационную экосистему инновационного центра «Сколково», включая инвестиции в проекты компаний-участников и автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования «Сколковский институт науки и технологий» | 4,5 | 4,45 | 12 | 14,8 | 12 | 19,3 | - | - | - | - |
| Внебюджетные инвестиции, привлеченные в проекты участников проекта «Сколково», а также внебюджетные инвестиции в иные юридические лица, привлеченные в результате использования сервисов | - | - | - | - | - | - | 8,5 | 8,3 | 9,2 | 13,1 |

| Наименование показателя (индикатора) | 2014 г. | | 2015 г. | | 2016 г. | | 2017 г. | | 2018 г. | |
|--|---------|------|---------|------|---------|-------|---------|------|---------|------|
| | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт | план | факт |
| Выручка компаний – участников проекта «Сколково», полученная от результатов исследовательской деятельности (накопленным итогом) | 5 | 42,3 | 10 | 80,5 | 20 | 130,1 | - | - | - | - |
| Выручка участников проекта «Сколково» от коммерциализации результатов исследовательской деятельности и выручка иных юридических лиц, полученная ими в результате использования сервисов | - | - | - | - | - | - | 26,6 | 48,4 | 30,2 | 69,6 |
| Число публикаций в журналах, индексируемых в базе данных «Сеть науки» (WEB of Science) (на 1 исследователя автономной некоммерческой образовательной организации высшего профессионального образования «Сколковский институт науки и технологий»), ед. | - | - | 0,5 | 2,49 | 0,6 | 1,19 | - | - | - | - |
| Удельное число публикаций, индексируемых в базах данных WEB of Science, Scopus, приходящихся на одного работника из числа профессорско-преподавательского состава автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования «Сколковский институт науки и технологий», ед. | - | - | - | - | - | - | 2,5 | 5,6 | 3 | 5,8 |
| Доля выпускников автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования «Сколковский институт науки и технологий», вовлеченных в инновационную деятельность, % | - | - | 40 | 51 | 43 | 42 | 60 | 62 | 65 | 65 |
| Интегральный вклад проекта создания и обеспечения функционирования ИЦ «Сколково» в экономику Российской Федерации (накопленным итогом) | - | - | 20 | 29,5 | 45 | 72,6 | - | - | - | - |
| Коэффициент пригодности ИЦ «Сколково» для жизни и работы (коэффициент счастья), пунктов | - | - | - | - | 40 | 50 | - | - | - | - |
| Сокращение средних сроков коммерциализации проектов участников Проекта создания и обеспечения функционирования ИЦ «Сколково», % | - | - | 6 | 7 | 9 | 5 | - | - | - | - |

Анализ выполнения показателей подпрограммы Б «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» показал следующее.

Значения показателя «Число заявок на регистрацию объектов интеллектуальной собственности, созданных в инновационном центре «Сколково» установлены только на период 2014–2016 годов. Фактическое значение показателя в несколько раз превышало плановое: в 2014 году – в 3,2 раза, в 2015 году – в 3,7 раза, в 2016 году – в 3,3 раза. Аналогичный показатель включен Фондом «Сколково» в состав ключевых показателей развития экосистемы «Сколково».

Значение показателя «Количество патентов, полученных на территориях иностранных государств, включая США, Европу, Японию» установлено только на 2016 год, его фактическое значение превысило плановое в 3,4 раза (58 патентов против 17). Аналогичный показатель включен Фондом «Сколково» в состав ключевых показателей развития экосистемы «Сколково». В 2017 году фактическое значение данного показателя достигло 143 (178,8 % к плановому значению), в 2018 году – не изменилось.

Значение показателя «Объем частных инвестиций, привлеченных в инновационную экосистему инновационного центра «Сколково», включая инвестиции в проекты компаний-участников и автономной некоммерческой образовательной организации высшего образования «Сколковский институт науки и технологий», установлено на период 2014–2016 годов (2014 год – 4,5 млрд рублей, 2015 год и 2016 год – 12 млрд рублей ежегодно). Фактически достигнутое значение показателя соответствовало: в 2014 году 4,45 млрд рублей (98,9 %), в 2015 году – 14,8 млрд рублей (123,3 %), в 2016 году – 19,3 млрд рублей (160,8 %). Аналогичный показатель включен Фондом «Сколково» в состав ключевых показателей развития экосистемы «Сколково». На 2017 и 2018 годы плановые значения данного показателя установлены на уровне 13 млрд рублей; фактические значения составили в 2017 году 18,5 млрд рублей (142,3 %), в 2018 году – 20,1 млрд рублей (154,6 %).

Значение показателя «Внебюджетные инвестиции, привлеченные в проекты участников проекта «Сколково», а также внебюджетные инвестиции в иные юридические лица, привлеченные в результате использования сервисов» установлены в подпрограмме на 2017 и 2018 годы (соответственно 8,5 млрд рублей и 9,2 млрд рублей). Фактически достигнутое значение показателя соответствовало в 2017 году 8,3 млрд рублей (97,6 %), в 2018 году – 13,1 млрд рублей (142,4 %).

Плановое значение показателя «Интегральный вклад проекта создания и обеспечения функционирования инновационного центра «Сколково» в экономику Российской Федерации (накопленным итогом)» установлено в подпрограмме и в составе ключевых показателей развития экосистемы «Сколково» только на 2015 и 2016 годы со значениями 20 млрд рублей и 45 млрд рублей соответственно. Превышение фактического значения показателя над плановым составило в 2015 году 47,5 %, в 2016 году – 64,3 %.

Плановое значение показателя «Коэффициент пригодности инновационного центра «Сколково» для жизни и работы (коэффициент счастья)» устанавливалось в подпрограмме и в составе ключевых показателей развития экосистемы «Сколково»

только на 2016 год (40 пунктов). Превышение фактического значения показателя над плановым составило 10 пунктов.

Анализ выполнения показателей (индикаторов) подпрограммы Б «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» показал, что большинство показателей (индикаторов) перевыполнено.

При этом отдельные показатели перевыполнены в несколько раз, что может свидетельствовать о занижении плановых показателей, или избыточности мер государственной поддержки для их выполнения.

7.6.2. Анализ предоставленных льгот и преференций в части уплаты налогов и таможенных пошлин резидентами территорий действия преференциальных режимов

Согласно информации, представленной ФНС России, по состоянию на 1 января 2019 года 1756 участников проекта «Сколково» зарегистрированы на территории 48 субъектов Российской Федерации.

На начало 2014 года участниками Проекта являлось 685 организаций, зарегистрированных на территории 31 субъекта Российской Федерации.

В целом количество участников Проекта в 2018 году по сравнению с 2014 годом увеличилось в 2,6 раза.

Наибольшее количество участников Проекта зарегистрировано на территории г. Москвы (на 1 января 2019 года – 1399 участников Проекта, или 78,4 % от общего количества участников Проекта) и Московской области (97 участников Проекта, или 5,4 % от общего количества участников).

На территориях республик Башкирия и Татарстан, Красноярского, Пермского краев, Свердловской, Нижегородской, Новосибирской и Томской областей количество участников Проекта по состоянию на 1 января 2019 года составляло от 11 до 37 (общее количество участников Проекта на указанных территориях составило 171 юридическое лицо, или 9,6 %).

На территориях остальных субъектов Российской Федерации количество участников Проекта составляло от 9 юридических лиц и менее (на 1 января 2019 года).

За проверяемый период утратило статус участника Проекта 171 юридическое лицо, из которых 110 юридических лиц (64,3 % от общего количества лиц, утративших статус участника Проекта) осуществляли деятельность на территории г. Москвы.

Кроме того, снято с учета в налоговых органах 54 юридических лица в связи с исключением из ЕГРЮЛ по решению регистрирующего органа (принимается в случае если юридическое лицо в течение последних 12 месяцев, предшествующих моменту принятия регистрирующим органом соответствующего решения, не представляло отчетность и не осуществляло операций хотя бы по одному банковскому счету), 44 – в связи с ликвидацией по решению учредителей и прекращением деятельности, 22 – в связи с реорганизацией юридических лиц

в форме преобразования или присоединения, 3 – в связи с завершением конкурсного производства и признанием банкротом.

В стадии банкротства в проверяемом периоде находилось 2 юридических лица на территории г. Москвы (1 – в 2014 году и 1 – в 2016 году).

Согласно информации, представленной ФНС России, за проверяемый период участниками Проекта уплачено налогов в общей сумме 29 237 158 тыс. рублей (с учетом НДС, возмещенного из бюджета), сумма неуплаченных налогов составила 1765 778 тыс. рублей.

При увеличении в 2018 году количества участников Проекта по сравнению с 2014 годом в 2,5 раза общая сумма полученного ими дохода выросла в 2,4 раза, сумма перечисленного в бюджетную систему Российской Федерации НДФЛ – в 3,7 раза.

Налогоплательщиками – участниками Проекта в проверяемом периоде уплачивался НДС и (или) налог на прибыль организаций.

Так, на территориях г. Москвы, Московской области и Республики Татарстан во всех проверяемых периодах участниками Проекта уплачивался налог на прибыль организаций. Общая сумма уплаченного налога на указанных территориях за 2014–2018 годы составила 654 965 тыс. рублей, в том числе: в федеральный бюджет – 196 398 тыс. рублей, в бюджеты субъектов Российской Федерации – 487 366 тыс. рублей.

На территориях Республики Марий Эл, Чувашской Республики, Республики Башкортостан, Краснодарского, Красноярского, Пермского краев, Владимирской, Иркутской, Калужской, Ленинградской, Нижегородской, Новосибирской, Оренбургской, Саратовской, Свердловской, Тверской, Тульской, Челябинской областей налог на прибыль уплачивался в отдельные годы проверяемого периода.

Общая сумма уплаченного налога на прибыль организаций составила 21 822 тыс. рублей, в том числе: в федеральный бюджет – 4 640 тыс. рублей, бюджеты субъектов Российской Федерации – 17 182 тыс. рублей.

Общая сумма НДС, уплаченного участниками Проекта за 2014–2018 годы (с учетом НДС, возмещенного из бюджета), составила 3 047 759 тыс. рублей, сумма НДС, возмещенного из бюджета, составила 1 296 189 тыс. рублей.

На территориях Новосибирской, Ленинградской и Саратовской областей в отдельные периоды сумма НДС, возмещенная из бюджета, превышает суммы НДС, уплаченные в бюджет, что может свидетельствовать об осуществлении резидентами соответствующих инвестиций.

Уплата НДС и налога на прибыль организаций участниками Проекта может свидетельствовать о том, что не все участники Проекта используют право на освобождение от обязанностей налогоплательщика по НДС и (или) налогу на прибыль организаций либо уже достигли предельного размера прибыли и утратили право на освобождение от указанных налогов.

В течение 2014–2018 годов на территории г. Москвы, Московской, Свердловской и Новосибирской областей имеются убыточные участники Проекта. На территории Нижегородской области убыточные участники Проекта появились с 2017 года.

При этом на территории Московской области во всех периодах, за исключением 2015 года, сумма полученного убытка снижалась и на 1 января 2018 года составила 1 954 тыс. рублей (по сравнению с 2017 годом сумма снизилась на 40 %, количество убыточных участников – на 37,5 % (5 участников Проекта), на территории Нижегородской области количество убыточных участников Проекта не изменилось (2 участника Проекта), сумма полученного убытка уменьшилась на 30,7 %.

На остальных территориях сумма полученного убытка, а также количество убыточных участников Проекта изменялась как в большую, так и в меньшую сторону.

На 1 января 2019 года наибольшее количество убыточных участников Проекта осуществляет деятельность на территории г. Москвы и составляет 173 участника, сумма полученного убытка – 1 208 101 тыс. рублей (89,6 % от общего количества участников Проекта, осуществляющих деятельность на территории всех субъектов Российской Федерации, получивших убыток, и 92,1 % по сумме полученного убытка указанными участниками).

По информации ФТС России, за анализируемый период (за 2014–2018 годы) с целью возмещения затрат по уплате ввозной таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость, было израсходовано в виде субсидий 1 308 190,23 тыс. рублей.

(тыс. руб.)

| | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
|----------------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|
| Сумма субсидий | 236 271,9 | 172 574,51 | 196 759,1 | 285 395,8 | 417 189,04 |

7.6.3. Анализ предоставленных льгот и преференций резидентам в части пониженных тарифов страховых взносов на обязательное социальное и медицинское страхование, подлежащих уплате в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации

Участники Проекта в течение 10 лет с момента получения статуса участника Проекта применяют тариф страховых взносов в размере 14 %, который полностью перечисляется в ПФР, тариф страховых взносов в ФСС и ФОМС составляет 0 %⁹⁶.

При превышении совокупного размера прибыли участника Проекта 300 млн рублей⁹⁷ предоставление данной льготы прекращается.

В период 2014–2018 годов число участников Проекта увеличилось более чем в 1,5 раза и по состоянию на 31 декабря 2018 года составило 1 896 единиц.

96. Статья 58.1 Федерального закона № 212-ФЗ, подпункт 4 пункта 2 статьи 427 Налогового кодекса.

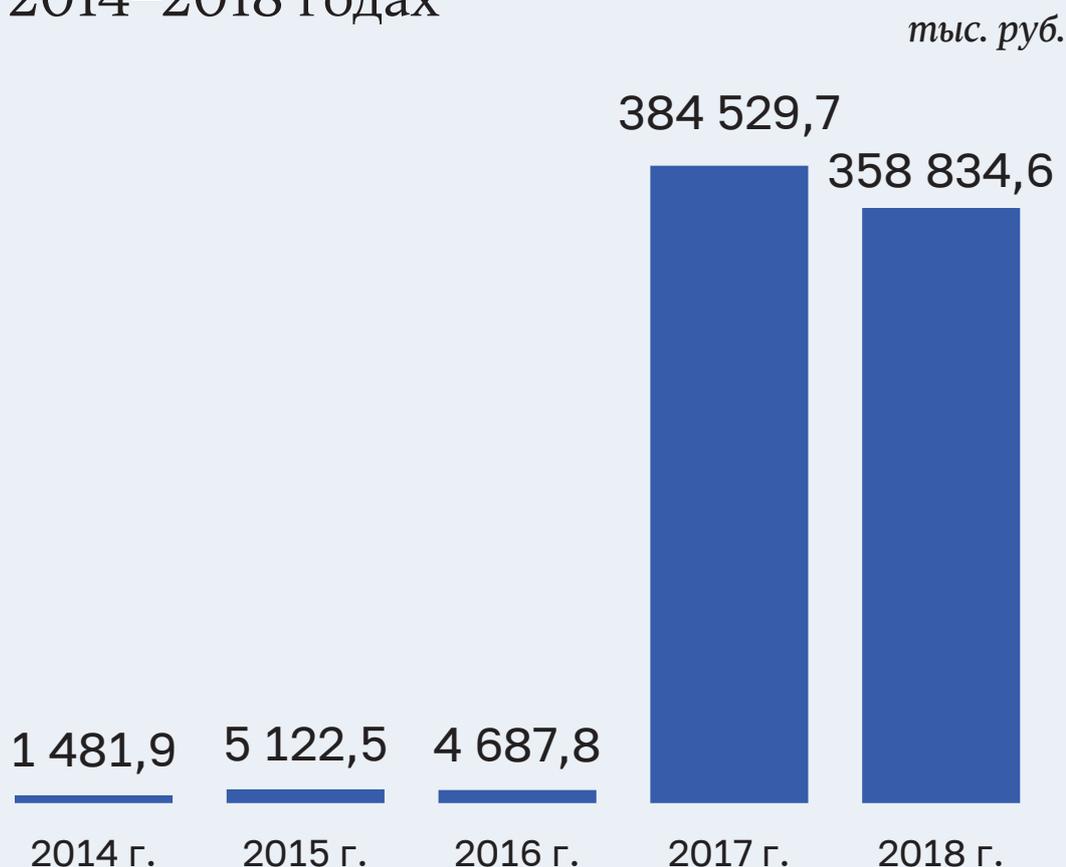
97. Указанный совокупный размер прибыли рассчитывается в соответствии с главой 25 Налогового кодекса.

Среднесписочная численность работников у 1 357 участников Проекта на конец 2014 года составила 10,1 тыс. человек, на конец 2018 года у 1 896 участников Проекта – 1 638,8 тыс. человек.

Из общего числа участников проекта «Сколково» правом применения пониженных тарифов страховых взносов на конец 2014 года воспользовались 1 079 участников (79,5 % от общего числа участников), к концу 2018 года их число увеличилось до 1 508 участников (72,9 %).

В период 2014–2018 годов участниками проекта «Сколково» по пониженным тарифам в ПФР уплачено 748 052,06 тыс. рублей, из них в 2018 году – 358 834,56 тыс. рублей (48 % от общего объема уплаченных взносов).

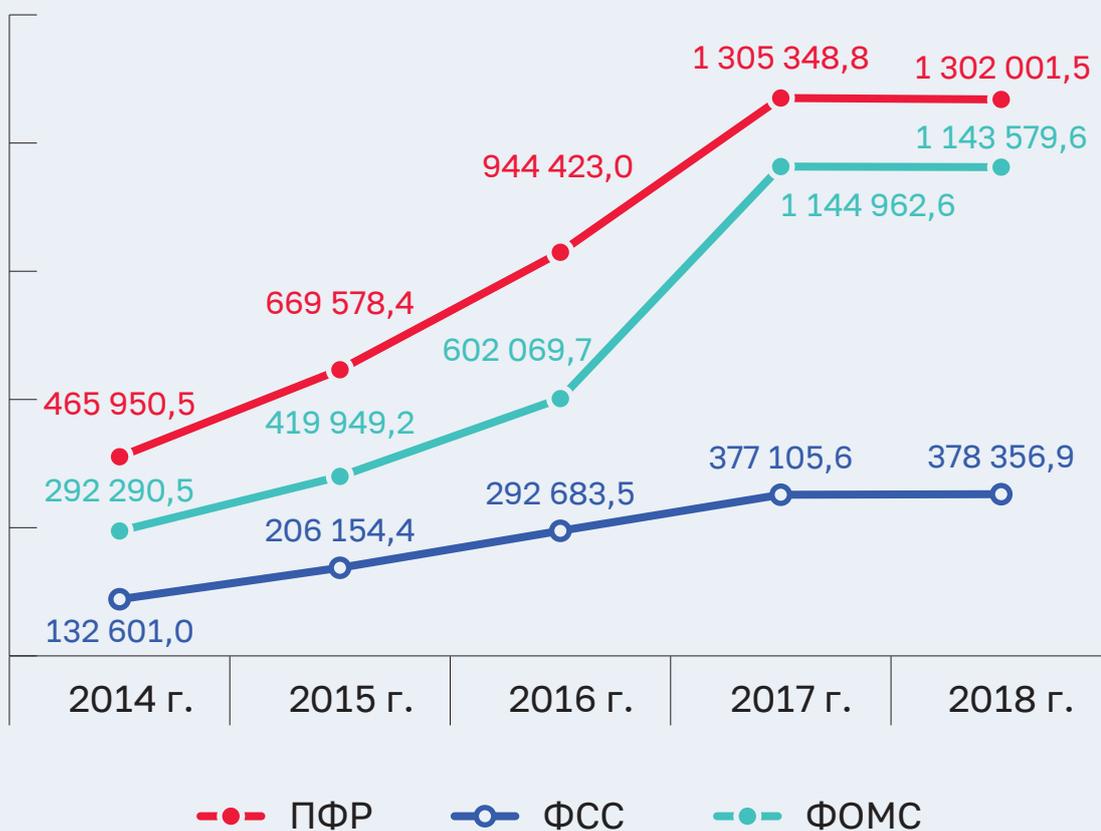
Страховые взносы, уплаченные участниками проекта «Сколково» по пониженным тарифам в 2014–2018 годах



Объем выпадающих доходов бюджетов фондов за исследуемый период составил 9 677 055,1 тыс. рублей (ПФР – 4 687 302,1 тыс. рублей, ФСС – 1 386 901,4 тыс. рублей, ФОМС – 3 602 851,6 тыс. рублей).

Выпадающие доходы бюджетов государственных внебюджетных фондов за 2014–2018 годы

тыс. руб.



По состоянию на 31 декабря 2018 года задолженность участников Проекта, применяющих пониженные тарифы, составила 58 808,9 тыс. рублей.

Вся задолженность образовалась за расчетные периоды до применения пониженных тарифов.

7.6.4. Анализ достаточности организационных мер по созданию и управлению развитием преференциальных режимов

Реализация Проекта создания и обеспечения функционирования ИЦ «Сколково» осуществляется в целях развития исследовательской деятельности и коммерциализации ее результатов.

Отношения, возникающие при создании и обеспечении функционирования ИЦ «Сколково», а также иные отношения, возникающие при осуществлении управляющей компанией деятельности в целях поддержки исследовательской

деятельности и коммерциализации результатов исследовательской деятельности участников Проекта и иных юридических и физических лиц, в том числе за счет предоставления сервисов на территории ИЦ «Сколково» и за ее пределами, регулирует Федеральный закон № 244-ФЗ.

Дочерние компании Фонда «Сколково» оказывают участникам Проекта услуги на льготных условиях.

Услуги технопарка «Сколково» для участников Проекта:

- бухгалтерский учет (постановка на учет, ведение учета, сдача отчетности);
- кадровый учет и поиск персонала;
- грантовый учет (функция внешнего казначейства и помощь в составлении отчета);
- юридическое обслуживание;
- консультации в области бухгалтерского, налогового, грантового учета, составления отчетности;
- проведение семинаров, тренингов.

Услуги центра интеллектуальной собственности «Сколково» в области интеллектуальной собственности:

- консультирование по патентованию технологий, по вопросам интеллектуальной собственности, а также по вопросам практики применения законодательства об интеллектуальной собственности;
- подготовка и подача в Федеральную службу по интеллектуальной собственности (Роспатент) заявок на выдачу патента на изобретение, полезную модель, промышленный образец, а также заявлений о государственной регистрации программы для ЭВМ и базы данных. Осуществление делопроизводства с Роспатентом в отношении поданных заявок и заявлений. Подготовка ответов на запросы экспертизы;
- представление интересов участников Проекта в палате по патентным спорам, судах, а также при урегулировании споров при содействии медиатора. Подготовка необходимых документов;
- ведение преддоговорной работы. Подготовка проектов договоров о распоряжении правом на получение патента и исключительным правом (об отчуждении права на получение патента, об отчуждении исключительного права, лицензионных, о залоге исключительного права, об изменении состава правообладателей и др.), договоров на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, трудовых договоров в части принадлежности прав на получение патента и исключительных прав. Разработка внутренних документов участников Проекта в области интеллектуальной собственности, в том числе регламентирующих отношения «работник – работодатель»;
- подача в случаях, предусмотренных действующим законодательством, договоров о распоряжении исключительным правом на государственную регистрацию в Роспатент.

Таможенно-финансовая компания ИЦ «Сколково» оказывает участникам Проекта услуги:

- таможенного представителя при импорте товаров, необходимых для осуществления исследовательской деятельности, а также для целей их использования при строительстве, оборудовании и техническом оснащении объектов недвижимости в Сколково;
- по консультационной поддержке, а также организует оказание иных сопутствующих услуг, необходимых для ввоза товаров.

Упрощенная процедура найма иностранных сотрудников при содействии Фонда «Сколково» помогает участникам Проекта, имеющим иностранное гражданство, оформить необходимые для работы в России документы и берет на себя решение вопросов с Федеральной миграционной службой. На работающих в проекте «Сколково» иностранных граждан и членов их семей не распространяется действие квот; члены семей высококвалифицированных иностранных специалистов, задействованных в Проекте, автоматически получают разрешение на работу в России.

Участникам Проекта оказывается информационная и PR-поддержка, в том числе:

- информационное освещение деятельности (подготовка и рассылка анонсов и пресс-релизов, публикация новостей, подготовка пресс-клиппинга);
- организация, разработка и сопровождение конференций, семинаров, выставок, спецпроектов и других мероприятий. Организационное и информационное сопровождение на мероприятиях;
- инициация и организация телевизионных и радиосюжетов с участием резидентов;
- работа с журналистскими запросами, а также организация интервью и комментариев в СМИ;
- продвижение в блогосфере, упоминание в пресс-материалах, постоянное обновление и размещение контактов участников в базах СМИ.

7.6.5. Анализ результатов функционирования преференциальных режимов осуществления хозяйственной деятельности

За период 2013–2018 годов статус участника Проекта имели 2 749 юридических лиц, из них утратили этот статус 942 (34,3 %). Наиболее высокий процент утративших силу участника Проекта отмечается по кластеру «Космические технологии и телекоммуникации» (38,8 %).

На территории ИЦ «Сколково» деятельность осуществляли 1 170 юридических лиц (42,6 % от общего количества), из них утратили статус участника Проекта 176 (15 %).

Данные о распределении количества участников Проекта по видам деятельности (кластерам) приведены в таблице:

| Наименование кластера | Количество участников Проекта | | Из них осуществляющие деятельность на территории ИЦ «Сколково» | |
|---|-------------------------------|---|--|---|
| | всего | в т. ч. утратили статус участника Проекта | всего | в т. ч. утратили статус участника Проекта |
| Биомедицинские технологии | 645 | 230 | 301 | 55 |
| Информационные технологии | 871 | 257 | 388 | 44 |
| Космические технологии и телекоммуникации | 289 | 112 | 115 | 25 |
| Энергоэффективные технологии | 652 | 236 | 271 | 39 |
| Ядерные технологии | 292 | 107 | 95 | 13 |
| Всего | 2749 | 942 | 1 170 | 176 |

По состоянию на 31 декабря 2013 года статус участника Проекта имели 1059 юридических лиц, по состоянию на 31 декабря 2018 года – 1896 юридических лиц. Сведения о «миграции» участников проекта «Сколково» за период 2014–2018 годов приведены в таблице:

| Присвоен статус участника Проекта | | | | | |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|
| Сфера деятельности | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
| Биомедицинские технологии | 41 | 92 | 93 | 101 | 81 |
| Информационные технологии | 61 | 136 | 93 | 86 | 163 |
| Космические технологии и коммуникации | 21 | 55 | 32 | 40 | 26 |
| Энергоэффективность | 45 | 94 | 81 | 74 | 89 |
| Ядерные технологии, новые промышленные технологии и материалы | 23 | 76 | 26 | 28 | 27 |
| Итого | 191 | 453 | 325 | 329 | 386 |

| Утрачен статус участника Проекта | | | | | | |
|---|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Основание | Сфера деятельности | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
| Отказ участников от участия в Проекте | биомедицинские технологии | 1 | 7 | 3 | 2 | 17 |
| | информационные технологии | 2 | 11 | 10 | 5 | 22 |
| | космические технологии и коммуникации | 6 | 2 | 3 | 1 | 5 |
| | энергоэффективность | 8 | 6 | 5 | 8 | 15 |
| | ядерные технологии, новые промышленные технологии и материалы | 0 | 3 | 4 | 2 | 6 |
| | Итого по данному основанию | 17 | 29 | 25 | 18 | 65 |
| Отказ участников от участия в Проекте в связи с выявленными Фондом нарушениями (признаками нарушений) в их деятельности | биомедицинские технологии | 0 | 8 | 5 | 1 | 16 |
| | информационные технологии | 0 | 3 | 7 | 13 | 28 |
| | космические технологии и коммуникации | 0 | 0 | 3 | 9 | 6 |
| | энергоэффективность | 0 | 6 | 10 | 14 | 16 |
| | ядерные технологии, новые промышленные технологии и материалы | 0 | 1 | 2 | 12 | 15 |
| | Итого по данному основанию | 0 | 18 | 27 | 55 | 81 |
| Принятие Фондом решений о досрочном исключении юридических лиц из реестра участников Проекта в связи с выявленными Фондом нарушениями в их деятельности | биомедицинские технологии | 38 | 12 | 11 | 12 | 48 |
| | информационные технологии | 42 | 7 | 17 | 22 | 22 |
| | космические технологии и коммуникации | 7 | 4 | 8 | 18 | 27 |
| | энергоэффективность | 28 | 16 | 18 | 16 | 25 |
| | ядерные технологии, новые промышленные технологии и материалы | 5 | 1 | 4 | 9 | 19 |
| | Итого по данному основанию | 120 | 40 | 58 | 77 | 141 |

| Утрачен статус участника Проекта | | | | | | |
|---|---|---------|---------|---------|---------|---------|
| Основание | Сфера деятельности | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
| Исключение юридических лиц из реестра участников Проекта в силу Закона (ликвидация или реорганизация юридических лиц) | биомедицинские технологии | 2 | 2 | 0 | 3 | 4 |
| | информационные технологии | 0 | 0 | 2 | 5 | 2 |
| | космические технологии и коммуникации | 0 | 0 | 2 | 0 | 2 |
| | энергоэффективность | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 |
| | ядерные технологии, новые промышленные технологии и материалы | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 |
| | Итого по данному основанию | 4 | 5 | 7 | 10 | 13 |
| Итого (по всем основаниям): | | 141 | 92 | 117 | 160 | 300 |

Данные, характеризующие грантовую поддержку участников Проекта, представлены в таблице:

(тыс. руб.)

| | Количество поданных заявок, шт. | Количество выданных грантов, шт. | Объем средств по выданным грантам | Сумма софинансирования |
|---------|---------------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|------------------------|
| 2014 г. | 348 | 54 | 1 321 608,70 | 1 253 886,81 |
| 2015 г. | 855 | 173 | 1 565 849,74 | 1 361 852,54 |
| 2016 г. | 1 740 | 533 | 1 760 417,19 | 1 093 705,25 |
| 2017 г. | 2 338 | 1 085 | 1 266 036,80 | 465 107,63 |
| 2018 г. | 3 044 | 1 435 | 1 437 580,18 | 509 563,36 |
| Итого | 8 325 | 3 282 | 7 351 492,60 | 4 684 115,60 |

Участниками проекта «Сколково» востребована такая преференция, как участие в бизнес-миссиях.

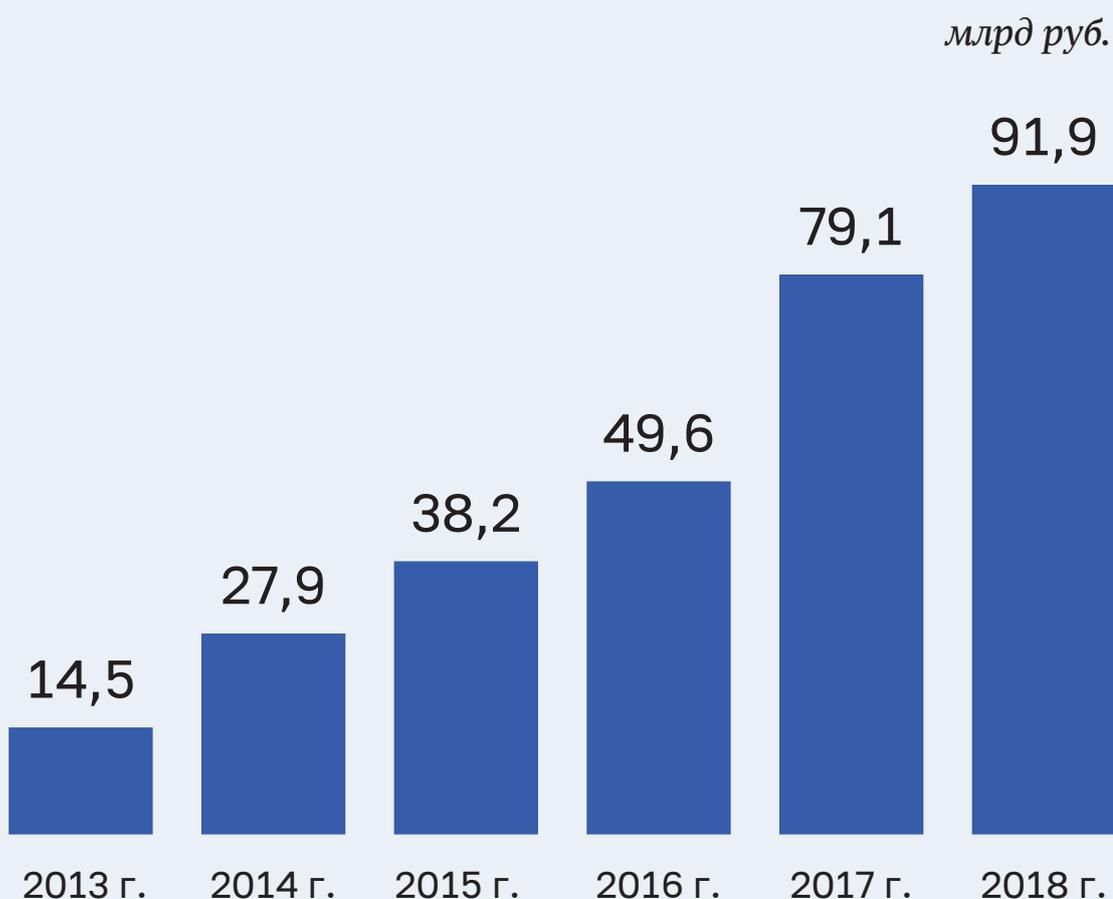
В 2014–2018 годах ежегодно проводилось не менее 3-5 бизнес-миссий, в каждой из которых, принимало участие от 5 до 10 стартапов. Бизнес-миссии в сочетании с целевым микрогрантовым финансированием являлись механизмом продвижения участников Проекта на международные рынки и коммерциализации результатов их инновационной деятельности.

По информации Фонда «Сколково», международная выручка участников Проекта составляла 2016 году 4,3 млрд рублей, в 2017 году – 5,1 млрд рублей, в 2018 году – 7,2 млрд рублей.

По данным Фонда «Сколково», экономический эффект резидентского статуса для компаний участников проекта «Сколково» характеризуется следующими показателями.

С 2013 по 2018 год совокупная выручка участников Проекта возросла в 6,3 раза: с 14,5 млрд рублей до 91,9 млрд рублей; среднегодовой темп роста превысил 40 %.

Совокупная выручка участников проекта «Сколково» в 2013–2018 годах



Более 80 % совокупной выручки приходилось на участников Проекта, осуществляющих деятельность на территории г. Москвы и Московской области (2013 год – 85,5 %, 2014 год – 83,8 %, 2015 год – 86 %, 2016 год – 83,3 %, 2017 год – 86 %, 2018 год – 86,2 %). За ними следовали участники Проекта, осуществляющие деятельность в г. Санкт-Петербурге, Республике Татарстан, Красноярском крае, Новосибирской области. На их долю приходилось от 8,2 до 11,9 % совокупной выручки всех участников Проекта.

Средний объем выручки на одного участника Проекта вырос за этот же период в 3,4 раза (с 14,2 млн рублей до 48,6 млн рублей); среднегодовой темп роста составил более 25 %.

Наибольшие объемы выручки приходятся на участников Проекта, входящих в кластер «Информационные технологии». Совокупный объем выручки данных участников Проекта возрос в 6,4 раза – с 10,1 млрд рублей в 2013 году до 64,7 тыс. рублей в 2018 году.

Существенный рост выручки отмечается также у участников Проекта, входящих в кластер «Ядерные технологии»; за период 2013–2018 годов она выросла в 10,7 раза – с 0,3 млрд рублей в 2013 году до 3,2 млрд рублей в 2018 году.

По остальным участникам Проекта также отмечается поступательный рост выручки.

Рост выручки участников проекта «Сколково» в 2013–2018 годах

млрд руб.



С 2015 по 2018 год совокупная прибыль участников проекта «Сколково» возросла в 3,4 раза – с 5 250,5 млрд рублей в 2015 году до 18 143,2 млрд рублей в 2018 году. Данные в разрезе кластеров представлены на диаграмме:

Совокупная прибыль участников проекта «Сколково» в разрезе кластеров в 2015–2018 годах

млрд руб.



Количество участников Проекта, по результатам деятельности которых получена прибыль, возросло в 2,1 раза – с 420 в 2015 году до 863 в 2018 году.

Количество участников проекта «Сколково», получивших прибыль в 2015–2018 годах

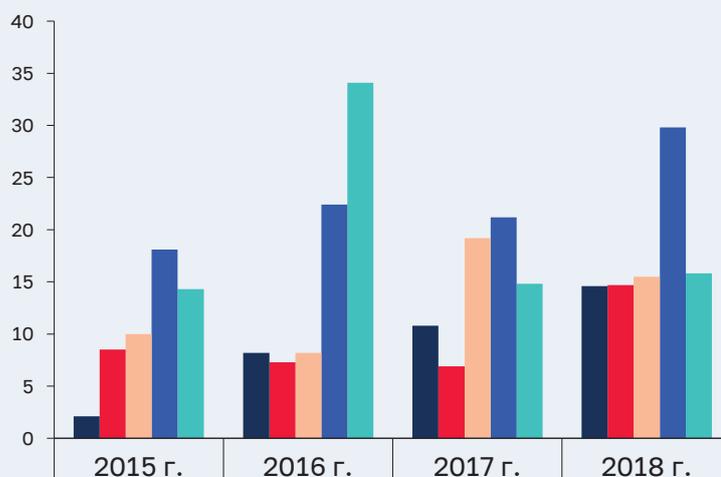


| | | | | |
|---|-----|-----|-----|-----|
| ● Ядерные технологии | 59 | 62 | 82 | 91 |
| ● Энергоэффективные технологии | 76 | 115 | 158 | 189 |
| ● Космические технологии и телекоммуникации | 48 | 61 | 74 | 86 |
| ● Информационные технологии | 160 | 192 | 268 | 346 |
| ● Биомедицинские технологии | 77 | 102 | 125 | 151 |

В разрезе кластеров средний размер полученной прибыли в расчете на одного участника Проекта, получившего прибыль, варьировался: в 2015 году от 2,1 млн рублей до 18,1 млн рублей; в 2016 году – от 8,2 млн рублей до 34,1 млн рублей; в 2017 году – от 6,9 млн рублей до 21,2 млн рублей; в 2018 году – от 14,6 млн рублей до 29,8 млн рублей. В целом по всем кластерам средний размер прибыли одного участника Проекта увеличился в 1,7 раза – с 12,5 млн рублей до 21 млн рублей.

Средний размер полученной прибыли в расчете на одного участника Проекта в 2015–2018 годах

млн руб.



| | | | | |
|---|------|------|------|------|
| ● Ядерные технологии | 2,1 | 8,2 | 10,8 | 14,6 |
| ● Энергоэффективные технологии | 8,5 | 7,3 | 6,9 | 14,7 |
| ● Космические технологии и телекоммуникации | 10 | 8,2 | 19,2 | 15,5 |
| ● Информационные технологии | 18,1 | 22,4 | 21,2 | 29,8 |
| ● Биомедицинские технологии | 14,3 | 34,1 | 14,8 | 15,8 |

Объем прибыли участников Проекта, осуществляющих деятельность на территории ИЦ «Сколково», увеличился за тот же период в 8,7 раза (с 1,1 млн рублей в 2015 году до 9,2 млн рублей в 2018 году). Их доля в общем объеме полученной прибыли составляла в 2015 году 20 %, в 2016 году – 20,2 %, в 2017 году – 33,9 %, в 2018 году возросла до 50,5 %. Такой рост обусловлен, в основном, более существенным ростом количества участников Проекта, осуществляющих деятельность на территории ИЦ «Сколково». В 2018 году по сравнению с 2015 годом их количество увеличилось в 6,3 раза (с 69 до 436). При этом средний размер полученной прибыли в расчете

на одного участника Проекта, получившего прибыль на территории ИЦ «Сколково», сопоставима с общими показателями; ее размер увеличился за период 2015–2018 годов в 1,4 раза – с 15,3 млн рублей до 21 млн рублей.

Данные, характеризующие средний размер полученной прибыли в расчете на одного участника Проекта, получившего прибыль на территории ИЦ «Сколково» в разрезе кластеров, приведены на диаграмме:

Средний размер полученной прибыли в расчете на одного участника Проекта в разрезе кластеров

млн руб.



За период 2015–2018 годов количество участников Проекта, по результатам деятельности которых получен убыток, увеличивалось в 1,6 раза – с 439 до 707. Рост количества убыточных участников Проекта отмечается по всем кластерам.

Рост количества убыточных участников проекта «Сколково» в 2015–2018 годах



За тот же период совокупный объем убытков, полученных участниками проекта «Сколково», возрос в 1,6 раза – с 4 940,7 млн рублей до 8 085,8 млн рублей:

| Наименование кластера | 2015 г. | 2016 г. | 2017 г. | 2018 г. |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Биомедицинские технологии | -1909,9 | -1034,8 | -1270,8 | -1147,0 |
| Информационные технологии | -1784,2 | -1555,2 | -1839,5 | -5229,0 |
| Космические технологии и телекоммуникации | -188,8 | -220,5 | -228,8 | -358,8 |
| Энергоэффективные технологии | -954,8 | -753,5 | -1054,2 | -939,2 |
| Ядерные технологии | -102,9 | -112,9 | -295,2 | -412,0 |
| Всего | -4940,7 | -3676,8 | -4688,4 | -8085,8 |

Наибольший рост убытков отмечается у участников Проекта, входящих в кластеры «Информационные технологии» и «Ядерные технологии». Так, средний размер убытков участников, входящих в кластер «Информационные технологии», сократился с 15 млн рублей в 2015 году до 10,8 млн рублей в 2016 году, до 10,1 млн рублей в 2017 году и возрос до 23,2 млн рублей в 2018 году. Средний размер убытков участников, входящих в кластер «Ядерные технологии», последовательно увеличился с 2 млн рублей в 2015 году до 6 млн рублей в 2018 году.

Аналогичные данные по всем участникам Проекта, получившим убыток в 2015–2018 годах, представлены на диаграмме:



Убытки участников Проекта, осуществляющих деятельность на территории ИЦ «Сколково», увеличились за период 2015–2018 годов в 5,4 раза (с 730,3 млн рублей до 3 909,3 млн рублей). Их доля в общем объеме убытков составляла в 2015 году 14,8 %, в 2016 году – 39,7 %, в 2017 году – 39,2 %, в 2018 году – 48,3 %. В 2018 году по сравнению с 2015 годом количество участников Проекта, осуществляющих деятельность на территории ИЦ «Сколково» и получивших убыток, увеличилось в 6,1 раза (с 67 до 409).

Количество участников Проекта, осуществляющих деятельность на территории ИЦ «Сколково», которыми получен убыток, и его средний размер приведены в таблице:

| Наименование кластера | 2015 г. | | 2016 г. | | 2017 г. | | 2018 г. | |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| | количество участников | средний размер убытка |
| Биомедицинские технологии | 18 | -8,5 | 48 | -5,0 | 92 | -2,9 | 123 | -4,8 |
| Информационные технологии | 21 | -11,2 | 40 | -17,2 | 81 | -9,4 | 130 | -19,9 |
| Космические технологии и телекоммуникации | 4 | -3,6 | 15 | -8,2 | 27 | -5,5 | 36 | -5,5 |
| Энергоэффективные технологии | 19 | -16,6 | 48 | -8,1 | 76 | -6,7 | 93 | -4,5 |
| Ядерные технологии | 5 | -2,1 | 15 | -1,4 | 27 | -5,5 | 27 | -4,5 |
| Всего | 67 | -10,9 | 166 | -8,8 | 303 | -6,1 | 409 | -9,6 |

В части дополнительного финансирования участники Фонда «Сколково» могут претендовать на получение гранта для финансирования своего проекта. Объем финансирования зависит от стадии, на которой находится проект.

Типичные размеры грантов составляют:

- стадия идеи (Минигрант) – до 5 млн рублей;
- посевная стадия (Стадия 1) – до 30 млн рублей;
- ранняя стадия (Стадия 2) – до 150 млн рублей;
- продвинутая стадия (Стадия 3) – до 300 млн рублей.

Минимальная сумма софинансирования за счет средств участника Проекта составляет (в процентах от общего бюджета):

- стадия идеи (Минигрант) – 0 %;
- посевная стадия (Стадия 1) – не менее 25 %;
- ранняя стадия (Стадия 2) – не менее 50 %;
- продвинутая стадия (Стадия 3) – не менее 75 %.

Микрогрантовая поддержка. Участники Фонда «Сколково» могут претендовать на получение микрогрантов по следующим направлениям:

- «Защита интеллектуальной собственности» (например, поддержка делопроизводства при регистрации зарубежных патентов) – до 1500 тыс. рублей;
- «Прототипирование» (например, проведение независимого испытания лабораторного образца для подтверждения полученных свойств) – до 1500 тыс. рублей;

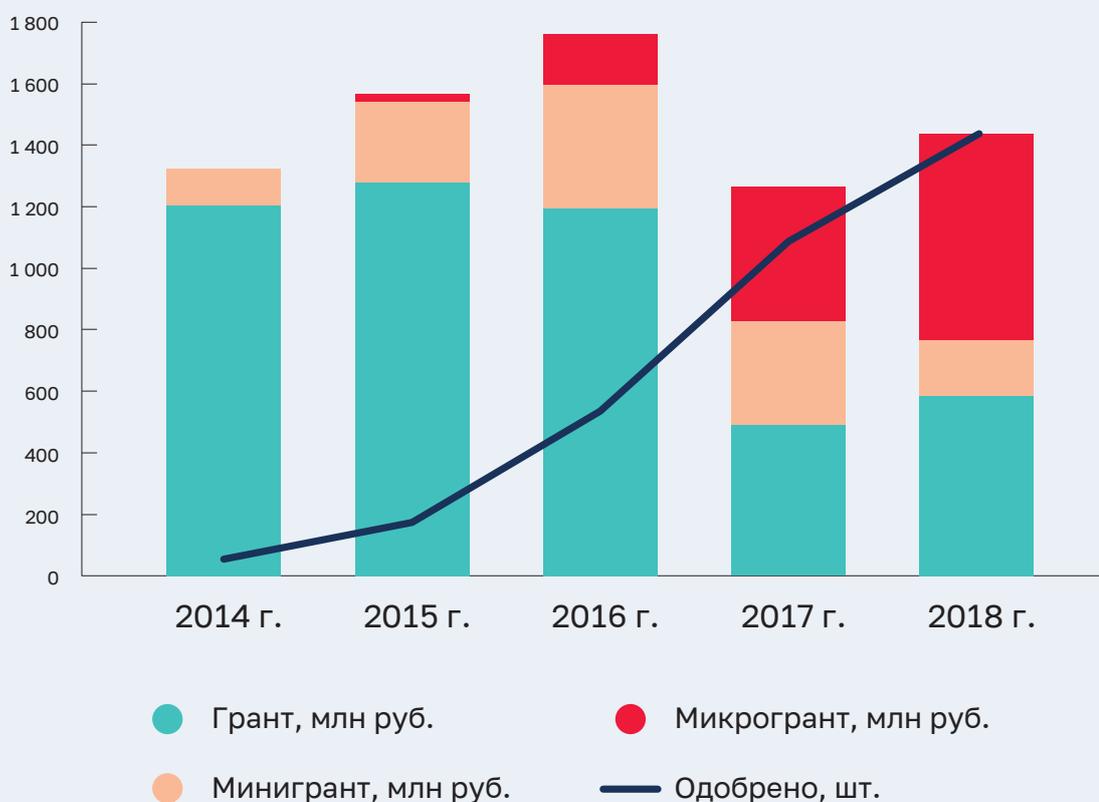
- «Проведение испытаний» (например, создание прототипа корпуса и/или механизма для электронного устройства) – до 1500 тыс. рублей;
- «Участие в выставках и конференциях» (например, участие в профильной международной выставке для демонстрации образца продукции проекта) – до 500 тыс. рублей.

Данные, характеризующие грантовую поддержку участников Проекта, представлены ниже:

(млн руб.)

| Результаты по всем видам грантовых программ | Накопленным итогом за 2010–2018 гг. | В том числе за 2018 г. |
|---|-------------------------------------|------------------------|
| Количество одобренных грантов, шт. | 3 504 | 1 435 |
| Объем одобренных грантов | 15 055,5 | 1 436,5 |
| Объем средств, привлеченных от соинвесторов | 10 374,6 | 509,6 |

Структура грантов проекта «Сколково» в 2014–2018 годах



Отмечается тенденция увеличения количества одобренных грантов с возрастающей популярностью микрогрантов. Так, в 2015 году был одобрен 91 микрогрант, в 2016 году – 416, в 2017 году – 1004, а в 2018 году – 1384.

Ключевые направления микрогрантового финансирования в 2018 году



По данным Фонда «Сколково», с 2013 по 2018 год совокупный объем привлечения участниками Проекта частных инвестиций в свои проекты увеличился в 3,5 раза – с 3,4 млрд рублей до 12,1 млрд рублей.

Совокупный объем привлечения частных инвестиций



Вклад участников проекта «Сколково» в ВВП Российской Федерации, рассчитанный как совокупный объем прибыли, затрат на оплату труда персонала и амортизации, увеличился за период 2016–2018 годов в 1,6 раза – с 41,8 млрд рублей до 65,8 млрд рублей.

Вклад участников проекта в ВВП РФ, рассчитанный как совокупный объем прибыли млрд руб.



Данными о темпах роста основных средств, занятости и производительности труда участников Проекта Фонд «Сколково» не обладает, в связи с этим соответствующий анализ не проводился.

Основными торговыми партнерами участников Проекта являлись страны Европейского Союза (69%), на долю США пришлось 9%, из Республики Корея ввезли 7%, из Японии – 4%, из Китая – 3%.



Основными торговыми партнерами при вывозе товаров лицами, участвующими в реализации Проекта, являлись страны Европейского Союза (49 %), на долю США пришлось 15 %, в Республику Корея вывезли 9 %, в Швейцарию – 4,15 %, в Китай – 3,8 %.



По информации Фонда «Сколково», после приобретения статуса 673 участниками Проекта были разработаны 2 323 передовые производственные технологии; 1103 участниками Проекта подано 5 358 заявок на защиту интеллектуальной собственности, получено 2 323 патента (43,4 % от количества поданных заявок).



В период действия статуса участника Проекта, приобретенного до 2019 года, 2073 компаниями передовые производственные технологии не были разработаны, из них утратили статус участника Проекта 840 компаний (40,5%); 1643 компаниями заявки на защиту интеллектуальной собственности не подавались, из них утратили статус участника Проекта 783 компании (47,7%).

Сведениями о количестве заявок на защиту интеллектуальной собственности и количестве передовых производственных технологий, поданных и разработанных до приобретения статуса участника Проекта, а также о количестве передовых производственных технологий, использованных до и после приобретения статуса участника Проекта, Фонд «Сколково» не обладает. В этой связи соответствующий анализ не проводился.

Ресурсное обеспечение реализации подпрограммы Б «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета за 2014–2018 годы составило 80 971,7 млн рублей, в том числе в 2014 году – 26 024,5 млн рублей, в 2015 году – 19 220,8 млн рублей, в 2016 году – 12 610,5 млн рублей, в 2017 году – 11 860,1 млн рублей, в 2018 году – 11 255,9 млн рублей. Указанные объемы бюджетного финансирования составляют 94,9% к плановым параметрам на соответствующий период (85 286,4 млн рублей).

Данные о распределении объемов бюджетного финансирования по основным мероприятиям подпрограммы представлены в таблице:

(млн руб.)

| | Основное мероприятие Б.1 «Создание и развитие инновационной экосистемы, управление инфраструктурой инновационного центра «Сколково» | | Основное мероприятие Б.2 «Создание и развитие Сколковского института науки и технологий» | | Основное мероприятие Б.3 «Создание и управление физической инфраструктурой инновационного центра «Сколково» | |
|--------------|--|-----------------|---|-----------------|--|-----------------|
| | план | факт | план | факт | план | факт |
| 2014 г. | 5 158,1 | 4 380,1 | 4 751,0 | 4 751,0 | 16 893,4 | 16 893,4 |
| 2015 г. | 7 338,0 | 5 431,4 | 3 419,4 | 3 419,4 | 10 599,0 | 10 370,0 |
| 2016 г. | 7 246,2 | 5 845,0 | 5 042,7 | 5 042,7 | 1 722,7 | 1 722,7 |
| 2017 г. | 6 730,0 | 6 730,1 | 5 130,0 | 5 130,0 | 0,0 | 0,0 |
| 2018 г. | 6 228,5 | 6 228,5 | 5 027,4 | 5 027,4 | 0,0 | 0,0 |
| Итого | 32 700,8 | 28 615,1 | 23 370,5 | 23 370,5 | 29 215,1 | 28 986,1 |

8. Выводы

8.1. В Российской Федерации институт ОЭЗ сформирован Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ и является одним из наиболее долгосрочных реализуемых преференциальных режимов.

На территории Российской Федерации в рамках указанного Федерального закона могут создаваться ОЭЗ следующих типов:

- промышленно-производственные особые экономические зоны – создано 10 ОЭЗ ППТ;
- технико-внедренческие особые экономические зоны – создано 6 ОЭЗ ТВТ;
- туристско-рекреационные особые экономические зоны – создано 9 ОЭЗ ТРТ («Завидово» (Тверская область), «Бирюзовая Катунь» (Алтайский край), «Ворота Байкала» (Иркутская область), «Байкальская гавань» (Республика Бурятия), Северо-Кавказский туристический кластер («Архыз», «Ведучи», «Эльбрус», «Матлас», «Армхи и Цори»);
- портовые особые экономические зоны (ПОЭЗ) – создана 1 ПОЭЗ.

По состоянию на 1 января 2019 года на территориях 23 субъектов Российской Федерации действовало 26 ОЭЗ.

Минэкономразвития России в соответствии с Правилами оценки эффективности функционирования особых экономических зон, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 643, ежегодно готовит отчет о результатах функционирования ОЭЗ, включающий результаты оценки эффективности достижения показателей (плановые значения), предусмотренных соглашениями о передаче полномочий по управлению ОЭЗ, заключенными между Минэкономразвития России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также соглашениями между Минкавказом России и управляющей компанией в отношении ОЭЗ ТРТ туристического кластера.

Одним из основных механизмов привлечения резидентов на территорию ОЭЗ является льготный налоговый режим, который позволяет им добиться снижения затрат на производство продукции и, следовательно, вкладывать часть прибыли в технологическое развитие своего производства.

Осуществляемая Минэкономразвития России оценка эффективности функционирования ОЭЗ ТРТ не отражает реальных результатов деятельности резидентов и управляющей компании туристического кластера.

Фактические показатели оценки эффективности за 2018 год на 100 % соответствуют плановым и прогнозным значениям. Оценка эффективности ОЭЗ ТРТ в Кабардино-Балкарской Республике и Республике Дагестан не проводилась.

Как следствие, требуется обеспечить внесение изменений в Правила в части совершенствования методики оценки эффективности функционирования туристско-рекреационных ОЭЗ.

Система документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях не позволяет определить вклад от создания новых и развития действующих ОЭЗ в социально-экономическое развитие, в том числе охарактеризовать их влияние на комплексное развитие внутреннего и въездного туризма в СКФО, и, как следствие, требует доработки в части отражения целей, задач, мероприятий, а также качественных и количественных показателей, характеризующих влияние применения преференциальных режимов ОЭЗ на социально-экономическое развитие.

К положительным эффектам от создания и развития указанных ОЭЗ относятся: прирост производства товаров и услуг, прирост инвестиций, прирост числа рабочих мест, прирост налоговых поступлений в бюджеты всех уровней, прирост экспортных поставок, создание новых инфраструктурных объектов.

При этом проведенный Счетной палатой Российской Федерации анализ показал, что по ряду ОЭЗ достигнутая благоприятная экономическая динамика имеет характер естественного, неинтенсивного роста в определенных сферах деятельности и обеспечивает комфортные условия функционирования ранее созданных предприятий.

8.2. В соответствии с Федеральным законом № 473-ФЗ территория опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) определяет правовой режим, меры государственной поддержки и порядок осуществления деятельности на таких территориях. В настоящее время ТОСЭР созданы в основном на территориях ДФО и в моногородах (ТОСЭР в моногородах согласно закону начинали свое действие с 2016 года), а также на территориях закрытых административно-территориальных образований.

ТОСЭР создаются в целях формирования благоприятной среды для привлечения инвестиций в регион, развития экономики и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения. Создание ТОСЭР в моногородах направлено на создание рабочих мест, новой экономики, не зависящей от градообразующего предприятия, и модернизацию городской среды для населения.

ТОСЭР в ДФО развивается в условиях тяжелой социально-экономической ситуации, сохраняющейся на протяжении нескольких десятилетий. Преодоление сложившихся негативных тенденций требует применения комплексного подхода, предусматривающего помимо поддержки предпринимательской деятельности также и решение задачи повышения качества жизни граждан.

Несмотря на ежегодное достижение планового значения показателя госпрограммы ДФО, отражающего количество созданных резидентами ТОСЭР в округе рабочих мест, проблемы на рынке труда не решены. Так, потребность в работниках, заявленная работодателями в службы занятости, в 2018 году выросла и составила 202,6 тыс. человек (в 2017 году – 171,6 тыс. человек).

Также следует отметить, что согласно информации, представленной ФНС России, на территориях всех ТОСЭР в ДФО в 2017–2018 годах резидентами уплачивался налог на прибыль организаций как в федеральный бюджет, так и в бюджеты субъектов Российской Федерации. Данный факт может свидетельствовать о том, что отдельные

резиденты не выполняют условие для применения пониженных налоговых ставок, а именно доходы от деятельности, осуществляемой при исполнении соглашений, должны составлять не менее 90 % всех получаемых доходов.

С учетом изложенного целесообразно внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс в части предоставления права применять пониженные ставки по налогу на прибыль организаций в отношении прибыли, полученной не от всей деятельности, предусмотренной соглашением на соответствующей территории, а в отношении прибыли, полученной только от реализации инвестиционных проектов, предусмотренных соглашениями об осуществлении деятельности на территории ТОСЭР. Данные предложения актуальны также для других преференциальных режимов, в частности ОЭЗ и СПВ.

Методика оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (предполагает ее ежегодное проведение спустя 13 лет с момента принятия решения о создании ТОСЭР. С учетом того, что ТОСЭР создавались начиная с 2015 года, проведение оценки их эффективности возможно не ранее 2028 года.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в указанную методику в части пересмотра срока начала проведения оценки эффективности ТОСЭР в сторону его оптимального сокращения.

При этом необходимо отметить отсутствие отражения инструментов ТОСЭР в программно-плановых документах стратегического планирования субъектов Российской Федерации, а именно: не отражены цели, задачи, мероприятия, а также качественные и количественные показатели, в том числе характеризующие влияние применения преференциальных режимов ТОСЭР на качество жизни населения.

Проведенный анализ также свидетельствует о недостаточности организационных мер в части управления ТОСЭР в ДФО. Так, документ, определяющий порядок осуществления Минвостокразвития России контроля за выполнением резидентами ТОСЭР в ДФО соглашений об осуществлении деятельности, отсутствует, мероприятия по оценке наблюдательными советами эффективности функционирования ТОСЭР в ДФО не осуществляются.

Конкретные меры ответственности за невыполнение (ненадлежащее выполнение) условий соглашения об осуществлении деятельности резидентом ТОСЭР ни Федеральным законом № 473-ФЗ, ни иными нормативными правовыми актами не предусмотрены.

Наличие указанных системных недостатков, связанных с реализацией режима ТОСЭР в ДФО, отмечается также субъектами Российской Федерации, входящими в состав ДФО.

Представляется целесообразным:

- ускорить актуализацию документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, с отражением целей, задач, мероприятий, а также качественных и количественных показателей, характеризующих влияние применения режима ТОСЭР на социально-экономическое развитие ДФО;
- определить порядок осуществления Минвостокразвития России контроля за исполнением резидентами ТОСЭР соглашений об осуществлении деятельности;
- проработать вопрос об обязательном включении в соглашения об осуществлении деятельности, заключаемые между управляющей компанией и резидентами ТОСЭР, ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств;
- в целях достижения национальных целей решения стратегических задач развития Российской Федерации, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204, предусмотреть в госпрограмме ДФО по каждому ТОСЭР отражение планируемых финансовых ресурсов и показатели эффективности их функционирования, включая:
 - создание комфортных условий для обеспечения жизни постоянного и временно пребывающего населения в ТОСЭР;
 - оценку влияния ТОСЭР на доходы или расходы соответствующих бюджетов бюджетной системы, в том числе по этапам выхода проектов резидентов ТОСЭР на проектную мощность;
 - количественные оценки результатов деятельности институтов развития Дальнего Востока в ТОСЭР по финансированию и поддержке проектов, а также поддержке иных социально ориентированных проектов, привлечению резидентов и прямых инвестиций, а также развитию человеческого капитала и обеспечению трудовыми ресурсами резидентов.

8.3. Преференциальный режим свободного порта Владивосток регулируется Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

Целями создания СПВ являются: развитие международной торговли с государствами АТР; создание и развитие производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск в свободном порту Владивосток конкурентоспособной в государствах АТР продукции, а также ускорение социально-экономического развития территории СПВ и повышение уровня жизни населения, проживающего на территории Дальнего Востока.

В документах стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях должным образом не отражены цели, задачи, мероприятия, а также качественные и количественные показатели, характеризующие достижение указанных целей, в полной мере.

По информации, полученной по запросу Счетной палаты Российской Федерации от субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, наблюдается значительный объем недополученных доходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, в связи с созданием и функционированием режима СПВ.

До настоящего времени критерии эффективности и порядок проведения регулярной оценки эффективности функционирования СПВ в законодательстве Российской Федерации не закреплены, и, как следствие, мероприятия по оценке эффективности функционирования СПВ не осуществляются.

8.4. В соответствии с Федеральным законом № 488-ФЗ предусмотрено стимулирование деятельности субъектов в сфере промышленности путем предоставления им финансовой, информационно-консультационной поддержки, поддержки осуществляемой ими научно-технической и инновационной деятельности в сфере промышленности, поддержки развития их кадрового потенциала, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, предоставления государственных и муниципальных преференций, иных мер поддержки.

По состоянию на 1 сентября 2019 года (за период с 2016 года) в реестр индустриальных (промышленных) парков включены сведения о 61 индустриальном (промышленном) парке и управляющей компании на территориях 32 субъектов Российской Федерации; в реестр промышленных кластеров включены сведения о 45 промышленных кластерах и специализированных организациях на территориях 35 субъектов Российской Федерации.

Предоставление мер государственной поддержки осуществляется Минпромторгом России в виде субсидий из федерального бюджета юридическим лицам и иных межбюджетных трансфертов в рамках реализации основного мероприятия «Стимулирование создания и выведения на проектную мощность индустриальных (промышленных) парков, технопарков, промышленных кластеров» подпрограммы «Развитие промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности» ГП-16.

Путем реализации совместных кластерных проектов предполагалось эффективным способом задействовать имеющуюся в регионах промышленную инфраструктуру (индустриальные парки и технопарки) и тем самым обеспечить увеличение доли добавленной стоимости, создаваемой предприятиями в промышленной продукции кластера, начать производить некоторые виды комплектующих своими силами, отказавшись от зарубежных поставок.

Соглашениями о предоставлении субсидий управляющим компаниям индустриальных (промышленных) парков и (или) технопарков предусмотрены показатели эффективности реализации инвестиционных проектов – количество резидентов, налоговые поступления в бюджет, количество высокопроизводительных рабочих мест, срок достижения которых установлен до 31 декабря 2020 года.

Анализ отчетов о достижении целевых показателей эффективности реализации инвестиционных проектов показал, что некоторые управляющие компании (АО «Корпорация развития Калужской области», ООО «Бизнес-Сервис», АО «Корпорация развития Ульяновской области») по состоянию на 30 июня 2019 года выполнили плановые значения показателей, а по ряду управляющих компаний (ООО «Евразия-Алабуга», ООО «Индустриальный парк «Авангард», ООО «Тасма-Инвест-Торг», ООО «ПВК») существуют риски недостижения целевых показателей.

По данным уточненного годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности ГП-16 за 2018 год, не выполнено 6 из 18 показателей (индикаторов), предусмотренных по подпрограмме «Развитие промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности».

Наиболее низкий процент выполнения наблюдается по показателю (индикатору) «Налоговые и таможенные платежи предприятий, осуществляющих деятельность в индустриальных (промышленных) парках, в федеральный бюджет» – 72,7 %, при этом степень выполнения показателя за 2017 год – 65,5 %.

Плановые показатели в части количества резидентов, осуществляющих свою деятельность в индустриальных (промышленных) парках и в промышленных технопарках, перевыполнены.

Следует отметить, что на период 2016–2019 годов Минпромторгом России бюджетные ассигнования предусматривались на предоставление субсидий российским предприятиям радиоэлектронной промышленности в целях компенсации части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на достижение цели реализации проектов по созданию инфраструктуры отрасли, в том числе кластеров в сфере радиоэлектроники в рамках государственной программы «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013–2025 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 329. Вместе с тем кассовое исполнение расходов за 2016–2018 годы и по состоянию на 1 сентября 2019 года не осуществлялось.

С учетом возникающих сложностей с привлечением кредитных ресурсов в кредитных организациях на цели реализации проектов по созданию инфраструктуры отрасли выявлено отсутствие значительного спроса на компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на цели реализации указанных проектов. Также неисполнение Минпромторгом России расходов на предоставление субсидий российским предприятиям радиоэлектронной промышленности обусловлено, в том числе возможностью получения организациями отрасли займов по сниженным процентным ставкам в рамках программ льготного кредитования ФГАУ «Российский фонд технологического развития».

8.5. Анализ мероприятий, проводимых Минэкономразвития России по снижению зависимости монопрофильных муниципальных образований (моногородов) от деятельности градообразующих предприятий, показал, что меры государственной поддержки не носили системного характера, отсутствовали четкие представления о том какие меры предпочтительны для тех или иных муниципальных образований, исходя из их реального социально-экономического положения и перспектив их развития.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о необходимости пересмотра целей и задач государственной поддержки моногородов, выбора эффективных инструментов, обеспечивающих их стабильное развитие, и выработки новых управленческих подходов с учетом стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

8.6. Анализ применения преференциального режима инновационного центра «Сколково» в соответствии с Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» показывает следующее.

Состав целевых показателей (индикаторов) подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» является недостаточным для оценки достижения ожидаемых результатов.

За период с 2014 года их количество и содержание неоднократно изменялись, что нивелирует основные принципы бюджетирования, ориентированного на результат, и продуцирует риски недостижения заявленных целей повышения инновационной активности бизнеса. Кроме того, исключение (замена) показателей, характеризующих решение поставленных задач, не обеспечивает преемственность и объективность результатов реализации подпрограммы.

Большинство показателей (индикаторов) подпрограммы «Создание и развитие ИЦ «Сколково» перевыполнены. При этом отдельные показатели перевыполнены в несколько раз, что может свидетельствовать о занижении плановых показателей или об избыточности мер государственной поддержки для их выполнения.

К примеру, значение показателя «Число заявок на регистрацию объектов интеллектуальной собственности, созданных в инновационном центре «Сколково» установлены только на период 2014–2016 годов. Фактическое значение показателя в несколько раз превышало плановое: в 2014 году – в 3,2 раза, в 2015 году – в 3,7 раза, в 2016 году – в 3,3 раза. Аналогичный показатель включен Фондом «Сколково» в состав ключевых показателей развития экосистемы «Сколково».

По результатам комплексного анализа основных действующих преференциальных режимов следует отметить, что во всех проанализированных режимах наблюдаются проблемы с системой управления, мониторингом и оценкой экономической эффективности.

За время своего функционирования анализируемые режимы так и не стали действенным инструментом поддержки национальной экономики, реальный экономический эффект от реализации их механизмов на сегодняшний день не достигнут.

В соответствии с пунктом 15 Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года предусмотрена разработка проекта федерального закона, определяющего содержание и порядок применения единого механизма развития территорий, направленного на поддержку приоритетных социально-экономических специализаций.

В связи с этим Счетная палата Российской Федерации полагает необходимым ускорить разработку указанного проекта федерального закона, в котором необходимо предусмотреть:

- консолидированные подходы к определению целей создания территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности, синхронизированных

с национальными целями развития Российской Федерации, а также целями, установленными в документах стратегического планирования;

- требования к комплексному обоснованию объема расходов за счет всех источников на создание и функционирование территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности, а также применения льгот и преференций в увязке с планируемыми социально-экономическими эффектами;
- общие подходы к оценке эффективности функционирования территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности с учетом их вклада в социально-экономическое развитие соответствующего субъекта Российской Федерации и отраслевой специфики указанных территорий.

9. Предложения

9.1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Правительство Российской Федерации.

9.2. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия и информацию об основных итогах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

