



ISSN 2712-7907

№ 2 (291) 2022

Бюллетень
Счетной палаты РФ
Преференциальные режимы

Представляя
номер

Дмитрий Зайцев



Дмитрий Зайцев

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Уважаемые читатели!

Этот выпуск Бюллетеня мы решили посвятить анализу функционирования на территории Российской Федерации преференциальных режимов. Это льготные режимы ведения предпринимательской деятельности, такие как особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), ТОСЭР в моногородах и ряд других. Мы проанализировали более 160 территорий.

Целью установления преференциальных режимов является социально-экономическое развитие территорий страны. Помимо предоставляемых налоговых и таможенных льгот, расходы федерального бюджета на финансирование действия преференциальных режимов за период 2019–2021 годов составили почти 240 млн рублей. Однако выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными режимами и уровнем социально-экономических показателей регионов не прослеживается.

При анализе мы использовали статистические данные федерального и регионального уровня, национальные индикаторы достижения целей устойчивого развития, индикаторы внешнеэкономической деятельности, показатели деятельности предприятий-резидентов, представленные как в государственных информационных системах, так и по запросам ФТС России, ФНС России, иных министерств и ведомств – всего более 20 млн значений. Было протестировано более 80 моделей с использованием современных методов эконометрического анализа.

Результаты исследования показали, что система управления преференциальными режимами недостаточно эффективна: управляющие компании убыточны, их услуги мало востребованы резидентами, а утвержденные методики оценки эффективности не позволяют в полной мере оценить достижение целей и целевых эффектов функционирования преференциальных режимов.

Отдельное внимание было уделено выявлению административных барьеров, которые препятствуют развитию территорий с преференциальными режимами.

По итогам анализа Счетная палата подготовила предложения о совершенствовании нормативных правовых актов в данной сфере.

Работа проходила в сотрудничестве с федеральными и региональными органами власти. Это позволяет рассчитывать на активное внедрение наших предложений.

Содержание

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия	5
Официальная позиция	51
Экспертное мнение	55
Опыт регионов. Комментарии КСО	86
Рекомендации Счетной палаты	94
Тематические проверки Счетной палаты	97
Международная практика	104
Исследования по теме	129
Публикации в СМИ	134
Новости Счетной палаты	141



Дмитрий Зайцев

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ механизма установления и функционирования преференциальных режимов как инструмента социально-экономического развития и внешнеэкономической политики»

Утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 21 декабря 2021 года

Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основная цель мероприятия

Оценить стратегическую результативность действия преференциальных режимов (далее – префрежимы) на территории Российской Федерации.

Ключевые результаты мероприятия

Механизм функционирования префрежимов заключается в установлении на определенной территории Российской Федерации особого правового режима ведения хозяйственной деятельности, предоставляющего налоговые, таможенные и административные льготы отдельным субъектам предпринимательства.

Целью рассматриваемых преференциальных режимов является социально-экономическое развитие территорий Российской Федерации. Режим особых экономических зон (далее – ОЭЗ) ориентирован на развитие отдельных отраслей экономики.

В рамках проведенного анализа функционирования префрежимов выявлены существенные недостатки в части:

- действующей системы оценки эффективности префрежимов;
- увязки целей функционирования префрежимов со стратегическими целями развития Российской Федерации и текущим социально-экономическим положением субъектов Российской Федерации и макрорегионов;
- нормативно-правового регулирования создания и функционирования префрежимов.

Также выявлено, что префрежимы преимущественно нацелены на развитие социально-экономического потенциала территорий без соответствующей увязки с экологическими аспектами.

Наиболее значимые выводы

Выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными режимами и уровнем социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации не прослеживается.

Объем и параметры статистических данных не позволяют обоснованно подтвердить наличие взаимосвязи между функционированием преференциальных режимов и значениями социально-экономических показателей на федеральном

уровне. На уровне субъектов Российской Федерации наблюдается статистически значимая взаимосвязь между функционированием префрежимов и отдельными социально-экономическими показателями. На уровне предприятий – резидентов префрежимов выявлена статистически значимая взаимосвязь между статусом резидента и отдельными показателями, характеризующими деятельность предприятий.

На федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации не выявлено выраженной взаимосвязи между показателями функционирования префрежимов и показателями развития международной торговли, привлечения иностранных инвестиций, трансферта технологий и высококвалифицированной рабочей силы.

Префрежимы не встроены в полной мере в систему стратегического планирования Российской Федерации. В документах стратегического планирования не определены ожидаемые целевые эффекты функционирования префрежимов. Не обеспечена взаимосвязь целей функционирования префрежимов со стратегическими целями развития Российской Федерации и текущим социально-экономическим положением субъектов Российской Федерации и макрорегионов, определенных Стратегией пространственного развития.

Средства федерального бюджета, направляемые на финансирование конкретных префрежимов, фактически могут влиять на развитие всей территории субъекта Российской Федерации, на которой установлены несколько видов префрежимов, что затрудняет анализ и оценку эффективности функционирования отдельных видов префрежимов.

Утвержденные методики оценки эффективности не позволяют в полной мере оценить достижение целей и целевых эффектов функционирования префрежимов, их вклад в устойчивое развитие, достижение национальных целей, достижение показателей государственных программ, в рамках которых осуществляется финансирование префрежимов из средств федерального бюджета.

В процессе создания и функционирования префрежимов выявлены административные барьеры для развития данных территорий.

Управляющие компании ОЭЗ и территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР) являются стабильно убыточными. Объем выручки от основных видов деятельности управляющих компаний крайне незначителен, что свидетельствует о невостребованности услуг управляющих компаний со стороны резидентов.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

По результатам экспертно-аналитического мероприятия Счетная палата Российской Федерации предлагает Правительству Российской Федерации поручить Минэкономразвития России и Минвостокразвития России в срок до 1 декабря 2022 года рассмотреть следующие вопросы:

- о целесообразности внесения изменений в Федеральный закон об ОЭЗ в части признания индивидуальных предпринимателей резидентами ОЭЗ промышленно-производственного типа и ОЭЗ портового типа;
- о внесении изменений в методики оценки эффективности функционирования префрежимов и утверждении методик оценки эффективности функционирования режимов АЗРФ, СПВ и ТОСЭР в моногородах;
- об оптимизации деятельности управляющих компаний, осуществляющих функции по управлению префрежимами, а также об установлении для их руководителей системы ключевых показателей эффективности.

Полный текст предложений (рекомендаций) приводится в соответствующем разделе отчета.

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункты 3.6.0.1, 3.6.0.1.1 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2021 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

Функционирование механизма преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, включая следующие преференциальные режимы:

- ОЭЗ;
- ТОСЭР;
- ТОСЭР, установленные для монопрофильных муниципальных образований (моногородов), и ТОСЭР в закрытых административно-территориальных образованиях (далее – ЗАТО);
- свободный порт Владивосток (далее – СПВ);
- Особая экономическая зона в Калининградской области (далее – ОЭЗ в Калининградской области);
- свободная экономическая зона на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя (далее – СЭЗ в Крыму и г. Севастополе);
- Особая экономическая зона в Магаданской области (далее – ОЭЗ в Магаданской области);
- Арктическая зона Российской Федерации (далее – АЗРФ).

Деятельность органов государственной власти и иных организаций по вопросам создания и функционирования преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценить стратегическую результативность действия преференциальных режимов на территории Российской Федерации и их влияние на социально-экономическое развитие, реализацию Повестки устойчивого развития и внешнеэкономической политики.

3.1. Цель 2. Проанализировать меры, предусмотренные документами стратегического планирования и направленные на организацию и функционирование

преференциальных режимов как инструмента социально-экономического развития и внешнеэкономической политики.

3.3. Цель 3. Оценить систему правового регулирования установления и функционирования преференциальных режимов на территории Российской Федерации и практику правоприменения.

Критерии аудита (оценки):

- 1) критерии стратегической результативности: непосредственные и конечные результаты функционирования преференциальных режимов, установленных на территории Российской Федерации, достижимы с учетом фактически имеющихся ограничений и значимы для резидентов преференциальных режимов, иных целевых пользователей;
- 2) критерии релевантности (актуальности):
 - ожидаемые итоговые эффекты функционирования преференциальных режимов на территории Российской Федерации актуальны для достижения стратегических целей;
 - предусмотренные документами стратегического планирования целевые и прогнозные меры являются актуальными для целей функционирования преференциальных режимов;
 - непосредственные и конечные результаты функционирования преференциальных режимов релевантны соответствующим показателям, предусмотренным документами стратегического планирования;
- 3) критерии состоятельности стимулов:
 - финансово-бюджетные, налоговые и таможенные инструменты, а также инструменты и механизмы в сфере управления и распоряжения государственной собственностью, применяемые в рамках преференциальных режимов, создают стимулы к достижению конечных результатов и итоговых эффектов функционирования преференциальных режимов;
 - действующее правовое регулирование обеспечивает надлежащие условия для осуществления деятельности резидентов преференциальных режимов;
- 4) критерии обоснованности (доказательности):
 - отбор территорий субъектов Российской Федерации для установления преференциального режима осуществляется с учетом соответствующих критериев;
 - объективность и целесообразность присвоения статуса резидента преференциального режима обоснованы и соответствуют установленному порядку;
- 5) критерии согласованности:
 - реализация мер, предусмотренных документами стратегического планирования в части преференциальных режимов, осуществляется скоординированно, отсутствуют проблемы межведомственного взаимодействия;

- реализация комплекса мер государственной политики и нормативного регулирования в сфере преференциальных режимов осуществляется скоординированно на федеральном, региональном уровнях;
- 6) критерии охвата (масштаба):
- совокупность инструментов, применяемых в рамках преференциальных режимов, обеспечивает сбалансированность стимулов к достижению конечных результатов и итоговых эффектов от установления и функционирования преференциальных режимов;
 - меры, предусмотренные документами стратегического планирования, охватывают в полной мере соответствующие преференциальные режимы;
 - действующее нормативное регулирование обеспечивает единый подход к установлению и функционированию преференциальных режимов и к присвоению статуса резидента соответствующего преференциального режима независимо от территории установления;
- 7) критерии устойчивости: ожидаемые конечные результаты и итоговые эффекты от функционирования преференциальных режимов носят длительный характер и способствуют обеспечению устойчивости в рамках экономического, социального и экологического потенциала территорий действия преференциальных режимов.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва)
(далее – Минэкономразвития России).

В рамках экспертно-аналитического мероприятия (далее – ЭАМ) были направлены запросы информации в 8 федеральных органов исполнительной власти (далее – ФОИВ), правительства субъектов Российской Федерации, на территории которых действуют преференциальные режимы, а также в государственные компании, деятельность которых направлена на организацию и функционирование преференциальных режимов¹.

5. Исследуемый период

2019 год и истекший период 2021 года, при необходимости более ранние периоды.

1. Полный перечень организаций представлен в приложении № 1 к отчету.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 16 марта по 21 декабря 2021 года без выезда на объекты.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

7.1. Оценка стратегической результативности действия преференциальных режимов на территории Российской Федерации и их влияния на социально-экономическое развитие, реализацию Повестки устойчивого развития и внешнеэкономической политики

В рамках мероприятия выполнен анализ функционирования более 160 преференциальных территорий (их число в рамках анализируемого периода варьировалось) – структура по состоянию на сентябрь 2021 года представлена в таблице 1.

Таблица 1. Количество преференциальных территорий в детализации по преференциальным режимам по состоянию на сентябрь 2021 г.

ОЭЗ	ТОСЭР	Прочие
20 промышленно-производственных	86 ТОСЭР в моногородах	1 ОЭЗ в Калининградской области
7 технико-внедренческих	8 ТОСЭР в ЗАТО	1 ОЭЗ в Магаданской области
10 туристско-рекреационных	23 общесистемных ТОСЭР	1 СЭЗ в Крыму и г. Севастополе
2 портовых		1 СПВ
		1 АЗРФ

Географический охват преференциальных режимов представлен на рисунке 1.

Рисунок 1

Географический охват действующих преференциальных режимов

ОЭЗ

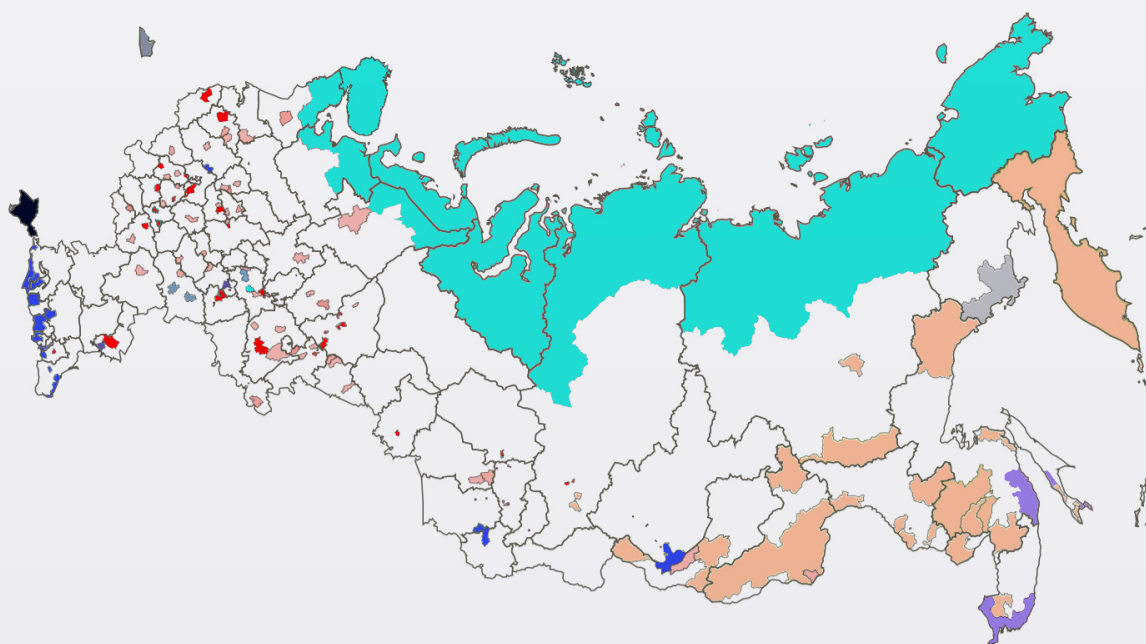
- промышленно-производственные
- технико-внедренческие
- в Калининградской области
- туристско-рекреационные
- портовые
- в Магаданской области

СЭЗ

- в Республике Крым и г. Севастополе

ТОСЭР

- в моногородах
- в ЗАТО
- общесистемные ТОСЭР
- СПВ
- АЗРФ



Целью большинства рассматриваемых преференциальных режимов является социально-экономическое развитие территорий Российской Федерации, при этом режим ОЭЗ направлен на развитие отдельных отраслей экономики².

7.1.1. Оценка стратегической результативности действия преференциальных режимов на территории Российской Федерации и их влияния на социально-экономическое развитие

Оценка эффектов от действия преференциальных режимов проводилась на нескольких уровнях агрегации: федеральном, уровне субъектов Российской Федерации, уровне отдельных предприятий.

Набор показателей, использованный при анализе, формировался с учетом международной практики и включал в себя:

- показатели социально-экономического развития Российской Федерации;
- показатели социально-экономического развития субъектов Российской Федерации;
- национальные индикаторы достижения целей устойчивого развития³;
- индикаторы внешнеэкономической деятельности (политики);
- показатели деятельности предприятий (организаций).

Для каждого уровня агрегации использовался свой эмпирический подход, набор моделей и исходных данных. Анализ на всех уровнях рассмотрения эффектов за исключением федерального базировался на модифицированном подходе разности разностей⁴, который в отдельных случаях дополнялся базовыми методами и моделями анализа панельных данных (например, моделью с двунаправленными фиксированными эффектами)⁵.

-
2. Цели создания и функционирования преференциальных режимов указаны в приложении № 2 к отчету.
 3. Установлены в соответствии с Повесткой ООН в области устойчивого развития до 2030 года <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>
 4. От англ. «difference-in-difference». Описание метода представлено в приложении № 3 к отчету, а также подробнее в научных статьях: Card D., Krueger A. B. Minimum Wages and Employment: A Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania // American Economic Review. 1994. Vol. 84, iss. 4. P. 772–793
Bertrand M., Duflo E., Mullainathan S. How Much Should We Trust Differences-In-Differences Estimates? // Quarterly Journal of Economics. 2004. Vol. 119, iss. 1. P. 249–275. DOI 10.1162/003355304772839588.
 5. Описание подхода к проведению количественного эмпирического анализа и используемых статистических данных представлены в приложении № 3 к отчету.

Результаты проведенного анализа с учетом ограниченного объема статистической информации не позволяют подтвердить наличие статистически значимого влияния создания и функционирования преференциальных режимов на показатели социально-экономического развития на федеральном уровне.

По результатам кластерного анализа выраженной взаимосвязи между уровнем социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и установлением преференциальных режимов (различные типы ОЭЗ и ТОСЭР) на их территории не прослеживается.

При этом была выявлена статистически значимая связь между действием префрежимов в субъектах Российской Федерации и динамикой соответствующих социально-экономических показателей.

Результаты применения базовой панельной модели с двунаправленными фиксированными эффектами (TWFE⁶) позволяют сделать вывод о существовании общего эффекта введения префрежимов. При этом в регионах, на территории которых в тот или иной год функционировал по крайней мере один префрежим, наблюдаются представленные в таблице 2 статистически значимые эффекты⁷.

Таблица 2. Ключевые эффекты от действия префрежимов на уровне субъектов Российской Федерации

	Выше на 0,91 % реальный ВРП на душу населения (но не ускоряется его рост)		Ниже на 4,35 % объем инвестиций в основной капитал на душу населения
	Выше на 0,68 п. п. индекс производительности труда		Ниже на 0,73 % число занятых
	Выше на 3,99 % душевое потребление электроэнергии		Ниже на 5,53 % число патентных заявок на душу населения

6. От англ. two way fixed effects – с двумя фиксированными эффектами.

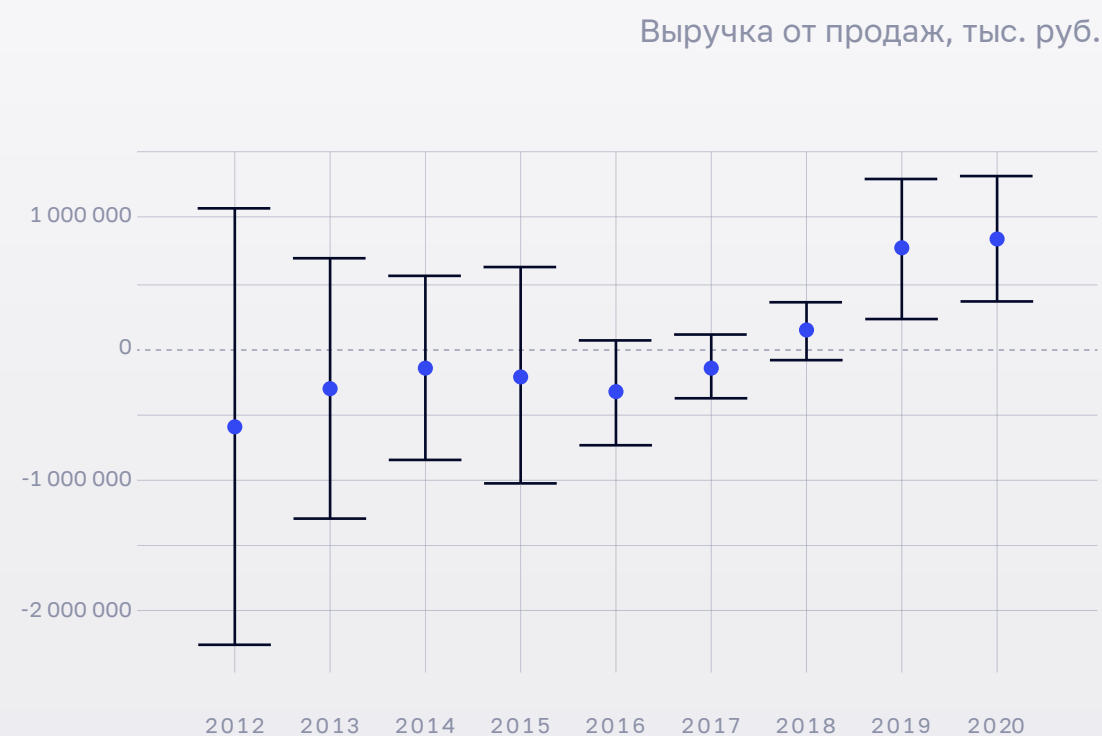
7. Статистическая значимость определена на уровне 5 %. Подробная информация о результатах проведенного анализа представлена в приложении № 4 к отчету.

Оценка результативности действия преференциальных режимов на уровне организаций показала следующее.

У организаций после получения статуса резидента территории с преференциальным режимом выручка была при той же себестоимости продаж в среднем на 227 (+81) млн рублей⁸ больше. При этом не выявлено статистически значимых оценок эффекта от статуса резидента с 2012 до 2018 года включительно. Лишь в 2019 и 2020 годах выручка резидентов территорий с преференциальным режимом стала статистически отличаться от выручки других организаций при сравнимой себестоимости продаж (рисунок 2).

Рисунок 2

Точечные оценки среднего эффекта от статуса резидента для выручки организаций в разные годы с 95 %-ми доверительными интервалами



8. Здесь и далее приведена квадратичная ошибка оценки.

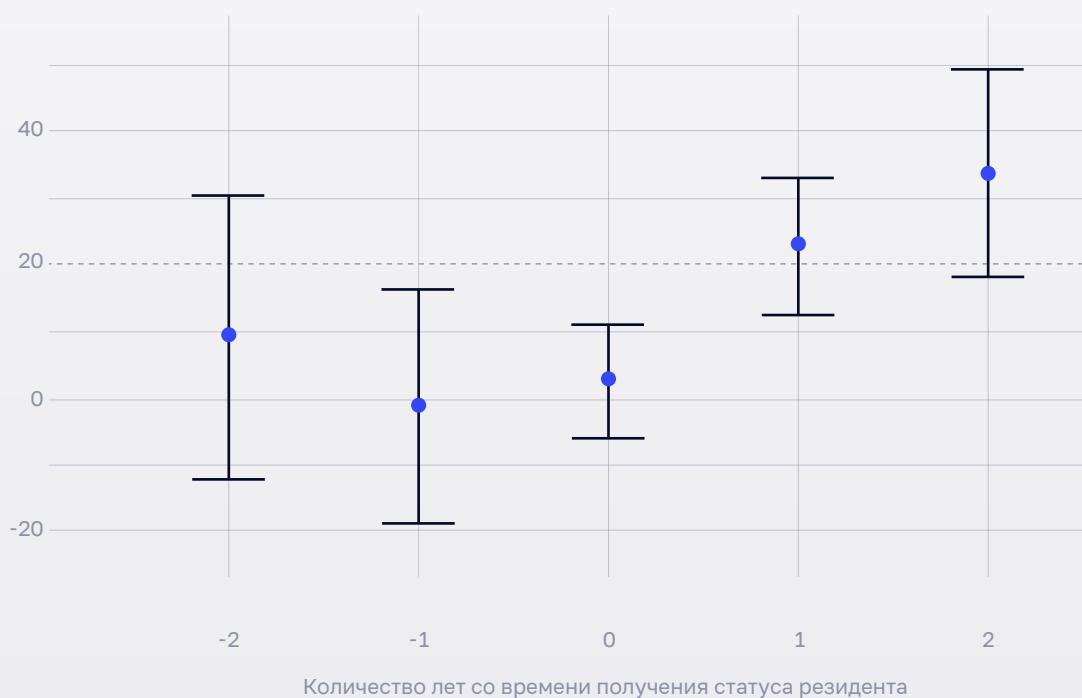
При той же выручке резиденты увеличивали штат работников в среднем на 13–14 человек в год быстрее, чем предприятия без статуса резидента.

Статистически значимые оценки эффектов получаются только в годы, следующие за годом получения статуса резидента. На следующий за годом получения статуса резидента год резиденты опережают контрольную группу по скорости роста штата работников на 23 человека, а спустя два года – на 34 работника (рисунок 3).

Рисунок 3

Точечная оценка среднего эффекта для среднесписочной численности работников организаций на разных сроках с года получения статуса резидента

Среднесписочная численность работников, чел.



Несмотря на большую выручку организаций-резидентов по сравнению с контрольной группой, финансовый результат у резидентов существенно не отличался: налоговыми преференциями предприятия компенсировали издержки на оплату больших затрат, которые не повысили добавленную стоимость и производительность труда организаций. Кроме того, не было получено статистически значимой оценки эффекта статуса резидента на инвестиционную активность⁹.

Из полученного набора эмпирических оценок можно заключить, что налоговые и иные преференции для резидентов ослабляют их стимулы к повышению фондовооруженности и внедрению новаций. Статистически значимая оценка общего эффекта для всех резидентов составляет –4,4 млн рублей к стоимости результатов исследований и разработок на конец отчетного года. Статистически значимы оценки отрицательного влияния на стоимость результатов исследований и разработок в необоротных активах на срок статуса резидента до 5 лет. После 3 лет статуса резидента эффект слабеет, но остается отрицательным (рисунок 4).

Получение организациями статуса резидента в среднем в рамках рассматриваемого периода 2012–2019 годов не оказывало статистически значимого влияния на показатели объемов их внешнеторговых операций (экспорта и импорта).

Эмпирический анализ по видам преференциальных режимов показал, что только для режимов СПВ и ТОСЭР в моногородах наблюдается наличие статистически значимого эффекта от статуса резидента (таблица 3).

Таблица 3. Эффекты на уровне организаций – резидентов режимов СПВ и ТОСЭР в моногородах

	СПВ	ТОСЭР в моногородах
	78,9 тыс. долларов США к статистической стоимости импорта	 У резидентов среднесписочная численность работников в среднем выше на 14-15 человек
	21 работник к среднесписочной численности работников	
	86,3 млн рублей выручки от продаж при той же их себестоимости	

Оценка влияния на показатели организаций-резидентов для отдельных ТОСЭР либо отдельных ОЭЗ позволяет выявить расхождение во влиянии этих двух преференциальных режимов на показатели деятельности их резидентов. Основные статистически значимые оценки отражены в таблице 4.

9. Инвестиционная активность оценивалась в терминах объема инвестиций и отношения инвестиционных платежей к уже накопленным активам.

Рисунок 4

Точечные оценки с доверительными интервалами для среднего эффекта на инновационную активность организаций на разных сроках с года получения статуса резидента

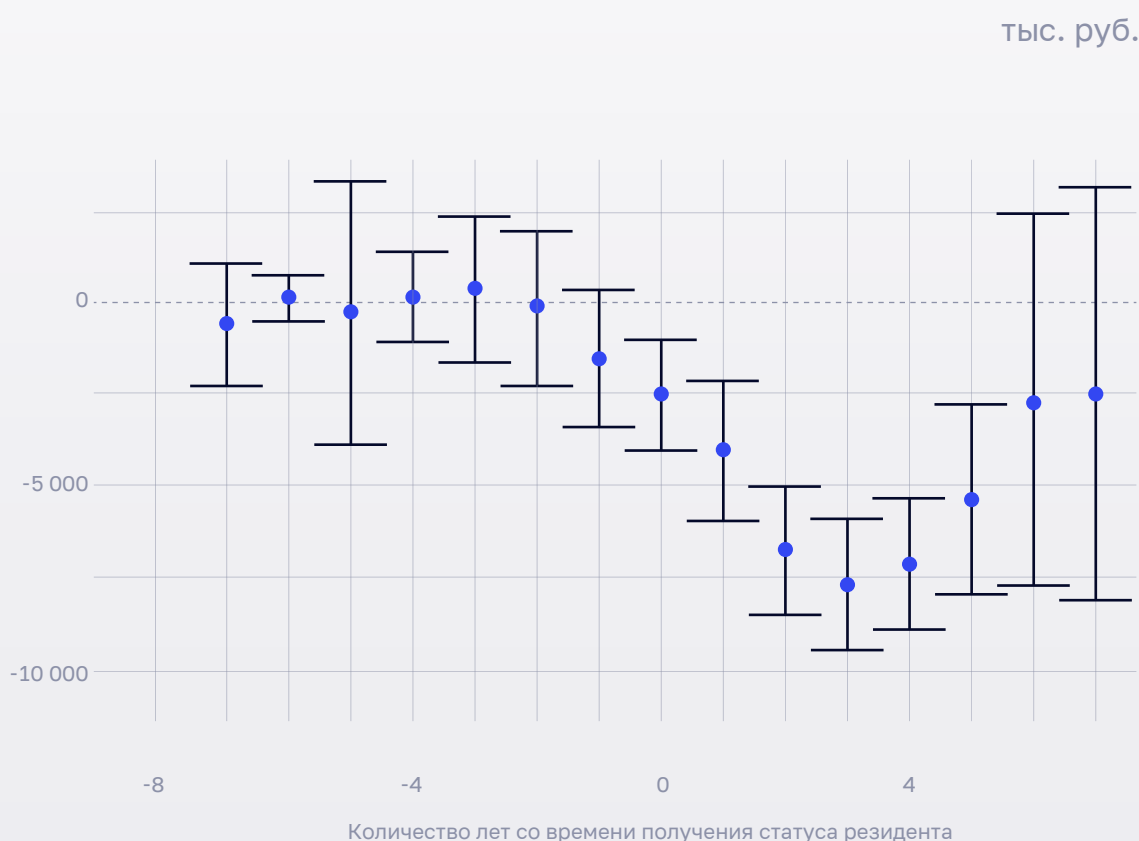


Таблица 4. Эффекты на уровне организаций – резидентов режимов ОЭЗ и ТОСЭР

	Позитивное влияние	Негативное влияние
+	У резидентов ТОСЭР (прежде всего из-за ТОСЭР в моногородах) выше среднесписочная численность работников на 10 человек	-
		У резидентов ОЭЗ ниже расходы на исследования и разработки на -3,8 млн (± 897 тыс.) рублей от возможной годовой стоимости

В целом результаты анализа иллюстрируют гетерогенность взаимосвязи между показателями деятельности резидентов преференциальных режимов и социально-экономическими показателями регионов, в которых они были созданы.

7.1.2. Оценка влияния преференциальных режимов на реализацию внешнеэкономической политики

Результаты анализа показали, что доля иностранных инвестиций в капитале компаний – резидентов преференциальных режимов незначительна: в среднем не превышает 0,2 %.

Как уже отмечалось в пункте 7.1.1, взаимосвязи действия преференциальных режимов и показателей объема импорта и экспорта в целом по стране и на уровне субъектов Российской Федерации не выявлено.

На территории действия каждого преференциального режима действует таможенный режим свободной таможенной зоны (далее – СТЗ). Сведения о размере льгот и освобождений по уплате таможенных платежей в связи с применением резидентами преференциальных режимов режима СТЗ представлены в таблице 5.

Таблица 5. Сведения о размере льгот и освобождений по уплате таможенных платежей в связи с применением резидентами режима СТЗ

млн руб.

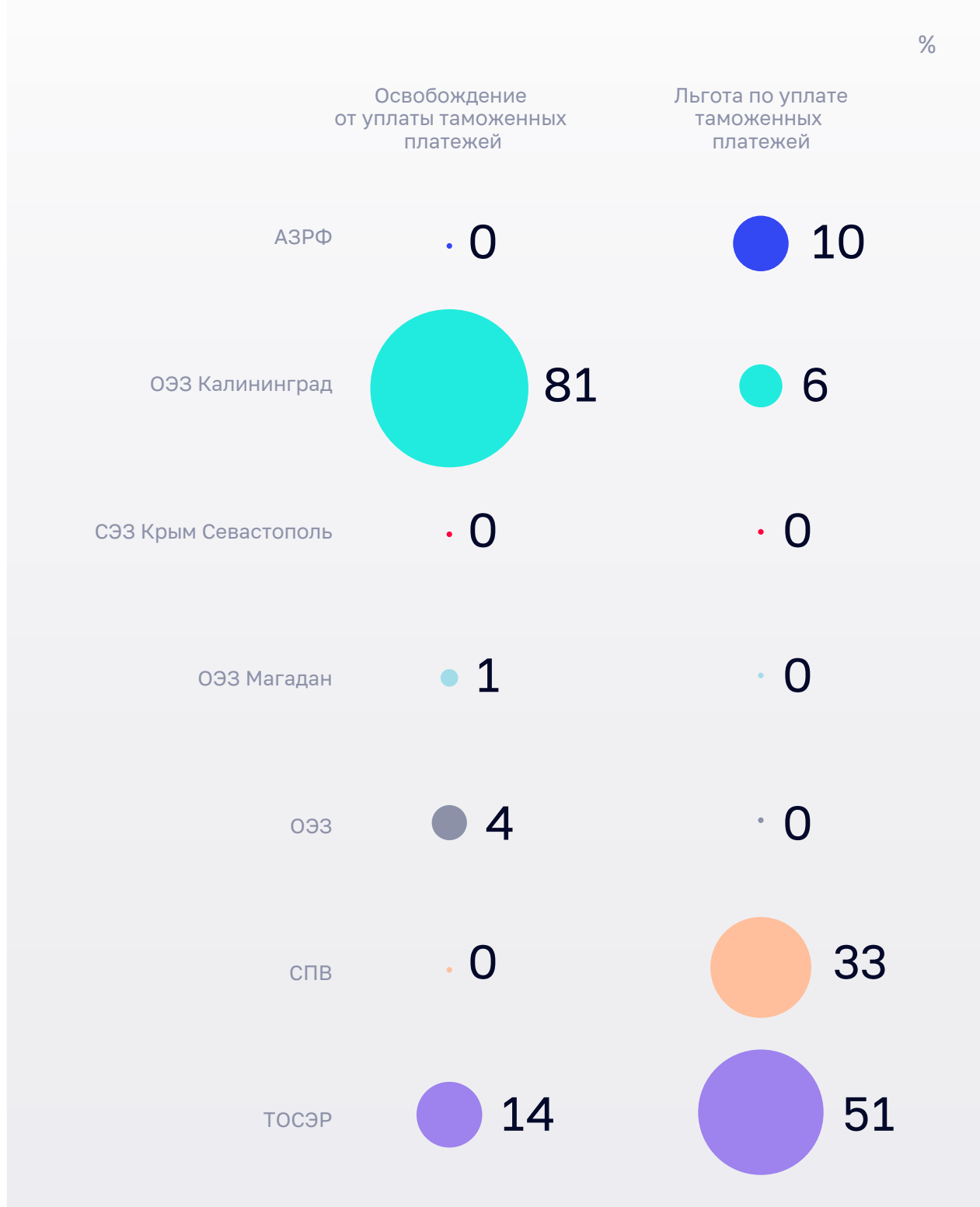
Период	Освобождение от уплаты таможенных платежей			Льгота по уплате таможенных платежей				Итого
	ввозная таможенная пошлина	акциз	НДС	ввозная таможенная пошлина	вывозная таможенная пошлина	акциз	НДС	
2019 г.	47 250	0,33	125 474	434	104	-	1 813	175 075
2020 г.	40 499	0,22	108 437	656	74	-	1 784	151 451
На 01.06.2021	23 885	-	63 065	367	46	-	316	87 679

В среднем за анализируемый период доля отдельных преференциальных режимов в объеме льгот и освобождений по уплате таможенных платежей представлена на рисунке 5¹⁰.

10. Детальная информация представлена в приложении № 5 к отчету.

Рисунок 5

Доля отдельных префрежимов в объеме льгот и освобождений по уплате таможенных платежей



Результаты анализа показали, что объем импорта в среднем превышает объем экспорта территорий преференциальных режимов на 70 %.

По вопросу государственного регулирования миграции иностранной рабочей силы как одного из инструментов реализации внешнеэкономической политики необходимо отметить, что в Федеральном законе от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – Закон о ТОСЭР) и в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (далее – Закон о СПВ) содержатся положения, предусматривающие особенности привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности на территории Российской Федерации:

- работодателям не требуется получение разрешений на привлечение и использование иностранных работников;
- разрешение на работу выдается без учета квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности.

На территории СПВ разрешение на работу выдается с учетом определенной Наблюдательным советом СПВ максимальной доли иностранных работников, привлекаемых резидентами.

Вместе с тем результаты анализа показали, что указанные преференции, установленные для резидентов ТОСЭР и СПВ, фактически не используются.

Начиная с 2014 года, наряду со льготами для резидентов ТОСЭР и СПВ, работодатели и заказчики работ (услуг) в Российской Федерации приобрели весьма широкий круг иных правовых инструментов для привлечения к трудовой деятельности различных категорий иностранных граждан¹¹. Резюмирующие сведения о количественных показателях и структуре миграции иностранной рабочей силы на территории субъектов Российской Федерации представлены на [рисунке 6](#).

Как видно из диаграммы, доля разрешительных действий по привлечению иностранной рабочей силы в рамках ТОСЭР и СПВ по отношению к доле разрешительных действий на всей территории соответствующих субъектов Российской Федерации ничтожно мала (0,03 %), что не позволяет определить указанные меры как действенный механизм регулирования миграционной политики.

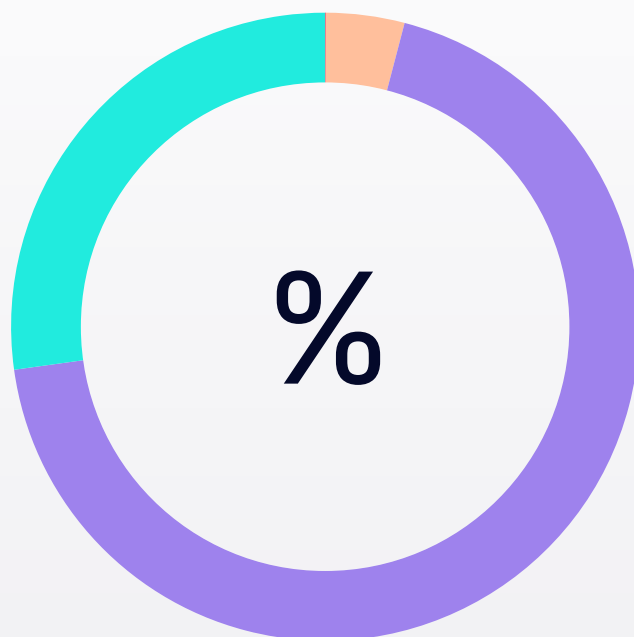
Закон о СПВ предусматривает право Правительства Российской Федерации утвердить особенности допуска лиц, получивших медицинское образование в иностранных государствах, к осуществлению медицинской деятельности на территории СПВ (часть 2 статьи 17), а также установить особенности лицензирования образовательной деятельности организаций для применения лучших иностранных методов

11. Детальная информация представлена в приложениях № 6 и 7 к отчету.

и стандартов образовательной деятельности (статья 18). Вместе с тем до настоящего времени соответствующих актов Правительства Российской Федерации не издано. По мнению Счетной палаты Российской Федерации, принятие таких нормативных правовых актов может способствовать снижению административных барьеров и повышению привлекательности режима СПВ.

Рисунок 6

Детализация разрешительных действий по видам разрешительных документов



● 0
РНР-преф

● 4
РНР

● 69
патент

● 27
ЕАЭС

Использованные сокращения:

РНР-преф - количество разрешительных документов на осуществление трудовой деятельности (разрешений на работу), оформленных иностранным гражданам для работы у резидентов зон действия преференциальных режимов;

РНР - общее количество разрешений на работу, оформленных в субъекте Российской Федерации;

патент - количество патентов, оформленных в субъекте Российской Федерации;

ЕАЭС - количество уведомлений о заключении трудовых (гражданско-правовых) договоров на выполнение работ (оказание услуг) гражданами государств - членом ЕАЭС.

7.1.3. Оценка влияния преференциальных режимов на реализацию Повестки устойчивого развития

Для оценки влияния преференциальных режимов на реализацию целей устойчивого развития (далее – ЦУР) объектам мероприятия был направлен соответствующий запрос информации. Проведенный анализ полученных ответов показал, что ФОИВ не проводится оценка влияния преференциальных режимов на устойчивое развитие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

При этом органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в ответах на запрос информации представили результаты оценки эффективности функционирования преференциальных режимов в соответствии с показателями оценки эффективности без учета национальных показателей устойчивого развития. Только несколькими регионами было обозначено влияние преференциальных режимов на отдельные аспекты устойчивого развития.

Так, было отмечено влияние ТОСЭР Ярославской, Рязанской и Ивановской областей, Пермского края в том числе на диверсификацию экономики моногородов.

В рамках деятельности ТОСЭР Челябинской области была отмечена реализация высокотехнологичных проектов с использованием кадрового и научного потенциала городов Озерска и Снежинска. Уровень регистрируемой безработицы ТОСЭР «Чусовой» Пермского края ниже среднекраевого значения. В ТОСЭР «Новотроицк» (Оренбургская область) отмечены положительные изменения по уровню средней заработной платы и динамики уровня безработицы. В ТОСЭР Мурманской области отмечено содействие режима занятости населения, не связанной с деятельностью градообразующего предприятия, а также снижение оттока из моногорода трудоспособного населения и особенно молодежи. В данных по ТОСЭР Ростовской области отмечено снижение уровня безработицы за пятилетний период. Отмечен рост среднемесячной заработной платы по полному кругу предприятий в ТОСЭР Орловской области, а также снижение уровня регистрируемой безработицы и улучшение миграционной ситуации, уменьшение числа выбывших граждан в 2020 году. В ТОСЭР «Южная Якутия» были реализованы мероприятия по улучшению социальной инфраструктуры, в том числе капитальный ремонт детской поликлиники, реконструкция сооружений водопроводно-канализационного хозяйства, строительство объекта школа-сад, планируется комплексная застройка для проживания вновь прибывших резидентов. В ТОСЭР Оренбургской области предприятия улучшают условия охраны труда и обеспечивают экологическую безопасность.

Проведенный количественный (эконометрический) анализ не выявил устойчивого (статистически значимого) влияния преференциальных режимов на динамику индикаторов достижения ЦУР на общероссийском уровне¹².

Вместе с тем на уровне субъектов Российской Федерации такая связь выявлена для нескольких показателей, характеризующих экономическое развитие.

В частности, создание префрежимов (в среднем всех) в субъектах оказывает влияние на достижение целей по повышению производительности в экономике, в том числе в трудоемких секторах, наращиванию технологического потенциала промышленного сектора и обеспечению доступа к энергоснабжению: в среднем индекс производительности труда выше на 0,68 процентного пункта, душевое потребление электроэнергии – на 3,99 %, а индикаторы инновационной активности ниже на 5,53 %.

При этом в разрезе разных типов префрежимов влияние неоднородно. Наиболее явно описываемый выше характер влияния, а также положительное влияние на динамику ВРП определяется в отношении ТОСЭР в моногородах. Для других типов преференциальных режимов подобных устойчивых эффектов на индикаторы достижения ЦУР практически не выявлено.

Результаты анализа не позволяют утверждать, что преференциальные режимы (в том числе в разрезе их типов) создавались в регионах, которые значимо различаются по уровню значений индикаторов, характеризующих достижение ЦУР.

7.1.4. Анализ действующей системы оценки эффективности установления и функционирования преференциальных режимов

Сумма расходов федерального бюджета на организацию и действие преференциальных режимов в анализируемом периоде представлены на [рисунке 7](#).

Финансирование из федерального бюджета осуществляется в рамках пяти государственных программ Российской Федерации (далее – госпрограмма, ГП) и одной федеральной целевой программы Российской Федерации (далее – ФЦП), а именно:

- ГП «Экономическое развитие и инновационная экономика»¹³ – 6 % от суммы расходов федерального бюджета на установление и функционирование префрежимов в 2021 году;
- ГП «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»¹⁴ – 3 %;

12. Анализ проведен на основе данных национального перечня показателей ЦУР. Результаты анализа представлены в приложении № 4 к отчету.

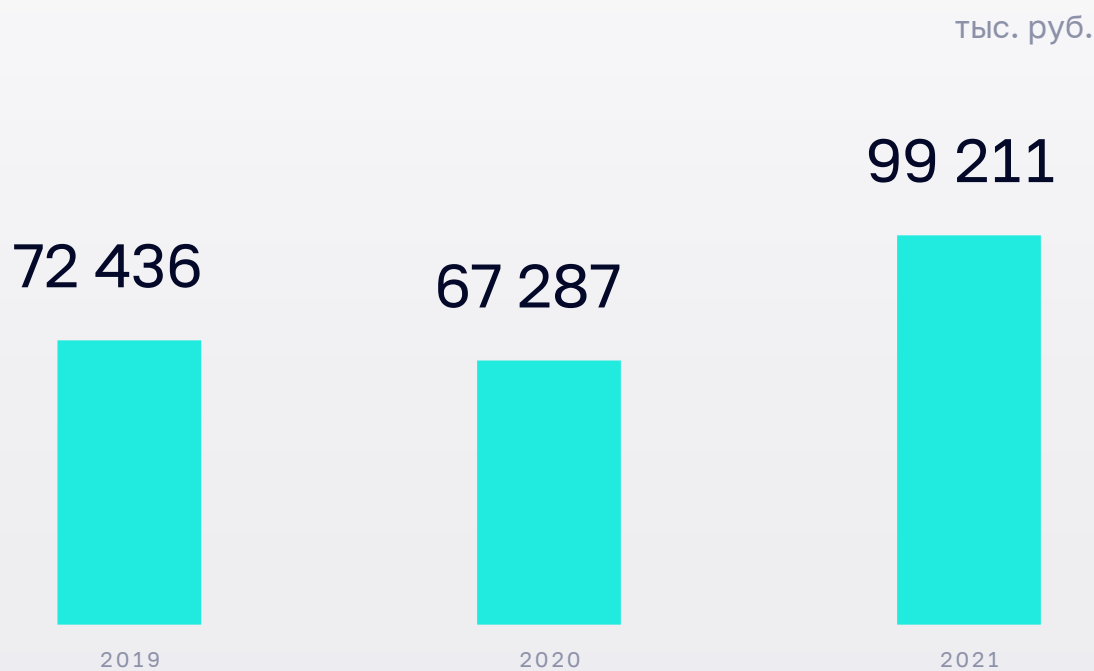
13. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 (ред. от 02.09.2021).

14. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 30 марта 2021 г. № 484.

- ГП «Социально-экономическое развитие Калининградской области»¹⁵ – 56 %;
- ГП «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»¹⁶ – 7 %;
- ГП «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»¹⁷ – 27 %;
- ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2025 года»¹⁸ – 1 %.

Рисунок 7

Расходы федерального бюджета на установление и функционирование преференциальных режимов



15. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 311 (ред. от 31.03.2021).
16. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309 (ред. от 31.03.2021).
17. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308 (ред. от 23.03.2021).
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 августа 2014 г. № 790 (ред. от 23.04.2021).

Финансирование осуществляется в виде взносов в уставный капитал управляющих компаний, субсидий и межбюджетных трансфертов субъектам Российской Федерации, на территории которых действуют преференциальные режимы¹⁹.

Оценка эффективности действия преференциальных режимов осуществляется на основании документов различного уровня в соответствии с утвержденными для каждого режима показателями эффективности.

Так, методики оценки эффективности ТОСЭР²⁰, ОЭЗ²¹, СЭЗ²² в Республике Крым и г. Севастополе утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации. Методики оценки эффективности ОЭЗ в Калининградской области и ОЭЗ в Магаданской области утверждены правительствами соответствующих субъектов Российской Федерации.

Методики оценки эффективности режимов АЗРФ и ТОСЭР в моногородах не утверждены, в связи с чем соответствующие оценки не выполнялись. Более того, Закон о СПВ в действующей редакции не содержит норм, предусматривающих необходимость такой оценки.

Оценка эффективности всех преференциальных режимов, согласно утвержденным методическим подходам, выполняется на основе расчета как абсолютных, так и относительных показателей. В качестве абсолютных в основном используют следующие показатели: количество резидентов; объем бюджетных и внебюджетных инвестиций на создание объектов инфраструктуры; объем налоговых и таможенных платежей, уплаченных резидентами; объем налоговых и таможенных льгот; объем добавленной стоимости, созданной резидентами, и ряд других.

Относительные показатели оценки эффективности, как правило, не соотносят затраты и достигнутые результаты, а оценивают отношение фактических и плановых значений абсолютных показателей. При этом допускается изменение плановых показателей в течение отчетного периода, что позволяет постфактум корректировать результаты такой оценки.

Утвержденные методические подходы не позволяют оценить достигнутые целевые эффекты от функционирования преференциальных режимов.

Так, набор показателей, утвержденный для оценки эффективности ОЭЗ технико-внедренческого типа, не позволяет оценить, какие новые технологии были разработаны в указанных зонах, какие из них внедрены, какие новые виды продукции в итоге произведены и т. д.

19. Подробная детализация расходов федерального бюджета представлена в приложении № 8 к отчету.

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240 (ред. от 01.02.2021).

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 643 (ред. от 24.06.2020).

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1368 (ред. от 03.06.2017).

Оценка эффективности ТОСЭР, ОЭЗ и СЭЗ согласно утвержденным методикам определяется как отношение фактических показателей к плановым, что не позволяет оценить достижение целей и целевых эффектов функционирования префрежимов.

Кроме того, на отдельных территориях действует несколько префрежимов. Средства федерального бюджета, предоставленные управляющим компаниям на развитие конкретных префрежимов и обеспечение их функционирования, фактически могут влиять на развитие всей территории, что затрудняет анализ и оценку эффективности функционирования отдельных видов префрежимов.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, утверждение методик оценки эффективности префрежимов, а также включение в методики показателей, характеризующих достижение целей и целевых эффектов функционирования префрежимов, включая вклад в устойчивое развитие, достижение национальных целей, достижение показателей (индикаторов) государственных программ, в рамках которых осуществляется финансирование префрежимов из средств федерального бюджета, будет способствовать обоснованному принятию решений о продолжении, изменении либо прекращении действия префрежимов.

С 2021 года для достижения национальных целей развития страны реализуется национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства», цели, задачи и показатели которого взаимосвязаны в том числе с достижением целей функционирования ОЭЗ туристско-рекреационного типа. Действующий порядок и набор показателей оценки эффективности ОЭЗ этого не учитывает.

В данной связи представляется целесообразным пересмотреть подход к оценке вклада режима ОЭЗ в достижение национальных целей развития и скорректировать соответствующий перечень показателей.

Иные утвержденные методики не содержат каких-либо положений, оценивающих влияние префрежимов на достижение национальных целей и показателей национальных проектов.

Так как механизм установления и функционирования префрежимов является инструментом социально-экономического развития страны, представляется целесообразным интегрировать в методические подходы к оценке эффективности всех префрежимов показатели оценки их вклада в достижение национальных целей развития, установленных Указом № 474²³.

Представляется также целесообразным доработать утвержденные перечни показателей оценки эффективности префрежимов, установив соответствие между показателями госпрограмм и ФЦП, в рамках которых осуществляется их бюджетное финансирование.

23. Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

Так, ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя» предусмотрен показатель реализации программы: «Удельные капитальные вложения, осуществленные (нарастающим итогом) участниками свободной экономической зоны, на одного участника свободной экономической зоны». При этом в Правилах ежегодной оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя и подготовки отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны²⁴ такой показатель не предусмотрен.

Представляется также целесообразным учитывать при оценке эффективности префрежимов социальные и экологические показатели, с помощью которых может быть проведена комплексная оценка эффективности и результативности функционирования префрежимов. В настоящее время комплексная оценка эффективности предусмотрена только для режима ОЭЗ.

В отношении подходов к оценке функционирования префрежимов был проведен анализ существующих международных практик²⁵.

Анализ показал, что в международной практике одним из принципов успешности префрежимов является обеспечение баланса между промышленным развитием и социальным/городским развитием²⁶. Воздействие свободных экономических зон²⁷ выходит далеко за рамки экономической эффективности и распространяется на качество и стоимость жилья, качество медицинских услуг и школьного образования, чистоту окружающей среды и состояние инфраструктуры, а также другие аспекты устойчивого развития.

В соответствии с отчетом Конференции ООН по торговле и развитию (далее – ЮНКТАД)²⁸ при оценке экономического воздействия префрежимов следует учитывать прямые и косвенные последствия, их финансовую устойчивость, а также потенциальные социальные и экологические последствия. В 2015 году ЮНКТАД разработала структуру для устойчивых экономических зон²⁹, чтобы помочь СЭЗ повысить свою конкурентоспособность, переключившись с узкого акцента на ценовом преимуществе на поддержку устойчивого бизнеса.

24. Утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1368 (ред. от 03.06.2017).

25. Подробная информация о результатах анализа представлена в приложении № 9 к отчету.

26. Special Economic Zones: Lessons from the Global Experience. By Douglas Zhihua Zeng. PEDL Synthesis Paper Series № 1. https://pedl.cepr.org/publications/synthesis-papers?sort_bef_combine=created+DESC&field_author_report_or_institute_nid%5B%5D=4804

27. В международной практике нет такого разнообразия видов зон, как в России, поэтому рекомендации для особых, свободных экономических зон, предпринимательских зон применимы для преференциальных режимов России.

28. World Investment Report (2019), 178.

29. World Investment Report (2019), 190.

Также ЮНКТАД была разработана целевая модель СЭЗ. Данная модель представляет собой набор вариантов для адаптации префрежимов к Повестке устойчивого развития. Методика оценки влияния деятельности СЭЗ на достижение ЦУР ЮНКТАД находится в стадии формирования набора индикаторов, которые могли бы корректно отражать вклад СЭЗ в продвижение стран и регионов по следующим направлениям:

сфокусированность на привлечении инвестиций в деятельность, «имеющую отношение к ЦУР»; уровень экологических, социальных и корпоративных стандартов управления; содействие инклюзивному росту за счет внешних связей и эффектов.

Более половины СЭЗ, опрошенных в ходе исследования ЮНКТАД, учитывают экологические стандарты и правила, а некоторые из них приняли международные экологические стандарты. В некоторых случаях эта политика разрабатывается или контролируется специальным комитетом. Нередко в зонах действуют разработанные требования к экологической отчетности, в соответствии с которыми компании обязаны раскрывать нефинансовые показатели (ожидаемые объемы отходов и загрязняющих веществ, ожидаемый уровень шума и пр.)³⁰.

Одними из примеров использования концепции ЦУР при установлении префрежимов являются Южная Корея и Китай. В части Южной Кореи речь идет о модернизации хорошо зарекомендовавших себя систем специальных экономических зон и промышленных парков в направлении «зеленых зон устойчивости», особенно в связи с повышенным вниманием иностранных инвесторов к ЦУР и репутационному капиталу инвесторов³¹. В Китае продвижение ЦУР в повестку развития ОЭЗ связано с климатическими целями развития Китая³².

Всемирной организацией свободных зон³³ разработана программа «Зеленая зона», которая направлена на продвижение практики охраны окружающей среды и устойчивого развития в свободных зонах и среди их резидентов. Организацией разработан пакет инструментов, позволяющий СЭЗ оценить их эффективность и экологичность.

Оценка влияния префрежимов на социальное, экономическое и экологическое развитие территории размещения и региона в целом имеет ключевое значение для объективной оценки эффективности и результативности механизма префрежимов.

30. World Investment Report (2019), 189.

31. Greening Industrial Parks – A Case Study on South Korea’s Eco-Industrial Park Program <https://www.greengrowthknowledge.org/case-studies/greening-industrial-parks-%E2%80%94-case-study-south-korea%E2%80%99s-eco-industrial-park-program>

32. China’s Green Special Economic Zone Policies – Development and Implementation <https://www.greengrowthknowledge.org/case-studies/china%E2%80%99s-green-special-economic-zone-policies-%E2%80%94-development-and-implementation>

33. World Free Zone Organization <https://www.worldfzo.org/Services/Support/Green-zone>

Перечень показателей для оценки эффективности префрежимов может быть дополнен показателями из перечня национальных показателей целей устойчивого развития, разработанных Росстатом, дезагрегация которых на данный момент осуществляется по регионам.

Дополнительный перечень показателей может включать следующие показатели, отражающие ключевые аспекты устойчивого развития:

- 1. Доля населения, живущего за национальной чертой бедности.*
- 2. Ожидаемая продолжительность здоровой жизни*
- 3. Рождаемость населения.*
- 4. Санитарное состояние питьевого водоснабжения, атмосферного воздуха, почвы.*
- 5. Валовой коэффициент охвата образовательными программами среднего профессионального образования.*
- 6. Валовой коэффициент охвата образовательными программами высшего образования.*
- 7. Доля населения, обеспеченного качественной питьевой водой.*
- 8. Индекс физического объема ВРП на душу населения*
- 9. Совокупный показатель безработицы.*
- 10. Доля автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям.*

При этом при оценке эффективности режимов, направленных на ускоренное экономическое развитие и формирование современных конкурентоспособных производств, могут быть также учтены показатели, касающиеся инновационного и технологического развития, такие как:

- 1. Удельный вес малых предприятий, осуществлявших инновационную деятельность*
- 2. Удельный вес инновационных товаров, выполненных работ, услуг*

Выбранные показатели могут быть объединены в отдельные категории, такие как экономическое развитие, социальное развитие, экологическая устойчивость, технологическое/инновационное развитие.

Существующие методики оценки не учитывают влияние префрежимов на экономические и иные показатели деятельности субъектов Российской Федерации, на территории которых они находятся. Соответствующие сопоставления не выполняются. В контуре префрежимов большинство показателей не рассчитываются.

Наряду с усовершенствованием методологических подходов к оценке эффективности префрежимов также необходимо наладить порядок межведомственного взаимодействия при сборе и обработке информации для выполнения такого рода оценки.

Согласно данным, представленным Минвостокразвития России, при проведении оценки эффективности ТОСЭР для расчета добавленной стоимости, созданной резидентами ТОСЭР, АО «КРДВ» был направлен запрос в адрес резидентов ТОСЭР с требованием предоставить копии деклараций по НДС, поданных ими за отчетный период в налоговые органы. Вместе с тем Минвостокразвития России при выполнении оценки эффективности режима ТОСЭР следовало использовать каналы межведомственного взаимодействия и получать необходимые сведения напрямую от ФНС России, как это установлено постановлением Правительства Российской Федерации³⁴.

Кроме того, информация о префрежимах, представленная в публичных источниках, противоречива, не всегда сопоставима и не в полной мере соответствует данным Минфина России, ФНС России и Минэкономразвития России.

Так, на сайте Минэкономразвития России и Минвостокразвития России не скоординированы периоды обновления информации, в связи с чем имеются расхождения в количестве и составе представленных на сайтах зон, находящихся в ведении Минвостокразвития России. Данные по резидентам АЗРФ, представленные ФНС России (36 организаций), расходятся с данными инвестиционного портала Арктической зоны России Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики³⁵ (266 резидентов) и др.

Управление зонами действия префрежимов осуществляется управляющими компаниями (далее – УК). Для ОЭЗ, ТОСЭР, СПВ и АЗРФ функции УК выполняют акционерные общества, 100 % акций которых принадлежит Российской Федерации, либо их дочерние хозяйственные общества.

Для режима ОЭЗ с 2006 по 2019 год функции УК выполняло акционерное общество «Особые экономические зоны» (далее – АО «ОЭЗ»), ряд его дочерних обществ в форме обществ с ограниченной ответственностью (далее – ООО), созданных для управления различными типами ОЭЗ, а также самостоятельные общества в форме ООО, находящиеся в 100-процентной собственности государства. С 2019 года функции УК для различных типов ОЭЗ выполняют самостоятельные УК с госучастием в форме АО либо ООО.

Для режимов ТОСЭР, СПВ и АЗРФ функции УК выполняет акционерное общество «Корпорация по развитию Дальнего Востока» (далее – АО «КРДВ»), а также 11 УК в форме ООО, которые являются дочерними обществами АО «КРДВ», 5 из которых выполняют функции УК для резидентов ТОСЭР и СПВ, 2 УК действуют для резидентов

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240 (пункт 9 Методики).

35. https://arctic-russia.ru/?utm_source=google&utm_medium=cpc&utm_campaign=arctic_russia|poisk|rossiya&utm_content=538246197109&utm_term=&gclid=CjwKCAiA-9uNBhBTEiwAN3iINJaGwOFA_lIa1CAtCImtGitlga1nw9B07i_IMAVGrRMec-cHUAa2n8hoCZhwQAvD_BwE

ТОСЭР и АЗРФ, 1 УК (ООО «УК ТОР «Чукотка») действует для резидентов ТОСЭР, СПВ и АЗРФ одновременно.

Необходимо отметить, что УК, созданные в форме АО и ООО, в соответствии с законодательством Российской Федерации³⁶ относятся к коммерческим организациям, основной целью деятельности которых является извлечение прибыли. Получение прибыли также является целью деятельности УК в соответствии с их уставами.

Вместе с тем результаты анализа показали, что деятельность УК, оказывающих услуги по управлению ОЭЗ, ТОСЭР, СПВ и АЗРФ, имеет стабильно отрицательный финансовый результат и начинает приносить убыток в среднем не позднее второго года их деятельности в качестве УК. При этом уставный капитал данных обществ сформирован за счет средств федерального бюджета. Финансирование текущей деятельности УК осуществляется в том числе за счет средств федерального бюджета. Заемные средства не привлекаются³⁷.

Так, по состоянию на 31 декабря 2020 года уставный капитал АО «ОЭЗ» сформирован из средств федерального бюджета в размере 131 069 466 тыс. рублей. При этом по состоянию на 31 декабря 2020 года непокрытый убыток от деятельности АО «ОЭЗ» составил 129 194 428 тыс. рублей, что сопоставимо с размером уставного капитала.

Значения ключевых показателей эффективности деятельности АО «ОЭЗ» представлены в таблице 6.

Таблица 6. Значения ключевых показателей эффективности деятельности АО «ОЭЗ» за период 2018–2020 годов

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.
ROA (Return on Assets)	-44	-975	-42
ROE (Return on Equity)	-45	-1170	-54

Из таблицы видно, что размер чистого убытка АО «ОЭЗ» по отношению к его активам и собственному капиталу составляет более 40 %. Значения данных показателей в 2019 году оцениваются как критические.

36. Статья 50 Гражданского кодекса Российской Федерации.

37. Данные финансовой отчетности управляющих компаний и расчет основных финансовых показателей в проверяемом периоде представлены в приложении № 10 к отчету.

В настоящий момент АО «ОЭЗ» находится в состоянии ликвидации³⁸. При этом в связи с подачей кредиторами исковых заявлений в суд в отношении АО «ОЭЗ» ведется арбитражное производство о признании АО «ОЭЗ» банкротом.

Функции УК для ОЭЗ промышленно-производственного типа (далее – ОЭЗ ППТ) осуществляют 20 УК. Из них 17 УК в проверяемом периоде имели отрицательный финансовый результат. У ООО «УК «ДОБРОГРАД-1» и у ООО «УК СТУПИНО КВАДРАТ» зафиксирован отрицательный размер чистых активов.

Функции УК для ОЭЗ технико-внедренческого типа (далее – ОЭЗ ТВТ) осуществляют 6 УК. Функции УК для ОЭЗ туристско-рекреационного типа (далее – ОЭЗ ТРТ) осуществляют 5 УК. Функции УК для ОЭЗ портового типа (далее – ОЭЗ ПТ) осуществляют 2 УК. Все общества в проверяемом периоде имели отрицательный финансовый результат.

Финансовый результат деятельности АО «КРДВ», осуществляющего функции УК для ТОСЭР, СПВ и АЗРФ, также отрицательный.

Значения консолидированных показателей ROA и ROE для УК, являющихся дочерними обществами АО «КРДВ», представлен в таблице 7.

Таблица 7. Расчет консолидированных финансовых показателей для УК, являющихся дочерними обществами АО «КРДВ»

Показатель	2018 г.	2019 г.	2020 г.
ROA (Return on Assets)	-546	-150	-248
ROE (Return on Equity)	-1674	-191	-304

%

Значения данных показателей представляются критическими.

Объем выручки от основных видов деятельности управляющих компаний крайне незначителен, что свидетельствует о не востребоваемости услуг управляющих компаний со стороны резидентов.

Таким образом, реализация функций по управлению как ОЭЗ, так и ТОСЭР является стабильно убыточной.

Согласно сведениям, предоставленным АО «ОЭЗ», каких-либо показателей эффективности деятельности общества и его руководства не устанавливалось. Нормативные требования по установлению ключевых показателей эффективности деятельности отсутствуют.

38. Согласно сведениям, внесенным в ЕГРЮЛ 13 апреля 2021 года.

По сведениям, представленным АО «КРДВ», ключевые показатели эффективности устанавливались Минвостокразвития России для генерального директора общества, выполняющего согласно Уставу функции единоличного исполнительного органа. Вместе с тем в установленном наборе показателей какие-либо финансовые показатели эффективности деятельности общества, включая показатели прибыли, отсутствуют.

Таким образом, финансирование расходов УК в форме АО и ООО осуществляется за счет взносов в уставный капитал и субсидий из федерального бюджета. При этом общества не достигают своих уставных целей по получению прибыли. В данной связи действующие подходы к организации и оказанию услуг по управлению ОЭЗ, ТОСЭР, СПВ и АЗРФ требуют пересмотра.

7.2. Анализ мер, предусмотренных документами стратегического планирования и направленных на организацию и функционирование преференциальных режимов как инструмента социально-экономического развития и внешнеэкономической деятельности

С целью выявления причин достаточно низкой общей результативности функционирования префрежимов был проведен анализ встроенности данного инструмента развития в систему стратегического планирования Российской Федерации. Для этого были проанализированы документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования³⁹.

Проведенный анализ показал, что в документах стратпланирования не определены ожидаемые целевые эффекты функционирования префрежимов. Также не обеспечена взаимосвязь целей функционирования префрежимов со стратегическими целями развития Российской Федерации и текущим социально-экономическим положением субъектов Российской Федерации и макрорегионов, определенных в Стратегии пространственного развития Российской Федерации⁴⁰ на период до 2025 года (далее – Стратегия пространственного развития) в виде перспективных экономических специализаций для каждого субъекта Российской Федерации (по кодам ОКВЭД). Проведенный анализ соответствия отраслевой структуры деятельности резидентов в рамках префрежимов показал, что в среднем по всем префрежимам она представляется узкой, несопоставимой между отдельными видами и типами префрежимов и сосредоточенной на небольшом круге отраслей, что не всегда соответствует

39. Полный перечень рассмотренных документов и подробная информация о результатах анализа представлены в приложении № 11 к отчету.

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

заявленным специализациям префрежимов и перспективным экономическим специализациям по Стратегии пространственного развития.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования на федеральном уровне, не содержат параметры установления префрежимов.

Содержание документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования на федеральном уровне (Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации – ОНДП), ограничено государственной политикой по развитию субъектов Российской Федерации в контексте изложения мер общего порядка, которые зачастую дублируют положения документов целеполагания.

Документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках программирования (госпрограммы Российской Федерации), содержат значимые для функционирования префрежимов положения в основном в виде целевых показателей, определенных для различных видов префрежимов. Однако госпрограммы разнородны по формату (объектам регулирования – федеральным округам, отдельным субъектам или группам субъектов Российской Федерации), не согласованы по горизонтам планирования, не сопоставимы по планируемым механизмам осуществления префрежимов и не создают условий для оценки механизма действия института префрежимов в целом. Взаимосвязи между различными элементами и видами префрежимов не упорядочены, что создает условия для их необоснованного дублирования.

Так, госпрограмма «Экономическое развитие и инновационная экономика» (далее – ГП-15), имеющая в структуре приложения по приоритетным территориям, не содержит показателей, корреспондирующих с показателями других госпрограмм территориальной направленности, в результате чего блок госпрограмм, нацеленных на приоритетное территориальное развитие, не образует согласованной системы.

Меры внешнеэкономической направленности в рамках функционирования префрежимов выделены госпрограммой в виде общих характеристик основного мероприятия 1.4 (с позиции привлечения иностранных резидентов в целях создания нового производства, иностранных инвестиций, ограничений на привлечение иностранной рабочей силы в количестве, превышающем 25 процентов общей численности работников по инвестпроектам).

Представление мер, предусмотренных документами стратегического планирования, в практике функционирования различных префрежимов имеет ряд особенностей.

7.2.1. Анализ достаточности и сбалансированности мер, предусмотренных документами стратегического планирования и направленных на организацию и функционирование режима ОЭЗ

Анализ документов стратегического планирования, разработанных в части функционирования ОЭЗ на федеральном уровне, показал, что большинство из них содержит необходимые для решения задачи общеэкономического порядка, принципы и основные направления государственной политики⁴¹. Однако выделить в них согласованную систему мер, направленную на организацию и функционирование режима ОЭЗ, не представляется возможным.

Проведенный анализ информации, представленной Минэкономразвития России в части документов стратегического планирования, принятых в целях формирования единой государственной политики в сфере создания и функционирования ОЭЗ, позволяет сделать вывод, что Министерство целенаправленно не осуществляет мониторинг разработки региональных документов стратегического планирования в сфере функционирования ОЭЗ и не располагает полной информацией по данному запросу, в связи с чем направляло соответствующие запросы в регионы. Соблюдение на федеральном уровне критерия создания ОЭЗ в соответствии с документами стратегического планирования обеспечивается формально. Так, в заявках по созданию ОЭЗ соответствие Стратегии пространственного развития зачастую обеспечивается формальным наличием выписок из нее в представляемом пакете документов.

Характеристики ОЭЗ в сводном виде предусмотрены в ГП-15, в которой утверждены 3 целевых показателя и 1 мероприятие в подпрограмме 1 «Инвестиционный климат»:

- «Объем выручки от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг и (или) сумма доходов, полученных резидентами в результате реализации соглашений об осуществлении деятельности в ОЭЗ (накопленным итогом), млрд рублей»;
- «Количество рабочих мест, созданных резидентами ОЭЗ (накопленным итогом), единиц»;
- «Объем инвестиций резидентов ОЭЗ (накопленным итогом), млрд рублей»;
- мероприятие «Развитие особых экономических зон».

При этом ГП-15 также выделяет 2 показателя и 1 мероприятие по регионам с низким уровнем развития:

41. «...Организация портовых особых экономических зон, а также создание привлекательных экономических условий для обслуживания грузов иностранных грузовладельцев российскими компаниями и увеличение за счет этого налогооблагаемой базы транспортных услуг» (Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года); «Особые экономические зоны и другие элементы инновационной инфраструктуры рассматриваются как точки роста отрасли информационных технологий» (Стратегия развития отрасли информационных технологий на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года).

- «Количество новых рабочих мест в субъектах Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития (нарастающим итогом), единиц»;
- «Объем привлеченных инвестиций в основной капитал субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития (нарастающим итогом), млн рублей»;
- мероприятие «Реализация мероприятий индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем развития».

Составы регионов функционирования префрежимов, в том числе ОЭЗ, и регионов с низким уровнем развития при этом частично пересекаются.

В целом проведенный анализ показал, что общие меры регулирования⁴² и показатели деятельности ОЭЗ, предусмотренные документами стратегического планирования федерального уровня, не позволяют оценить комплексно параметры функционирования ОЭЗ как самостоятельного института экономической политики. Они представляются набором преимущественно количественных, в том числе стоимостных, инструментов общей инвестиционной политики (количество резидентов, объем осуществленных инвестиций, наличие льгот и преференций для инвесторов, обеспеченность инфраструктурой, инвестиционная привлекательность региона, открытость информации об ОЭЗ и др.).

7.2.2. Анализ достаточности и сбалансированности мер, предусмотренных документами стратегического планирования и направленных на организацию и функционирование режима ТОСЭР

Создание и функционирование территорий опережающего социально-экономического развития в системе документов стратегического планирования рассредоточено по документам территориальной направленности.

Так, ГП «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» содержит мероприятия и контрольные события общего порядка (ОМ 1.1 «Создание и развитие территорий опережающего социально-экономического развития в Дальневосточном федеральном округе», КС 1.1 «Реализованы мероприятия по развитию инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития» и др.) и восемь показателей – количественных характеристик функционирования указанных территорий. При этом показатели ГП «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» по ТОСЭР объединены с другими показателями Арктической зоны, что затрудняет их обособление.

42. Например, «совершенствование существующих и создание новых институтов развития, в том числе особых режимов ведения предпринимательской деятельности» (Стратегия пространственного развития).

В целом, исходя из перечня мероприятий и показателей госпрограмм, выделить согласованную систему мер, направленную на организацию и функционирование режима ТОСЭР, оценить место и роль ТОСЭР в единой системе преференциальных режимов, а также масштаб их влияния на социально-экономическое развитие соответствующих регионов и Российской Федерации не представляется возможным.

При этом действующие ТОСЭР различаются в зависимости от специфики территорий⁴³, особенности которых в документах стратегического планирования федерального уровня не выделяются.

При их создании порядок обеспечения соответствия документам стратегического планирования федерального уровня отличается. Так, в соответствии с нормативными требованиями⁴⁴ к заявке о создании ТОСЭР в моногородах прилагаются материалы о наличии взаимосвязанных документов стратегического планирования, инструментах развития территории и обоснования видов экономической деятельности. Однако, как и в случае с ОЭЗ, соответствие Стратегии пространственного развития устанавливается формально.

При создании других ТОСЭР требование о соответствии заявок документам стратегического планирования федерального уровня не предусмотрено.

Выборочный сравнительный анализ перспективных экономических специализаций отдельных субъектов Российской Федерации согласно Стратегии пространственного развития, видов деятельности, предусмотренных для ТОСЭР постановлениями Правительства Российской Федерации об их создании, приоритетных направлений, зафиксированных в паспортах ТОСЭР, и основных видов деятельности действующих резидентов ТОСЭР показал существенные расхождения позиций. Это свидетельствует о явном расхождении стратегического видения развития регионов на федеральном уровне и фактически складывающейся ситуации⁴⁵.

7.2.3. Анализ достаточности и сбалансированности мер, предусмотренных документами стратегического планирования и направленных на организацию и функционирование прочих преференциальных режимов

Прочие преференциальные режимы задают параметры индивидуального развития специфических, особенных территорий, в том числе имеющих геостратегическое значение (АЗРФ, Калининградская область, Республика Крым).

В этой связи особого внимания в контексте вопроса сопряженности функционирования преференциальных режимов с положениями документов стратегического планирования

43. ТОСЭР в моногородах, ЗАТО, Дальневосточном федеральном округе.

44. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614.

45. Подробная информация о результатах анализа представлена в приложении № 11 к отчету.

заслуживает Арктическая зона. Основные задачи в сфере экономического развития зоны определены Указом Президента Российской Федерации № 164⁴⁶. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 645⁴⁷ выполнение основных задач намечено обеспечить путем реализации ряда экономических мер. Стратегия пространственного развития предусматривает основные направления социально-экономического развития АЗРФ как приоритетной геостратегической территории.

ГП «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации» в отношении оценки функционирования особого экономического режима в АЗРФ предусматривает шесть целевых показателей. В качестве позитивной практики отмечается включение в данный перечень критериев социальной направленности и критерия «Количество проведенных мониторингов соблюдения резидентами Арктической зоны стандарта ответственности»⁴⁸.

Анализ документов стратегического планирования федерального уровня показал, что механизм функционирования префрежимов не содержит прикладных мер, при помощи которых предполагается достижение целей и задач, решаемых в рамках функционирования префрежимов.

Использование префрежимов рассматривается в отраслевых стратегиях в качестве важного и необходимого инструмента управления, но в целом представлено на самом верхнем уровне в виде основных задач.

7.3. Оценка системы правового регулирования установления и функционирования преференциальных режимов на территории Российской Федерации и практики правоприменения

Учитывая тот факт, что достаточно низкая общая результативность префрежимов может быть связана с недостаточной проработанностью механизма, устанавливающего префрежимы, проведен анализ системы правового регулирования и практики правоприменения⁴⁹.

46. Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года».

47. Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года».

48. Приказ Минвостокразвития России от 23 ноября 2020 г. № 181.

49. Подробная информация о рассматриваемых префрежимах, правовом регулировании, в том числе в части целей, территорий действия, критериев и условий отбора территорий, порядка создания и управления префрежимами, критериев отбора резидентов, вопросов налогообложения, таможенного регулирования, землепользования, а также правового регулирования режимов на уровне субъектов Российской Федерации, представлена в приложении № 2 к отчету.

7.3.1. Комплексный анализ правового регулирования преференциальных режимов и правоприменительной практики, выявление системных недостатков в действующем правовом регулировании

Комплексный анализ правового регулирования преференциальных режимов и правоприменительной практики показал следующее.

В соответствии с законодательством Российской Федерации целеполагание при создании и функционировании преференциальных режимов предусматривает преимущественную направленность на развитие экономического потенциала соответствующей территории и решение вопросов социального характера (таблица 8). Вместе с тем вопросы экологического развития соответствующих территорий не находят отражения в целеполагании при установлении преференциальных режимов. Это указывает на преимущественную нацеленность государственной политики на развитие экономического и социального потенциала преференциальных территорий без соответствующей увязки с экологическими аспектами.

Таблица 8. Сходства и различия целей создания преференциальных режимов

Преференциальные режимы, в целях создания которых преобладает экономический потенциал развития территории	Преференциальные режимы, в целях создания которых преобладает экономический и социальный потенциал развития территории
ОЭЗ	ОЭЗ в Калининградской области
	ОЭЗ в Магаданской области
	СЭЗ в Крыму и г. Севастополе
	ТОСЭР
	СПВ
	АЗРФ

Дифференциация типов преференциальных режимов в зависимости от специализации и целевой направленности предусмотрена только Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее – Закон об ОЭЗ). Дифференциация в зависимости от специализации и целевой направленности для иных преференциальных режимов не предусмотрена, что не способствует целевой направленности мер государственной поддержки, в том числе преференций⁵⁰.

50. Перечень применяемых мер господдержки по видам преференциальных режимов представлен в приложении № 12 к отчету.

Территории установления префрежимов охватывают территории соответствующих населенных пунктов или муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации. При этом органы местного самоуправления участвуют только в работе совещательных органов управления префрежимов, таких как наблюдательный или экспертный советы.

В рамках создания ряда префрежимов (ТОСЭР в ЗАТО, общесистемные ТОСЭР и прочие префрежимы) не предусмотрена процедура отбора территорий на основе критериального анализа. Подходы к оценке территорий при создании ТОСЭР в моногородах и ОЭЗ заметно различаются⁵¹.

Перечень критериев для ОЭЗ значительно шире, что предполагает более комплексную оценку. Среди прочих при оценке заявок о создании ОЭЗ начиная с 2017 года применяется критерий, предусматривающий наличие анализа экологических рисков проекта создания ОЭЗ и (или) стратегии управления экологической эффективностью⁵², что отмечается в качестве позитивной практики. Вместе с тем включение в состав обязательных критериев (как для ОЭЗ⁵³, так и для ТОСЭР в моногородах⁵⁴) критерия наличия в субъекте Российской Федерации или муниципальном образовании успешного опыта реализации инвестиционных проектов с участием российских и иностранных инвесторов, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, может приводить к необоснованному административному барьеру в процессе создания префрежимов.

В результате анализа выявлены недостатки механизмов отбора резидентов, предусмотренных в различных префрежимах. Ключевым требованием для получения статуса резидента является регистрация хозяйствующего субъекта в качестве юридического лица либо физического лица – индивидуального предпринимателя на территории действия префрежима. Возможность получения статуса резидента физическим лицом не предусмотрена в рамках ОЭЗ промышленно-производственного типа⁵⁵, ОЭЗ портового типа⁵⁶, что представляется ограничивающим условием по отношению к субъектам малого и среднего предпринимательства и актуальным не для всех вышеупомянутых

-
51. Сопоставление наборов критериев, используемых при отборе территорий в рамках указанных префрежимов, представлено в приложении № 13 к отчету.
52. Пункт 12 Критериев создания особой экономической зоны, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 398.
53. Пункт 9 Критериев создания особой экономической зоны, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 398.
54. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».
55. Часть 1 статьи 9 Закона об ОЭЗ.
56. Часть 2.2 статьи 9 Закона об ОЭЗ.

режимов. Так, данное ограничение в рамках ОЭЗ портового типа может создавать барьеры для развития сервисных услуг на территории портов.

В части критериев оценки бизнес-планов заявителей подходы в рамках различных префрежимов значительно различаются. Система оценки бизнес-плана заявителя в рамках ОЭЗ носит наиболее комплексный характер и включает как основные критерии, так и специфические⁵⁷. Набор специфических критериев формируется с учетом отраслевой направленности ОЭЗ. Такой подход позволяет проводить отбор резидентов с учетом специфики приоритетных отраслей и представляется важным для префрежимов, находящихся на территориях с высоким уровнем социально-экономического развития и направленных на прорывное (в т. ч. отраслевое) развитие экономики.

В качестве позитивной практики также отмечается критерий оценки бизнес-планов потенциальных резидентов ОЭЗ на предмет наличия стратегии управления экологической эффективностью, а также анализ экологических рисков проекта, предусмотренного бизнес-планом, который представляется примером лучшей практики и может быть применен в других видах префрежимов. Вместе с тем в ОЭЗ, как и в рамках других отдельных префрежимов, не установлены требования о формализации результатов оценки на основе критериев в виде соответствующего документа, формируемого по установленной форме.

В процедуре получения статуса резидента для всех рассматриваемых префрежимов выявлен также системный недостаток. Процедура носит заявительный характер и требует предоставления заявителем в уполномоченный орган исполнительной власти комплекта документов, в составе которого запрашиваются сведения, содержащиеся в государственных информационных системах, а также сведения, которые могут быть получены в рамках межведомственного взаимодействия от ФНС России. В данной связи представляется целесообразным освободить заявителя от сбора и представления подобного рода сведений. Это позволит существенно оптимизировать процедуру по подготовке и представлению их потенциальными резидентами, а также проверку данных сведений уполномоченными органами.

Отмечается также отсутствие положений относительно порядка ознакомления потенциальных резидентов с результатами оценки заявки и бизнес-плана на основе критериев и методики оценки, что не обеспечивает прозрачность в принятии решения о соответствии или несоответствии заявки и бизнес-плана установленным критериям.

57. Приказ Минэкономразвития России от 31 августа 2016 г. № 560 «Об утверждении критериев и методики оценки бизнес-плана экспертным советом по промышленно-производственным, технико-внедренческим, туристско-рекреационным или портовым особым экономическим зонам или в случае, предусмотренным пунктом 2 части 6 статьи 13 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

7.3.2. Анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего действие ОЭЗ на территории Российской Федерации, и правоприменительной практики, выявление ключевых особенностей правового регулирования режима ОЭЗ

Анализ практики создания ОЭЗ показал, что с 2005 до 2012 года решения о создании ОЭЗ принимались Правительством Российской Федерации при отсутствии соответствующих критериев. Необходимость установления критериев создания ОЭЗ предусмотрена только в конце 2011 года⁵⁸. В результате критерии утверждены Правительством Российской Федерации только в 2012 году⁵⁹. Таким образом, из всех ОЭЗ, образованных за период с 2005 по 2021 год, фактически только 53 % ОЭЗ (23 из 44) созданы с учетом нормативно установленного критериального подхода.

7.3.3. Анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего действие ТОСЭР на территории Российской Федерации, и правоприменительной практики, выявление ключевых особенностей правового регулирования режима ТОСЭР

Как отмечалось выше, Законом о ТОСЭР не предусмотрены положения о применении критериев отбора территорий в случае установления ТОСЭР и ТОСЭР в ЗАТО. Критерии отбора территорий предусмотрены только при создании ТОСЭР в моногородах.

В методиках оценки заявок и бизнес-планов резидентов в рамках созданных ТОСЭР, отнесенных к сфере ведения Минэкономразвития России или Минвостокразвития России, применяются различные по составу критерии и подходы⁶⁰. Это не создает равных условий для потенциальных резидентов в рамках единого преференциального режима ТОСЭР.

58. Часть 1.2 статьи 6 Закона об ОЭЗ введена Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 365-ФЗ (вступил в силу 1 января 2012 года).

59. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны».

60. Приказ Минэкономразвития России от 19 декабря 2016 г. № 813 «Об утверждении формы заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, созданной на территории Российской Федерации, за исключением территории Дальневосточного федерального округа, примерной формы бизнес-плана, критериев и методики оценки заявки и бизнес-плана» и приказ Минвостокразвития России от 2 апреля 2015 г. № 42 «Об утверждении формы заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, примерной формы бизнес-плана, критериев и методики оценки заявки и бизнес-плана».

7.3.4. Анализ законодательства Российской Федерации, регулирующего действие прочих преференциальных режимов на территории Российской Федерации, и правоприменительной практики, выявление ключевых особенностей правового регулирования прочих преференциальных режимов

Анализ законодательства, регулирующего действие прочих преференциальных режимов, выявил ряд специфических особенностей для ОЭЗ в Магаданской области.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, одним из административных барьеров правового регулирования данной ОЭЗ выступает существующее ограничение для участников, обусловленное регистрацией только на территории г. Магадана⁶¹. При этом юридические лица и физические лица – индивидуальные предприниматели, которые зарегистрированы на территории Магаданской области, за исключением территории г. Магадана, не имеют права на получение статуса участника ОЭЗ в Магаданской области.

В контексте увеличения доли участников ОЭЗ в Магаданской области в части физических лиц – индивидуальных предпринимателей одним из сдерживающих административных барьеров является установленный запрет на осуществление предпринимательской деятельности в сфере услуг, в том числе в сфере бытовых услуг⁶². Снятие ограничения, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, может оказать прямое воздействие, иметь стимулирующий эффект в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства.

7.3.5. Анализ и определение закономерностей и ключевых особенностей правового регулирования и функционирования преференциальных режимов в зарубежных странах

Для выявления особенностей правового регулирования и функционирования преференциальных режимов в зарубежных странах был проведен анализ опыта 36 стран Европы, Азии, Северной и Южной Америки⁶³.

Анализ особенностей правового регулирования и функционирования преференциальных режимов в зарубежных странах показал, что:

- потенциальные аналоги рассматриваемых российских преференциальных режимов в разных странах заметно разнятся. При этом все преференциальные режимы в пределах определенного правового регулирования обеспечивают для хозяйствующих субъектов, инвесторов более

61. Абзац второй статьи 3 и пункт 1 статьи 3.1 Федерального закона от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области».

62. Подпункт 4 пункта 2 статьи 4.2 Федерального закона от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области».

63. Подробные результаты анализа представлены в приложении № 14 к отчету.

благоприятный по сравнению с остальной территорией (страны, региона, муниципалитета) режим регулирования;

- префрежимы на территории ЕС в их общепринятом понимании фактически не используются. Продолжают функционировать в тех или иных странах режимы, созданные еще до их вступления в ЕС. Новые режимы создаются в ограниченном числе с учетом позиции Еврокомиссии⁶⁴;
- в настоящее время более 55 % всех префрежимов в мире приходится на долю Китая и Индии, в целом в формирующихся экономиках и в развивающихся странах наблюдается сегодня активный рост числа СЭЗ (в отличие от развитых стран, где этот процесс в явном виде замедляется);
- в большинстве рассмотренных стран на национальном уровне отсутствует специальное законодательство, регулирующее предоставление префрежимов, различные преференции предоставляются отдельными положениями в рамках налогового, земельного законодательства, таможенного регулирования.

В практике зарубежных стран правовое регулирование деятельности префрежимов имеет свои особенности, закономерно определяющиеся целями их создания.

В частности, зарубежный опыт отдельных стран представляется целесообразным исследовать с точки зрения совершенствования применения префрежимов в России.

В числе лучших практик, используемых как для привлечения участников префрежимов, так и для повышения эффективности их функционирования, следует отметить:

- *установление длительного периода налоговых льгот для компаний, достигших определенного значительного объема инвестиций;*
- *государственное финансирование программ создания инженерной и транспортной инфраструктур в случае достижения инвестором высокого порогового значения по капиталовложениям;*
- *установление предельного (максимального) процента компенсируемых инвестору первоначальных расходов в зависимости от размера фирмы-инвестора (наиболее значительного (до 55 % компенсации) для малого бизнеса);*
- *установление дифференцированного объема государственной финансовой поддержки (размера субсидии) в зависимости от размера населенного пункта, а также в зависимости от типа реализуемого проекта;*

64. Создание зон допустимо только для решения особо важных территориально-отраслевых проблем. Допускается также создание технико-внедренческих зон (технопарков), которое, несмотря на действие принципа защиты конкуренции и недопущение создания эксклюзивных экономических условий, не противоречит союзным актам, если они стимулируют развитие высокотехнологичных видов деятельности, изобретательско-рационализаторскую активность и научно-исследовательскую и опытно-конструкторскую деятельность (на основе ст. 163 Договора о создании европейских сообществ).

- возможность пролонгации льготных условий компаниям территориальными органами власти на продолжительный срок – до 25 лет;
- увязка предоставления прав на льготы по социальным взносам в зависимости от количества созданных рабочих мест;
- обнуление НДС на территории префрежимов вне зависимости от вида производимой продукции;
- предоставление льгот в натуральном измерении (земельные участки, здания, машины и оборудование), права на упрощенную процедуру найма иностранных рабочих (без ограничений).

В числе лучших практик по применению критерия отбора территорий для установления префрежимов следует отметить:

- ограничение размера зоны как определенной части (5 % территории) региона;
- установление префрежима для целого региона.

В качестве лучших практик по установлению критерия отбора резидентов префрежимов могут быть выделены:

- установление минимального порогового количества рабочих мест, запланированных к созданию в результате деятельности резидентов;
- установление минимального порога инвестиций для работы в зоне, соответствие профилю отраслевой специализации зоны, а также минимальной доли собственных средств предпринимателей;
- возможность подачи заявки на использование как всех льгот префрежима, так и части из них;
- приоритетное рассмотрение заявок от малого бизнеса на депрессивных территориях;
- установление обязательного требования к резидентам о положительной операционной прибыли, рассчитываемой совокупно за пять лет с момента начала производства.

К числу лучших практик по формированию органов управления зонами могут быть отнесены:

- создание смешанных органов управления с представителями территорий и бизнеса;
- льготное налогообложение управляющих компаний;
- обязательное государственное (или регионального органа) участие (с большинством голосов) в составе акционеров управляющей компании;
- создание профильных агентств по инвестиционной политике, комитетов по управлению префрежимами, национальных ассоциаций предпринимателей – резидентов префрежимов;
- использование форм государственно-частного партнерства при создании управляющих компаний;
- привлечение авторитетных управляющих компаний к управлению зонами.

8. ВЫВОДЫ

8.1. Выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными режимами (различные типы ОЭЗ и ТОСЭР) и уровнем социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации, в которых первые были созданы, не прослеживается.

8.2. Объем и параметры статистических данных не позволяют обоснованно подтвердить наличие взаимосвязи между функционированием преференциальных режимов и значениями социально-экономических показателей на федеральном уровне.

8.3. На уровне субъектов Российской Федерации наблюдается статистически значимая взаимосвязь между функционированием префрежимов и отдельными социально-экономическими показателями (наиболее заметное влияние выявлено для режима ТОСЭР). Это позволяет рассматривать префрежимы в качестве инструмента регионального развития.

8.4. На уровне предприятий – резидентов префрежимов выявлена статистически значимая взаимосвязь между статусом резидента и показателями, характеризующими деятельность предприятий. Предприятия-резиденты в среднем имеют большую выручку и большее количество сотрудников, но имеют более низкие показатели инновационной активности.

8.5. На федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации не выявлено выраженной взаимосвязи между показателями функционирования префрежимов и показателями развития международной торговли, привлечения иностранных инвестиций, трансферта технологий и высококвалифицированной рабочей силы. Нормативные правовые акты, предусмотренные Законом о СПВ в части регулирования вопросов миграции высококвалифицированной рабочей силы, как элемента внешнеэкономической политики, Правительством Российской Федерации не приняты.

8.6. Результаты анализа показали, что префрежимы не встроены в полной мере в систему стратегического планирования Российской Федерации. В документах стратпланирования не определены ожидаемые целевые эффекты функционирования префрежимов. Не обеспечена взаимосвязь целей функционирования префрежимов со стратегическими целями развития Российской Федерации и текущим социально-экономическим положением субъектов Российской Федерации и макрорегионов, определенных Стратегией пространственного развития.

8.7. На отдельных территориях Российской Федерации действует несколько префрежимов. Средства федерального бюджета, предоставленные управляющим компаниям на развитие конкретных префрежимов и обеспечение их функционирования, фактически могут влиять на развитие всей территории субъекта Российской Федерации, что затрудняет анализ и оценку эффективности функционирования отдельных видов префрежимов.

8.8. Оценка эффективности ТОСЭР, ОЭЗ и СЭЗ согласно утвержденным методикам определяется как отношение фактических показателей к плановым, что не позволяет оценить достижение целей и целевых эффектов функционирования префрежимов. Методика оценки эффективности режима ТОСЭР в моногородах не утверждена, в связи с чем соответствующая оценка не выполняется. Закон об АЗРФ и Закон о СПВ не содержат норм, предусматривающих необходимость такой оценки.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, утверждение методик оценки эффективности префрежимов, а также включение в методики показателей, характеризующих достижение целей и целевых эффектов функционирования префрежимов, включая вклад в устойчивое развитие, достижение национальных целей, достижение показателей (индикаторов) государственных программ, в рамках которых осуществляется финансирование префрежимов из средств федерального бюджета, будет способствовать обоснованному принятию решений о продолжении, изменении либо прекращении действия префрежимов.

8.9. В процессе создания и функционирования префрежимов выявлены административные барьеры для развития данных территорий. Так, резидентами ОЭЗ промышленно-производственного типа, ОЭЗ портового типа не могут быть физические лица – индивидуальные предприниматели, что является ограничивающим условием.

8.10. Управляющие компании ОЭЗ и ТОСЭР, созданные в организационно-правовой форме АО и ООО, являются стабильно убыточными, расходуя на финансирование своей деятельности средства уставного капитала и субсидий, предоставленных в том числе из федерального бюджета. Какие-либо финансовые показатели, включая показатели прибыли, в качестве ключевых показателей деятельности для руководителей данных обществ не устанавливались и в настоящее время не установлены. Объем выручки от основных видов деятельности указанных обществ крайне незначителен, что свидетельствует о невостребованности услуг управляющих компаний со стороны резидентов.

9. Рекомендации (предложения)

9.1. Направить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

9.2. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации с предложением поручить Минэкономразвития России и Минвостокразвития России в срок до 1 декабря 2022 года рассмотреть следующие вопросы:

- о целесообразности установления особенностей допуска лиц, получивших медицинское образование в иностранных государствах, к осуществлению медицинской деятельности на территории СПВ, лицензирования медицинской

деятельности, осуществляемой резидентом СПВ, а также применения порядка оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории СПВ, особенностей лицензирования образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения и дополнительным профессиональным программам на территории СПВ, созданных на этой территории или являющихся резидентами СПВ;

- о внесении изменений в методики оценки эффективности функционирования префрежимов в части обеспечения возможности оценки достижения целей и целевых эффектов установления префрежимов, в том числе с учетом объема затрат федерального бюджета на их развитие и функционирование;
- о разработке методик оценки эффективности функционирования режимов АЗРФ, СПВ и ТОСЭР в моногородах;
- о целесообразности внесения изменений в Федеральный закон об ОЭЗ в части признания индивидуальных предпринимателей резидентами ОЭЗ промышленно-производственного типа и ОЭЗ портового типа;
- об оптимизации деятельности управляющих компаний, осуществляющих функции по управлению префрежимами, в том числе путем изменения организационно-правовой формы, об установлении для их руководителей системы ключевых показателей эффективности, включая показатели, характеризующие финансовый результат деятельности управляющих компаний.

Официальная ПОЗИЦИЯ



Сергей Галкин

заместитель Министра экономического развития
Российской Федерации

Правительство России предлагает для регионов и бизнеса ряд механизмов, которые дают предпринимателям комфортные условия для ведения деятельности, а регионам – возможность привлекать инвестиции и создавать рабочие места.

Один из таких механизмов – особые экономические зоны. В России уже работают 42 площадки. За 16 лет функционирования механизма особые экономические зоны привлекли свыше 630 млрд рублей инвестиций, создано более 48 тысяч рабочих мест.

Инструмент востребован регионами: за последние два года было создано 12 новых зон. Мы видим значительное количество новых заявок от субъектов на создание ОЭЗ, несмотря на повышение требований к инвесторам и объему инвестиций.

Минэкономразвития России продолжает повышать доступность и привлекательность инструмента. В 2021 году регионы получили возможность направлять на строительство инфраструктуры особых экономических зон средства, высвобожденные после реструктуризации бюджетных кредитов, а также привлекать на эти цели инфраструктурные бюджетные кредиты.

Кроме того, подготовлен законопроект по совершенствованию механизма ОЭЗ, который сейчас находится на рассмотрении в Государственной Думе. Законопроектом предлагается повышение эффективности администрирования ОЭЗ и упрощение ряда процедур для резидентов. Часть комментариев Счетной палаты Российской Федерации уже учтена в нем. Мы открыты к дальнейшим предложениям, готовы совместно со Счетной палатой повышать удобство и привлекательность ОЭЗ.



Марат Шамьюнов

заместитель Министра Российской Федерации
по развитию Дальнего Востока и Арктики

Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин назвал подъем Дальнего Востока национальным приоритетом на весь XXI век.

Правительство Российской Федерации реализует комплекс мер для ускорения роста экономики и повышения качества жизни дальневосточников. За восемь лет в интересах опережающего развития региона принято 62 федеральных закона. Созданы ключевые механизмы: территории опережающего развития, свободный порт Владивосток, «дальневосточный гектар» и другие.

С момента старта государственной политики по опережающему развитию Дальнего Востока промышленное производство в регионе росло темпами, в два раза превышающими среднероссийские. Сегодня с мерами господдержки на Дальнем Востоке реализуется более 2 600 проектов, из них 60 – крупнейшие, объемом более 10 млрд рублей каждый. За последние три года количество реализуемых проектов удвоилось.

Резиденты преференциальных режимов уже фактически вложили более 2,2 трлн рублей в проекты, реализуемые с использованием механизмов государственной поддержки. Введено в эксплуатацию 451 предприятие, создано почти 87 тысяч новых рабочих мест. Только четверть новых инвестиций пришли в добывающие отрасли, 75 % – в глубокую переработку, машиностроение и судостроение, логистику, транспорт, сельское хозяйство, туризм.

Государственные инвестиции, вложенные в развитие Дальнего Востока в форме налоговых преференций и субсидий на строительство инфраструктуры, уже окупились. Даже с учетом льгот объем налогов от построенных предприятий составляет более 165 млрд рублей. Таким образом, средства, вложенные из бюджета Российской Федерации в развитие экономики Дальнего Востока, принесли в бюджет 41 млрд рублей прибыли.

Продолжается работа по усовершенствованию механизмов ТОР и свободного порта. В январе Правительство внесло на рассмотрение Госдумы пакет законопроектов, запускающий программу «Дальневосточный квартал». Она призвана создать привлекательные условия для реализации проектов комплексной жилой застройки в режиме ТОР, с применением единого современного стандарта. Уже отобраны пилотные площадки в восьми регионах, на которых будет построено более 2,5 млн кв. м жилья. Застройщики получают налоговые и прочие преференции, а жители – доступное жилье, обеспеченное всей социальной инфраструктурой.

Создан новый механизм инфраструктурного развития территорий – «Дальневосточная концессия». Он направлен на ускоренное создание инфраструктуры для новых предприятий и социальной инфраструктуры для их работников. Инвесторы создают необходимые объекты за свой счет, а государство компенсирует капитальные расходы в течение 10–15 лет, уже получая доходы от работающего предприятия. В этом году по новой модели стартуют первые проекты.

Готовится масштабный проект по реновации 25 городов Дальнего Востока – уже разрабатываются планы их развития и мастер-планы. Результаты этой работы будут представлены на Восточном экономическом форуме, который пройдет в сентябре этого года во Владивостоке.

Экспертное мнение



Анатолий Артамонов

сенатор Российской Федерации,
председатель Комитета Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
по бюджету и финансовым рынкам,
губернатор Калужской области с 2000 по 2020 год

Изучив материалы отчета Счетной палаты Российской Федерации, Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам отмечает актуальность выбранной темы, связанную с расширением сферы применения преференциальных режимов. Так, в ближайшем будущем планируется введение преференциального налогового режима на Курильских островах (соответствующий проект федерального закона № 27883-8 «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» принят Государственной Думой в первом чтении 18 января 2022 года).

Вопросы оценки стратегической результативности действия преференциальных режимов на территории Российской Федерации как инструмента социально-экономического развития и внешнеэкономической политики традиционно находятся в поле зрения комитета. В этом смысле для нас является спорным вывод о том, что на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации не выявлено выраженной взаимосвязи между показателями функционирования преференциальных режимов и показателями развития международной торговли, привлечения иностранных инвестиций, трансферта технологий и высококвалифицированной рабочей силы. Также интересны и полученные Счетной палатой выводы о том, что налоговые и иные преференции для резидентов ослабляют их стимулы к повышению фондовооруженности и внедрению новаций.

Опыт Калужской области доказывает обратное. ОЭЗ «Калуга» представляет собой две расположенные в разных частях области площадки – в Людиновском и Боровском районах. За девять лет работы резидентами зоны стали 22 компании с заявленным объемом инвестиций 86 млрд рублей, из них 7 проектов иностранных компаний из Италии, Турции, Австрии, Вьетнама. Планируется к созданию около 4 000 рабочих мест. Продукция, выпускаемая и планируемая к выпуску компаниями, имеет огромный импортозамещающий потенциал, примером ее являются медицинские расходные материалы, фармацевтические изделия, изделия санитарно-гигиенического назначения, древесные плиты.

Как указывается в отчете, не прослеживается выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными режимами и уровнем социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации. С этой точки зрения в предмет данного экспертно-аналитического мероприятия, как представляется, следовало бы включить и иные действующие преференциальные режимы, в частности региональные инвестиционные проекты (РИП) и специальные инвестиционные контракты (СПИК).

В отчете Счетной палаты затрагиваются вопросы оценки эффективности льгот и освобождений по уплате таможенных платежей, используемых компаниями – резидентами преференциальных режимов, но не анализируется эффективность применяемых ими налоговых льгот и освобождений. Между тем, согласно отчету Минэкономразвития за 2020 год, объем используемых резидентами налоговых льгот за период с начала функционирования ОЭЗ составил 31,1 млрд рублей. Проведение анализа действующих инвестиционных налоговых расходов на основе оценки инвестиционной активности и создаваемой добавленной стоимости налогоплательщиком, применяющим льготы, безусловно, повысило бы степень обоснованности выводов и рекомендаций Счетной палаты.

Осуществляя мониторинг правоприменительной практики использования преференциальных режимов, наш комитет провел в 2021 году совещание по проблемам совершенствования законодательства о налогах и сборах в целях эффективного применения режимов ТОСЭР, ОЭЗ, СПВ и РИП. В его работе участвовали представители законодательных и исполнительных органов государственной власти 27 субъектов Российской Федерации, Минфина России, Минэкономразвития России, Минвостокразвития России, а также резиденты ОЭЗ и РИП.

По итогам совещания были разработаны предложения по совершенствованию указанных режимов, некоторые из них полностью или частично совпадают с рекомендациями Счетной палаты. Основные предложения комитета состоят в следующем:

- 1) разработать на основе правоприменительной практики предложения по совершенствованию законодательства о налогах и сборах в части применения пониженных ставок по налогу на прибыль организаций, а также сроков применения пониженных тарифов страховых взносов для резидентов ТОСЭР;
- 2) предусмотреть при расчете дотаций из федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации возможность корректировки механизма компенсации выпадающих доходов бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с предоставлением налоговых льгот резидентам ТОСЭР, СПВ и РИП;
- 3) рассмотреть возможность унификации условий предоставления субъектами Российской Федерации налоговых льгот для резидентов ТОСЭР;
- 4) усилить контроль за выполнением резидентами ТОСЭР соглашений об осуществлении их деятельности;
- 5) продолжить работу по анализу эффективности применения мер государственной поддержки ТОСЭР с учетом вклада в социально-экономическое развитие региона и отраслевой специфики;
- 6) продолжить работу по совершенствованию методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности ТОСЭР в части сокращения сроков начала

проведения такой оценки ТОСЭР, а также ответственности сторон за невыполнение условий соглашений об осуществлении деятельности резидентом ТОСЭР;

- 7) рассмотреть вопрос о закреплении на законодательном уровне обязанности соискателя статуса участника РИП представлять уполномоченному органу соответствующие лицензионные и проектные документы по РИП;
- 8) подготовить предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в части применения РИП организациями, которые осуществляют экономическую деятельность в высокорентабельных отраслях экономики;
- 9) проработать вопрос о расширении перечня требований и условий получения статуса участника РИП в части требований к объемам финансирования капитальных вложений регионального инвестиционного проекта.

Как известно, Правительство Российской Федерации одновременно с проектом федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период вносит в Государственную Думу отчет об оценке налоговых расходов Российской Федерации. По нашему мнению, было бы целесообразно включать в состав указанного отчета данные о налоговых расходах резидентов ОЭЗ, ТОСЭР, РИП и СПИК.

Следует также иметь в виду, что в настоящее время на рассмотрении Государственной Думы находится проект федерального закона № 67170-8 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации», разработанный Правительством в целях совершенствования механизмов создания и схемы управления ОЭЗ, а также в целях упрощения порядка получения статуса резидента ОЭЗ. В связи с этим можно было бы предложить рассмотреть отчет Счетной палаты более подробно и с учетом данного законопроекта на заседании подкомитета по финансовому контролю Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам.



АНТОН АЛИХАНОВ

губернатор Калининградской области

В отчете Счетной палаты справедливо установлено, что целью большинства преференциальных режимов является социально-экономическое развитие территорий. Вместе с тем важно понимать, что это развитие происходит в разных условиях, а отдельные элементы «набора льгот» могут не в полной мере коррелировать с динамикой общепринятых показателей оценки социального и экономического развития регионов.

Так, преференциальные режимы в Калининградской области, на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя обусловлены в первую очередь геополитическим положением обозначенных субъектов Российской Федерации.

История режима ОЭЗ в Калининградской области берет свое начало в 1991 году, когда юридические лица, осуществляющие производство продукции с использованием импортного сырья или комплектующих, имели возможность вывозить продукцию на основную территорию Российской Федерации к основным рынкам сбыта без уплаты таможенных пошлин, налогов. Такие условия обеспечили рост предпринимательской деятельности на территории области и оказали существенное влияние на реструктуризацию экономики региона – создание и развитие новых конкурентоспособных производств (автомобилестроение, бытовая электроника, пищевая промышленность, мебельное производство и др.).

Произошедшие в мире, России и, соответственно, Калининградской области изменения диктовали необходимость приведения существовавшего режима особой экономической зоны в соответствие с реалиями. Результатом стало принятие Федерального закона от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Правовой режим ОЭЗ в Калининградской области имеет несколько составляющих:

- инвестиционный режим (закреплены обязательства по осуществлению инвестиций на территории Калининградской области);
- налоговый режим: 0 % налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций в течение 6 лет и 50 % от установленной ставки в последующие 6 лет, причем по налогу на прибыль первый шестилетний период начинается с момента получения первой прибыли, но не позднее 4 лет; пониженные тарифы страховых взносов для новых рабочих мест в размере 7,6 %;

- таможенный режим свободной таможенной зоны (СТЗ): иностранные товары ввозятся на территорию Калининградской области и используются исключительно на этой территории без уплаты таможенных пошлин и налогов.

В соответствии с Федеральным законом № 16-ФЗ функции администрации ОЭЗ в Калининградской области выполняет Министерство экономического развития, промышленности и торговли Калининградской области. В этой связи федеральные средства на обеспечение функционирования зоны не предоставляются.

Несмотря на то что анализ эффективности ОЭЗ или СЭЗ не дает прямых результатов, в которых можно увидеть зависимость социально-экономических показателей от действия режима, на примере ОЭЗ в Калининградской области очевидны положительные сдвиги в социально-экономическом развитии региона, достигнутые благодаря установленным преференциям: с 2016 года наблюдается положительная динамика роста поступлений в федеральный бюджет с территории Калининградской области. За период с 2016 по 2020 год ежегодные поступления в федеральный бюджет от резидентов ОЭЗ выросли в 1,6 раза. Значительную долю в общем объеме налоговых поступлений в федеральный бюджет занимают НДС и акцизы.

справочно

В 2016 году федеральный бюджет пополнился на 66 млрд рублей, в 2017 году – на 81,5 млрд рублей, в 2018 году – на 115 млрд рублей, в 2019 году – на 133 млрд рублей, по итогам 2020 года – на 131 млрд рублей (в части доходов, администрируемых налоговыми органами).

Если анализировать поступления в федеральный бюджет с территории Калининградской области от уплаченного НДС, то в 2016 году он был на уровне 45 млрд рублей, а по итогам 2019 и 2020 годов поступления в части НДС выросли более чем в 1,5 раза – до 84 млрд и 77 млрд рублей соответственно.

По акцизам также отмечается положительная динамика – рост более чем в 1,5 раза по сравнению с 2016 годом, до 18 млрд и 16 млрд рублей в 2019 и 2020 годах соответственно.

К 2022 году в регионе зарегистрировано 277 резидентов ОЭЗ с заявленными инвестициями на общую сумму свыше 155,1 млрд рублей.

Важно, что для Калининградской области преференциальный режим направлен не только на привлечение инвесторов, создание производств, но и, в первую очередь, на социальное развитие территории – обеспечение доступности продовольствия для жителей (режим СТЗ), создание рабочих мест с достойным уровнем заработной платы. Именно поэтому в отчете Счетной палаты по итогам проведенного комплексного анализа правового регулирования преференциальных режимов ОЭЗ в Калининградской области отнесена к префрежимам, в цели создания которых преобладает не только экономический, но и социальный потенциал развития территории.

В этой связи наиболее значимой льготой для ОЭЗ в Калининградской области стала возможность применения резидентами ОЭЗ пониженных тарифов страховых взносов в размере 7,6 % с начала 2018 года. И это сразу отразилось на инвестиционной привлекательности ОЭЗ. Мы имеем 110 проектов, включенных в реестр резидентов ОЭЗ в период с начала функционирования зоны до конца 2017 года (12 лет), и более 160 проектов, включенных в данный реестр с 2018 года по настоящий момент (4 года).

В минувшем году Калининградская область вошла в топ-10 и заняла 8 место среди лучших мировых ОЭЗ в рейтинге Global Free Zones of the Year журнала Foreign Direct Investment Intelligence (FDI Intelligence).

Мы не останавливаемся и постоянно совершенствуем свой закон, наполняя его дополнительными возможностями и преференциями. Очевидно, что такие изменения должны соответствовать основной траектории развития, предусмотренной документами стратегического планирования.

В этой связи предложения Счетной палаты по изменению законодательства в сфере преференциальных режимов представляются актуальными и важными.



Наталья Трунова

аудитор Счетной палаты Российской Федерации

Создание и функционирование преференциальных режимов – распространенная практика повышения инвестиционной привлекательности отдельных территорий, поддержки развития отдельных секторов деятельности (в том числе для развития более сложных видов экономической деятельности), существующая во многих странах. В России действует расширенная линейка преференциальных режимов, которые описаны в проведенном экспертно-аналитическом мероприятии (далее – ЭАМ). Необходимо отметить, что обозначенные в ЭАМ префрежимы создавались в разное время и с разными целями:

- создание особых экономических зон (разного типа) – для развития отдельных секторов экономики, создания отраслевых кластеров и пр.;
- территории опережающего развития в моногородах – для диверсификации экономики моногородов;
- территории опережающего развития на Дальнем Востоке – для развития формирования новых (преимущественно несырьевых) производств и т. д.

Также очень важно, что ряд описанных префрежимов существует исключительно как «налоговый режим» для резидентов, а для части из них были затрачены средства федерального и региональных (а иногда и муниципальных) бюджетов на создание инфраструктуры для потенциальных резидентов. Данные факторы должны учитываться при принятии решений в отношении преференциальных режимов.

Помимо представленных в отчете, можно выделить еще несколько проблем.

1. Зачастую преференциальные режимы существуют автономно. Лучшие зарубежные практики на протяжении последних десятилетий демонстрируют подход, когда отдельные преференциальные режимы являются частью более сложной экосистемы, направленной как на развитие достаточно крупной территории, так и на развитие секторов экономики. Например, экономические коридоры в Малайзии или развитие мегаагломераций в КНР. И в том и другом случае префрежимы играют свою роль в большом наборе инструментов, но связаны с ними за счет общей политики. В России же префрежимы, как правило, создаются под конкретную задачу, без формирования сложных взаимодополняющих элементов.
2. Другой стороной этой же проблемы является отсутствие координирующего федерального органа исполнительной власти, который будет исходя из определенной логики выстраивать сложные взаимосвязи между отдельными инструментами поддержки (не только префрежимами). Данная проблема уже поднималась в отчетах

Счетной палаты РФ, в частности в рамках [контрольного мероприятия](#) «Аудит эффективности реализации мер государственной поддержки создания и развития индустриальных (промышленных) парков и технопарков, включая использование предоставленных на эти цели имущественных комплексов и земельных участков». Одной из рекомендаций СП было определить ФОИВ, который координирует меры государственной поддержки, несет ответственность за проведение мониторинга и оценку эффективности деятельности индустриальных промышленных парков и технопарков. Безусловно, необходимо, чтобы все префрежимы и объекты инвестиционной и инновационной инфраструктуры координировались системно.

3. Нормативно-правовое регулирование создания, функционирования (в том числе процедуры принятия решений о расширении территории для действия префрежима, возможности смены управляющей компании и т. д.) и ликвидации префрежимов не совершенно. В данной сфере требуется устранение недостатков и пробелов в законодательстве.
4. Профессиональное управление подобными объектами тоже пока только формируется. Как правило, управление префрежимами – это часть административной (федеральной или региональной) системы. Профессиональных компаний, которые способны обеспечить не только эксплуатацию, но и развитие территорий, реализовать инвестиционную политику, гибко менять перечень услуг и т. д., просто нет на рынке. Большим плюсом является наличие ассоциаций, в которые входит по крайней мере часть префрежимов, что позволяет обмениваться опытом и наращивать компетенции.



Иван Кошелев

эксперт РСПП,
генеральный директор ОЭЗ «Липецк»
с 2012 по 2019 год

Прежде всего хотелось бы обратить внимание на тот факт, что регулярный анализ деятельности ОЭЗ, проводимый экспертами Счетной палаты, носит глубокий профессиональный характер и демонстрирует по-настоящему государственный подход. В то же время нельзя не отметить, что выводы и рекомендации экспертов, как правило, до исполнителей на местах не доходят. За семь лет работы мне как генеральному директору управляющей компании ОЭЗ «Липецк» ни разу не доводилось быть участником какого-либо форума по обсуждению и выработке практических рекомендаций для особых экономических зон страны. Получается странная вещь. Представленный экспертами анализ деятельности ОЭЗ, включающий в себя не только российский опыт, но и лучшую международную практику, остается невостребованным. Считаю необходимым для Минэкономразвития совместно с региональными администрациями при участии Счетной палаты в кратчайшие сроки устранить это досадное недоразумение.

ОЭЗ, особенно созданные первыми в стране в 1996 году в Татарстане и Липецке, полностью доказали свою эффективность. Не случайно в последние два-три года в стране наблюдается бум в вопросе создания экономических зон преимущественно промышленно-производственного типа. А теперь давайте зададимся вполне очевидным вопросом: кто в стране готовит кадры руководителей управляющих компаний и ключевых специалистов для ОЭЗ? На сегодня – никто. Каждый регион действует по-своему. Общефедеральный государственный подход к подбору и обучению кадров для ОЭЗ отсутствует. Как следствие, отсутствует и общегосударственная стратегия в отношении как управляющих компаний, так и ОЭЗ. Позиция Минэкономразвития в данном вопросе уклончивая. Все понимают, что к созданию ОЭЗ требуется привлекать имеющую опыт управляющую компанию, но ничего не делается для подготовки ее руководителей и работников. В связи с чем поддерживаю содержащееся в отчете предложение о разработке ключевых показателей эффективности для руководителей управляющих компаний.

Сложным с практической точки зрения и совершенно непрозрачным, о чем свидетельствует опыт моей семилетней работы, является вопрос финансирования проекта как на федеральном, так и на региональном уровне. Четких и понятных критериев не существует. Учредители ОЭЗ зачастую не просчитывают вопросы окупаемости проекта. Надежные источники обеспечения деятельности управляющих компаний – кроме уставного фонда – как правило, отсутствуют, в то время как с приходом новых резидентов расширяется территория и растет объем услуг,

оказываемый компаниям-резидентам. Поэтому правильным было бы не только ставить этот вопрос, но и найти его решение в масштабах всей страны.

Хочу коснуться еще одной проблемы. Методика оценки деятельности ОЭЗ разработана и уже несколько лет применяется Минэкономразвития. Но ее необходимо совершенствовать. Она, к примеру, не учитывает такой важный показатель, как качество инвестора. Ведь одна из главных задач экономзон – привлекать ведущие мировые компании, новейшие технологии, создавать высокотехнологичные рабочие места.

Очень своевременно ставится в экспертно-аналитическом материале вопрос о внешнеэкономической направленности экономзон. В этой области – просто беда. Взаимодействие с торгпредствами, другими внешнеэкономическими институтами практически отсутствует, нет системного подхода. Как и нет разделения сфер международного влияния для ОЭЗ. Здесь управляющие компании, агентства инвестиционного развития, администрации регионов действуют не исходя из государственной стратегии, а сообразно собственным представлениям и интересам.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что проект создания ОЭЗ, при всех имеющихся недостатках, прошел проверку временем и доказал свою эффективность, но, как показали выводы экспертов Счетной палаты, здесь еще много неиспользованных резервов.



Андрей Шпиленко

директор Ассоциации кластеров,
технопарков и ОЭЗ России

Отчет Счетной палаты содержит глубокий и всесторонний анализ преференциальных режимов и их влияния на социально-экономическое развитие Российской Федерации и ее субъекты.

Полностью соглашаясь с представленными в отчете выводами и предложениями, считаю необходимым их дополнить.

Основываясь на международной практике, можно утверждать, что территории с преференциальным режимом являются наиболее важными инструментами привлечения инвестиций, поддержки индустриализации, диверсификации экономики, создания рабочих мест.

Однако само по себе наличие преференциального режима не является предварительным условием или гарантией привлечения инвестиций.

Не все создаваемые преференциальные территории оправдывают возложенные на них ожидания. Зачастую их динамика интенсивного развития на этапе запуска носит временный характер и после периода «разгона» темп снижается до уровня развития экономики того субъекта, на которой они расположены.

Международный опыт территорий с преференциальным режимом позволяет выявить основные закономерности и факторы, определяющие их успешность.

1. Наличие нормативно-правовой базы, обеспечивающей последовательное, прозрачное и предсказуемое осуществление мер поддержки в отношении преференциальных режимов

В настоящее время в Российской Федерации существует широкий спектр нормативных актов, регулирующих деятельность различных типов территорий с преференциальным режимом.

При этом не урегулирован вопрос раскрытия информации о развитии имущественного комплекса территорий и источников финансирования мероприятий перед потенциальными инвесторами. Данные обязательства предлагается внести в соответствующие нормативные акты.

2. Наличие развитой промышленной инфраструктуры

Наличие развитой инфраструктуры и поддержание ее в работоспособном режиме является одним из важнейших факторов привлечения инвесторов. Вместе с тем низкие доходы управляющих компаний могут стать сдерживающим фактором в данном вопросе.

Предлагается предусмотреть механизм компенсации затрат на содержание и эксплуатацию объектов инфраструктуры для управляющих компаний территорий с преференциальным режимом.

3. Наличие налоговых льгот и регулятивных мер

В настоящее время на различных типах территорий с преференциальным режимом в Российской Федерации применяются различные комплексы льгот.

Для повышения привлекательности особых экономических зон (ОЭЗ) как одного из самых эффективных преференциальных режимов предлагается предоставить резидентам всех типов ОЭЗ льготу по уплате страховых взносов, установив его совокупную ставку в размере 7,6 %.

4. Наличие процедур и профессиональных управленческих команд, обеспечивающих упрощение и рационализацию деятельности при реализации инвестиционных проектов

Под процедурами, обеспечивающими упрощение и рационализацию деятельности, подразумевается снижение административных, финансовых и временных издержек на реализацию инвестиционных проектов по освоению и выпуску промышленной продукции.

Можно констатировать, что на сегодняшний день у ряда наиболее эффективных ОЭЗ сложились успешные практики и модели, обеспечивающие наиболее благоприятное ведение бизнеса, которые необходимо активно внедрять на действующих и создаваемых территориях с преференциальным режимом для достижения фактора успешности.

Для решения данного вопроса предлагается разработать и запустить обучающую программу по созданию и развитию территорий с преференциальным режимом для генеральных директоров управляющих компаний и ответственных руководителей органов региональной исполнительной власти.

5. Регулярная оценка результатов функционирования и воздействия территорий с преференциальным режимом на развитие экономики субъектов Российской Федерации

Проведение такой оценки крайне важно, поскольку она позволяет осуществить диагностику и выявить слабые стороны территории, а также выработать комплекс мероприятий, направленных на повышение ее инвестиционной привлекательности.

При этом хочу отметить, что даже после успешного внедрения этих рекомендаций придется столкнуться с жесточайшей конкуренцией за привлечение инвестиций, и выиграют только те, кто в своей деятельности сможет учесть глобальные вызовы, стоящие перед мировой экономикой:

- промышленная революция 4.0;
- изменение моделей международного производства или, проще говоря, изменение цепочек добавленной стоимости;
- императивы устойчивого развития.

Промышленная революция 4.0

В настоящее время промышленная революция и цифровая экономика меняют обрабатывающие отрасли. Территории с преференциальным режимом должны адаптировать свои рыночные преимущества путем обеспечения условий для хранения и обработки больших объемов данных и создания широких возможностей подключения к высокоскоростным сетям передачи данных.

Изменение моделей международного производства

Сегодня происходят изменения цепочек добавленной стоимости, которые определяются для Российской Федерации санкционной политикой и эпидемиологической обстановкой в мире.

Наши территории с преференциальными режимами могут способствовать участию в глобальных цепочках стоимости путем создания более благоприятных условий для снижения издержек при реализации инвестиционных проектов и освоении производства промышленной продукции.

Императивы устойчивого развития

В 2015 году государствами – членами ООН в рамках Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года был сформирован 15-летний план, подписав который мировые лидеры, в том числе Российская Федерация, взяли на себя обязательства способствовать достижению целей устойчивого развития.

Сегодня ведется активная работа по созданию стимулов и условий для переориентации потоков капитала на финансирование проектов, отвечающих принципам устойчивого развития. При прочих равных условиях инвесторы будут вкладывать свои инвестиции в те сферы, которые придерживаются факторов ESG.

Для того чтобы выиграть в конкурентной борьбе за привлечение инвестиций, предлагается *разработать стандарты моделей – территорий с преференциальным режимом*, ориентированных на цели устойчивого развития. Такие территории будут направлены на привлечение инвестиций в промышленное производство, повышение конкурентоспособности за счет внедрения передовых цифровых и экологических решений, а также проактивной деятельности по реализации проектов в глобальных цепочках добавленной стоимости.



Владимир Климанов

директор Центра региональной политики РАНХиГС,
директор АНО «Институт реформирования общественных финансов»,
доктор экономических наук

Выделение территорий с льготным налогообложением, особым таможенным режимом и индивидуальными административными условиями – давняя традиция в реализации задач экономической политики. Некоторые эксперты считают, что история свободных экономических зон вообще начинается в Античности или Средневековье.

В настоящее время большинство стран мира использует подобные инструменты для более активного привлечения инвестиций, ускорения роста производства и решения ряда других задач социально-экономического развития. В любом случае такое регулирование предусматривает наличие более благоприятных экономических условий для резидентов данных территорий.

Территории с преференциальными режимами появились в постсоветской России еще в начале 1990-х годов. Однако первые свободные экономические зоны не стали реальными драйверами развития территорий, часто выполняя функции внутренних офшоров. Учитывая негативный опыт их функционирования, с 2005 года был запущен процесс создания особых экономических зон в соответствии с новым федеральным законодательством. Позднее в других законах закрепились и иные формы преференциальных режимов.

В итоге к настоящему моменту в регионах России создано уже более 40 ОЭЗ разного типа. Кроме того, в разное время такой статус был присвоен всей территории Калининградской и Магаданской областей, Республики Крым и города Севастополя, а также Арктической зоны Российской Федерации. Особый статус, равный тому, что в мировой практике называют «порто-франко», получили морские порты на Тихоокеанском побережье в рамках закона о свободном порте Владивосток. Самой широко распространенной практикой локализации особых налоговых режимов стали территории опережающего социально-экономического развития (ТОР), формировавшиеся вначале в регионах Дальнего Востока, а потом – в закрытых административно-территориальных образованиях и моногородах. Сегодня ТОР располагаются во всех макрорегионах страны, их количество уже перевалило за сотню.

Задача изучить такой большой массив неординарных объектов, под которые утверждены отдельные правовые акты, и тем более дать содержательную оценку их деятельности, рассчитав различные параметры эффективности и результативности, является непростой. Как видно из представленного отчета, инспекторы Счетной палаты отлично с ней справились, показав, что действительно преференциальные режимы – это работающий инструмент. Многообразие их форм определяется

необходимостью, во-первых, учесть существенные различия в развитии самих регионов, а во-вторых – расширить базу для действий инвесторов, решающих различные задачи. Одни открывают производства, нацеленные на выпуск экспортной продукции, другие вписываются в программы импортозамещения. Есть зоны, создаваемые для решения задач внедрения технологических инноваций и активизации туризма. В отдельных случаях ТОР нацелены на диверсификацию экономической деятельности и создание новых рабочих мест в муниципальных образованиях, развитие которых требует определенной корректировки, например в тех моногородах, где сворачивается деятельность градообразующего предприятия.

Поэтому и форматы предоставляемых льгот и преференций на разных территориях отличаются, что четко констатируется в отчете. Исходя из этого и пришлось при проведенных оценках использовать столь широкий перечень критериев аудита.

Интересны полученные выводы о том, что при создании территорий с преференциями не следует надеяться на полное решение задач безработицы, поскольку создаваемые места не имеют массового характера и отличаются более высоким уровнем производительности и повышенной заработной платой. Именно эти параметры, наверное, и следует в первую очередь брать за основу оценок результативности деятельности таких зон и территорий.

Инвестиции в производственные активы также не являются общим объемом капитальных вложений. Региональные органы государственной власти не должны забывать про жилищное строительство и развитие инфраструктуры, для создания которой федеральный центр предлагает в настоящее время целое «меню» финансовой поддержки.

Проведенные Счетной палатой оценки создания и деятельности территорий с преференциальными режимами в целом менее позитивны, чем, например, ежегодные оценки Минэкономразвития России, составляющего своеобразный рейтинг ОЭЗ. Аудиторы фактически не выявили прямой взаимосвязи между функционированием таких режимов и показателями социально-экономического развития регионов. Удивление вызывает и то, что ОЭЗ, ТОР и другие инновационные формы остаются вне «базовых» документов стратегического планирования.

Нигде ранее не отражалась и финансовая деятельность всех управляющих компаний, созданных в таких зонах. Кстати, факт, что почти все они работают убыточно, не должен пугать: их задача – не извлечение прибыли, а обеспечение выгодности существования особой зоны или территории для страны в целом и для конкретного региона. Последнее же должно определяться не только бюджетными эффектами, такими как соотношение предоставляемых налоговых льгот (налоговых расходов) и дополнительных поступлений в бюджеты всех уровней, но и позитивной динамикой различных социально-экономических показателей. Отдельного рассмотрения требуют объемы и механизмы предоставления средств федерального бюджета на создание и функционирование особых зон и других преференциальных режимов. Повышению эффективности таких территорий должно послужить и снятие выявленных административных барьеров.

В отчете констатируется, что такой инструмент решения задач социально-экономического развития страны и регионов, как преференциальные режимы, должен и далее совершенствоваться, в том числе путем его большего погружения в национальные проекты и другие инициативы федерального центра. Требуют обновления и методические подходы к дальнейшей оценке эффективности преференциальных режимов, отдельно – в свете внедрения концепции достижения Целей устойчивого развития ООН.



Татьяна Караваева

вице-президент ЦСР,
руководитель направления «Пространственное развитие»

Во многих странах мира практика создания специальных зон действует достаточно длительное время, проводится работа по их дальнейшему совершенствованию. По данным ООН, по состоянию на конец 2019 года в 147 странах насчитывалось около 5 400 специальных зон, тогда как в 2014 году их количество составляло примерно 4 000. И их число продолжает расти. При фокусировании на тех отраслях, которые способствуют созданию рабочих мест и могут обеспечить долгосрочные перспективы, промышленная политика многих стран исходит из соображений национальной безопасности.

Общемировой тренд использования государствами специальных экономических зон подтверждает курс на необходимость совершенствования работы с территориями, на которых установлены особые экономические условия.

Рассматриваемые в отчете Счетной палаты территории с особым экономическим статусом юридически закреплялись в несколько этапов. В период с 1999 по 2006 год были приняты законы об особых экономических зонах (ОЭЗ) в Российской Федерации, в том числе в Калининградской и Магаданской областях. В 2014–2015 годы вступило в силу регулирование вопросов развития свободной экономической зоны в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе, введение территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации, а также создан свободный порт Владивосток. Наконец, в 2020 году был принят закон о государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации.

За счет поэтапного внедрения новых способов поддержки инвестиционной деятельности в России сложилась целая система преференциальных режимов. Сегодня функционируют несколько типов ОЭЗ (промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые), территории опережающего социально-экономического развития, а также введены особые условия ведения предпринимательской деятельности на приоритетных территориях. Фактически каждый регион России сегодня может обеспечить создание на своей территории точки роста, которая будет способствовать активизации экономической жизни субъекта.

Для корректной оценки экономических результатов функционирования территории с особым статусом необходимо учитывать особенности (типы) преференциальных режимов, а также слабые и сильные стороны региона.

Сегодня оценка деятельности проводится на основе правил, утвержденных Правительством Российской Федерации. Эти правила включают в себя перечень абсолютных и относительных количественных показателей. В частности, согласно отчету Минэкономразвития России, за 2020 год среднее значение сводного показателя эффективности по всем ОЭЗ составляет 94 %. Ежегодно проводится их рейтингование. Так, согласно V Национальному рейтингу инвестиционной привлекательности особых экономических зон за 2021 год лучшими признаны ТВТ «Технополис «Москва», ТВТ «Дубна» и ТВТ «Иннополис».

Между тем эффективность работы территорий с особым экономическим статусом полноценно возможно оценить на длительном периоде (от 20 до 50 лет).

Следует отметить, что 2020 и 2021 годы стали сложными с экономической точки зрения для всех субъектов коммерческой деятельности. Несмотря на это, объем инвестиций за 2020 год резидентами ОЭЗ (825 организаций по состоянию на 31 декабря 2020 года) составил 86,6 млрд рублей.

Рассматривая эффективность с точки зрения влияния на экономику регионов, к примеру входящих в состав Дальневосточного федерального округа, можно отметить, что созданные там территории опережающего развития и свободный порт Владивосток играют определенную роль в налаживании экономического климата. Общий вклад таких преференциальных режимов по показателю инвестиций в основной капитал составляет около 27,2 %. Однако влияние этих режимов отражается не на всех регионах. Согласно данным отчета о деятельности Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики за 2020 год, преференциальные режимы не внесли вклада в показатель инвестиций в основной капитал в Республике Бурятия и Магаданской области. Для Сахалинской области этот вклад составил 4,5 %, для Еврейской автономной области – 5,7 %. Наибольшее значение имеет Амурская область (78,5 %).

В 2020 году был принят федеральный закон о государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации, который позволяет широкому кругу участников осуществлять инвестиционную деятельность на заданной территории. На текущий момент резидентами являются около 327 организаций, которые заявили инвестиций более чем на 350 млрд рублей. Поскольку период действия режима относительно небольшой, пока рано давать комплексную оценку результатов его применения.

Многообразие преференциальных режимов в Российской Федерации объясняется особенностями территорий, на которых они установлены: экономическим потенциалом, уровнем жизни населения, климатическими особенностями, экологической средой, географическим расположением, уровнем территориальной близости.

При оценке эффективности преференциальных режимов необходимо прежде всего ориентироваться на показатели, заявленные в качестве целевых на этапе создания ОЭЗ, а также на длительность существования этих зон.

В то же время, как отмечает Счетная палата в своем отчете, для обеспечения устойчивого развития регионов и страны в целом необходимо соотносить цели преференциальных режимов с национальными целями и стратегическими целями развития субъектов Российской Федерации.

В этой части считаем необходимым поддержать мнение Счетной палаты, поскольку показатели оценки деятельности преференциальных режимов зависят непосредственно от региона, в котором они установлены, и могут оказывать влияние на социально-экономическое развитие территории.

Для оценки эффективности преференциальных режимов в экономике региона и успешного достижения национальных целей необходимо оценивать функционирование механизма преференциальных режимов по таким направлениям, как экономическая эффективность, повышение уровня жизни людей, инфраструктурная обеспеченность и экологическая эффективность. Проведение мониторинга по данным направлениям послужит стимулом к развитию преференциальных территорий и привлечению инвесторов в регион.

Преференциальные режимы являются одним из крупнейших проектов по привлечению инвестиций в экономику страны. Создание и развитие инфраструктуры (социальной, жилой, транспортной и пр.) на предлагаемых для инвесторов территориях имеет большое значение для инвестиционных проектов. Важным преимуществом для инвесторов на преференциальных территориях может служить инфраструктурная поддержка со стороны органов самоуправления. Так, техническая возможность подключения планируемых к строительству объектов к транспортно-логистической, энергетической, коммунальной и телекоммуникационной инфраструктуре является одним из определяющих критериев при оценке и анализе инвестиционной привлекательности проекта. Поэтому предлагаемые инвесторам площадки должны иметь высокую степень готовности. Развитие конгрессно-выставочной и деловой инфраструктуры также является дополнительным преимуществом для инвесторов.

Развитие кадрового потенциала, как конкурентное преимущество, позволит привлечь дополнительные инвестиции. Необходимо уделять внимание системе образования в целом, а также профессиональной подготовке и переподготовке кадров по новым и востребованным специальностям, что позволит гибко реагировать на изменяющиеся условия рынка труда.

Учитывая высокую экономическую взаимозависимость механизма преференциальных режимов и экономик страны и регионов, целесообразно синхронизировать показатели эффективности таких зон со стратегическими документами различных уровней

власти, в том числе и с городскими планами развития. Таким образом, совершенствование оценки функционирования преференциальных территорий будет способствовать повышению эффективности управления преференциальными территориями, что позволит обеспечить рост экономики региона и страны в целом. Кроме того, эффективность работы территорий с особым экономическим статусом также играет важную роль и для руководителей субъектов Российской Федерации, особенно учитывая, что одним из показателей их эффективности является темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал¹.

-
1. Указ Президента Российской Федерации от 04.02.2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».



Дмитрий Санатов

заместитель директора Фонда «ЦСР «Северо-Запад»

Составители отчета опирались на общедоступные статистические данные, которые не позволили в полной мере оценить взаимосвязь предпочтений и полученных эффектов и сделать соответствующие выводы. Прежде всего, в отчете не хватило финансового анализа в части сравнения средств бюджетной системы, вложенных в анализируемые режимы (включая предпочтения и прямые затраты на содержание управляющих компаний, капитальные вложения и т. п.), со значениями поступлений бюджетной системы (бюджеты различных уровней и государственные внебюджетные фонды) от деятельности данных режимов, причем по всем видам налогов и сборов.

Некоторые выводы отчета открывают площадку для обсуждения, например: «Объем выручки от основных видов деятельности управляющих компаний крайне незначителен, что свидетельствует о не востребоваемости услуг управляющих компаний со стороны резидентов». При анализе этого аспекта следует сопоставить объем выручки с числом предоставляемых услуг – возможно, если число предоставляемых услуг достаточно, то в их низкой стоимости (и, как следствие, низкой выручке) заключается политика управления ОЭЗ по обеспечению привлекательности территорий для резидентов. Возможно также, что отрицательные значения доходности, которые демонстрируют анализируемые УК, являются результатом целенаправленной непрофессиональной или недобросовестной деятельности руководителей УК (например, завышение расходов в части заработной платы или подрядных работ) и свидетельствуют не о не востребоваемости услуг УК, а о низком качестве работы руководителей этих компаний.

Важно отметить справедливость предложения Счетной палаты РФ о необходимости оценки целесообразности включения ИП в число резидентов ОЭЗ. На мой взгляд, вводить ИП в число резидентов ОЭЗ пока нецелесообразно. Индивидуальные предприниматели имеют упрощенную систему налогообложения, что позволяет им платить налоги существенно ниже уровня юридических лиц.

Совершенно справедливыми выглядят замечания о недостаточном уровне снижения административных барьеров внутри территорий применения преференциальных режимов, в том числе в части сокращения числа разрешительных действий по привлечению иностранной рабочей силы в рамках ТОСЭР и СПВ и нормативно-правового обеспечения допуска лиц, получивших медицинское образование в иностранных государствах, к осуществлению медицинской деятельности на территории СПВ.

Крайне важные позиции обозначены в разделе 7.3.5, где авторы отчета акцентируют внимание на специфике применения преференциальных режимов в странах мира. Считаю необходимым подчеркнуть следующее:

- преференциальные режимы зачастую используются для обеспечения инвестиционной привлекательности страны на международном уровне, поэтому и предоставляемые на их территории преференции важно сравнивать с аналогичными режимами других стран;
- важно различать виды преференций, которые используются на таких территориях: среди них могут быть не только налоговые послабления, но и возможность применения элементов права, не характерного для российской институциональной среды, например, норм права по защите прав миноритариев, применению английского венчурного права и пр.;
- важно понимать соответствие введения преференциальных режимов историческому моменту. В частности, многие ОЭЗ Китая были созданы как инструмент привлечения иностранных инвестиций в страну в период активного роста и реорганизации экономики, другие ОЭЗ (как в случае с ЕС) служили механизмом противостояния центростремительным силам в отдельно взятом макрорегионе (ЕС), третьи использовались для противостояния тенденциям оффшоринга бизнеса в азиатские страны. Были и другие причины. Вопрос об актуальности и востребованности различных типов преференциальных режимов требует особого внимания.



Борис Жихаревич

директор Ресурсного центра
по стратегическому планированию при Леонтьевском центре,
главный научный сотрудник Института проблем
региональной экономики РАН

Проблема оценки результативности и эффективности различного рода льгот и привилегий, предоставляемых государством экономическим агентам, постоянно привлекает внимание академического сообщества. Здесь нет единого мнения, кроме, пожалуй, мнения о том, что результаты зависят от многих факторов, прежде всего от общенационального контекста, поэтому перенос практики одних стран в другую институциональную среду далеко не всегда бывает успешен. Продолжаются дискуссии о том, кого надо поддерживать – сильных или слабых, производителей или потребителей, отрасли (предприятия) или территории. Как поддерживать так, чтобы избежать коррупции, создания монопольных преимуществ и возникновения антистимулов к повышению производительности и внедрению инноваций.

Преференциальные режимы, привязанные к территории, – особые зоны различных типов – считаются одним из полезных инструментов региональной политики, если его применять с учетом специфики экономики той или иной страны, этапа развития, общей институциональной среды. Не случайно сейчас в ЕС этот инструмент практически не используется, а большая часть ОЭЗ находится в Индии и Китае.

Проведенный Счетной палатой анализ, выполненный по современным стандартам высококачественного аналитического исследования, подтверждает тезис о том, что эффективность преференциальных режимов, используемых сейчас в России, далеко не однозначна. Обратим внимание лишь на некоторые выводы, доказанные статистически.

- Выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными режимами (различные типы ОЭЗ и ТОСЭР) и уровнем социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации, в которых первые были созданы, не прослеживается.
- Предприятия-резиденты в среднем имеют большую выручку и большее количество сотрудников, но имеют более низкие показатели инновационной активности.
- Управляющие компании ОЭЗ и ТОСЭР, созданные в организационно-правовой форме АО и ООО, являются стабильно убыточными, расходуя на финансирование своей деятельности средства уставного капитала и субсидий, предоставленных в том числе из федерального бюджета.
- На федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации не выявлено выраженной взаимосвязи между показателями функционирования преференциальных режимов

и показателями развития международной торговли, привлечения иностранных инвестиций, трансфера технологий и высококвалифицированной рабочей силы.

В отчете как недостаток отмечается несоответствие между так называемыми «перспективными экономическими специализациями», зафиксированными в Стратегии пространственного развития Российской Федерации и заявленными и фактическими специализациями префрежимов. На мой взгляд, это не стоит считать недостатком. В научном сообществе жестко критиковалось и само намерение зафиксировать и навязать регионам определенную специализацию, и тот конкретный набор отраслей, который оказался приписан каждому из регионов. При этом, конечно, полезно стремиться к концентрации взаимодополняющих и взаимодействующих предприятий в рамках каждой зоны.

Является ли слабая эффективность преференциальных режимов следствием недостатков самого инструмента или следствием внешнего контекста? Можно ли было ожидать, что в рамках региональных преференциальных режимов будет обеспечен приток иностранных инвестиций, если внешняя политика страны провоцирует санкции и нестабильность?

Авторы отчета, похоже, уверены, что инструмент может работать, если его «подкрутить» – сделать более надежными методы контроля за эффективностью, сделать более точными методы отбора резидентов, допустить в состав резидентов ОЭЗ промышленно-производственного типа и ОЭЗ портового типа индивидуальных предпринимателей, учесть уроки передовой зарубежной практики и т. п. Предложенные меры вполне разумны. Но чтобы они стали действенными, нужен соответствующий общий макроэкономический и политический контекст.



Евгений Куценко

директор Центра «Российская кластерная обсерватория»
ИСИЭЗ НИУ ВШЭ

Прежде всего следует отметить высокий экспертный уровень отчета Счетной палаты. В российской практике пока еще редко встречается применение продвинутых эконометрических методов оценки эффектов от конкретных мер поддержки. Но без них практически невозможно говорить о доказательности тех или иных экспертных суждений. В данном отчете применен целый набор современных аналитических инструментов – и это его сильная сторона, позволяющая с гораздо большим доверием относиться к приведенным цифрам и оценкам. Передовые методы диктуют один из важных выводов отчета – необходимость сбора новых данных о деятельности преференциальных режимов: о достижении их собственных целей, целей устойчивого развития, национальных целей, целей различных госпрограмм и пр. Переход к доказательной политике накладывает дополнительные требования по количеству и качеству исходных данных, получаемых непосредственно от экономических агентов. И здесь важно не столько вводить новые статистические и административные формы для их сбора, сколько эффективно использовать уже имеющиеся у разных органов власти базы данных, а также полагаться на информацию, получение которой не связано с дополнительными издержками для бизнеса.

При этом наличие неполных, фрагментированных и противоречивых данных не может служить доказательством неэффективности рассматриваемых в отчете инвестиционных площадок. Более того, их жизненные циклы зачастую превосходят горизонты сменяющих друг друга стратегий разного уровня и тематик и не всегда успевают за актуальными политическими трендами. К такого рода объектам важно проявлять стратегическое терпение: возможно, что семь лет, которые предлагаются Счетной палатой, слишком небольшой срок для принятия решения о ликвидации не показавших эффективность зон и территорий. Некоторые оценки, приведенные в отчете, это подтверждают: влияние статуса резидента на его выручку с 2012 до 2018 года оказалось незначимым; лишь в 2019 и 2020 годах выручка резидентов стала статистически отличаться от выручки других организаций при сравнимой себестоимости продаж.

Гораздо более важным, принципиальным вопросом развития преференциальных режимов является привлечение зарубежных инвестиций. Собственно, ради них они создаются по всему миру. Согласно отчету Счетной палаты, в настоящее время более 55 % всех префрежимов в мире приходится на долю Китая и Индии (при этом в развитых странах постепенно отказываются от этого формата) – обе страны характеризуются значительными объемами прямых иностранных инвестиций.

Первоначально российские ОЭЗ также были ориентированы на зарубежных инвесторов, по крайней мере самые успешные из них (пример Липецка и Алабуги). Однако санкции и пандемия серьезно осложнили этот процесс. По данным Счетной палаты, доля иностранных инвестиций в капитале компаний – резидентов преференциальных режимов в среднем не превышает 0,2 %.

При этом, как выяснилось, льготный режим привлечения иностранных граждан к трудовой деятельности на территории Российской Федерации, действующий для ТОСЭР и свободного порта Владивосток, оказался ими не востребован.

Если преференциальные режимы не привлекают зарубежные инвестиции, то они фактически перераспределяют внутренний инвестиционный поток. Технически, как и показало исследование Счетной палаты, это приводит не столько к росту добавленной стоимости, сколько к изменению ее структуры – уменьшение доли государства (за счет налоговых льгот) соразмерно увеличению заработных плат. Стратегически верный вопрос здесь не в том, как влияют льготные режимы на своих резидентов или на регионы, которым посчастливилось их иметь, а в том, зачем они нужны государству с точки зрения агрегированного экономического роста и общественного благосостояния.

Хорошими натуральными показателями целесообразности преференциальных режимов могли бы стать количество и мощность производств, связанных с зарубежными транснациональными корпорациями (это важно, чтобы не учитывать здесь реинвестирование офшорных средств российских компаний), а также сравнение этих значений с общими цифрами по стране, позволяющими наглядно оценить привлекательность льготных площадок для зарубежных инвесторов.

Еще одним инструментом стратегической ребалансировки преференциальных режимов может стать их увязка с перспективными экономическими специализациями регионов.

Территории конкурируют за инвестиции ценой (в данном случае набором льгот и субсидий) или качеством своего ценностного предложения. Последнее предполагает уникальные компетенции, инфраструктуру или сырьевую базу, в конечном счете сформированные в регионах отрасли специализации. Важно, чтобы преференциальные режимы помогали привлекать в регион своего расположения инвесторов в уже имеющиеся или связанные с текущими отраслями, тем самым развивали собственные конкурентные преимущества, избегая дублирования отраслей, развивающихся в соседних регионах, не имеющих у себя на территории ОЭЗ или иных льготных режимов. Для этого рекомендуется создать единую, прозрачную и основанную на международных стандартах карту отраслей специализации регионов и городов России, увязать с ней развитие многочисленных преференциальных режимов. На текущий момент, как отмечают авторы отчета Счетной палаты, такая взаимосвязь не выстроена или носит характер поиска формального соответствия с перечнем региональных специализаций из Стратегии пространственного развития РФ (который, в свою очередь, требует актуализации).

Отсутствие критериев отбора территорий при установлении ряда преференциальных режимов и в целом кажущаяся ситуативность в наделении территорий льготными статусами – еще один важный вопрос, который поднимается в отчете Счетной палаты. Справедливо констатируется, что взаимосвязи между различными элементами и видами преференциальных режимов не упорядочены, что создает условия для их необоснованного дублирования. К этому надо добавить существенную неравномерность в распределении этих режимов по регионам России, не всегда объяснимую в логике поддержки более слабых территорий. Адекватным техническим и организационным решением проблемы увязки преференциальных режимов между собой и с региональными отраслями специализациями может стать создание единой цифровой платформы, объединяющей под единым зонтиком множество независимых игроков, в том числе резидентов, управляющие компании и связанную с ними инфраструктуру.

Наконец, принципиальной развилкой для развития преференциальных режимов в России является их роль в стимулировании инновации. Каких инвесторов мы хотим привлечь – воспроизводящих типовые промышленные процессы или активно вовлеченных в трансфер технологий и заинтересованных во взаимодействии с российскими университетами и научными организациями? Особенно остро этот вопрос стоит в свете планируемого объединения режимов промышленно-производственных и технико-внедренческих ОЭЗ.

Как показали расчеты экспертов Счетной палаты, на текущий момент налоговые и иные преференции для резидентов ослабляют их стимулы к повышению фондовооруженности и внедрению новаций. «Статистически значимая оценка общего эффекта для всех резидентов составляет –4,4 млн рублей к стоимости результатов исследований и разработок на конец отчетного года».

Для разворота негативного тренда предлагается установить в качестве одной из целей преференциальных режимов стимулирование резидентов (особенно крупных зарубежных корпораций) к размещению R&D центров, а также увязку деятельности этих территорий с уже созданными в регионах инновационными кластерами, научно-образовательными центрами, инновационными научно-технологическими центрами, инновационной инфраструктурой поддержки малого и среднего предпринимательства, ведущими университетами и научными организациями. Дополнительными критериями для оценки инновационности преференциальных режимов может стать соответствие их резидентов повышенным ESG-стандартам. Такие передовые территории станут ролевой моделью для других территорий и тестовыми площадками для отработки передовых управленческих и технических решений с целью их последующего масштабирования по всей стране.



Артем Шадрин

генеральный директор

АНО «Национальное агентство развития квалификаций»,
директор Института социально-экономического
проектирования НИУ ВШЭ

Обеспечение эффективности реализации преференциальных режимов, таких как особые экономические зоны, требует фокусировки внимания не только на формировании благоприятных условий для организаций – резидентов внутри «периметра» ОЭЗ, но и на обеспечении их эффективного взаимодействия с организациями, расположенными за его пределами, – научными и образовательными организациями, поставщиками и потребителями продукции, финансовыми институтами, объектами инновационной инфраструктуры и другими.

Востребованным в российской и мировой практике форматом организации такой многосторонней кооперации являются территориальные кластеры, способные за счет формирования общего видения перспектив развития цепочек добавленной стоимости, приоритетов развития объектов инфраструктуры, системы подготовки кадров обеспечить инициирование, запуск и сопровождение совместных проектов и повысить их конкурентоспособность.

Примерами таких инициатив может являться запуск новых программ профессионального образования, создание новых структурных подразделений вузов и организаций среднего профессионального образования, проектов по развитию экспорта, совершенствование специализированной сервисной инновационной инфраструктуры, проведение крупных выставочно-ярмарочных мероприятий и др.

За счет эффективной взаимоувязки в рамках стратегии развития кластеров реализация кластерных инициатив способна обеспечить эффективную комбинацию бюджетного и внебюджетного финансирования взаимодополняющих программ и проектов, повышая тем самым эффективность использования бюджетных средств, а также снизить риски их реализации.

При этом формирование кластеров в регионах базирования ОЭЗ и расположения иных территорий с преференциальным режимом способно как повысить успешность динамики развития компаний-резидентов, так и содействовать более эффективному воздействию деятельности таких компаний на развитие регионов, путем ускоренного «подстраивания» организаций-смежников и образовательных организаций под текущие и особенно – перспективные потребности компаний-резидентов.

В этой связи не случайна реализация кластерных инициатив с участием ОЭЗ «Зеленоград», «Дубна», «Томск», «Липецк», «Алабуга», «Ульяновск» и др.

В настоящее время в Российской Федерации действуют 119 территориальных кластеров, объединяющих более 3,5 тыс. организаций и более 1,5 млн человек.

Подробная информация о кластерах размещена на сайте Кластерной обсерватории НИУ ВШЭ¹.

Поддержка кластеров в настоящее время осуществляется в том числе:

- в рамках программы Минэкономразвития России по поддержке малого и среднего предпринимательства, через субсидирование центров кластерного развития, в соответствии с приказом Минэкономразвития России от 26 марта 2021 г. № 142²;
- в рамках программы Минпромторга России по поддержке промышленных кластеров – в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2016 г. № 41³;

Значительный импульс реализации кластерной модели развития регионов придали меры поддержки инновационных территориальных кластеров, ранее осуществлявшиеся Минэкономразвития России.

Так, в 2012 году Минэкономразвития России инициировало программу поддержки пилотных инновационных территориальных кластеров с совокупным бюджетом свыше 5 млрд рублей (2013–2015 годы). Ее цель состояла в усилении кооперационных связей между предприятиями, научными и образовательными организациями кластеров, развитии территорий с высоким научно-техническим и производственным потенциалом. В 21 регионе было создано 27 пилотных ИТК⁴.

В 2016 году Минэкономразвития России перешло к поддержке кластеров в рамках приоритетного проекта «Развитие инновационных кластеров — лидеров инвестиционной привлекательности мирового уровня», завершено к настоящему времени. В 12 российских регионах было отобрано 12 инновационных кластеров-лидеров, каждый из которых в среднем объединял более 160 организаций.

Реализация кластерных инициатив позволила в период реализации проекта в целом обеспечить опережающий объем экспорта несырьевой продукции компаний-участников, увеличение числа зарубежных патентов, объема совместных работ и проектов в сфере НИОКР, а также выработки на одного работника⁵.

В целом следует отметить перспективность кластерного формата в качестве предпосылки повышения эффективности реализации преференциальных режимов и целесообразность его использования при разработке соответствующих стратегий.

1. См. <http://map.cluster.hse.ru/list>

2. Подробнее – на <https://cluster.hse.ru/clustercenters>

3. Подробнее о первом этапе реализации программы – на <https://cluster.hse.ru/industrial>

4. Подробнее об этой программе – на https://cluster.hse.ru/innovative_clusters, а также в сборнике <https://issek.hse.ru/news/154590013.html>

5. Подробнее об этой программе – на <https://cluster.hse.ru/leaders>, а также в сборнике <https://cluster.hse.ru/mirror/pubs/share/226124073>

Опыт регионов.

Комментарии КСО



Анатолий Заиченко

председатель Счетной палаты Республики Крым

Учитывая значительное многообразие территорий с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности, функционирующих на сегодняшний день в Российской Федерации, актуальность тематики проведенного Счетной палатой РФ экспертно-аналитического мероприятия бесспорна. В нестабильных геополитических и экономических условиях, несомненно, важно оценить результативность действия преференциальных режимов, их влияние на социальное, экономическое и экологическое развитие территории размещения и региона в целом.

Выявленные Счетной палатой проблемные вопросы и недостатки указывают на несовершенство механизма установления и функционирования преференциальных режимов. Решение этих проблем позволит вывести социально-экономическое развитие территорий, на которых они функционируют, на качественно новый уровень, а также повысить общую результативность.

Отмечена проблематика взаимосвязи целей функционирования преференциальных режимов со стратегическими целями развития Российской Федерации и текущим социально-экономическим положением субъектов Российской Федерации.

В документах стратегического планирования не определены ожидаемые целевые эффекты функционирования преференциальных режимов, что является одной из причин достаточно низкого показателя общей результативности их функционирования.

Развитие современной экономики не представляется возможным без симбиоза промышленности и экологии. В то же время Счетная палата РФ отмечает, что преференциальные режимы преимущественно нацелены на развитие социально-экономического потенциала территорий без соответствующей увязки с экологическими аспектами. В Стратегии экологической безопасности РФ¹ отмечается, что общее состояние окружающей среды на территории России оценивается как неблагоприятное. Поэтому смещение курса развития территорий с особым режимом экономической деятельности к экологичному производству и устойчивому развитию приобретает все большую значимость.

В рамках экспертно-аналитического мероприятия по оценке эффективности предоставления налоговых и иных льгот и преимуществ за счет средств бюджета Республики Крым в 2019–2021 годах, проведенного Счетной палатой Республики

1. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 19.04.2017 № 176.

Крым, осуществлен анализ функционирования свободной экономической зоны на территории Крыма в указанном периоде. Проблематика, поднятая Счетной палатой РФ, характерна и для Республики Крым. Это касается и несовершенства механизма функционирования СЭЗ на территории Республики Крым, и применения для расчета оценки эффективности относительных показателей, оценивающих, как правило, соотношение фактических и плановых значений абсолютных показателей, и целесообразности упрощения обмена информацией уполномоченными органами исполнительной власти и получения ее в рамках межведомственного взаимодействия.

Создание на территории Республики Крым и г. Севастополя режима СЭЗ² было вызвано необходимостью развития экономики нового субъекта Российской Федерации, привлечения в его экономику дополнительных ресурсов из других регионов РФ и иностранных инвестиций, а также повышения благосостояния его населения.

Для резидентов СЭЗ республики с 2015 года установлены следующие льготы:

- пониженные тарифы страховых взносов и ставки по налогу на прибыль организаций;
- освобождение от уплаты налога на имущество на десять лет, земельного налога – на три года;
- освобождение от уплаты ввозных таможенных пошлин и налогов;
- предоставление земельных участков без проведения торгов.

Кроме того, предусмотрено предоставление субсидий уполномоченным банкам для кредитования (в размере от 10 млн до 5 млрд рублей) резидентов СЭЗ, осуществляющих свою деятельность в приоритетных для Крыма направлениях (растениеводство и животноводство, производство пищевых продуктов, одежды, зрелищно-развлекательная и туристическая деятельность, предоставление социальных услуг, деятельность в сфере образования и здравоохранения и др.)³.

Механизм функционирования СЭЗ на территории Республики Крым на сегодняшний день доработан путем внесения изменений в Федеральный закон № 377-ФЗ, которые вступили в силу с 10 января 2022 года и направлены на дальнейшее развитие преференциального режима на территории республики и повышение эффективности СЭЗ в Республике Крым и г. Севастополе.

Данные изменения:

- расширят полномочия Республики Крым и г. Севастополя, что позволит увеличить скорость и точность принятия управленческих решений. Субъекты смогут

2. На основании Федерального закона от 29.11.2014 № 377-ФЗ.

3. Постановление Правительства РФ от 07.12.2021 № 2221.

самостоятельно по согласованию с Минэкономразвития РФ утверждать составы экспертных советов и определять отрасли, которым доступен режим СЭЗ;

- позволят нивелировать риск получения статуса участника СЭЗ недобросовестными участниками, не нацеленными на реализацию реального инвестиционного проекта;
- упростят правовое регулирование.

По мнению Счетной палаты Республики Крым, разработанные Счетной палатой Российской Федерации рекомендации (предложения) в текущих условиях могут стать действенным рычагом повышения эффективности функционирования префрежимов.

Ключевым аспектам, исследованным Счетной палатой РФ в экспертно-аналитическом мероприятии, Счетной палатой Республики Крым также будет уделено повышенное внимание в ходе проведения запланированного на 2022 год экспертно-аналитического мероприятия «Анализ механизма установления и функционирования преференциального режима – свободной экономической зоны как инструмента социально-экономического развития Республики Крым и инвестиционной политики в 2021 году и истекшем периоде 2022 года».



Юрий Дмитриенко

председатель Контрольно-счетной палаты
Магаданской области

В соответствии с основными полномочиями Контрольно-счетная палата Магаданской области ежегодно осуществляет проверку исполнения бюджета внебюджетного фонда социально-экономического развития Магаданской области в условиях деятельности особой экономической зоны (далее – ОЭЗ).

По отчетным данным Администрации ОЭЗ, в 2021 году отмечался существенный рост числа участников ОЭЗ, так за указанный период количество индивидуальных предпринимателей увеличилось с 1 до 3, а юридических лиц – с 11 до 29.

КСП Магаданской области поддерживает представленные в отчете выводы, которые дают основания говорить об отдельных недостатках, например свойственных действующей системе оценки эффективности преференциальных режимов и правового регулирования.

Из пункта 7.3.4 отчета Счетной палаты Российской Федерации следует, что одним из административных барьеров правового регулирования ОЭЗ является существующее ограничение для участников, обусловленное необходимостью их регистрации на территории г. Магадана. Вместе с тем участники ОЭЗ пользуются преференциями по налогу на прибыль организаций и налогу на добычу полезных ископаемых при осуществлении деятельности как на территории г. Магадана, так и в иных районах области.

По данным УФНС России по Магаданской области на 1 января 2022 года, в г. Магадане состоят на учете 2 747 организаций из 3 523 администрируемых юридических лиц и 3 711 индивидуальных предпринимателей из 4 666. При этом основная доля налогоплательщиков, применяющих общую систему налогообложения, в которой предусмотрены льготы участника ОЭЗ, зарегистрирована в г. Магадане.

Таким образом, инициатива по внесению изменений в законодательство, регулирующее функционирование особой экономической зоны, в части получения статуса участника ОЭЗ при регистрации налогоплательщиков на территории всей области не приведет к существенным изменениям в количественном и качественном составе ее участников.

Также, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, еще одним административным барьером, снятие которого позволит оказать прямое стимулирующее воздействие в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, является ограничение на осуществление участниками ОЭЗ деятельности в сфере услуг, в том числе бытовых.

Вместе с тем налогоплательщики, осуществляющие деятельность в сфере оказания бытовых услуг, как правило, применяют специальные налоговые режимы, не исчисляя и не уплачивая налоги на прибыль организаций и добычу полезных ископаемых, поэтому получение указанными субъектами статуса участника ОЭЗ не повлечет изменения налоговой нагрузки.



Владимир Юдин

председатель счетной палаты
Тульской области

Отчет Счетной палаты Российской Федерации, посвященный анализу механизма установления и функционирования преференциальных режимов, представляет собой результат детального и всестороннего исследования одной из наиболее актуальных тем государственной политики, направленной на достижение целей устойчивого развития Российской Федерации, включая региональный аспект.

Особый интерес для счетной палаты Тульской области заключается в четко аргументированном выводе, который сформулирован в отчете: «Выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными режимами и уровнем социально-экономических показателей субъектов Российской Федерации не прослеживается».

Счетная палата Тульской области практикует проведение экспертно-аналитических мероприятий по близкой тематике, что обусловлено наличием в регионе ОЭЗ промышленно-производственного типа «Узловая» и ТОСЭР в моногородах Ефремов и Алексин. В частности, в рамках экспертно-аналитических мероприятий «Анализ влияния предоставленных инвесторам налоговых льгот на доходы консолидированного бюджета Тульской области в 2016–2018 годах» и «Анализ предоставленных региональным законодательством и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления налоговых льгот и их влияние на сбалансированность бюджетов городских округов Тульской области в 2019–2020 годах» счетной палатой Тульской области рассматривались вопросы функционирования преференциальных режимов через призму бюджета региона, т. е. с точки зрения прямых (в виде финансирования) и косвенных (в виде налоговых льгот) затрат бюджета на создание, функционирование и развитие территорий с преференциальными режимами.

В отчете Счетной палаты Российской Федерации также приводятся цифры поддержки преференциальных режимов за счет средств федерального бюджета и льгот по таможенным платежам. Если же рассматривать совокупные затраты федерального и региональных бюджетов на указанные цели, а также выпадающие доходы бюджетов всех уровней, то вышеприведенный вывод Счетной палаты Российской Федерации относительно отсутствия выраженной взаимосвязи между преференциальными режимами и развитием регионов становится более ярким и весомым.

Счетной палатой Тульской области по результатам проведенных мероприятий сделаны следующие выводы:

- Объем выпадающих доходов консолидированного бюджета региона за счет предоставления налоговых льгот на территориях с преференциальными режимами составляет в среднем 1 млрд рублей в год, или около 1,5 % налоговых и неналоговых доходов бюджета, что негативно сказывается на сбалансированности регионального и, в особенности, местных бюджетов.
- Расходы бюджета региона, связанные с финансированием проектов развития инфраструктуры ОЭЗ и ТОСЭР, в том числе с финансированием деятельности уполномоченной управляющей компании, созданной для указанных целей, составляют в среднем около 700 млн рублей ежегодно.
- Отсутствуют утвержденные методики оценки эффективности налоговых расходов и показателей достижения целей госпрограмм.
- Установленные для инвесторов налоговые льготы снижают их налоговую нагрузку в среднем на 15–20 %, что, безусловно, является положительным моментом с точки зрения поддержки инвесторов, но имеет отложенный налоговый эффект потенциально возможного роста доходов бюджета региона в неясной временной перспективе.

Таким образом, региональный опыт работы по рассматриваемой проблематике подтверждает и дополняет справедливость и объективность выводов, содержащихся в отчете Счетной палаты Российской Федерации.

Рекомендации Счетной палаты

Рекомендации СП РФ для более эффективной оценки преференциальных режимов

Действие преференциальных режимов на протяжении нескольких лет находится в фокусе внимания Счетной палаты. Ключевым вопросом в установлении территорий с льготными условиями предпринимательства является оценка эффективности их функционирования и влияния на экономику.

В рамках мероприятия 2021 года выполнен анализ различных по своей специфике преференциальных режимов: режима особых экономических зон (ОЭЗ), территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), ТОСЭР в моногородах, режима свободный порт Владивосток, ОЭЗ в Калининградской, Магаданской областях, Республике Крым и городе федерального значения Севастополе. В общей сложности анализ охватил более 160 преференциальных территорий.

Результаты анализа не выявили выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными условиями и уровнем социально-экономических показателей страны. Отдельные показатели регионального развития связаны с созданными в субъектах преференциальными условиями, но такое влияние носит разнонаправленный характер, заключили аудиторы.

Кроме того, по итогам анализа выяснилось, что цели создания преференциальных территорий не увязаны со стратегическими целями развития России. Об этом Счетная палата говорила еще в 2020 году, когда [рекомендовала](#) «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». В мероприятии этого года ведомство конкретизировало предложения.

Предложения (рекомендации) Правительству РФ

Внести изменения в методики оценки эффективности функционирования преференциальных режимов в части обеспечения возможности оценки достижения целей и целевых эффектов установления преференциальных режимов, в том числе с учетом объема затрат федерального бюджета на их развитие и функционирование.

Существующие методические подходы используют абсолютные значения (количество резидентов, объем инвестиций, объем льгот и др.) и относительные. Последние, как правило, сосредоточены не на соотношении результата к потраченным средствам, а на отношении плановых и фактических значений абсолютных показателей. При этом у администраторов зон есть возможность корректировать планы в любой момент отчетности.

Счетная палата призывает учитывать при оценке эффективности преференциальных режимов их вклад в устойчивое развитие, достижение нацелей, а также соотнести показатели оценки с показателями госпрограмм и федеральных целевых программ, через которые особые зоны и финансируются.

Разработать методики оценки эффективности функционирования режимов Арктической зоны Российской Федерации (АЗРФ), свободного порта Владивосток (СПВ) и ТОСЭР в моногородах.

Сейчас оценка территорий опережающего социально-экономического развития в моногородах не проводится, поскольку методика не утверждена. Законы об АЗРФ и СПВ и вовсе не предусматривают необходимость оценки. Об этой проблеме Счетная палата говорила и в отчете 2020 года – тогда ведомство призывало «определить порядок проведения оценки эффективности применения режима свободного порта Владивосток».

Формирование четких критериев эффективности преференциальных режимов, по мнению Счетной палаты, позволит принимать более взвешенные и обоснованные решения о продолжении, изменении, а возможно, и о прекращении действия специальных льготных режимов на той или иной территории. Это в конечном счете приведет к более эффективному распределению бюджетных средств.



Тематические
проверки
Счетной палаты

Счетная палата представляет подборку тематических проверок, связанных с функционированием преференциальных режимов.

1. Оценка влияния деятельности институтов развития Дальнего Востока и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития и свободного порта Владивосток на достижение целей ускоренного социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа

Институты развития Дальнего Востока и действующие на территории округа преференциальные режимы в целом способствуют опережающему развитию региона. За время их действия в ДФО созданы новые рабочие места, запущены новые проекты, в которые привлечены значительные инвестиции. Однако, как показал анализ Счетной палаты, полученные эффекты пока неустойчивы и неоднородны.

По мнению Счетной палаты, эффективность оказываемых Дальнему Востоку мер поддержки ограничивают системные проблемы как в деятельности самих институтов развития, так и в механизмах функционирования преференциальных режимов. Кроме того, нет четкой системы целей для каждого ТОР и СПВ в отдельности, равно как и единого подхода к разработке перспективных планов их деятельности.

2. Стратегический аудит результативности деятельности институтов развития, финансируемых в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»

Несмотря на серьезное ресурсное обеспечение, институты развития Северо-Кавказского федерального округа показали невысокую результативность и не оказали существенного влияния на экономику региона. Так, годовой темп роста реального ВРП снизился на 2,6 %, темп роста инвестиций – на 5,9 %, рост объемов производства остался неизменным.

Всего в 2017–2019 годах региональным корпорациям развития удалось привлечь около 9 млрд рублей внебюджетных инвестиций, то есть 70 % запланированного.

В результате реализации инвестиционных проектов создано чуть более одной тысячи новых рабочих мест – 45 % от запланированного.

3. Аудит эффективности реализации мер государственной поддержки создания и развития индустриальных (промышленных) парков и технопарков, включая использование предоставленных на эти цели имущественных комплексов и земельных участков

Проблемы в регулировании и серьезные недостатки системы мониторинга и контроля не позволяют в полной мере оценить работу такого инструмента развития промышленности, как индустриальные парки и технопарки. Проверка показала, что требования к паркам и технопаркам предусмотрены различными нормативными правовыми актами, а к резидентам – и вовсе не унифицированы. Также требует уточнения статус технопарков, в том числе в сфере высоких технологий. В некоторых случаях не определен даже тип создаваемого парка. На низком уровне организовано взаимодействие между федеральными и региональными органами исполнительной власти, а также заинтересованными организациями.

4. Проверка целевого и результативного использования в 2018 году и истекшем периоде 2019 года средств федерального бюджета, направленных в уставный капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», а также реализации задач подпрограммы «Развитие туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года

Проверка показала, что, несмотря на имеющиеся преференции, АО «КСК» в 2018 году не достигло поставленных стратегических целей и не обеспечило запланированный рост турпотока и рабочих мест в регионе. Объем привлеченных резидентами в ОЭЗ инвестиций незначителен и составил чуть более 2 млрд рублей, или 8 % заявленного объема. При этом 29 из 33 зарегистрированных резидентов нарушили свои обязательства в части вложения инвестиций на общую сумму 21 млрд рублей.

Отсутствует необходимый инструментарий, в том числе статистический, для оценки влияния ОЭЗ на социально-экономическое развитие макрорегиона. Та оценка, которую осуществляет Минэкономразвития, не отражает роста отраслей туризма, санаторно-курортной сферы и производства новых видов продукции и требует пересмотра.

5. Проверка целевого и результативного использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленных в 2016–2018 годах и истекшем периоде 2019 года на реализацию мероприятий по развитию общегородской коммунальной инфраструктуры г. Комсомольска-на-Амуре и территории опережающего социально-экономического развития «Комсомольск» в рамках долгосрочного плана комплексного социально-экономического развития г. Комсомольска-на-Амуре, а также направленных на реализацию мероприятий плана социального развития центров экономического роста Хабаровского края

Комсомольск-на-Амуре должен стать динамичным центром социально-экономического роста на Дальнем Востоке, поэтому развитие города – приоритетная задача общегосударственного значения. Однако действующий с 2016 года долгосрочный план развития Комсомольска-на-Амуре не решает поставленную задачу. Более того, План есть, а ответственного за его реализацию и координацию госоргана нет.

По Плану основным центром притяжения инвестиций в регион должна стать ТОСЭР «Комсомольск». При этом половина мероприятий по созданию инфраструктуры для этой территории реализованы или реализуются с нарушениями сроков.

6. Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствия заявленным целям

Преференциальные режимы не оказывают прорывного влияния на экономику, при этом сложно дать полноценную оценку их эффективности. Контрольное ведомство называет три основных фактора, которые не позволяют провести полноценное исследование: сравнительно короткий срок существования территорий с преференциальным режимом, их разнообразие и недостатки методов оценки их эффективности.

7. Проверка обоснованности предоставления и результативности использования дотаций, связанных с особым режимом безопасного функционирования закрытых административно-территориальных образований, бюджетам субъектов Российской Федерации, а также субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, в 2017 году и истекшем периоде 2018 года

Размер дотаций закрытым административно-территориальным образованиям (ЗАТО) ежегодно снижается. С 2016 года финансовая помощь из федерального бюджета сократилась на 11,5 %. «Закрытый» статус ограничивает хозяйственную и предпринимательскую деятельность на этих территориях. Поэтому дотации – важная составляющая их бюджета: они покрывают потерянный доход, а также дополнительные расходы, связанные с особым режимом. В настоящее время закон о ЗАТО не содержит мер государственной поддержки, связанных с развитием и поддержкой социальной и инженерной инфраструктуры, на которые предоставляются дотации.

8. Оценка выполнения государственных программ Российской Федерации, реализуемых на территории Дальневосточного федерального округа в целях комплексного решения и всестороннего обеспечения задач опережающего социально-экономического развития Дальнего Востока, а также влияния на социально-экономическое развитие и исполнение бюджетов Хабаровского края и Еврейской автономной области реализации указанных государственных программ Российской Федерации (с учетом результатов контрольных и экспертно-аналитических мероприятий, проведенных Счетной палатой Российской Федерации и контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа) в 2017–2018 годах и истекшем периоде 2019 года

Результатом мер, принятых Правительством, институтами развития Дальнего Востока и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в ДФО, стало улучшение значений отдельных экономических показателей. По итогам 2018 года и девяти месяцев 2019 года отмечается рост индекса промышленного производства и рост реальной среднемесячной начисленной заработной платы работников организаций. Тем не менее в исследуемый период устранение накопленных проблем и повышение уровня социально-экономического развития в макрорегионе происходит недостаточными темпами.

9. Проверка обоснованности, результативности и целевого использования бюджетных средств, направленных в 2015–2017 годах в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» на создание и функционирование в Дальневосточном федеральном округе территории опережающего социально-экономического развития

Создание и функционирование ТОСЭР на территории ДФО осуществляются в отсутствие нормативных правовых актов, определяющих требования к комплексному развитию инфраструктуры ТОСЭР, что не позволяет получить объективную оценку влияния соответствующих территорий на социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации.

Законодательством Российской Федерации не предусмотрены порядок и методика оценки эффективности функционирования ТОСЭР, что не позволяет объективно сформировать целевые и плановые параметры документов стратегического планирования, а также определить объем ресурсного обеспечения за счет бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников, требуемый на реализацию мероприятий ускоренного социально-экономического развития соответствующих территорий.

10. Анализ номенклатуры и объема товаров, ввозимых на территории особых экономических зон и вывозимых с таких территорий в 2016–2017 годах

Анализ показал, что в 2013–2017 годах на территории ОЭЗ резидентами ввезено товаров таможенной стоимостью 94 276 001,1 тыс. рублей, а вывезено после завершения таможенной процедуры свободной таможенной зоны – стоимостью 44 567 819,3 тыс. рублей. Основными ввозимыми на этапе строительства в 2013–2014 годах промышленных объектов товарами являлись оборудование (82,9 %) и строительные материалы (16,1 %), а в последующем периоде долю строительных материалов заменило сырье для производства (15,1 %).

11. Мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании в 2017 году особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»

Анализ действующих нормативных правовых актов и текущей ситуации в сфере функционирования ОЭЗ показал, что поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации выполнены не в полном объеме и принятых мер недостаточно для более эффективного функционирования инструментов развития территорий.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, необходимо провести на каждой территории Российской Федерации мониторинг предоставленной государственной поддержки на предмет ее эффективности, целесообразности и соответствия документам стратегического планирования Российской Федерации. Кроме того, не в полной мере обеспечена оптимизация бюджетных инвестиций, направляемых на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ.

12. Аудит эффективности использования государственных средств, направленных на создание и развитие особых экономических зон

На основании оценки уровней достижения показателей системы управления ОЭЗ в Российской Федерации можно признать условно-эффективной с необходимостью совершенствования по отдельным направлениям в части доработки нормативно-правовой базы, определения порядка подготовки и утверждения плановых документов развития ОЭЗ, усиления контроля за деятельностью управляющих компаний и расходованием средств, направленных в качестве взносов в их уставные капиталы, пересмотра целей деятельности наблюдательных советов ОЭЗ с соответствующим определением их функций и компетенции, определения стратегии деятельности по обеспечению инвестиционной привлекательности ОЭЗ.

Международная практика

Введение

Распространение преференциальных режимов (preferential regimes) – одна из характерных особенностей глобализации мировой экономики. Внедрение преференциальных режимов позволяет стимулировать развитие отдельных отраслей экономики и определенных территорий.

Преференциальные режимы в зарубежных странах существенно отличаются друг от друга – имеют различные наименования, множество разновидностей, значительно различаются по целям создания, размерам, особенностям функционирования. Фактически объединяет их только один фактор – все преференциальные режимы в пределах определенной территории обеспечивают для бизнеса и инвесторов более благоприятный режим регулирования по сравнению с остальной территорией (страны, региона, муниципалитета).

В частности, выделяются следующие основные виды преференциальных режимов:

- зоны свободной торговли, расположенные главным образом в крупных транспортных узлах в развивающихся и развитых странах (Бразилия, Италия, Латвия, Нидерланды, США);
- производственные или промышленно-производственные зоны (Республика Беларусь, Бразилия, КНР, Республика Корея);
- технико-внедренческие зоны или технополисы, технопарки (Индия, КНР, США, Япония, страны Юго-Восточной Азии, страны Западной Европы);
- сервисные зоны или зоны услуг (страны Западной Европы, Юго-Восточной Азии).

В практике различных зарубежных стран правовое регулирование деятельности преференциальных режимов также имеет свои особенности. В большинстве стран на национальном уровне отсутствует специальное законодательство, регулирующее предоставление преференциальных режимов: преимущества предоставляются отдельными положениями в рамках налогового, земельного законодательства, таможенного регулирования.

справочно

Особенность ситуации в ЕС – неиспользование понятия «особых экономических зон» как основного вида преференциальных режимов в нормативно-правовом регулировании стран-участниц. Вместо этого используются другие варианты определения зон: «свободные» (Латвия, Литва), «специальные» (Польша), «предпринимательские» (Венгрия, Франция), «промышленные» (Словакия, Чехия). Нормативно-правовое регулирование особых экономических зон в отдельных странах закономерно определяется целями их создания в рамках концепции поддержки экспорта или межрегионального товарооборота.

В сопоставлении различных параметров можно отметить сильно различающиеся подходы к функционированию преференциальных режимов. Например, китайские особые экономические зоны занимают большую площадь (в частности, Шеньчжень (КНР) размещен на 32 тыс. га). В то же время в Индии существует только 2–3 зоны, превосходящие 1 тыс. га, другие занимают меньше 100 га. При этом если законодательное регулирование специальных экономических зон в КНР носит практически индивидуальный характер (для каждой зоны) и передано в управление местным властям, то в Индии реализуется общенациональное законодательство, на основе которого создано несколько сотен специальных экономических зон во всех штатах.

В настоящем обзоре представлен зарубежный опыт по вопросам регулирования преференциальных режимов:

- подходы международных организаций;
- опыт Бразилии, Великобритании, Индии, Канады, Польши и США;
- опыт высших органов аудита Великобритании, Казахстана и Чили.

Подходы международных организаций

Риски распространения преференциальных режимов

Преференциальные режимы становятся объектами пристального внимания национальных и международных институтов по двум основным группам причин, [объединяемых](#) озабоченностью в отношении неуклонного размывания налогооблагаемой базы и вывода прибыли из-под налогообложения (base erosion and profit shifting, BEPS).

Первая группа причин, [обозначенных](#) Организацией экономического развития и сотрудничества (ОЭСР) в 1998 году, предполагает наличие конкуренции между странами за инвестиции со стороны транснациональных компаний (ТНК) (наряду с конкуренцией за рынки и ресурсы между ТНК и другими инвесторами). Наиболее действенным механизмом в борьбе за зарубежные инвестиции являются особые режимы налогообложения. Результатом подобной конкуренции становится перевод деятельности ТНК в страны с более благоприятными налоговыми условиями, а также неуклонное снижение общей ставки налогообложения и налоговых поступлений в мире.

Вторая группа причин связана с неблагоприятными налоговыми практиками (англ. – harmful tax practice). Данным термином ОЭСР обозначает офшоры, которые, по мнению организации, не способствуют экономическому развитию стран, где была получена изначальная прибыль. Кроме того, по [данным](#) Организации Объединенных Наций (ООН), различия и несовершенства в подходах к вопросам странового налогообложения и законодательных практик зачастую приводят к двойному уклонению от уплаты налогов.

Международные организации по-разному определяют оценки потерь мировой экономики от размывания налогооблагаемой базы и вывода прибыли из-под налогообложения в связи с преференциальными режимами. ОЭСР [оценивает](#) общие потери налоговых сборов в 100–240 млрд долларов США в год (что эквивалентно примерно 4–10 % глобальных сборов налога на прибыль организаций). В свою очередь, по [оценкам](#) Международного валютного фонда (МВФ) и [некоторых](#) исследователей, потери налоговых сборов от подобных практик могут достигать 500–650 млрд долларов США в год (в зависимости от методологии подсчета). При этом до 200 млрд долларов США в виде налоговых потерь из данной суммы [приходятся](#) на развивающиеся страны, что сопоставимо с общим [объемом](#) официальной помощи развитию в 150 млрд долларов США в год. Более того, по мнению МВФ, к указанным объемам стоит также добавить примерно 200 млрд долларов США налоговых потерь от действий физических лиц, оптимизирующих налоги на собственные доходы с помощью преференциальных режимов.

Регулирование преференциальных режимов на глобальном уровне: общие подходы и перспективы

Проблема регулирования преференциальных режимов и снижения рисков их превращения в офшоры носит глобальный характер. В 1998 году ОЭСР стала первой международной организацией, которая в рамках доклада «Неблагоприятная налоговая конкуренция» ([Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue](#)) обратила внимание на проблемы использования данных режимов с целью ухода от налогов. Результатом исследования, выполненного по заказу Комитета по налоговым вопросам ОЭСР, стало формирование первого списка критериев неблагоприятных налоговых режимов (т. е. преференциальных режимов, наносящих вред другим странам). Организация выделяет четыре критерия, которые характерны для подобных режимов (основные критерии), и еще восемь индикаторов, указывающих на то, что данный преференциальный режим является неблагоприятным.

Основные критерии	Индикаторы
<ul style="list-style-type: none">низкая или нулевая эффективная ставка налогообложения для движимого источника доходов;изолированность территории с преференциальным режимом от экономики страны, в юрисдикции которой она находится;отсутствие прозрачности;отсутствие действующих механизмов обмена информацией.	<ul style="list-style-type: none">искусственное определение налогооблагаемой базы;неиспользование международных принципов трансфертного ценообразования;исключения для зарубежных источников дохода;возможность переговоров по ставке налогообложения;положения о секретности;большое число соглашений об уходе от двойного налогообложения;активное продвижение преференциального режима;поощрение действий/операций, обусловленных исключительно налоговыми льготами.

Источник: Доклад ОЭСР «Неблагоприятная налоговая конкуренция» ([Harmful Tax Competition. An Emerging Global Issue](#)).

Еще одним важным результатом исследования стало создание в рамках Комитета по налоговым вопросам ОЭСР Форума по неблагоприятным налоговым практикам ([Forum on Harmful Tax Practices](#)). Основная деятельность Форума заключается в ежегодном обзоре и оценке действующих преференциальных налоговых режимов. Форум также проводит проверку режимов на соответствие критериям неблагоприятных налоговых практик.

Следующим важным этапом в глобальном регулировании преференциальных режимов стала совместная инициатива ОЭСР и Группы двадцати (G20) по выработке Плана действий по борьбе с практикой размывания налоговой базы и выведения прибыли ([OECD/G20 Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting](#)). План анонсирован на саммите G20 в 2012 году в Мексике, а сам механизм официально [представлен](#)

на саммите Группы двадцати в России в 2013 году. Основные меры в рамках плана официально [закреплены](#) в Многосторонней конвенции по выполнению мер, относящихся к налоговым соглашениям, в целях противодействия размыванию налоговой базы и выводу прибыли из-под налогообложения (Multilateral Convention to Implement Tax Treaty related Measures to Prevent Base Erosion and Profit Shifting), подписанной в 2017 году. Преимущество Плана и Конвенции в вопросах регулирования преференциальных режимов заключается в создании единых правил для соглашений об уходе от двойного налогообложения и для преференциальных режимов.

План включает 15 мер, направленных на борьбу с размыванием налоговой базы и выводением прибыли:

1. Решение налоговых проблем, связанных с цифровизацией экономики	8. Разработка правил трансфертного ценообразования в части нематериальных активов
2. Устранение проблемных вопросов налогообложения гибридных инструментов	9. Разработка правил трансфертного ценообразования в части рисков и капитала
3. Повышение эффективности правил налогообложения контролируемых иностранных корпораций	10. Разработка правил трансфертного ценообразования в части других транзакций с высоким риском
4. Борьба с размыванием базы налогообложения через выплату процентов и других финансовых транзакций	11. Разработка методов сбора и анализа данных в сфере размывания налоговой базы и вывода доходов из-под налогообложения
5. Противодействие неблагоприятным налоговым практикам	12. Внедрение правил раскрытия приемов агрессивного налогового планирования
6. Предотвращение злоупотреблений положениями договоров об устранении двойного налогообложения	13. Оптимизация требований в отношении документирования трансфертного ценообразования и страновой отчетности
7. Предотвращение применения схем искусственного ухода от статуса «постоянного представительства»	14. Разработка и повышение эффективности механизмов решения споров между странами по налоговым вопросам
15. Разработка всеобъемлющей многосторонней конвенции по вопросам международного налогообложения в целях модификации существующих налоговых договоров между странами	

Четыре из пятнадцати мер (меры № 5, 6, 13 и 14) являются обязательными для исполнения для всех участников Плана действий. Кроме того, в рамках меры № 5 («Противодействие неблагоприятным налоговым практикам») Форум ОЭСР по неблагоприятным налоговым практикам ежегодно выпускает [отчет](#), а также регулярные [обновления](#) в рамках проверок преференциальных режимов. По состоянию на январь 2022 года ОЭСР проверила 347 преференциальных режимов из 141 страны (участников конвенции MLI BEPS).

Еще одним важным фактором в сфере глобального регулирования преференциальных режимов стало принятие в 2021 году модели двух основополагающих элементов ([Two-Pillar Solution](#)) в сфере налогообложения для цифровой экономики. Данные элементы нацелены на перераспределение доходов от налогообложения ТНК в пользу стран, где данные компании получают значительную часть своего дохода. В рамках модели вводится Глобальное правило по противодействию снижению налогооблагаемой базы (Global Anti-Base Erosion), предусматривающее единую ставку и правила налогообложения прибыли ТНК.

Элемент №1	Элемент №2
<ul style="list-style-type: none"> • Перераспределение прав налогообложения на 25 % остаточной прибыли МНК в пользу стран, где находятся основные потребители и потребители продуктов и услуг данных МНК. • Определенность в сфере налогообложения с использованием обязательных механизмов разрешения споров с возможностью выбора режима налогообложения для развивающихся стран. • Отмена или приостановка действия налогов на цифровые услуги и аналогичных мер. • Создание упрощенных и единых подходов для применения принципа равноправия и незаинтересованности сторон в определенных условиях, в особенности на условия и потребности развивающихся стран. 	<ul style="list-style-type: none"> • Введение минимальной ставки налогообложения для прибыли МНК (для МНК с прибылью не менее 750 млн долларов США в год) в размере 15 %. • Обязательное требование для стран, применяющих номинальную ставку налогообложения в 9 % для доходов, полученных от процентов, лицензионных платежей и других отчислений, ввести в действие «Правило налогооблагаемости» (Subject to Tax Rule) в двусторонние соглашения с членами Конвенции, в особенности с развивающимися странами (т. е. в случае, если ставка налогообложения в стране, где платится налог на указанные виды дохода, ниже 9 %, другая сторона имеет право доначислять и взимать разницу). • Разработка четкой и эффективной системы налоговых льгот для «существенной» (substantial) деятельности компаний в рамках преференциальных режимов.

Источник: [Заявление](#) ОЭСР/G20 о двух основополагающих элементах налоговой политики в связи с внедрением цифровых технологий в экономику от 4 ноября 2021 года.

Опыт зарубежных стран

Особенности применения преференциальных режимов в европейских странах

Понятие «особых экономических зон» практически не используется в нормативно-правовом регулировании стран – участниц Европейского союза (ЕС). Вместо этого применяются следующие понятия:

Формы преференциальных режимов в европейских странах	
Страна	Название преференциального режима
Латвия, Литва	Свободная экономическая зона (free economic zones)
Нидерланды	Экономическая зона (economic zone)
Польша	Специальная экономическая зона (special economic zone)
Венгрия, Франция	Предпринимательская зона (enterprise zone)
Словакия, Чехия	Промышленная зона (industrial zone)
Европейские страны, не входящие в ЕС	
Великобритания	Предпринимательская зона (enterprise zone)
Македония, Сербия	Свободная зона (free zone)

К другим видам зон относятся:

- зона свободной торговли (free trade zone);
- свободный порт (free port);
- свободный склад (free warehouse);
- промышленный парк (industrial park);
- научный парк (science park);
- технопарк (technopark).

Для Европейского союза создание особых экономических зон находится в противоречии с исходным принципом о сохранении равенства конкуренции и недопущении создания эксклюзивных преференциальных условий. Тем не менее различные типы зон, которые можно отнести к «специальным экономическим», функционируют в европейских странах и отличаются по качественно-количественным характеристикам: географии создания,

разной сложности механизма управления и решаемых проблем, составу вовлеченных в их функционирование видов экономической деятельности, углублению отраслевой специализации. Срок существования зон также варьируется: от 10 лет (например, предпринимательские зоны в Великобритании) до более длительных случаев (зона «Кадис» в Испании, которая действует с 1929 года). В середине 2010-х годов в Европе существовало 426 особых экономических зон.

Наиболее распространенным режимом на территории ЕС является правовая рамка зон свободной торговли (free trade zone). Крупнейшие из них функционируют на территории Австрии (Вена, Грац, Зольбад-Халль, Линц), Германии (портовые и прибрежные города Бременхафен, Гамбург, Киль, Куксхафен, Эмден), Греции (Салоники и Пирей), Дании (Копенгаген), Финляндии (Ханко, Хельсинки и Турку). Основными преимуществами зон свободной торговли ЕС являются полное или частичное отсутствие таможенных пошлин и налогов, льготный режим ввоза-вывоза и реэкспорта продукции.

Другой тип зон, распространенный в ЕС, – технико-внедренческие зоны. Особенность данного типа заключается в наличии общей тенденции на «умную» реиндустриализацию и развитие инновационной экономики (зоны высокотехнологичного развития, зоны экономико-технологического развития, зоны интенсификации технологий, научно-промышленные парки, технопарки). Преференциальные режимы данных территориальных контуров нацелены на разработку новых технологий, выпуск пилотных партий высокотехнологичной наукоемкой продукции.

Несмотря на действие принципа защиты конкуренции и недопущение формирования эксклюзивных экономических условий, создание преференциальных режимов не противоречит нормативным актам ЕС, если они стимулируют развитие высокотехнологичных видов деятельности, изобретательско-рационализаторскую активность, научно-исследовательскую и опытно-конструкторскую деятельность. Технико-внедренческие зоны начали появляться в ЕС в период структурно-инвестиционной трансформации индустриальной экономики в 1960–1970-х годах и в настоящее время представляют собой пул разнообразных по размерам, отраслевой специализации и финансовой модели территорий.

Великобритания

В 2011 году в Великобритании началась новая волна создания предпринимательских зон (Enterprise Zones). В бюджете и сопутствующем Плане роста на 2011 год зафиксированы намерения по созданию 24 корпоративных зон. В 2015 году были добавлены еще две зоны (в аэропорту Блэкпула и в Плимуте), а также внесены планы

о создании 18 новых предпринимательских зон и расширении части существующих зон. В результате общее количество предпринимательских зон достигло 44.

Новое поколение предпринимательских зон предложило ряд стимулов, в том числе скидки на бизнес-тарифы, упрощенное планирование, сверхбыстрое широкополосное интернет-соединение, а также расширенные нормы капитала (ЕСА).

справочно

Зоны обладали правом подать заявку на получение финансирования Фонда местной инфраструктуры в размере 59 млн фунтов стерлингов (80 млн долларов США) для поддержки вспомогательных работ и Фонда капитальных грантов в размере 100 млн фунтов стерлингов (136 млн долларов США) для поддержки инфраструктурных проектов.

В 2014 году Министерство по делам сообществ и местного самоуправления (Department for Communities and Local Government) отчиталось о результатах работы предпринимательских зон: по состоянию на декабрь 2013 года в рамках зон создано 4 649 рабочих мест (а также 2 965 рабочих мест в строительстве).

В августе 2015 года результативность значительно выросла – создано 19 тыс. рабочих мест, привлечено 2,2 млрд фунтов стерлингов (около 3 млрд долларов США) частных инвестиций и более 500 новых предприятий¹.

С 2020 года на территории Великобритании также получила развитие инициатива «Свободных портов» ([Freeports](#)). Freeports – это национальные районы Англии (крупнейшей административно-политической части Великобритании), в которых применяется особое экономическое регулирование. Свободные порты в Англии расположены вокруг одного или нескольких морских и железнодорожных узлов, а также аэропортов. Площадь свободных портов может распространяться на территорию до 45 км непосредственно за пределами порта.

Особый экономический статус свободных портов формируется сразу по нескольким направлениям.

1. **Налоговые льготы.** В целях стимулирования притока новых инвестиций правительство Великобритании ввело ряд налоговых послаблений для предприятий в отношении налога на коммерческую деятельность (business rates), гербовый сбор по сделкам с недвижимостью (stamp duty land tax), взносы работодателей в систему национального страхования и другие льготы.

1. В 2013 году Национальное управление по аудиту Великобритании опубликовало отчет по итогам аудита мер стимулирования экономической активности на местном уровне, в том числе по вопросам эффективности создания предпринимательских зон. Более подробная информация представлена в разделе «Опыт зарубежных высших органов аудита».

2. **Удержание налога на коммерческую деятельность.** Местные органы власти (council area), на территории которых будут располагаться свободные порты, получают право удерживать 100 % налога на коммерческую деятельность сверх оговоренного предела. Данная мера вводится сроком на 25 лет и предоставляет местным органам власти гарантии, которые позволят им брать кредиты и инвестировать в развитие инфраструктуры, способствующей дальнейшему росту свободных портов.
3. **Таможенные условия.** Предприятия, действующие в рамках свободных портов, получают доступ к упрощенным таможенным механизмам.
4. **Планирование.** Свободные порты обеспечат благоприятную среду для планирования развития налоговых и таможенных объектов с помощью мер, принимаемых на уровне местных органов власти (например, постановлений о местном развитии (Local Development Orders)).
5. **Инновации.** Предприятия в рамках свободных портов будут иметь прямой доступ к соответствующим регулирующим органам через специализированную Систему взаимодействия в области регулирования деятельности (Regulation Engagement Network). Данная мера позволит на раннем этапе установить взаимодействие между предприятиями и регулирующими органами и будет призвана свести к минимуму бюрократические издержки. Правительство Великобритании рассчитывает, что такая мера позволит повысить производительность, создаст новые рабочие места и привлечет инвестиции.
6. **Первоначальный капитал (seed capital).** Каждый свободный порт получит финансирование в размере 25 млн фунтов стерлингов (около 33,5 млн долларов США), прежде всего на строительство инфраструктуры налоговых и таможенных объектов.
7. **Торговля и инвестиции.** Министерство международной торговли (Department for International Trade) будет оказывать свободным портам целенаправленную поддержку в области привлечения инвестиций и экспортеров.

пример

Свободные порты смогут использовать обозначенные механизмы для привлечения инвестиций в офшорные (морские) ветряные турбины, что привлечет национальных и международных производителей данных установок. Такая деятельность позволит создать высокооплачиваемые рабочие места для местного населения и одновременно использовать экологически чистую энергию, помогая реализовать правительственные планы по переходу к углеродно-нейтральной экономике к 2050 году.

Вместе с тем Правительство Великобритании осуществляет контроль над тем, чтобы в рамках свободных портов действовали высокие национальные стандарты в отношении безопасности и предотвращения незаконной деятельности. Свободные порты обязаны проходить ежегодный аудит со стороны Управления по налоговым и таможенным сборам (HM Revenue & Customs) и Пограничной службы (Border Force). Кроме того, на свободные порты

распространяется соответствующее законодательство в сфере соблюдения прав трудящихся, предотвращения случаев неуплаты налогов и в сфере охраны окружающей среды.

Процедура выбора свободных портов проходила в период с ноября 2020 года по февраль 2021 года на основе свободной конкуренции. В марте 2021 года Правительство Великобритании подвело итоги отбора: из 40 кандидатов выбрано восемь победителей (в том числе два аэропорта). Правительство также намерено учредить как минимум по одному свободному порту на территории Шотландии, Уэльса и Северной Ирландии. Сроки проектов не обозначаются.

Польша

В октябре 1994 года в Польше принят «Закон об особых экономических зонах» (Законодательный вестник, 1994, № 123, п. 600, с изм.)². Ключевым элементом национальной поддержки в особых экономических зонах является освобождение от налога на прибыль, а в некоторых областях также освобождение от уплаты налога на муниципальную собственность.

Освобождение от налога на прибыль – региональная мера поддержки, которая варьируется в зависимости от местоположения зоны, размера и типа предприятия, а также даты реализации инвестиций (от 15 % (10 % с 2017 года) до 70 % приемлемых затрат, понесенных предпринимателем). Под приемлемыми затратами понимаются инвестиционные расходы, понесенные предпринимателем в рамках особой экономической зоны, или затраты на создание новых рабочих мест (двухлетние затраты на рабочую силу для вновь нанятых сотрудников).

справочно

Условие для получения преференций – достижение уровня инвестиционных затрат, заявленных на этапе подачи заявки на ведение предпринимательской деятельности в особой экономической зоне, или количество новых рабочих мест в рамках предпринимательской деятельности. Предприниматель должен поддерживать деловую активность от трех до пяти лет в зависимости от размера компании. Кроме того, предприниматель обязан поддерживать достигнутые показатели в течение периода от трех (малые и средние компании) до пяти лет (крупные компании).

2. Wpływ specjalnych stref ekonomicznych na zatrudnienie. Ocena Skutków Regulacji ex post ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych z dnia 20 października 1994 roku (Dz.U. 1994 Nr 123 poz. 600 z późn. zm.)

Zespół autorski: Rafał Trzeciński, Jędrzej Stasiowski, dr Joanna Konieczna-Sałamatin, Paulina Skórska, Stanisław Bienias, Alicja Weremiuk Warszawa, 2016.

Обязательство по поддержанию заявленных коэффициентов занятости или инвестиций исчисляется с даты достижения целевого значения, то есть получения заданного уровня занятости или внесения в реестр основных средств (или нематериальных активов), связанных с реализуемыми инвестициями. На практике временной период, когда предприятие начинает получать реальные налоговые выгоды, часто выходит за рамки вышеупомянутых трех–пяти лет.

В Польше Совет министров обязан предоставлять Сейму отчет об исполнении Закона об особых экономических зонах вместе с отчетом об исполнении бюджета. Согласно данному отчету, в 2019 году общая площадь зон увеличилась на 66,95 га (до 22 949,5 га). Средняя степень развития зон составила почти 65 %.

Предприниматели владели 2 392 действующими разрешениями на ведение хозяйственной деятельности в зонах, а накопленная стоимость инвестированного капитала составила почти 132 млрд злотых (около 33 млрд долларов США) – на 10,7 % больше, чем в 2018 году. По состоянию на конец декабря 2019 года инвесторы наняли в общей сложности более 388 тыс. человек – на 2,4 % больше, чем в 2018 году.

Более 62 % капитала, вложенного в зоны, поступило из пяти стран: Германии, Люксембурга, Нидерландов, Польши и США. Отраслевая структура инвестиций существенно не изменилась. Наибольшая доля в совокупной стоимости инвестиций пришлось на автомобильную промышленность (почти 25,6 %), производство резиновых и пластмассовых изделий (почти 9,7 %) и изделий из металла (около 7,5 %). Самая высокая концентрация промышленности была характерна для зон Легница и Катовице. В 2019 году на ведущую отрасль этих зон пришлось 51,5 % и 51,2 % инвестированного капитала.

Бразилия

На территории Бразилии созданы зоны свободной торговли и зоны обработки экспорта. Свободные экономические зоны других типов отсутствуют. Резиденты зон Бразилии могут претендовать на снижение налога на прибыль до 75–100 %, освобождение от пошлин на импортируемые продукты и 10-летнее освобождение от сборов за лицензию на ведение бизнеса.

В настоящее время на территории Бразилии функционирует сравнительно небольшое количество свободных зон, включая свободную зону Манаус, свободную зону Макапа, свободную зону Табатинга, свободную зону Гуахара-Мирим и свободную зону Боа-Виста и Бонфим.

Свободные зоны Бразилии оптимальны для иностранных компаний, рассматривающих Бразилию как производственную или импортно-экспортную базу,

при этом основная часть бизнеса компаний ведется за пределами Бразилии³. Свободные зоны Бразилии не освобождают импортно-экспортные операции от таможенных процедур⁴.

Индия

До 2005 года на территории Индии существовало семь специальных экономических зон центрального правительства и 12 особых экономических зон государственного/ частного сектора. Кроме того, 425 предложений по созданию специальных экономических зон были одобрены в соответствии с «Законом об особых экономических зонах» от 2005 года. В настоящее время в Индии признано 378 специальных экономических зон, из которых функционируют только 265.

Ключевые особенности специальных экономических зон Индии:

- четко регламентированная беспошлинная территория, которая будет рассматриваться как территория за пределами таможенной зоны Индии для целей операций, легально проводимых в специальных экономических зонах;
- отсутствие требований по лицензированию в отношении импорта товаров любого вида;
- возможность осуществления производственной или обслуживающей деятельности на территории специальных экономических зон;
- гарантия для резидентов по получению чистой валютной выручки, рассчитываемой совокупно за пять лет с момента начала производства;
- полная таможенная пошлина для внутренних продаж, которые осуществляются в соответствии с действующей политикой импорта;
- полная свобода субподряда для резидентов специальных экономических зон;
- отсутствие планового осмотра таможенными органами экспортных/импортных грузов;
- налоговые льготы для резидентов.

справочно

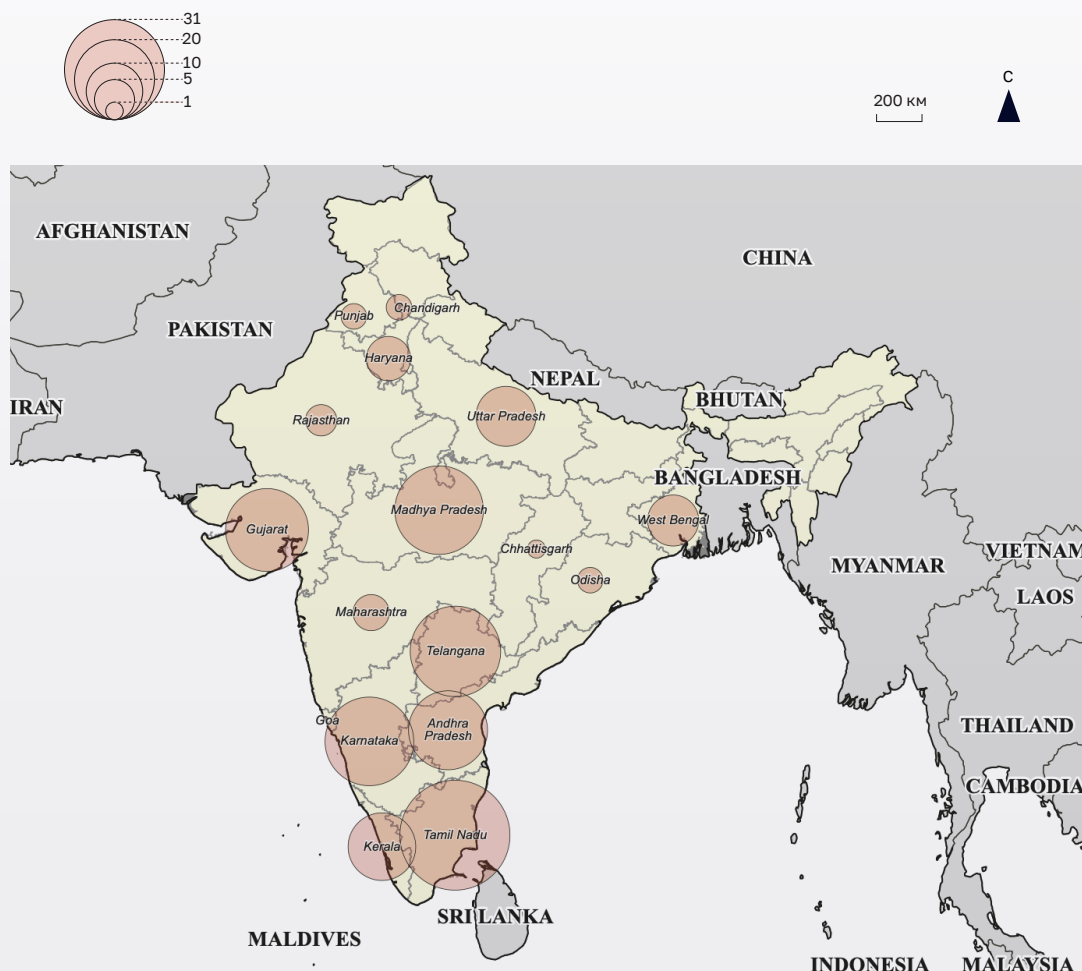
Политика по созданию специальных экономических зон инициирована в Индии в апреле 2000 года. В мае 2005 года национальный парламент принял «Закон об особых экономических зонах», который был подписан президентом в июне. В феврале 2006 года в стране вступили в силу «Правила специальных экономических зон».

3. Закон № 11, 508/2007 – Правила применения налогового, обменного и административного режимов зон экспортной переработки и другие вопросы.
4. Национальный совет экспортных зон – <https://www.gov.br/produktividade-e-comercio-externo/pt-br/assuntos/zpe/brazilian-export-processing-zones-epz>

Рисунок 1

Специальные экономические зоны Индии

Number of Free zones



Источник: Sébastien Piantoni - Conception: François Bost EA 2076 Habiter - University of Reims - 2016

Признание специальных экономических зон Индии происходит в соответствии со следующими критериями:

- формирование дополнительной экономической деятельности;
- содействие экспорту товаров и услуг;
- содействие инвестициям из отечественных и зарубежных источников;
- создание возможностей трудоустройства;
- развитие инфраструктурных объектов.

Канада

Преференциальные режимы в Канаде представлены одной общей зоной свободной торговли (Free Trade Zone, Зона свободной торговли – ЗСТ) – инициативой Канадского агентства пограничных служб (Canada Border Services Agency), которая позволяет компаниям доставлять грузы в Канаду без уплаты пошлин и большинства налогов при условии, что данные товары подлежат экспорту из страны⁵. Товары, находящиеся в Канаде, могут использоваться в ограниченных обстоятельствах или подвергаться дальнейшему производству или переработке.

Импортные товары, предназначенные для экспорта из Канады:

- оборудование, поставляемое в демонстрационных целях (для использования в производстве другого продукта, который впоследствии будет экспортироваться);
- материалы и части, кроме топлива или заводского оборудования, которые потребляются или расходуются при непосредственном производстве товаров, предназначенных для экспорта из Канады;
- некоторый лом и отходы, полученные в результате деятельности обрабатывающих производств.

Программа ЗСТ помогает канадским предприятиям за счет снижения затрат, в конечном итоге, увеличить чистую прибыль. Программа предлагает полное снятие следующих тарифов:

- таможенные пошлины;
- антидемпинговые и компенсационные пошлины;
- акцизные сборы.

Национальная программа ЗСТ предполагает гибкость размещения, которая оказывается выгодной для канадских предприятий⁶. В отличие от других зон свободной торговли в мире, сформированных по регионально-географическому признаку, Канада не накладывает никаких ограничений на их расположение. Потенциально любая компания может быть одобрена независимо от ее физического местоположения в Канаде. В качестве альтернативы компании могут выбрать регион, который наилучшим образом соответствует потребностям их бизнеса для открытия объекта.

5. Ряд российских исследователей к числу преференциальных режимов в Канаде относят территории, управляемые корпорациями регионального развития, называемые ими «квазизонами». Подробнее см.: Special Economic Zones / Consortium for Economic Policy Research and Advice. – Moscow: IET, 2007. – 247 p. Agency CIP RSL.

6. Geographically Flexible Foreign Trade Zones in Canada <https://www.taxandtradelaw.com/Tax-Trade-Blog/geographically-flexible-foreign-trade-zones-in-canada.html>

Гамильтон (Hamilton) – один из ведущих мультимодальных городов Канады, который предоставляет широкие возможности канадским предприятиям, желающим экспортировать собственную продукцию. В этой связи правительство Канады в сотрудничестве с администрацией порта Гамильтон Ошава (Hamilton Oshawa Port) и международным аэропортом Джона К. Мунро Гамильтона (John C. Munro Hamilton International Airport) определило порт в качестве федеральной зоны внешней торговли⁷.

Все импортируемые товары должны быть экспортированы из Канады в течение четырех лет со дня пересечения национальной границы, за исключением импортных спиртных напитков, используемых для производства дистиллированных спиртных напитков (должны быть экспортированы в течение пяти лет). Если товары больше не соответствуют критериям для освобождения от уплаты пошлины в рамках программы (например, товары были проданы в Канаде или больше не будут экспортироваться), то на них уплачиваются все пошлины в течение 90 дней. Когда иностранные товары импортируются в Канаду, а затем экспортируются в страну НАФТА (Мексика или США), вся сумма пошлины не может быть отменена в рамках программы ЗСТ. Сумма канадской пошлины должна сравниваться со страновой пошлиной НАФТА, и для экономии средств может потребоваться меньшая из двух пошлин⁸.

США

В США действуют зоны внешней торговли или зоны общего назначения (GPZ), расположенные в таможенных портах въезда или поблизости от них. Зоны внешней торговли обслуживают несколько фирм-пользователей и используются в основном для складирования и распределения товаров.

На территории США также распространены «подзоны» (sub-zones), которые обслуживают производственные операции одной компании⁹.

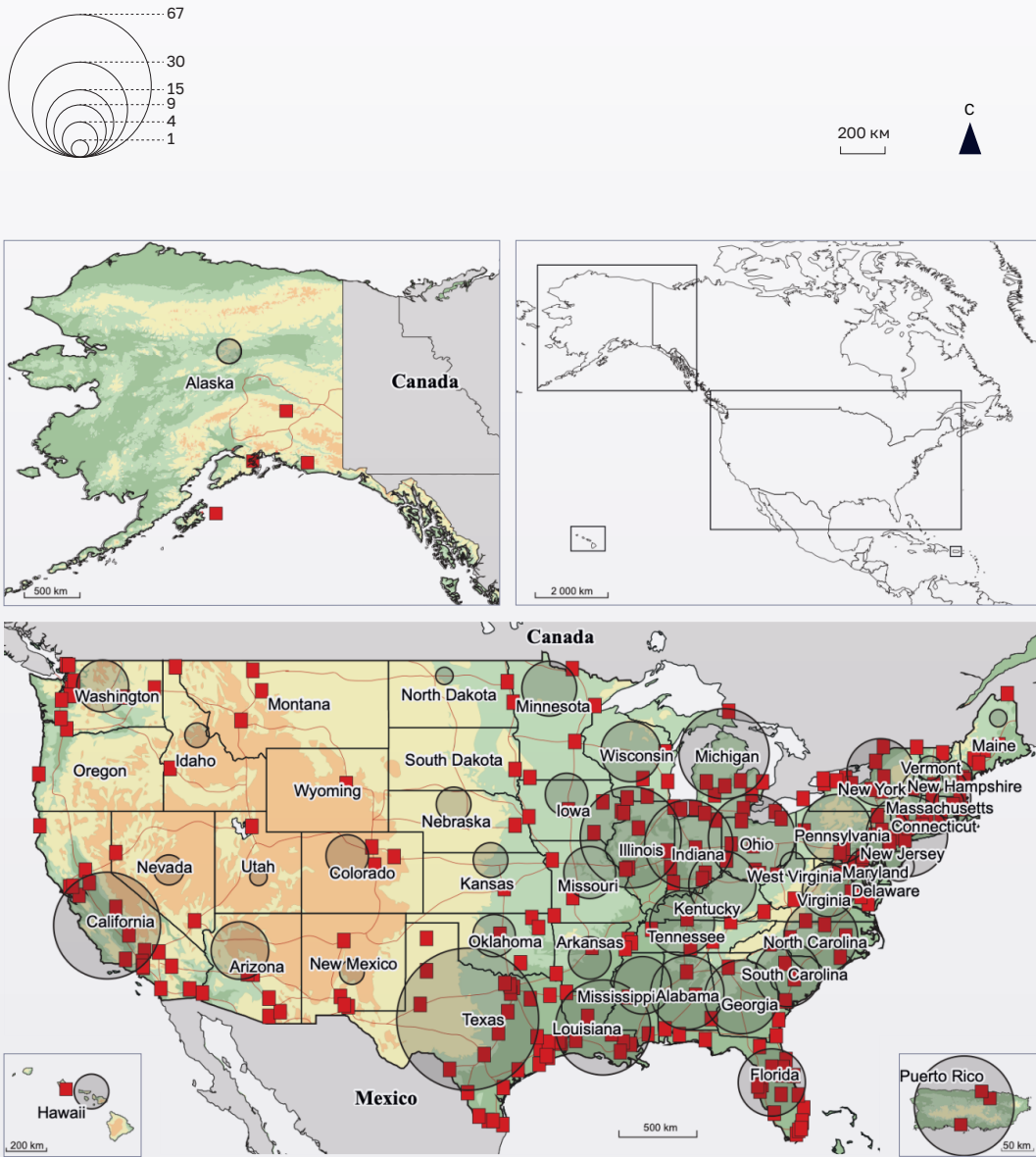
Зоны общего назначения – складские и торговые операции (производство автомобилей, электроники, текстиля и обуви, бытовой электроники и потребительских товаров).

7. Hamilton foreign trade zone (FTZ) <https://investinhamilton.ca/ftz/>
8. What is a Free Trade Zone? Borderflow Inc. Free Trade Zone.
9. Национальная ассоциация зон внешней торговли (NAFTZ).

Зоны внешней торговли в США

■ General Purpose Zones (or free zones)

Number of subzones by states



Источник: Sébastien Piantoni - Conception: François Bost EA 2076 Habiter - University of Reims - 2016

В подзонах обрабатываются импортные компоненты для машин и оборудования, а также автомобильные детали, что отражает постоянную жизнеспособность международного автомобильного сектора. Среди основных экспортных подзон в США выделяют производство BMW в ЗСТ № 38 в Южной Каролине; Nissan North America в ЗСТ № 78 в Теннесси; Mercedes-Benz в ЗСТ № 98 в Алабаме; и Toyota Motor Manufacturing в ЗСТ № 29 в Кентукки.

На протяжении 1990–2000 годов США придерживались политики стимуляции экономического роста и борьбы с устойчивой бедностью населения путем введения льгот и послаблений для производств на определенных территориях. В 1993 году Конгресс США учредил программу «Зона расширения возможностей и предпринимательское сообщество» (EZ/EC), а в 2000 году – программу «Сообщество обновления» (RC). Программы предназначены для оказания помощи некоторым районам страны.

Опыт зарубежных высших органов аудита

Национальное управление по аудиту Великобритании

В декабре 2013 года Национальное управление по аудиту Великобритании опубликовало отчет «Предоставление финансирования и создание структур для экономического роста на местном уровне» ([Funding and structures for local economic growth](#)). В документе ВОА анализирует первые итоги ряда инициатив, изложенных в Белой книге «Рост на местном уровне: реализация потенциала каждого региона» ([White Paper Local Growth: realising every place's potential](#)) 2010 года.

Белая книга описывает новый подход к экономическому росту на местном уровне, который основан на трех принципах:

- передача полномочий местному населению и предприятиям: закрытие региональных агентств по вопросам развития (Regional Development Agencies)¹⁰ и создание партнерств местных предприятий (Local Enterprise Partnerships);
- создание эффективных и динамичных рынков и укрепление доверия к инвестициям: реформирование системы планирования и введения новых стимулов и полномочий для местных органов власти;
- целевое инвестирование: осуществление инвестиций первоначально с помощью Фонда регионального роста (Regional Growth Fund), а затем через Фонд местного развития (Growing Places Fund), предпринимательские зоны (Enterprise Zones) и механизм «городских сделок» (City Deals).

Одной из инициатив правительства Великобритании стало создание предпринимательских зон определенного района, в которых предприятия могут получить поддержку для начала или расширения собственной деятельности, например снижение налога на коммерческую деятельность или государственную поддержку в вопросах подключения широкополосного доступа к сети Интернет. Более того, в рамках функционирования предпринимательских зон ставка налога на коммерческую деятельность не повышалась в течение 25 лет. В некоторых районах правительство предоставляло налоговые льготы на определенные виды инвестиций, например на покупку оборудования.

Национальное правительство объявило о создании предпринимательских зон в марте 2011 года. К апрелю 2012 года в стране функционировало 24 зоны.

ВОА проанализировал первые итоги работы данной инициативы. В частности, Министерство по делам сообществ и местного самоуправления (Department for

10. С 1998 по 2010 год в Великобритании [функционировали](#) девять региональных агентств по вопросам развития, которые были нацелены преимущественно на экономическое развитие регионов.

Communities and Local Government) сообщило, что в 2012–2013 годах создано только 3 080 рабочих мест: на семь зон приходилось 75 % рабочих мест, в то время как в шести зонах создано десять и менее рабочих мест.

ВОА отмечает, что изначально правительство планировало создать 54 тыс. рабочих мест к 2015 году. Однако впоследствии прогноз изменился на менее благоприятный: создание от 6 тыс. до 18 тыс. рабочих мест к обозначенному сроку.

Аудиторы также указали на проблему учета статистики в отношении рабочих мест. На момент проведения проверки не существовало возможности выявить, насколько созданные рабочие места были «новыми», а не появились в результате перемещения предприятий из близлежащих районов в более экономически выгодные предпринимательские зоны.

По итогам аудита ВОА рекомендовал разработать стратегию по оценке качества новых рабочих мест, создаваемых в предпринимательских зонах, уделив при ее формировании особое внимание учету последствий перемещения рабочих мест для местной экономики.

Счетный комитет по контролю за исполнением республиканского бюджета Республики Казахстан

ВОА Казахстана [провел](#) аудит эффективности деятельности специальных экономических зон в период с 1 января 2017 года по 31 декабря 2020 года.

справочно

В период с 2001 по 2019 год в Казахстане создано 14 специальных экономических зон. По состоянию на 1 января 2021 года во всех зонах действовало 292 проекта с объемом привлеченных инвестиций более 3,43 млрд долларов США. В рамках действующих проектов создано 20,7 тыс. постоянных рабочих мест. На стадии реализации находились 178 проектов общей стоимостью более 19,27 млрд долларов США, которые способствовали созданию дополнительных 14,9 тыс. постоянных рабочих мест. Объем выпущенной продукции всеми специальными экономическими зонами составлял 9 млрд долларов США, экспортировано продукции на сумму более 656,5 млн долларов США, уплачено налогов на сумму 502,1 млн долларов США.

Аудиторами установлено, что существующая нормативно-правовая база, регулирующая деятельность специальных экономических зон, низкий технологический уровень производства и его объемов, снижение роста инвестиций, а также характер структуры экспорта свидетельствуют о неэффективности деятельности государственных органов по достижению основных целей создания данных зон. В частности, ВОА отмечает вызовы в вопросах:

- формирования условий для ускоренного роста экономики отдельно взятой территории или отрасли производства;
- увеличения доли промышленности в ВВП страны;
- диверсификации отраслей экономики;
- внедрения новых технологий и ускорения научно-технического прогресса за счет привлечения отечественных и иностранных инвестиций.

ВОА отмечает, что низкая доля иностранных инвестиций (8,9 %) также напрямую влияет на внедрение новых технологий и развитие производства экспортных товаров, в том числе с высокой добавленной стоимостью. Более того, длительные сроки привлечения частного бизнеса и реализации проектов в рамках специальных экономических зон повышают риски неэффективного использования имеющейся инфраструктуры и не позволяют окупить вложенные финансовые средства.

Аудиторы выявили, что управляющие компании:

- допускали ненадлежащий мониторинг выполнения условий договоров об осуществлении приоритетного вида деятельности;
- не принимали меры в отношении участников специальных экономических зон, которые не исполняли возложенные на них обязательства, в части направления уведомлений о неисполнении принятых обязательств и расторжения договоров с такими участниками зон.

В целом отсутствие мер по расторжению договоров с недобросовестными участниками влечет увеличение числа недобросовестных участников и оказывает негативное влияние на развитие специальных экономических зон.

По итогам проведенной проверки Правительству Республики Казахстан рекомендовано:

- внести изменения в Земельный кодекс Республики Казахстан в части установления ограничения на передачу в залог земельных участков, полученных участниками специальной экономической зоны на праве временного возмездного долгосрочного пользования;
- рассмотреть вопрос введения моратория на создание новых специальных экономических зон за счет государственного бюджета.

Государственное контрольное управление США

В ноябре 2018 года Государственное контрольное управление США опубликовало [отчет](#) по итогам аудита деятельности межведомственного Совета по зонам внешней торговли (U.S. Foreign-Trade Zones Board, далее – Совет).

Одна из задач Совета, в который входят министр торговли США и министр финансов США, – рассмотрение заявок на создание зон внешней торговли и на производство определенной продукции внутри зоны (*production notifications*). В частности, в рамках заявок на производство компании подают предложение о ввозе иностранных комплектующих и других товаров в зону внешней торговли для использования в производстве готовой продукции.

В соответствии с [национальным законодательством](#) на ввезенный в зону внешней торговли товар не распространяется действие таможенного законодательства США (за исключением требований о надзоре и отчетности). Преференция действует до тех пор, пока товар не будет готов для вывоза за пределы зоны внешней торговли – на территорию США или на экспорт. При этом время пребывания товара в рамках зоны не ограничено.

В ходе аудита ВОА США проанализировал итоги рассмотрения Советом 59 из 293 заявок на производство продукции за период с 2012 по 2017 год.

При принятии окончательного решения Совет запрашивал позицию заинтересованных национальных производителей, отраслевых специалистов, Службы таможенного и пограничного контроля США (U.S. Customs and Border Protection).

Совет одобрил 49 из 59 заявлений, рассмотренных по семи отраслевым категориям. В некоторых случаях положительное решение принималось с ограничениями – например, разрешение на производство могло выдаваться на определенный период времени. Кроме того, по некоторым видам импортных товаров было отказано в предоставлении налоговых льгот. Наиболее частая причина отказа (по десяти заявкам) – необходимость проведения дополнительного анализа в связи с потенциальным негативным воздействием на национальную промышленность.

Если заявление не одобрено (или одобрено с ограничениями), то компания вправе подать повторную заявку (*application*). Так, по итогам аудита из трех повторных заявок, поданных после первоначального отказа, по двум было принято положительное решение с ограничениями, а по третьей – произведен повторный отказ.

Тем не менее ВОА отмечает, что при рассмотрении некоторых заявок Совет не фиксировал в документации все необходимые критерии, которые определяют принятие решения. При этом такая процедура не была закреплена в нормативных документах. В этой связи ВОА рекомендовал Совету внести изменения во внутренние процедуры рассмотрения поданных заявок в целях недопущения необоснованных отказов.

Главное контрольное управление Республики Чили

31 декабря 2021 года Главное контрольное управление Республики Чили (Contraloría General de la República) опубликовало [отчет](#) по итогам аудита деятельности Регионального таможенного управления (Dirección Regional de Aduanas, далее – Управление), функционирующего в Зоне свободной торговли Икике (Zona Franca of Iquique).

справочно

Икике – столица чилийского региона Тарапака и крупный морской порт, который является значимым центром торговли в Латинской Америке. Порт ведет активную коммерческую деятельность со странами – участницами торгового союза МЕРКОСУР¹¹ (Mercado Común del Sur, MERCOSUR), а также с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона.

По итогам проверки ВОА отмечает, что сотрудники Управления использовали риск-ориентированный подход при проведении проверок в отношении лиц, которые пользовались преференциями зоны свободной торговли. Вместе с тем Управление не использовало в работе инструменты анализа больших данных. Более того, ни один из 45 наиболее активных пользователей налоговых льгот не попал под плановые проверки Управления, что не соответствует установленным принципам контроля и эффективности.

ВОА также указывает на то, что в течение 2020 года Региональное таможенное управление осуществило 41 проверку лиц, пользующихся преференциями зоны свободной торговли, однако не смогло выявить ряд несистемных нарушений, касающихся ошибок в документации. Например, в 126 случаях документы были оформлены на граждан, которые ранее скончались, но продолжали числиться в налоговом реестре. Аудиторы полагают, что выявленные нарушения могут привести к риску уклонения от уплаты налогов и контрабанде товаров.

ВОА также подтвердил, что при выявлении нарушений таможенного декларирования Управление инициировало процедуру по сбору соответствующих штрафов и налоговых пошлин. Вместе с тем в отчете отмечается отсутствие последующих мер по обращению данных средств в доход государства.

По итогам проверки также выявлено, что операции по расчетному счету Управления, куда поступают средства в виде штрафов, должным образом не отражаются в бухгалтерской отчетности (баланс счета на 31 декабря 2020 года составил

11. Общий рынок стран Южной Америки, экономическое и политическое соглашение между Аргентиной, Бразилией, Венесуэлой, Парагваем, Уругваем. Гайана, Колумбия, Перу, Суринам, Чили, Эквадор в настоящее время имеют статус ассоциированных членов.

494 528 151 доллар США). В этой связи у аудиторов отсутствовала возможность проверить переводы средств на баланс Главного казначейства Республики.

По итогам аудита ВОА подготовил ряд поручений по устранению нарушений для Регионального таможенного управления:

- включить в плановые проверки пользователей с наивысшими показателями по прибыли;
- устранить несоответствия и ошибки в документации, а также получить доступ к информации из актуальной базы данных Службы регистрации актов гражданского состояния и идентификации личности (Servicio de Registro Civil e Identificación), которая позволила бы безошибочно проверять удостоверения личности при изучении документации на границе;
- проработать с Главным казначейством Республики (Tesorería General de la República) вопрос обращения штрафов и налоговых пошлин в доход государства, а также провести правовую экспертизу применения залоговых обязательств в отношении потенциальных неплательщиков;
- исправить недочеты в бухгалтерской отчетности.

Исследования
по теме

Бизнес-навигатор по особым экономическим зонам России

Издание представляет комплексное исследование текущего уровня развития каждой ОЭЗ, что позволяет получать информацию о федеральных и региональных налоговых льготах, преференциях, а также конкурентных преимуществах рассматриваемых площадок. Издание выходит ежегодно, ниже представлена подборка за разные периоды.

2021 г.	2020 г.	2019 г.
Подробнее	Подробнее	Подробнее
2018 г.	2017 г.	
Подробнее	Подробнее	



Атлас экономической специализации регионов России

В публикации приведены результаты статистических расчетов, характеризующие развитие торгового сектора экономики и входящих в его состав отраслей. Представлена развернутая информация о вкладе различных видов деятельности в занятость, производство и инвестиции в масштабах регионов и страны в целом, включая их специализацию и рейтинги видов деятельности в полиотраслевых субъектах Российской Федерации.



[Подробнее](#)

Фокусировка региональной промышленной политики через отраслевую специализацию

В статье проанализировано соответствие отраслевой специализации субъектов Российской Федерации и приоритетов регионального развития, выраженных в виде кластерных инициатив. На примере кластерной политики показано, что выявленная статистически отраслевая специализация российских регионов часто не учитывается при применении мер государственной поддержки. Проведен сравнительный анализ отраслей специализации регионов России с перечнем «экономических специализаций субъектов Российской Федерации», приведенным в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года. Предложены рекомендации по согласованию действий органов власти разных уровней для концентрации бюджетных ресурсов на обоснованных приоритетах регионального развития.

[Подробнее](#)

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года

В качестве цели пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года определено обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности страны.

[Подробнее](#)

Доклад о мировых инвестициях 2019. Особые экономические зоны

Доклад о мировых инвестициях призван помогать отслеживать глобальные и региональные тенденции в области прямых иностранных инвестиций и получать информацию об изменениях национальной и международной инвестиционной политики. В документе также дается оценка усилиям по реформе международных инвестиционных соглашений и содержится обзор новых мер.



[Подробнее](#)

Свободный порт Владивосток: вызовы и решения

Первая часть данного аналитического доклада посвящена анализу основных целей, характеристик и функционала режима СПВ. Во второй части рассматриваются ключевые препятствия эффективному развитию СПВ: проблемы правового регулирования и конфликты интересов, стратегические и концептуальные противоречия, вопросы привлечения иностранных инвестиций и развития международного сотрудничества, а также региональные инфраструктурные ограничения. В третьей части даны выводы и предложены рекомендации для дальнейшего развития СПВ.



[Подробнее](#)

Проблемы и пути развития налогообложения резидентов ОЭЗ на федеральном уровне

Особые экономические зоны (ОЭЗ) служат одним из способов привлечения инвестиций в регионы, однако за последние годы они подверглись существенному сокращению на фоне появления иных инструментов развития территорий. Поскольку налогообложение непосредственно влияет на инвестиционные решения, в статье оценивается текущий порядок федерального льготного налогообложения резидентов ОЭЗ с точки зрения его способности формировать стимулы для получения статуса резидента ОЭЗ, в том числе в сравнении с другими благоприятными налоговыми режимами, недавно введенными в России.

[Подробнее](#)

Кластерная политика: достижение глобальной конкурентоспособности

В документе представлены индивидуальные профили кластеров-лидеров, в которых содержится информация об их специализации, ключевых участниках, выпускаемой продукции, деятельности специализированных организаций, наиболее значимых проектах, направлениях международного сотрудничества.



[Подробнее](#)

Особые экономические зоны: опыт и перспективы

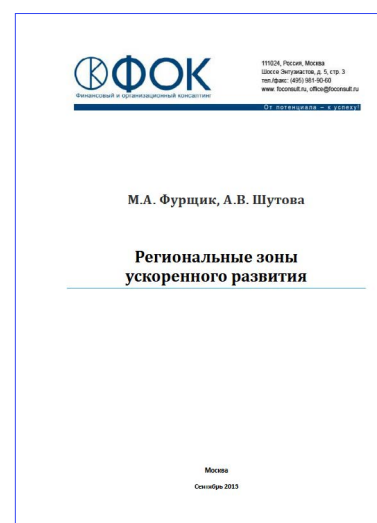
Данное исследование посвящено анализу и оценке процесса формирования и перспектив развития особых экономических зон в России. Авторами на основе изучения зарубежного и отечественного опыта создания особых экономических зон, а также результатов проведенного общероссийского опроса по тематике ОЭЗ дана оценка привлекательности и эффективности использования данного механизма на территории России. Материалы содержат концентрированную фактическую информацию по всем ОЭЗ, созданным в нашей стране, описание возможных перспектив развития и создания новых ОЭЗ в России. Кроме того, значительное внимание уделяется вопросу о целесообразности использования механизма региональных особых экономических зон.



[Подробнее](#)

Региональные зоны ускоренного развития

В данном исследовании рассмотрены основные особенности создания и функционирования региональных зон ускоренного развития, в том числе вопросы налогового и административного регулирования. Приведены примеры успешного и негативного опыта создания таких территорий в субъектах Российской Федерации.



[Подробнее](#)

Публикации в СМИ

Правительство предложило изменить механизм особых экономических зон

Правительство внесло в Госдуму законопроект, совершенствующий механизм особых экономических зон. Он предполагает сокращение типов ОЭЗ с 4 до 3, упрощение получения статуса резидента зоны, а также изменение порядка ликвидации ОЭЗ. Изменения в законодательство об ОЭЗ разработаны с учетом замечаний и предложений государственных аудиторов и прокуроров. Ранее ОЭЗ за низкую эффективность критиковала Счетная палата, а Генпрокуратура выявляла нарушения при функционировании части из них.

08.02.2022 | РБК

[Полная версия публикации](#)

Плюс капвложения во всю страну

Белый дом подвел промежуточные итоги работы по унификации инвестиционной среды в РФ. Для этого совместно с пилотными регионами разработана эталонная модель инвестиционного стандарта, который все субъекты РФ внедрят уже к 2024 году. Параллельно дорабатываются механизмы поддержки как инвесторов, так и регионов – доступ к ним вскоре будет зависеть от внедрения стандарта. Де-факто работа по улучшению инвестсреды спускается в регионы и будет зависеть от местных команд – отслеживать их прогресс будут деловые объединения. Впрочем, правительство обещает регионам методологическую помощь – для этого в РАНХиГС запускается Центр повышения компетенций чиновников и тиражирования лучших практик.

03.02.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Дальнему Востоку пересчитали вызовы

Промежуточные результаты развития Дальнего Востока стали темой «правительственного часа» в Совете Федерации. Глава Минвостокразвития Алексей Чекунков свое выступление начал с позитива – с роста экономической активности на Дальнем Востоке. Количество инвестпроектов в этом макрорегионе России за последние три года удвоилось – с мерами господдержки реализуется 2,6 тыс. проектов, из которых 60 оцениваются более чем в 10 млрд рублей каждый. Как отметил Алексей Чекунков, объем налогов от построенных предприятий составил более 165 млрд рублей, а итоговая «прибыль» бюджета – 41 млрд рублей. Однако, напомнила сенаторам аудитор Счетной палаты Наталья Трунова, преференциальные режимы финансируются не только из федерального, но и из региональных бюджетов, поэтому «их стабильная работа напрямую связана с финансовыми возможностями» дальневосточных регионов. По ее данным, дотационным в макрорегионе не является только Сахалин, в шести регионах уровень дотаций из центра превышает 10 % собственных доходов, а на Камчатке – 50 %. При этом поступления в рамках территорий опережающего развития и свободного порта Владивосток за весь период их работы принесли региональным бюджетам 52 млрд рублей. В связи с этим, полагает госаудитор, «одним из базовых вопросов повышения эффективности этих территорий должен стать вопрос их результативности для бюджетов регионов».

27.01.2022 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Инвестиционный дарвинизм

Ассоциация кластеров, технопарков и ОЭЗ России (АКИТ РФ) подготовила рейтинг привлекательности особых экономических зон в 2021 году. Включение в оценку зон, появившихся в последние два года, выявило новую тенденцию – они уже начинают конкурировать со зрелыми площадками, существующими 10–15 лет. Совсем новым зонам еще необходимо работать над своей привлекательностью, но список наиболее интересных для бизнеса зон все же постепенно «омолаживается». В результате налоговые и иные поступления от резидентов ОЭЗ стабильно превышают бюджетные инвестиции в их создание.

17.12.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Моногорода обходят чертой оседлости

Минэкономки опубликовало на regulation.gov.ru два проекта постановлений правительства, оформляющих впервые обнародованную весной 2021 года идею сокращения числа моногородов в РФ вдвое – с 321 до 163 – исключением из их перечня той их части, которая находится не более чем в 50 км от региональных столиц; по мнению министерства, их жители могут работать в них. Решение позволит сосредоточить средства ВЭБ.РФ на поддержке оставшихся в перечне моногородов. Угольным городам Кузбасса вхождение в перечень, наоборот, упростят, снизив пороги допустимых массовых увольнений с монопредприятий с 20 до 10 % населения. Одновременно предполагается снять ограничения на льготы территорий опережающего развития для моногородов – вместо закрытого перечня возможностей их получения министерство предлагает сохранить только ограничения на поддержку монопредприятий по стандартной схеме для резидентов и запрета производств ими подакцизных товаров.

29.11.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Зоны инвестиционного комфорта

Особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, специальные административные районы и индустриальные парки – важные инструменты привлечения инвестиций в приоритетные отрасли экономики и создания точек роста в России. Делается это путем предоставления многочисленных преференций, в том числе налоговых льгот, а также создания необходимых инфраструктурных условий для инвесторов, а в ряде случаев – наделяния резидентов особым юридическим статусом. Обратить особое внимание на ТОР и ОЭЗ инвесторов заставил коронакризис. *«В целом складывается ощущение, что на фоне пандемии и других кризисных факторов бизнес все больше внимания обращает на возможность получения льгот, поэтому тематика ОЭЗ и других преференциальных режимов стала более востребована»,* – отмечает Моисей Фурщик, управляющий партнер компании ФОК, глава Экспертного совета по промышленной политике Комитета РСПП по промышленной политике и техническому регулированию.

11.11.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Комфортный, но холодный. Освоение Северного морского пути требует совместных усилий

По словам вице-премьера правительства Юрия Трутнева, вся российская Арктика стала особой экономической зоной. Все, кто готов инвестировать в развитие своего бизнеса на арктической территории не менее миллиона рублей, получают пакет государственных преференций. «Сегодня преференциальными режимами Арктической зоны воспользовались 128 резидентов с общим объемом заявленных инвестиций более 300 млрд рублей. Динамика новых заявлений достаточно высокая», – добавил он.

23.07.2021 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

Создание одного рабочего места в ОЭЗ обошлось бюджету России в 10 млн рублей

В 1990-е годы у нас экспериментировали с внутренними офшорами в Москве, Нальчике и Калининграде, но по-настоящему ОЭЗ получили зеленый свет в 2005 году с принятием соответствующего федерального закона. Их созданием занимается управляющая компания – ОАО «Особые экономические зоны», единственным акционером которого является государство. Но уже в апреле 2016 года Счетная палата раскритиковала идею ОЭЗ, в которые к тому времени государство вложило за 10 лет 186 млрд рублей. Всего на создание инфраструктуры ОЭЗ планировали ахнуть 334 млрд рублей, невзирая на более чем скромный результат. Вместо запланированных 758 объектов ввели в эксплуатацию только 526. Выручка действующих резидентов ОЭЗ составляет всего 0,2 % валового регионального продукта тех субъектов РФ, где они базируются. Есть зоны, в которых так и не появилось ни одного резидента. Во всех 33 ОЭЗ создано 18 тыс. рабочих мест. То есть по 500 мест на штуку – это нормальный штат одного завода, которых в каждой зоне должны быть десятки. Таким образом, создание одного рабочего места в ОЭЗ обошлось бюджету в более 10 млн рублей – неприлично дорого. Оказалось, что помимо Минэкономразвития России и ОАО «ОЭЗ» руководство зонами осуществляет еще полтора десятка акционерных обществ.

06.07.2021 | Аргументы недели

[Полная версия публикации](#)

Кабмин расширил перечень отраслей для инфраструктурной поддержки регионов

Премьер-министр РФ Михаил Мишустин подписал постановление Правительства, которое расширяет перечень отраслей и проектов, на реализацию которых регионы смогут направлять средства от реструктуризации бюджетных кредитов.

В частности, за счет высвободившихся средств станет возможным строительство объектов инфраструктуры для особых экономических зон, территорий опережающего развития, промышленных и промышленных парков и инновационных научно-технологических центров.

31.05.2021 | ТАСС

[Полная версия публикации](#)

К зонам зайдут с количественной стороны

Продолжая реформировать институт особых экономических зон (ОЭЗ), Минэкономки теперь предлагает пересмотреть требования к их созданию. Вместо общих критериев о наличии инвесторов и их готовности вложить средства предлагается ввести количественные, чтобы у ОЭЗ было не менее пяти потенциальных резидентов, готовых вложить 8 млрд рублей. Другое требование – за десять лет реализации проектов в ОЭЗ частные инвестиции должны превысить бюджетные в пять раз (а не вдвое, как сейчас). В ведомстве полагают, что новые требования повысят качество инвестпроектов и заявок на создание ОЭЗ, а также эффективность бюджетных вложений. Отметим, по последнему пункту неоднократно свои замечания высказывала Счетная палата – в 2017 году это даже обернулось мораторием на создание новых ОЭЗ. Реформирование этого преференциального режима продолжается до сих пор – ранее Минэкономки предложило унифицировать форматы ОЭЗ.

16.04.2021 | Коммерсантъ

[Полная версия публикации](#)

Миллиарды пропали в горах

Институты развития Северного Кавказа освоили 73 млрд рублей из бюджета, но остались хронически убыточными и не создали медицинский кластер, выявила Счетная палата. *«Мы проанализировали большой объем информации и пришли к выводу, что, несмотря на имеющийся потенциал, институтам развития Северного Кавказа не удалось достичь совокупного положительного эффекта на производительность не только региона в целом, но и выбранных для поддержки отраслей»*, – заявила аудитор Счетной палаты Светлана Орлова. По данным статистического анализа, деятельность институтов развития, напротив, привела к отрицательному эффекту на темпы роста реального валового регионального продукта Северного Кавказа (минус 2,6 % в среднем за год). Результаты аудита свидетельствуют, что институты развития, *«по крайней мере, не помогают в ускорении социально-экономического развития Северного Кавказа»*.

08.04.2021 | РБК

[Полная версия публикации](#)

Эффективность технопарков оказалось невозможно подсчитать

Пользу от бюджетной поддержки создаваемых в России технопарков и промышленных парков (ИПП) оказалось невозможно измерить, ни оценить, сообщила Счетная палата. Российские чиновники не различают эти структуры и не знают их точного числа. За последние 12 лет из бюджета было направлено на поддержку технопарков и ИПП почти 42 млрд рублей. В российских регионах за последние годы создано почти четыре сотни разнообразных промышленных и технологических парков. Господдержка подобных образований осуществляется на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. *«Начиная с 2007 года расходы Минпромторга, Минэкономразвития и Минцифры составили около 41,7 млрд рублей»*, – рассказывает аудитор Счетной палаты Андрей Перчян. По его данным, в целом поддержка была оказана более чем сотне парков и технопарков, расположенных в 48 регионах страны.

16.03.2021 | Независимая газета

[Полная версия публикации](#)

Новости Счетной палаты

● Оперативный доклад об исполнении бюджетов внебюджетных фондов за 2021 год

Счетная палата опубликовала оперативные доклады об исполнении бюджетов внебюджетных фондов, к которым относятся Фонд обязательного медицинского страхования, Пенсионный фонд России и Фонд социального страхования.

[Полная версия публикации](#)

● СП РФ: для большего эффекта преференциальные режимы ДФО должны учитывать специфику территорий локализации

Институты развития Дальнего Востока и действующие на территории округа преференциальные режимы в целом способствуют опережающему развитию региона. За время их действия в ДФО созданы новые рабочие места, запущены новые проекты, в которые привлечены значительные инвестиции. Однако, как показал анализ Счетной палаты, полученные эффекты пока неустойчивы и неоднородны.

[Полная версия публикации](#)

● СП предлагает наделить Автодор правом на обработку данных автомобилистов для взимания долгов за проезд

Развитие сети автомагистралей и привлечение инвестиций – такие ключевые задачи были поставлены перед Государственной компанией «Автодор» в день ее основания в 2009 году. За 11 лет своей деятельности Госкомпания построила и реконструировала 1 675 км автодорог и привлекла частных инвестиций на сумму 145 млрд рублей (на 1 января 2021 года). Однако, как показала проверка, Автодор не всегда достигал ключевых показателей Программы своей деятельности и неоднократно корректировал их значения под фактические результаты.

[Полная версия публикации](#)

● Сергей Мамедов: Минприроды необходимо активизировать работу по реализации нацпроекта «Экология»

Уровень достижения показателей и исполнения расходов по нацпроекту «Экология» постепенно улучшается. Однако в его реализации еще сохраняются проблемные вопросы, требующие дополнительного внимания и скорейшего решения. Такое мнение высказал аудитор Счетной палаты Сергей Мамедов, выступая на «правчасе» в Совете Федерации.

[Полная версия публикации](#)

● СП проверила ход строительства дорог транспортного коридора Европа – Западный Китай

Финансирование мероприятий федерального проекта «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай» в 2020–2021 годах шло опережающими темпами. Так, на строительство скоростной автодороги «Москва – Нижний Новгород – Казань» (М-12) было направлено 91,5 млрд рублей (по состоянию на 1 октября 2021 года), в том числе в 2021 году – 66 млрд рублей, или 68% предусмотренного годового финансирования.

[Полная версия публикации](#)

● Системный подход и долгосрочное планирование – Счетная палата публикует План проверок–2022

Счетная палата усовершенствовала подход к планированию. С 2022 года важную часть работы контрольного ведомства будут составлять отраслевые и кросс-отраслевые комплексы мероприятий. Все они связаны с наиболее проблемными отраслями экономики, в которых анализ ситуации необходимо вывести на принципиально новый уровень.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата: граждане пока недостаточно информированы о своих правах в сфере ОМС

Система защиты прав застрахованных в сфере обязательного медицинского страхования в России еще только формируется. Как показал анализ Счетной палаты, для эффективной работы системе не хватает достаточного нормативного регулирования и прозрачности. Не определены в полном объеме и полномочия участников системы. Так, ни ФОМС, ни его территориальные фонды не уполномочены предоставлять застрахованным лицам достоверную информацию о видах, качестве и условиях оказания медпомощи.

[Полная версия публикации](#)

● Сергей Штогрин: наращивать позитивные изменения надо не только за счет бюджета

В интервью ТАСС аудитор рассказал о проблемах в назначении материнского капитала, ситуации с предоставлением жилья детям-сиротам, а также о позитивных тенденциях в сферах культуры и туризма.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата: площади ежегодной потери лесов пока превышают объемы их восстановления

Воспроизводство лесов – важнейшее направление лесохозяйственной деятельности и государственной политики в целом. Проверка Счетной палаты показала, что меры, принятые в последние годы в части лесовосстановления, позволили существенно улучшить ситуацию в этой сфере. Однако полностью восстановить баланс между потерями и воспроизводством «зеленых легких» страны пока не удалось.

[Полная версия публикации](#)

● Наталья Трунова: институтам развития ДФО необходимо повысить эффективность работы и качество управления

Для выполнения своих задач институты развития Дальнего Востока должны выйти на новый уровень эффективности и качества управления. Таким мнением поделилась аудитор Счетной палаты Наталья Трунова на «правчасе» в Совете Федерации. Она напомнила, что ускоренное развитие Дальнего Востока – одна из приоритетных задач, поставленных Президентом. Для ее реализации в 2012 году были созданы институты развития, которые уже профинансированы на 120 млрд бюджетных рублей.

[Полная версия публикации](#)

● Счетная палата: потенциал российских внутренних водных путей в полном объеме не используется

Конкурентоспособный, инвестиционно привлекательный и безопасный – таким должен стать внутренний водный транспорт России согласно Стратегии его развития до 2030 года. Для достижения поставленных целей предусмотрен достаточный комплекс мер и инструментов. Однако их реализация пока не привела к ожидаемым результатам. Как показала проверка Счетной палаты, задачи первого этапа Стратегии (до 2020 года) остались не выполнены, а потенциал российских внутренних водных путей пока используется не в полном объеме.

[Полная версия публикации](#)

Бюллетень – это официальное ежемесячное издание Счетной палаты Российской Федерации. В нем публикуются отчеты о завершённых проверках, экспертные заключения ведомства, методические и аналитические материалы.

В издании представлены официальные позиции и мнения членов Коллегии и сотрудников аппарата Счетной палаты по вопросам государственного финансового контроля, бюджетной и налоговой политики, другим финансово-экономическим вопросам.

Издание основано в 1997 году, зарегистрировано в Комитете РФ по печати за 017653 от 28 мая 1998 года и в Министерстве по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций РФ – Эл 77-4479 от 23 апреля 2001 года. ISSN 27127907.

Комментарии представителей органов власти и объектов контроля, а также мнения привлеченных экспертов не являются официальной позицией Счетной палаты Российской Федерации.

для справки

