

СЧЕТНАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

«4» декабря 2019 г.

№ ИКМ- 81/04-04

**ИНФОРМАЦИЯ
ОБ ОСНОВНЫХ ИТОГАХ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКОГО
МЕРОПРИЯТИЯ**

В соответствии с Планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 2019 год проведено экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствия заявленным целям».

Цели экспертно-аналитического мероприятия: анализ применения мер стимулирования осуществления предпринимательской деятельности на территории особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; анализ применения преференциального режима территорий опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации, предусмотренного Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»; анализ использования инструментов территориального развития промышленности, предусмотренных Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации»; анализ мероприятий, проводимых Минэкономразвития России, направленных на снижение зависимости монопрофильных муниципальных образований (моногородов) от деятельности градообразующих предприятий; анализ применения преференциального режима Свободного порта Владивосток в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»; анализ применения преференциального режима инновационного центра «Сколково» в соответствии с Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

Объекты экспертно-аналитического мероприятия:

Министерство экономического развития Российской Федерации (Москва);

Министерство финансов Российской Федерации (Москва);

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Москва);

Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (Москва);

Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа (Москва);

Федеральная налоговая служба (Москва);

Федеральная таможенная служба (Москва);

Акционерное общество «Корпорация развития Дальнего Востока» (Москва);

Акционерное общество «Курорты Северного Кавказа» (Москва);

Пенсионный фонд Российской Федерации (Москва);

Фонд социального страхования Российской Федерации (Москва).

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации, (выборочно, при необходимости);

НО Фонд «Сколково» (выборочно, при необходимости).

В результате проведенного экспертно-аналитического мероприятия установлено:

В Российской Федерации институт ОЭЗ сформирован Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и является одним из наиболее долгосрочных реализуемых преференциальных режимов.

На территории Российской Федерации в рамках указанного Федерального закона могут создаваться ОЭЗ следующих типов: промышленно-производственные особые экономические зоны (ОЭЗ ППТ) – создано 10 ОЭЗ ППТ; технико-внедренческие особые экономические зоны (ОЭЗ ТВТ) – создано 6 ОЭЗ ТВТ; туристско-рекреационные особые экономические зоны (ОЭЗ ТРТ) – создано 9 ОЭЗ ТРТ («Завидово», Тверская область; «Бирюзовая Катунь», Алтайский край; «Ворота Байкала», Иркутская область; «Байкальская гавань», Республика Бурятия; Северокавказский туристический кластер («Архыз», «Ведучи», «Эльбрус», «Матлас», «Армхи и Цори»); портовые особые экономические зоны (ПОЭЗ) – создана одна ПОЭЗ. По состоянию на 1 января 2019 года на территориях 23 субъектов Российской Федерации действовало 26 ОЭЗ.

Минэкономразвития России в соответствии с Правилами оценки эффективности функционирования особых экономических зон, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 643, ежегодно готовит отчет о результатах функционирования особых экономических зон, включающий результаты оценки эффективности достижения показателей (плановые значения), предусмотренных соглашениями о передаче полномочий по управлению ОЭЗ, заключенными между Минэкономразвития России и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также соглашениями между Минкавказом России и управляющей компанией в отношении ОЭЗ ТРТ туристического кластера.

Одним из основных механизмов привлечения резидентов на территорию ОЭЗ является льготный налоговый режим, который позволяет им добиться

снижения затрат на производство продукции и, следовательно, вкладывать часть прибыли в технологическое развитие своего производства.

Осуществляемая Минэкономразвития России оценка эффективности функционирования ОЭЗ ТРТ не отражает реальных результатов деятельности резидентов и управляющей компании туристического кластера.

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

Как следствие, требуется обеспечить внесение изменения в Правила оценки эффективности функционирования особых экономических зон, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 г. № 643, в части совершенствования методики оценки эффективности функционирования туристско-рекреационных ОЭЗ.

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

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

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

2. В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» территория опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) определяет правовой режим, меры государственной поддержки и порядок осуществления деятельности на таких территориях. В настоящее время ТОСЭР созданы в основном на территориях Дальневосточного федерального округа (ТОСЭР в ДФО) и в моногородах (ТОСЭР в моногородах согласно закону начинали свое действие с 2016 года), а также на территориях закрытых административно-территориальных образований.

ТОСЭР создаются в целях формирования благоприятной среды для привлечения инвестиций в регион, развития экономики и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения. Создание ТОСЭР в моногородах

направлено на создание рабочих мест, новой экономики, не зависящей от градообразующего предприятия, и модернизацию городской среды для населения.

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

Несмотря на ежегодное достижение планового значения показателя государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308, отражающего количество созданных резидентами ТОСЭР в округе рабочих мест, проблемы на рынке труда не решены. Так, потребность в работниках, заявленная работодателями в службы занятости, в 2018 году выросла и составила 202,6 тыс. человек (в 2017 году – 171,6 тыс. человек).

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

С учетом изложенного целесообразно внести соответствующие изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации в части предоставления права применять пониженные ставки по налогу на прибыль организаций в отношении прибыли, полученной не от всей деятельности, предусмотренной соглашением на соответствующей территории, а в отношении прибыли, полученной только от реализации инвестиционных проектов, предусмотренных соглашениями об осуществлении деятельности на территории ТОСЭР. Данные предложения актуальны также для других преференциальных режимов, в частности ОЭЗ и свободного порта Владивосток.

Методика оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240, предполагает ее ежегодное проведение спустя 13 лет с момента принятия решения о создании ТОСЭР. С учетом того что ТОСЭР создавались начиная с 2015 года, проведение оценки их эффективности возможно не ранее 2028 года.

В этой связи представляется целесообразным рассмотреть вопрос о внесении изменений в указанную методику в части пересмотра срока начала

проведения оценки эффективности ТОСЭР в сторону его оптимального сокращения.

При этом необходимо отметить отсутствие отражения инструментов ТОСЭР в программно-плановых документах стратегического планирования субъектов Российской Федерации, а именно: не отражены цели, задачи, мероприятия, а также качественные и количественные показатели, в том числе характеризующие влияние применения преференциальных режимов ТОСЭР на качество жизни населения.

Проведенный анализ также свидетельствует о недостаточности организационных мер в части управления ТОСЭР в ДФО. Так, документ, определяющий порядок осуществления Минвостокразвития России контроля за выполнением резидентами ТОСЭР в ДФО соглашений об осуществлении деятельности, отсутствует, мероприятия по оценке наблюдательными советами эффективности функционирования ТОСЭР в ДФО не осуществляются.

Конкретные меры ответственности за невыполнение (ненадлежащее выполнение) условий соглашения об осуществлении деятельности резидентом ТОСЭР ни Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», ни иными нормативными правовыми актами не предусмотрены.

Наличие указанных системных недостатков, связанных с реализацией режима ТОСЭР в ДФО, отмечается также субъектами Российской Федерации, входящими в состав ДФО.

Представляется целесообразным:

ускорить актуализацию документов стратегического планирования, разрабатываемых на федеральном уровне, с отражением целей, задач, мероприятий, а также качественных и количественных показателей, характеризующих влияние применения режима ТОСЭР на социально-экономическое развитие ДФО;

определить порядок осуществления Минвостокразвития России контроля за исполнением резидентами ТОСЭР соглашений об осуществлении деятельности;

проработать вопрос об обязательном включении в соглашения об осуществлении деятельности, заключаемые между управляющей компанией и резидентами ТОСЭР, ответственность сторон за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств;

в целях достижения национальных целей решения стратегических задач развития Российской Федерации, поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204, предусмотреть в государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308, по каждому ТОСЭР отражение планируемых финансовых ресурсов и показатели эффективности их функционирования, включая:

создание комфортных условий для обеспечения жизни постоянного и временно пребывающего населения в ТОСЭР;

оценку влияния ТОСЭР на доходы или расходы соответствующих бюджетов бюджетной системы, в том числе по этапам выхода проектов резидентов ТОСЭР на проектную мощность;

количественные оценки результатов деятельности институтов развития Дальнего Востока в ТОСЭР по финансированию и поддержке проектов, а также поддержке иных социально ориентированных проектов, привлечению резидентов и прямых инвестиций, а также развитию человеческого капитала и обеспечению трудовыми ресурсами резидентов.

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

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

В документах стратегического планирования на федеральном и региональном уровне должным образом не отражены цели, задачи, мероприятия, а также качественные и количественные показатели, характеризующие достижение указанных целей, в полной мере.

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

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

4. В соответствии с Федеральным законом от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» предусмотрено стимулирование деятельности субъектов в сфере промышленности путем предоставления им финансовой, информационно-консультационной поддержки, поддержки осуществляемой ими научно-технической и инновационной деятельности в сфере промышленности, поддержки развития их кадрового потенциала, осуществляемой ими внешнеэкономической деятельности, предоставления государственных и муниципальных преференций, иных мер поддержки.

По состоянию на 1 сентября 2019 года (за период с 2016 года) в реестр индустриальных (промышленных) парков включены сведения о 61 индустриальном (промышленном) парке и управляющей компании на территориях 32 субъектов Российской Федерации; в реестр промышленных кластеров включены сведения о 45 промышленных кластерах и специализированных организациях на территориях 35 субъектов Российской Федерации.

Предоставление мер государственной поддержки осуществляется Минпромторгом России в виде субсидий из федерального бюджета юридическим лицам и иных межбюджетных трансфертов в рамках реализации основного мероприятия «Стимулирование создания и выведения на проектную мощность индустриальных (промышленных) парков, технопарков, промышленных кластеров» подпрограммы «Развитие промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности» государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 328.

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

Соглашениями о предоставлении субсидий управляющим компаниям индустриальных (промышленных) парков и (или) технопарков предусмотрены показатели эффективности реализации инвестиционных проектов – количество резидентов, налоговые поступления в бюджет, количество высокопроизводительных рабочих мест, срок достижения которых установлен до 31 декабря 2020 года.

Анализ отчетов о достижении целевых показателей эффективности реализации инвестиционных проектов показал, что ряд управляющих компаний (АО «Корпорация развития Калужской области», ООО «Бизнес-Сервис», АО «Корпорация развития Ульяновской области») по состоянию на 30 июня 2019 года выполнили плановые значения показателей, а по ряду управляющих компаний (ООО «Евразия-Алабуга», ООО «Индустриальный парк «Авангард», ООО «Тасма-Инвест-Торг», ООО «ПВК») существуют риски недостижения целевых показателей.

По данным уточненного годового отчета о ходе реализации и оценке эффективности государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» за 2018 год, не выполнено 6 из 18 показателей (индикаторов), предусмотренных по подпрограмме «Развитие промышленной инфраструктуры и инфраструктуры поддержки деятельности в сфере промышленности».

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

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

Следует отметить, что на период 2016 – 2019 годов Минпромторгом России бюджетные ассигнования предусматривались на предоставление субсидий российским предприятиям радиоэлектронной промышленности в целях компенсации части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях на достижение цели реализации проектов по созданию инфраструктуры отрасли, в том числе кластеров в сфере радиоэлектроники в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности на 2013 - 2025 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 329. Вместе с тем кассовое исполнение расходов за 2016 – 2018 годы и по состоянию на 1 сентября 2019 года не осуществлялось.

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

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

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о необходимости пересмотра целей и задач государственной поддержки моногородов, выбора эффективных инструментов, обеспечивающих их стабильное развитие, и выработки новых управленческих подходов с учетом стратегических национальных приоритетов Российской Федерации.

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

Состав целевых показателей (индикаторов) подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316, является недостаточным для оценки достижения ожидаемых результатов.

За период с 2014 года их количество и содержание неоднократно изменялись, что нивелирует основные принципы бюджетирования, ориентированного на результат, и продуцирует риски недостижения заявленных целей повышения инновационной активности бизнеса. Кроме того, исключение (замена) показателей, характеризующих решение поставленных задач, не обеспечивает преемственность и объективность результатов реализации подпрограммы.

Большинство показателей (индикаторов) подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» перевыполнены. При этом отдельные показатели перевыполнены в несколько раз, что может свидетельствовать о занижении плановых показателей или об избыточности мер государственной поддержки для их выполнения.

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

По результатам комплексного анализа основных действующих преференциальных режимов следует отметить, что во всех проанализированных режимах наблюдаются проблемы с системой управления, мониторингом и оценкой экономической эффективности.

За время своего функционирования анализируемые режимы так и не стали действенным инструментом поддержки национальной экономики, реальный экономический эффект от реализации их механизмов на сегодняшний день не достигнут.

В соответствии с пунктом 15 Плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р, предусмотрена разработка проекта федерального закона, определяющего содержание и порядок применения единого механизма развития территорий, направленного на поддержку приоритетных социально-экономических специализаций.

В связи с этим Счетная палата Российской Федерации полагает необходимым ускорить разработку указанного проекта федерального закона, в котором предусмотреть:

консолидированные подходы к определению целей создания территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности, синхронизированных с национальными целями развития Российской Федерации, а также целями, установленными в документах стратегического планирования;

требования к комплексному обоснованию объема расходов за счет всех источников на создание и функционирование территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности, а также применения льгот и преференций в увязке с планируемыми социально-экономическими эффектами;

общие подходы к оценке эффективности функционирования территорий с особыми условиями осуществления предпринимательской деятельности с учетом их вклада в социально-экономическое развитие соответствующего субъекта Российской Федерации и отраслевой специфики указанных территорий.



Аудитор

Д.А.Зайцев