

Анализ международной практики оценки эффективности преференциальных режимов

1. Анализ подходов к оценке эффективности механизма преференциальных режимов, в том числе к построению системы критериев и показателей для оценки влияния преференциальных режимов на социально-экономическое развитие, на достижение целей устойчивого развития, на стимулирование внешнеторговой деятельности в ЕС

Анализ зарубежных подходов показывает, что оценки эффективности преференциальных режимов проводится *государственными органами исполнительной власти и высшими органами аудита*. Следует отметить, что оценки, как правило, разнятся: органы власти национального уровня указывают на достижение запланированных показателей, тогда как высшие органы аудита *отмечают формальность и зачастую неполноту проводимых оценок*.

В Европе наиболее показательными примерами отчетных аудиторских мероприятий, программы проведения которых можно рассматривать как утвержденные методики, являются оценки эффективности специальных экономических зон *Польши, промышленных зон Чехии, предпринимательских зон Великобритании, а также преференциальных режимов Литвы, Латвии, Испании*. Практически все работы отмечают, что несмотря на политику правительства по поддержке преференциальных режимов, количественный рост показателей (используемой земли, занятости, региональных эффектов) остается на недостаточном уровне.

Особенностью оценки эффективности испанской зоны «Кадис» является сравнение потерь и доходов порта, роста выручки управляющего

консорциума, измерение и противодействие увеличению эксплуатационных расходов.

Система критериев оценки префрежимов в Литве основывается на рекомендациях правительству страны обеспечить сбалансированное развитие и расширение соответствующих экономических зон, *принять четкие критерии эффективного использования* государственных средств, другие индикаторы, в которых государство продолжит инвестировать в развитие определенной инфраструктуры. Важными составляющими такой системы также являются сведения об определении границ территорий всех префрежимов по единому принципу, принятие мер, чтобы управляющие компании сдавали в аренду всю территорию зоны в порядке, установленном законодательством, инициация внесения изменений в правовые акты с целью установить в соглашениях с управляющими компаниями экономических зон ответственность за развитие, содержание и финансирование инфраструктуры. В Литве пока не сложилось традиции публиковать обобщенные результаты деятельности функционирующих в стране префрежимов.

Чешская система аудита промышленных зон настроена на проверку создания и функционирование системы оценки преимуществ их государственной поддержки и поддержки деловой недвижимости и инфраструктуры, предоставляемой за счет средств Европейского Союза. Аудит сосредотачивается, в частности, на том, приносит ли поддержка ожидаемые выгоды и есть ли очевидная оценка этих выгод. В Чехии состоялось несколько раундов оценки сформированной системы: проводились аудиты за 2004-2009 гг., в 2016 г. Ни ответственное министерство, ни корпорация «CzechInvest» не создали *убедительной и всеобъемлющей системы для оценки эффективности* этой поддержки в течение всего периода (с конца 1990-х гг.). Для определения преимуществ поддержки эти ведомства использовали расчет, в котором они не принимали во внимание некоторые значительные доходы и расходы государства, работали с неполными данными. За редким исключением промышленные зоны были заняты инвесторами, но фактические выгоды для

государственного бюджета и регионального развития практически не отслеживаются. Установленная система предоставления информации и оценки поддержки не позволяла получить полные, актуальные и поддающиеся проверке данные, необходимые для оценки. С другой стороны, министерство и управляющая компания практически отказывались от обязанности предоставлять инвесторам информацию о созданных рабочих местах и объемах инвестиций.

Достаточно резко в своих исследованиях по отношению к специальным экономическим зонам (СЭЗ) высказывается Высшая контрольная палата Польши (ВКП). Согласно её исследованиям зоны *не достигли целей*, поставленных государством. После подготовки отчета по СЭЗ аудиторы обратились к министру, ответственному за СЭЗ, с требованиями обеспечить согласованную системы оценки воздействия деятельности зон на основе адекватных, измеримых и проверяемых показателей достижения целей и задач, а также обеспечить согласованную систему корпоративного управления в компаниях, управляющих СЭЗ. ВКП показала, что ни одна из зон не достигла поставленной цели полного развития территории СЭЗ, а оставшиеся цели, изложенные в планах развития, они реализовали в ограниченной степени. Средства государственной помощи не направлялись предпринимателям, работающим в отраслях экономики, поддерживающих инновации и конкурентоспособность.

Компании, управляющие СЭЗ, ошибочно приняли как единственные меры эффективности своей деятельности увеличение площади зоны, количества рабочих мест, суммы инвестиционных затрат, понесенных предпринимателями, и количества новых разрешений на деятельность. В результате оказывалось, что в составе СЭЗ были включены участки, непривлекательные для инвесторов и непригодные для хозяйственной деятельности. При выдаче разрешений не вводились критерии, обеспечивающие достижение поставленных целей. По оценке ВКП, в СЭЗ не были созданы механизмы для продвижения проектов, отвечающих

поставленным целям. Несмотря на то, что компании *создавали или поддерживали кластеры, они не выполнили поставленные перед ними задачи.*

Проекты, способствующие разработке новых технологических и технических решений, а также повышению конкурентоспособности производимой продукции и оказываемых услуг, получали недостаточную поддержку. Компании, управляющие зонами, не обеспечили надлежащим образом территории зон необходимой технической и логистической инфраструктурой, что означало, что предприниматели проявляли меньший интерес к данной территории, что приводило к ее неиспользованию для экономической деятельности.

2. Анализ подходов к оценке эффективности механизма преференциальных режимов, в том числе к построению системы критериев и показателей для оценки влияния преференциальных режимов на социально-экономическое развитие, на достижение целей устойчивого развития, на стимулирование внешнеторговой деятельности в Китайской народной республике (КНР)

Оценка эффективности механизма преференциальных режимов, в том числе на основе системы критериев и показателей их влияния на социально-экономическое развитие стран и регионов, на достижение целей устойчивого развития, на стимулирование внешнеторговой деятельности, безусловно, должна рассматриваться в качестве ключевого слагаемого соответствующей управленческой практики, что предполагает регулярный характер проведения мониторинга их использования, обеспечивающего информационную базу для оценки эффективности, а также для принятия организационных решений по сохранению/изменению/упразднению тех или иных видов преференциальных режимов, либо по подтверждению/уточнению/отмене соответствующего статуса для конкретных территорий с преференциальным режимом.

Как показал проведенный анализ, на сегодняшний день, несмотря на широкое распространение использования преференциальных режимов во всем

мире, лишь немногие страны проводят систематическую оценку их эффективности (в частности, оценку эффективности деятельности СЭЗ).

Что касается использования результатов оценки эффективности СЭЗ для совершенствования их деятельности, то такого рода механизмы вообще представляют собой уникальные страновые практики.

Специальный механизм для обоснования управленческих решений в отношении территорий с преференциальными режимами, которые не обеспечивают достижения запланированных при создании целей, не выходят на ожидаемый уровень производительности, применяется, в частности, в КНР.

В КНР разработана разветвленная многокритериальная система оценки для определенных типов СЭЗ, на основе которой составляется рейтинг существующих СЭЗ, а аутсайдерам указанного рейтинга рекомендуется коренным образом изменить сложившуюся ситуацию в течение ограниченного периода времени под угрозой потери статуса территории с преференциальным режимом.¹

В КНР регулярно проводится оценка эффективности СЭЗ двух типов: зон развития высоких технологий (HTDZ, high-tech development zone), а также зон экономического и технологического развития (ETDZ, Economic and technological development zone).

В соответствии с Приказом Министерства науки и технологий КНР (1996г) Зоны развития высоких технологий подлежат периодической оценке, при этом тем зонам, которые не отвечают требованиям по динамике развития и качеству управления по результатам оценки предписано исправление ситуации во избежание потери статуса. В рамках многокритериальной оценки, применяемой с 2013 года, используется 40 индикаторов, объединенных в 4 категории, в числе которых:

¹ WIR18. UNCTAD (2019). World Investment Report 2019: Special Economic Zones. New York and Geneva: United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf, p.193.

- новое знание и технологические инновации (уровень образования сотрудников, расходы на НИОКР, количество научно-исследовательских институтов и инкубаторов и т.д.);

- модернизация промышленности и потенциал структурной оптимизации (число высокотехнологичных предприятий, доля фирм сектора услуг, регистрация интеллектуальной собственности, количество зарегистрированных компаний и т.д.);

- интернационализация и участие в глобальной конкуренции (доля сотрудников, получивших высшее образование за рубежом, доля иностранного персонала, число зарубежных филиалов, регистрация интеллектуальной собственности за рубежом и т.д.);

- потенциал устойчивого развития (доля сотрудников с магистерскими и докторскими степенями, темпы роста числа компаний или налоговых поступлений, объем новых инвестиций, потребление энергии и т.д.).

В 2016 году был добавлен еще один критерий эффективности - инновационный потенциал Зон развития высоких технологий.

В свою очередь, Министерство торговли КНР с 2016 года проводит ежегодную оценку Зон экономического и технологического развития по 5 основным направлениям, включая:

- промышленный потенциал;
- технологические инновации;
- региональную интеграцию;
- охрану окружающей среды;
- административную эффективность.

Для проведения оценки используется 53 индикатора, в числе которых вполне традиционные показатели (объем промышленного производства, объем продаж, производительность труда, ВВП, расходы на НИОКР, привлечение ПИИ, внешнеторговый оборот, число зарегистрированных компаний), а также показатели, отражающие приверженность ценностям устойчивого развития - число учреждений профессионального образования, потребление энергии и

воды, выбросы диоксида серы, оксидов азота и аммиачного азота, доля перерабатываемых отходов. Показателем административной эффективности выступает, например, наличие электронной системы "одного окна" для содействия инвесторам. По результатам оценки публикуется список 30 лучших зон по совокупности критериев, а также определяются по 10 лидеров по категориям промышленного потенциала, технологических инноваций, ПИИ и внешней торговли. Аутсайдеры сводного рейтинга, занимающие последние 5 мест в течение двух лет подряд, теряют статус СЭЗ.

3. Анализ подходов к оценке эффективности механизма преференциальных режимов, в том числе к построению системы критериев и показателей для оценки влияния преференциальных режимов на социально-экономическое развитие, на достижение целей устойчивого развития, на стимулирование внешнеторговой деятельности в Южной Корее

В числе примеров отчетных аудиторских мероприятий, программы проведения которых можно рассматривать как утвержденные методики - оценки эффективности *экономических зон Республики Корея (оценка проводится при участии Корейского института развития)*.

Так, проводится рассмотрение вопросов, связанных с оценкой *эффективности политики в отношении особых экономических зон с целью привлечения иностранных инвестиций*. В основе оценки воздействия лежит сравнения эффективность бизнеса отечественных фирм и компаний с иностранным капиталом. Предполагается, что лучшие стимулы для иностранных инвестирующих компаний перед отечественными будут оправданы только тогда, когда положительные внешние эффекты с участием иностранного капитала на корейскую экономику будет больше, чем у корейских фирм. Одними из главных показателей результативности является «заполняемость» зон и общий уровень занятости.

4. Анализ подходов к оценке эффективности механизма преференциальных режимов, в том числе к построению системы критериев и показателей для оценки влияния преференциальных режимов на социально-экономическое развитие, на достижение целей устойчивого развития, на стимулирование внешнеторговой деятельности в Индии

Индийский высший орган аудита в части оценки преференциальных режимов указывает, что для развития экономических зон крайне важно установление измеримых показателей эффективности - в соответствии с целями и функциями, для достижения реальных социально-экономических эффектов для граждан и государства. Важно отметить, что политика и процедуры развития ОЭЗ не были направлены на вовлечение всех индийских штатов. *Сложившаяся система без надлежащих показателей и корректирующих или сдерживающих действий, приводила к смене пользования земельных участков (преимущественно в коммерческих целях).* Заявления о потерях дохода за счет различных налоговых льгот, представляемые с бюджетом каждый год, не являлись всеобъемлющими.

5. Анализ подходов к оценке эффективности механизма преференциальных режимов, в том числе к построению системы критериев и показателей для оценки влияния преференциальных режимов на социально-экономическое развитие, на достижение целей устойчивого развития, на стимулирование внешнеторговой деятельности в Республике Беларусь (РБ)

В Республике Беларусь Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 сентября 2006 г. № 1264 предусматривается проведение оценки эффективности деятельности резидентов свободных экономических зон на территории государства. Согласно данному нормативному акту, критериями оценки эффективности деятельности резидентов свободных экономических зон являются:

- вложение инвестиций в основной капитал в сроки и размерах, предусмотренных в бизнес-планах инвестиционных проектов;
- осуществление производственной деятельности в соответствии со сроками, определенными в бизнес-планах инвестиционных проектов;
- численность работников, принятых на дополнительно введенные рабочие места, в количестве, предусмотренном в бизнес-планах инвестиционных проектов.

До 1 января 2017 г. также дополнительным критерием оценки эффективности деятельности резидентов свободных экономических зон, зарегистрированных до 15 января 2015 г., был закреплен объем реализации продукции не менее 50 процентов от общего объема реализуемых товаров (работ, услуг): за пределы Республики Беларусь; другим резидентам свободных экономических зон; относящихся к импортозамещающим согласно правительственному перечню², иным лицам на внутреннем рынке. Указанное соотношение может быть временно снижено резиденту свободной экономической зоны на основании решения Комиссии по повышению конкурентоспособности экономики.³

За 2020 год среднесписочная численность работников резидентов СЭЗ в Беларуси упала на 1,7% (на 2,3 тыс. чел.). По приему сотрудников с положительными результатами завершила работу лишь СЭЗ «Брест» — на 0,03%. Остальные зоны потеряли от 0,3% до 3,3% штата работников. Средняя зарплата в СЭЗ в 2020 г. была ниже, чем по Беларуси в целом. Если средний заработок за год в стране составил 1251 бел. рублей, то в СЭЗ — 1226. Следует отметить, что на этот рубеж по доходам зоны вышли благодаря СЭЗ «Минск», где средний заработок достиг 1517 бел. рублей (против 1782 бел. рублей по

² определяется Правительством Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь в соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 9 июня 2005 г. № 262 «О некоторых вопросах деятельности свободных экономических зон на территории Республики Беларусь»

³ образована согласно пункту 1 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 20 марта 2003 г. № 382 «Об образовании Комиссии по повышению конкурентоспособности экономики» (Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2003 г., № 37, 5/12178)

столице). Отдельно от СЭЗ в Беларуси ведется статистика индустриального парка «Великий камень». Ситуация с уровнем зарплаты в индустриальном парке гораздо лучше, чем в СЭЗ — за 2020 год средняя достигла 2395 бел. рублей. В целом «Великий камень» пока планомерно несет чистые убытки. За 2018 год они составили 34,8 млн, за 2019 год — 22,8 млн, за 2020 год — 43,1 млн бел. рублей. Многие резиденты только разворачивают свою деятельность, а с другой есть отставание от прежних графиков развития парка.

Прямые иностранные инвестиции в 2020 г. в парк на чистой основе сократились в 2,6 раза — до 44,3 млн долл. США, а сальдо внешней торговли товарами осталось отрицательным — минус 20,7 млн долл. США.⁴ В середине 2021 года Президент Беларуси А. Г. Лукашенко поручил больше не расширять работу свободных экономических зон в Беларуси, мотивируя это тем, что в неравные условия ставятся предприятия, а в случае локализации в Беларуси высоких технологий вполне возможно им предоставить такие же льготы, как и для резидентов ОЭЗ.⁵

Повышение эффективности работы свободных экономических зон не один раз обсуждалось на государственном уровне. Свободные экономические зоны вносят существенный вклад в социально-экономическое развитие регионов и страны в целом, формируя 4% ВВП. Там сконцентрировано почти 13% промышленного производства, около 16% экспорта и порядка 7% прямых иностранных инвестиций. Но всегда ставился вопрос, насколько этот весомый вклад, соизмерим с теми льготами, которые предоставляются резидентам. В декабре 2016 года вопросы развития СЭЗ уже рассматривались на совещании у Президента Республики Беларусь в связи с изменениями таможенного законодательства в ЕАЭС.⁶ Результаты работы СЭЗ были признаны

⁴ Свободные экономические зоны РБ потеряли 96% прибыли <https://banki24.by/news/4640-svobodnye-ekonomicheskie-zony-rb>

⁵ "Мы прошли этот этап" - Лукашенко поручил больше не расширять работу СЭЗ в Беларуси // <https://www.belta.by/president/view/my-proshli-etot-etap-lukashenko-poruchil-bolshe-ne-rasshirjat-rabotu-sez-v-belarusi-447444-2021/>

⁶ Повышение эффективности работы СЭЗ обсуждено на совещании у Лукашенко <https://rechitsa.by/republ/8748-povyshenie-effektivnosti-raboty-sez-obsuzhdeno-na-soveschani-u-lukashenko.html>

неудовлетворительными.⁷ В 2016 году Исследовательский центр ИПМ совместно с Немецкой экономической группой в Беларуси подготовил доклад «Реформирование свободных экономических зон в Беларуси: какую политику выбрать?» В документе, в частности, отмечалось, что проведенный анализ работы свободных экономических зон дал противоречивую картину их деятельности: «Вклад СЭЗ в приток прямых иностранных инвестиций (ПИИ) в страну и общую занятость находится на низком уровне (5% и 3% соответственно), также вызывает беспокойство динамика ряда показателей». Кроме того, пять лет назад исследователи отмечали, что «количество резидентов, зарегистрированных в СЭЗ, и численность занятых в последние несколько лет сокращается». В докладе говорилось и о том, что доля экспорта свободных экономических зон в общем экспорте страны также является низкой по международным меркам. А сами по себе они не способствовали географической диверсификации экспорта и переориентации его с традиционных рынков СНГ на новые направления.⁸ Еще важным моментом постепенной сворачивания политики свободных экономических зон в Беларуси является предоставление практически тех же преференций для менее развитых территорий в небольших городах и поселках, где созданы аналогичные привлекательные условия для инвесторов.⁹

На данный момент установлен единый срок окончания деятельности белорусских свободных экономических зон – 31 декабря 2049 года. Данное условие является важным фактором для сохранения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности СЭЗ, функционирующих на территории республики.¹⁰

⁷ Лукашенко возмутился низкой отдачей от свободных экономических зон <https://lenta.ru/news/2016/12/27/lukasez/>

⁸ Почему Лукашенко ополчился на СЭЗ <https://ex-press.live/rubrics/ekonomika/2021/06/25/pochemu-lukashenko-opolchilsya-na-sez>

⁹ Свободные экономические зоны в Беларуси прикажут долго жить? <https://eurobelarus.info/news/economy/2013/07/11/svobodnye-ekonomicheskie-zony-v-belarusi-prikazhut-dolgo-zhit.html>

¹⁰ Свободные экономические зоны будут действовать до конца 2049 года <https://sputnik.by/20161231/svobodnye-ekonomicheskie-zony-budut-dejstvovat-do-konca-2049-goda-1026779221.html>

6. Анализ подходов к оценке эффективности механизма преференциальных режимов, в том числе к построению системы критериев и показателей для оценки влияния преференциальных режимов на социально-экономическое развитие, на достижение целей устойчивого развития, на стимулирование внешнеторговой деятельности в Республике Казахстан (РК)

В то время, как в России для каждого типа особых экономических зон (особая экономическая зона, территория опережающего развития, территория опережающего социально-экономического развития) разработаны свои методики оценки эффективности, в Республике Казахстан все свободные экономические зоны независимо от типа (СЭЗ или ИЗ) оцениваются по единой «Методике оценки эффективности деятельности специальных экономических и промышленных зон»¹¹, утвержденной Приказом Министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан от 12 августа 2019 года № 637.

Министерство индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан проводит ежегодную оценку СЭЗ (ИЗ) по четырем критериям, а именно:

1. эффективность функционирования специальной экономической и промышленной зон;
2. эффективность деятельности участников специальных экономических и промышленных зон;
3. влияние деятельности специальных экономических и промышленных зон на социально-экономическое развитие региона (области, города республиканского значения, столицы), на территории которого они созданы;

¹¹ <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/134076/rus>

4. эффективность управления управляющей компании специальных экономических и (или) промышленных зон.

Оценка эффективности деятельности специальных экономических и промышленных зон РК осуществляется по каждой специальной экономической и промышленной зоне следующим образом.

1. Оценка эффективности функционирования специальной экономической и промышленной зоны проводится с использованием 9 показателей, включая:

а) количество участников СЭЗ (ИЗ), в том числе количество участников с участием иностранных инвесторов в составе акционеров (участников) и участников, реализующих договоры об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ (ИЗ), с привлечением иностранных инвестиций (прогноз/факт);

б) количество рабочих мест, созданных участниками СЭЗ (ИЗ) на территории СЭЗ (ИЗ) (прогноз/факт) (временные рабочие места/постоянные рабочие места);

в) объем инвестиций, в том числе капитальных вложений, осуществленных участниками СЭЗ (ИЗ) на территории СЭЗ (ИЗ) в соответствии с договорами об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ (ИЗ) (план/факт);

г) объем выручки от продажи товаров, работ, услуг за вычетом налога на добавленную стоимость, акцизов (в соответствии с отчетом о прибылях и убытках бухгалтерской отчетности участников, применяющих общую систему налогообложения) и (или) сумма доходов (в соответствии с налоговой декларацией по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, участников, применяющих упрощенную систему налогообложения), полученных участниками в результате реализации договоров об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ (ИЗ) (прогноз/факт);

e) объем частных инвестиций в уставный капитал управляющей компании СЭЗ (ИЗ) с целью финансирования создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры СЭЗ (ИЗ);

f) объем налогов, уплаченных участниками СЭЗ (ИЗ) в бюджеты всех уровней бюджетной системы РК (прогноз/факт);

g) объем таможенных платежей, уплаченных участниками СЭЗ (ИЗ);

h) количество объектов инженерной инфраструктуры, построенных на территории СЭЗ (ИЗ) и введенных в эксплуатацию (план/факт), и их проектная мощность;

i) объем вложенных бюджетных инвестиций (средства республиканского, местного бюджетов) в строительство инфраструктуры (выделено/освоено).

Степень исполнения каждого показателя настоящего критерия оценивается по формуле 1:

$$R_{\text{показатель}}(\%) = \frac{R_{\text{факт (освоено)}}}{R_{\text{план (прогноз, выделено)}}} \times 100\%, \quad (1)$$

где:

R показатель (%) - доля исполнения показателя в процентах;

R факт (освоено) - фактическое значение исполнения показателя;

R план (прогноз, выделено) - общее значение показателя.

Следует отметить, что схожий подход к оценке эффективности преференциальных режимов применяется и в Российской Федерации в отношении ОЭЗ, ТОР и ТОСЭР, однако, количество используемых при этом показателей в российских методиках значительно больше (таблица 6).

Таблица 6 – Сравнительная характеристика систем оценки преференциальных режимов в Республике Казахстан и в Российской Федерации по критерию «Эффективность функционирования СЭЗ и ИК» с ТОР, ТОСЭР и ОЭЗ в Российской Федерации

Показатель оценки	СЭЗ и ИЗ РК	ОЭЗ РФ ¹²	ТОСЭР, ТОР РФ ¹³
1. Количество участников СЭЗ и ИЗ (ОЭЗ), в том числе количество участников с участием иностранных инвесторов в составе акционеров (участников) и участников, реализующих договоры об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ и ИЗ (ОЭЗ) с привлечением иностранных инвестиций	+	+	-
2. Количество рабочих мест, созданных участниками на территории СЭЗ и ИЗ (ОЭЗ, ТОСЭР)	+	+	+
3. Объем инвестиций, в том числе капитальных вложений, осуществленных участниками на территории СЭЗ и ИЗ (ОЭЗ, ТОСЭР) в соответствии с договорами об осуществлении деятельности в качестве участника	+	+	+
4. Объем выручки от продажи товаров, работ, услуг за вычетом налога на добавленную стоимость, акцизов (в соответствии с отчетом о прибылях и убытках бухгалтерской отчетности участников, применяющих общую систему налогообложения) и (или) сумма доходов (в соответствии с налоговой декларацией по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, участников, применяющих упрощенную систему налогообложения), полученных участниками в результате реализации договоров об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ и ИЗ, ОЭЗ	+	+	-

¹² В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года N 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» <http://government.ru/docs/23797/>

¹³ В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240 <https://rulings.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-RF-ot-23.09.2019-N-1240/>

Показатель оценки	СЭЗ и ИЗ РК	ОЭЗ РФ ¹²	ТОСЭР, ТОР РФ ¹³
5. Объем частных инвестиций в уставный капитал управляющей компании СЭЗ и ИЗ с целью финансирования создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной СЭЗ и ИЗ	+		-
6. Объем налогов, уплаченных участниками СЭЗ и ИЗ, ОЭЗ в бюджеты всех уровней бюджетной системы	+	+	-
7. Объем таможенных платежей, уплаченных участниками СЭЗ и ИЗ	+		-
8. Количество объектов инженерной инфраструктуры, построенных на территории СЭЗ и ИЗ (ОЭЗ) и введенных в эксплуатацию, и их проектная мощность	+	+	-
9. Объем вложенных бюджетных инвестиций (средства республиканского, местного бюджетов) в строительство инфраструктуры	+	-	-
10. Объем средств управляющей компании ОЭЗ, полученных от осуществления хозяйственной деятельности и вложенных в создание объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры ОЭЗ	-	+	-
11. Объем таможенных платежей, уплаченных резидентами ОЭЗ и управляющей компанией особой экономической зоны	-	+	-
12. Объем страховых взносов, уплаченных резидентами ОЭЗ и управляющей компанией ОЭЗ	-	+	-
13. Объем используемых резидентами ОЭЗ налоговых льгот в части, зачисляемой в федеральный бюджет	-	+	-
14. Объем используемых резидентами ОЭЗ, ТОСЭР, ТОР льгот по уплате таможенных платежей	-	+	+
15. Объем используемых резидентами особой экономической зоны льгот по уплате страховых взносов	-	+	+

Показатель оценки	СЭЗ и ИЗ РК	ОЭЗ РФ ¹²	ТОСЭР, ТОР РФ ¹³
16. Объем используемых резидентами ОЭЗ, ТОСЭР, ТОР налоговых льгот в части, зачисляемой в бюджет субъекта РФ и местный бюджет	-	+	+
17. Объем неизрасходованных денежных средств (остаток), фактически выделенных из федерального бюджета на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ, накопленным итогом по состоянию на конец отчетного года	-	+	-
18. Объем неизрасходованных денежных средств (остаток), фактически выделенных из бюджета субъекта РФ и местного бюджета на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ, накопленным итогом по состоянию на конец отчетного года	-	+	-
19. Доля суммарной площади земельных участков, предоставленных в аренду и (или) находящихся в собственности резидентов ОЭЗ, в общей полезной площади ОЭЗ	-	+	-
20. Доля мощности объектов инфраструктуры, заявленной и подтвержденной контрактными обязательствами резидентов ОЭЗ, в общей мощности объектов инфраструктуры, введенных в эксплуатацию, созданных или создаваемых	-	+	-
21. Объем добавленной стоимости, созданной резидентами ТОСЭР, ТОР	-	-	+
22. Расходы федерального бюджета	-	-	+
23. Совокупные расходы бюджетов бюджетной системы	-	-	+
24. Объем налоговых и таможенных платежей (за исключением сумм страховых взносов), уплаченных резидентами ТОР в бюджеты бюджетной системы РФ, за вычетом размера налога на добавленную стоимость, фактически возмещенного резидентам ТОР в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах	-	-	+

Источник: ¹⁴, ¹⁵, ¹⁶

¹⁴ <http://zan.gov.kz/client/#!/doc/134076/rus>

¹⁵ В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года N 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» <http://government.ru/docs/23797/>

¹⁶ В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240 <https://rulings.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-RF-ot-23.09.2019-N-1240/>

2. Оценка эффективности деятельности участников СЭЗ (ИЗ) в Республике Казахстан производится исходя из показателей, предусмотренных в пунктах *b*, *c* и *f*, используемых для оценки эффективности деятельности СЭЗ (ИЗ) в целом (количество рабочих мест, созданных участниками СЭЗ (ИЗ) на территории СЭЗ (ИЗ) (прогноз/факт) (временные рабочие места/постоянные рабочие места); объем инвестиций, в том числе капитальных вложений, осуществленных участниками СЭЗ (ИЗ) на территории СЭЗ (ИЗ) в соответствии с договорами об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ (ИЗ) (план/факт); объем налогов, уплаченных участниками СЭЗ (ИЗ) в бюджеты всех уровней бюджетной системы РК (прогноз/факт)).

Итоговое значение каждого подкритерия для каждого участника определяется как средневзвешенное значение из трех показателей в процентном выражении.

3. Влияние деятельности СЭЗ (ИЗ) на социально-экономическое развитие региона (области, города республиканского значения, столицы), на территории которого они созданы, оценивается путем определения доли территории с преференциальным режимом в общих показателях соответствующей административно-территориальной единицы по 3 показателям следующим образом.

а) Определяется отношение количества рабочих мест, созданных участниками СЭЗ и ИЗ на территории СЭЗ и ИЗ (прогноз/факт) (временные рабочие места/постоянные рабочие места) к численности трудоспособного населения административно-территориальной единицы (области, городов республиканского значения, столицы), на территории которых созданы СЭЗ и ИЗ (для расчета используются значения показателей по состоянию на 31 декабря соответствующего года оценки).

Итоговое значение показателя может выражаться в процентах и рассчитывается по формуле 2:

$$h (\%) = \frac{P 1}{P 2} \times 100\%, \quad (2)$$

где:

$h (\%)$ - отношение количества рабочих мест, созданных участниками СЭЗ и ИЗ на территории СЭЗ и ИЗ (прогноз/факт) (временные рабочие места/постоянные рабочие места), к численности трудоспособного населения административно-территориальной единицы (области, городов республиканского значения, столицы), на территории которых созданы СЭЗ и ИЗ;

$P 1$ - количество рабочих мест, созданных участниками СЭЗ и ИЗ на территории СЭЗ и ИЗ (прогноз/факт) (временные рабочие места/постоянные рабочие места);

$P 2$ - показатель численности трудоспособного населения территориально-административной единицы (области, городов республиканского значения, столицы), на территории которых созданы СЭЗ и ИЗ;

б) Определяется отношение объема выручки от продажи товаров, работ, услуг за вычетом налога на добавленную стоимость, акцизов (в соответствии с отчетом о прибылях и убытках бухгалтерской отчетности участников, применяющих общую систему налогообложения) и (или) сумма доходов (в соответствии с налоговой декларацией по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, участников, применяющих упрощенную систему налогообложения), полученных участниками в результате реализации договоров об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ и ИЗ (прогноз/факт), к объему валового регионального продукта административно-территориальной единицы, на территории которого созданы СЭЗ и ИЗ (для расчета используются годовые значения показателей, итоговое значение показателя выражается в процентах), которое рассчитывается по формуле 3:

$$k (\%) = \frac{P3}{P4} \times 100\%, \quad (3)$$

где:

$k (\%)$ - отношение объема выручки от продажи товаров, работ, услуг за вычетом налога на добавленную стоимость, акцизов (в соответствии с отчетом о прибылях и убытках бухгалтерской отчетности участников, применяющих общую систему налогообложения) и (или) сумма доходов (в соответствии с налоговой декларацией по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, участников, применяющих упрощенную систему налогообложения), полученных участниками в результате реализации договоров об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ и ИЗ (прогноз/факт), к объему валового регионального продукта административно-территориальной единицы (области, городов республиканского значения, столицы), на территории которого созданы СЭЗ и ИЗ;

P3 - объем выручки от продажи товаров, работ, услуг за вычетом налога на добавленную стоимость, акцизов (в соответствии с отчетом о прибылях и убытках бухгалтерской отчетности участников, применяющих общую систему налогообложения) и (или) сумма доходов (в соответствии с налоговой декларацией по налогу, уплачиваемому в связи с применением упрощенной системы налогообложения, участников, применяющих упрощенную систему налогообложения), полученных участниками в результате реализации договоров об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ и ИЗ (прогноз/факт);

P4 - объем валового регионального продукта административно-территориальной единицы, на территории которого создана СЭЗ и ИЗ;

с) Определяется отношение объема налогов, уплаченных участниками СЭЗ и ИЗ в бюджеты всех уровней бюджетной системы Республики Казахстан (прогноз/факт), к объему налогов, уплаченных в бюджеты всех уровней бюджетной системы Республики Казахстан

налогоплательщиками, зарегистрированными на территории административно-территориальной единицы, где создана СЭЗ и ИЗ (итоговое значение показателя может выражаться в процентах), рассчитываемое по формуле 4:

$$k (\%) = \frac{P 5}{P 6} \times 100\% , \quad (4)$$

где:

$k (\%)$ - отношение объема налогов, уплаченных участниками специальных экономических и индустриальных зон в бюджеты всех уровней бюджетной системы Республики Казахстан (прогноз/факт), к объему налогов, уплаченных в бюджеты всех уровней бюджетной системы Республики Казахстан налогоплательщиками, зарегистрированными на территории административно-территориальной единицы, где созданы СЭЗ и ИЗ;

P5 - объем налогов, уплаченных участниками СЭЗ и ИЗ в бюджеты всех уровней бюджетной системы Республики Казахстан (прогноз/факт);

P6 - объем налогов, уплаченных в бюджеты всех уровней бюджетной системы Республики Казахстан налогоплательщиками, зарегистрированными на территории административно-территориальной единицы, где созданы СЭЗ и ИЗ.

Полученные указанным образом процентные оценки влияния специальных экономических зон и индустриальных зон на социально-экономическое развитие региона (область, район, город), на территории которого они созданы, согласно применяемой методике, переводятся в баллы, следующим образом:

5 баллов - при достижении плановых показателей свыше 90 процентов;

4 балла - при достижении плановых показателей на 71-90 процентов;

3 балла – при достижении плановых показателей на 51-70 процентов;

2 балла - при достижении плановых показателей на 36-50 процентов;

1 балл - при достижении плановых показателей ниже, чем на 35 процентов;

0 баллов - при отсутствии достижения плановых показателей.

В связи с вышеизложенным, необходимо отметить, что в российских методиках, оценивающих эффективность деятельности особых экономических зон и территорий опережающего развития, отсутствуют критерии, позволяющие оценивать их влияние на социально-экономическое развитие территорий, на которой они созданы. Вместе с тем, фактически Минэкономразвития России выполняет некоторую оценку соответствия деятельности ОЭЗ национальным целям развития, в частности, определяя направление влияния деятельности ОЭЗ на повышение роли малого и среднего предпринимательства в экономике, а также на повышение производительности труда.

4. Оценка по критерию «эффективность управления управляющей компании СЭЗ (ИЗ)» проводится с использованием 3 показателей следующим образом.

а) рассчитывается отношение показателя «количество участников СЭЗ и ИЗ, в том числе количество участников с участием иностранных инвесторов в составе акционеров (участников) и участников, реализующих договоры об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ и ИЗ с привлечением иностранных инвестиций (прогноз/факт)» к прогнозным и плановым показателям СЭЗ и ИЗ и отношение показателя «количество объектов инженерной инфраструктуры, построенных на территории СЭЗ и ИЗ и введенных в эксплуатацию (план/факт), и их проектная мощность» к прогнозным и плановым показателям СЭЗ и ИЗ;

б) определяется доля суммарной площади земельных участков, предоставленных в аренду и (или) находящихся в собственности участников СЭЗ и ИЗ, в общей площади СЭЗ и ИЗ, по формуле 5:

$$P \text{ показатель (\%)} = \frac{P \text{ факт (аренда, собственность)}}{P \text{ план (прогноз, выделено)}} \times 100\%, \quad (5)$$

где:

$R_{\text{показатель}} (\%)$ – степень исполнения показателя;

$R_{\text{факт}}$ (аренда, собственность) - фактическое значение выданных в аренду и (или) находящихся в собственности участников СЭЗ и ИЗ земельных участков;

$R_{\text{план}}$ (прогноз, выделено) - общая площадь земельных участков, расположенных на территории СЭЗ и ИЗ;

с) определяется доля введенных в эксплуатацию, созданных или создаваемых мощностей объектов инженерной инфраструктуры, в том числе объектов теплоснабжения, водоснабжения, энергоснабжения, газоснабжения, водоотведения, в количестве указанных объектов, заявленных и подтвержденных договорными обязательствами участников СЭЗ и ИЗ, по формуле 6:

$$R_{\text{показатель}} (\%) = \frac{R_{\text{факт}} (\text{ввод в эксплуатацию})}{R_{\text{план}} (\text{заявленная})} \times 100\%, \quad (6)$$

где:

$R_{\text{показатель}} (\%)$ - степень исполнения показателя;

$R_{\text{факт}}$ (ввод в эксплуатацию) - фактическое количество введенных в эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры;

$R_{\text{план}}$ (заявленная) - общее количество заявленных к введению в эксплуатацию объектов инфраструктуры.

Для оценки показателей эффективности деятельности управляющих компаний специальных экономических и/или индустриальных зон используется пятибалльная система:

5 баллов - при достижении плановых показателей свыше 90 процентов;

4 балла - при достижении плановых показателей на 71-90 процентов;

3 балла – при достижении плановых показателей на 51-70 процентов;

2 балла - при достижении плановых показателей на 36-50 процентов;

1 балл - при достижении плановых показателей ниже, чем на 35 процентов;

0 баллов - при отсутствии достижения плановых показателей.

Итоговое значение *сводного показателя эффективности деятельности специальных экономических и/или индустриальных зон* по фактическому достижению прогнозно-плановых показателей (критериев) специальной экономической и/или индустриальной зоны определяется как средневзвешенное. На основании полученного средневзвешенного значения производится оценка эффективности деятельности специальных экономических и/или индустриальных зон за отчетный период и за период с начала функционирования специальной экономической и/или индустриальной зоны с применением следующих баллов:

от 5 до 4 баллов – значение, отражающее эффективную деятельность специальных экономических и/или индустриальных зон;

от 4 до 3 баллов – значение, отражающее достаточно эффективную деятельность специальных экономических и/или индустриальных зон;

от 3 до 2 баллов – значение, отражающее условно-эффективную деятельность специальных экономических и/или индустриальных зон с необходимостью совершенствования по отдельным направлениям;

от 2 до 1 балла – значение, отражающее низкий уровень эффективности деятельности специальных экономических и/или индустриальных зон;

ниже 1 балла – значение, отражающее неэффективную деятельность специальных экономических и/или индустриальных зон.

По итогам проведенной оценки уполномоченным органом, осуществляющим государственное регулирование в сфере создания, функционирования и упразднения специальных экономических и индустриальных зон, ежегодно до 1 июля года, следующего за отчетным годом проведения оценки, размещается аналитическая информация о результатах деятельности специальных экономических и индустриальных зон на интернет-ресурсе уполномоченного органа.

В Казахстане регулярно проводится оценка эффективности как СЭЗ, так и ИЗ. Приказ Министра индустрии и инфраструктурного развития

Республики Казахстан от 12 августа 2019 года № 637 требует регулярной, раз в год, оценки СЭЗ и ИЗ. В Правительстве создана специальная рабочая группа для контроля эффективности СЭЗ (ИЗ), в которую вошли представители Счетного комитета, Агентства по стратегическому планированию и реформам, Международного финансового центра «Астана» и другие заинтересованные госорганы и организации. Президент Республики Казахстан Касым-Жомарт Токаев, отмечая низкую заполняемость СЭЗ (ИЗ) – примерно на 52%, предложил провести серьезный анализ каждой из зон, выработать новый механизм функционирования, неэффективные зоны закрыть.

7. Общие тенденции в формировании подходов к оценке влияния преференциальных режимов на достижение целей устойчивого развития

Что касается учета ЦУР при проведении оценки префрежимов, то следует отметить значительную дифференциацию по странам в восприятии этого аспекта аудита. По оценкам ЮНКТАД, в мире существует более 5000 разноформатных экономических зон, из которых более 90% находятся в развивающихся странах. Политика учета ЦУР в их деятельности в настоящее время только формируется.

Так, многие преференциальные режимы при своем старте часто преследовали стратегию привлечения инвестиций, основанную на низкой заработной плате и невысоких требованиях к условиям труда (ввиду низкой занятости и высокого уровня безработицы на принимающих территориях), *не соблюдали адекватные социальные и экологические стандарты*. Несмотря на то, что некоторые вновь созданные зоны идут вразрез с этой тенденцией, широкомасштабная адаптация ЦУР в префрежимы, помимо собственно раскрытия экономического потенциала, остаётся труднодостижимой. В то же время постепенно происходит *переход от узкого акцента деятельности СЭЗ на рентабельности к более широкой концепции устойчивого развития*.

В отсутствии реальных страновых моделей в настоящее время существует целевая модель специальной экономической зоны, разработанная

ЮНКТАД, которая представляет собой набор вариантов для адаптации префрежимов к Повестке дня на период до 2030 года, ключевой целью которых является мобилизация СЭЗ к работе на достижение ЦУР, недопущение сохранения их позиционирования в качестве привилегированных анклавов. С точки зрения формирования методики оценки влияния деятельности СЭЗ на достижение ЦУР в настоящее время продолжается поиск индикаторов, которые бы корректно отражали 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 (ESG); содействие инклюзивному росту за счет связей и внешних эффектов.*

Первыми страновыми моделями в попытках использовать концепцию ЦУР для преференциальных режимов являются Южная Корея и Китай. Для Южной Кореи речь идет о модернизации хорошо зарекомендовавших себя системы специальных экономических зон и индустриальных парков в направлении *«зеленых зон устойчивости»*, особенно в связи с повышенным вниманием иностранных инвесторов к ЦУР ООН и репутационному капиталу инвесторов.

В Китае продвижение ЦУР в повестку *развития ОЭЗ связано с климатическими целями развития Китая.* В рамках их «позеленения» национальным правительством предпринимаются усилия по созданию соответствующих политик финансовых субсидий и налоговых льгот. Продвижение стандартов мониторинга, оценки и индикаторов помогает участникам зон понимать намерения правительства, выполнять их, а власти сориентироваться – как лучше распределять субсидии и пересмотреть оценку прогресса ОЭЗ как часть национальной программы по созданию зеленой промышленности.

Общими проблемами в применении официальных подходов к оценке префрежимов, со стороны национальных органов исполнительной власти и высших органов аудита, являются *трудности расчета эффекта* от

функционирования преференциальных режимов, чтобы он был не только локальным, но и *макроэкономическим*; достижение через представленность набора показателей *сбалансированности интересов* всех участников инвестиционного процесса на территории префрежима; демонстрация через вариантыные расчеты возможностей *многовекторного* дальнейшего развития; востребованность для развития префрежима строго селективной и большой *подготовительной* работы, что достигается согласованием системы критериев оценки *на старте* программ; методические трудности оценки положительного влияния префрежимов на экономику страны в условиях, когда размеры и оборот участвующих предприятий еще не накопили *критической массы*.

8. Сводные выводы по анализу отечественных и зарубежных научно-методических подходов к оценке эффективности механизма преференциальных режимов

Оценка эффективности механизма преференциальных режимов, в том числе на основе системы критериев и показателей их влияния на социально-экономическое развитие стран и регионов, на достижение целей устойчивого развития, на стимулирование внешнеторговой деятельности, безусловно, должна рассматриваться в качестве ключевого слагаемого соответствующей управленческой практики, что предполагает регулярный характер проведения мониторинга их использования, обеспечивающего информационную базу для оценки эффективности, а также для принятия организационных решений по сохранению/изменению/упразднению тех или иных видов преференциальных режимов, либо по подтверждению/уточнению/отмене соответствующего статуса для конкретных территорий с преференциальным режимом.

Анализ зарубежных подходов показывает, что официальные оценки¹⁷ эффективности преференциальных режимов проводятся *государственными*

¹⁷ Помимо официальных оценок, выполняются также научно-исследовательские работы по оценке эффективности различных преференциальных режимов (инициативные работы отдельных ученых, исследования по заказу органов исполнительной власти).

органами исполнительной власти и высшими органами аудита. Следует отметить, что оценки, как правило, разнятся: органы власти национального уровня указывают на достижение запланированных показателей, тогда как высшие органы аудита отмечают формальность и зачастую неполноту проводимых оценок.

Оценки эффективности проводятся на разных уровнях агрегации и детализации – оценивается влияние существующих режимов на параметры социально-экономического развития страны, региона, муниципалитета, города. Как правило, применяются оценки по каждой отдельной СЭЗ, иногда проводится оценка влияния всей совокупности СЭЗ, расположенных на одной территории, на уровень ее развития. Оценка в большинстве случаев проводится по критериям, отражающим эффективность функционирования СЭЗ (по числу привлеченных резидентов, площади сданных в аренду помещений и земель, объему привлеченных инвестиций), реже оценивается эффективность деятельности участников СЭЗ. Оценка влияния деятельности СЭЗ на социально-экономическое развитие страны, региона (муниципалитета), на территории которого они созданы, как и оценка эффективности управления управляющей компанией СЭЗ проводится в единичных случаях.

Общими проблемами в применении официальных подходов к оценке преференциальных режимов со стороны национальных органов исполнительной власти и высших органов аудита являются:

- *трудности построения методик, которая бы позволяла проводить оценку эффекта от функционирования преференциальных режимов не только на локальном, но и на макроэкономическом уровне;*
- *методические трудности оценки влияния преференциальных режимов на экономику страны в условиях, когда размеры и оборот участвующих предприятий еще не накопили критической массы;*

- достижение через представленность набора показателей *сбалансированности интересов* всех участников инвестиционного процесса на территории префрежима.

Наиболее показательными примерами отчетных аудиторских мероприятий, программы проведения которых можно рассматривать как утвержденные методики, являются оценки эффективности специальных экономических зон *Польши, промышленных зон Чехии, экономических зон Республики Корея (оценка проводится при участии Корейского института развития), предпринимательских зон Великобритании, а также преференциальных режимов Индии, Литвы, Латвии, Испании*. Практически все работы отмечают, что несмотря на политику правительства по поддержке преференциальных режимов, количественный рост показателей (используемой земли, занятости, региональных эффектов) остается на недостаточном уровне.

Так, для Республики Корея характерно рассмотрение вопросов, связанных с оценкой *эффективности политики в отношении особых экономических зон с целью привлечения иностранных инвестиций*. В основе оценки воздействия лежит сравнение эффективности бизнеса отечественных фирм и компаний с иностранным капиталом. Предполагается, что лучшие стимулы для иностранных инвестирующих компаний перед отечественными будут оправданы только тогда, когда положительные внешние эффекты с участием иностранного капитала на корейскую экономику будут больше, чем у корейских фирм. Одними из главных показателей результативности является «заполняемость» зон и общий уровень занятости.

Индийский высший орган аудита в части оценки преференциальных режимов указывает, что для развития экономических зон крайне важно установление измеримых показателей эффективности - в соответствии с целями и функциями, для достижения реальных социально-экономических эффектов для граждан и государства. Важно отметить, что политика и процедуры развития ОЭЗ не были направлены на вовлечение всех индийских

штатов. *Сложившаяся система без надлежащих показателей и корректирующих или сдерживающих действий приводила к смене пользования земельных участков (преимущественно в коммерческих целях).*

Особенностью оценки эффективности испанской зоны «Кадис» является сравнение потерь и доходов порта, роста выручки управляющего консорциума, измерение и противодействие увеличению эксплуатационных расходов.

Система критериев оценки префрежимов в Литве позволяет сформулировать рекомендации правительству страны обеспечить сбалансированное развитие и расширение соответствующих экономических зон, *принять четкие критерии эффективного использования* государственных средств, другие индикаторы, в которых государство продолжит инвестировать в развитие определенной инфраструктуры. Важными составляющими такой системы также являются сведения об определении границ территорий всех префрежимов по единому принципу, принятие мер, чтобы управляющие компании сдавали в аренду всю территорию зоны в порядке, установленном законодательством, инициация внесения изменений в правовые акты с целью установить в соглашениях с управляющими компаниями экономических зон ответственность за развитие, содержание и финансирование инфраструктуры. В Литве пока не сложилось традиции публиковать обобщенные результаты деятельности функционирующих в стране префрежимов.

Чешская система аудита промышленных зон настроена на проверку создания и функционирование системы оценки преимуществ их государственной поддержки и поддержки деловой недвижимости и инфраструктуры, предоставляемой за счет средств Европейского Союза. Аудит сосредотачивается, в частности, на том, приносит ли поддержка ожидаемые выгоды и есть ли очевидная оценка этих выгод. В Чехии состоялось несколько раундов оценки сформированной системы: проводились аудиты за 2004-2009 гг., в 2016 г. Ни ответственное министерство, ни корпорация «CzechInvest» не создали *убедительной и всеобъемлющей системы для оценки эффективности*

этой поддержки в течение всего периода (с конца 1990-х гг.). Для определения эффектов поддержки эти ведомства использовали расчет, в котором они не принимали во внимание некоторые значительные доходы и расходы государства, работали с неполными данными. За редким исключением, промышленные зоны были заняты инвесторами, но фактические выгоды для государственного бюджета и регионального развития практически не отслеживаются. Установленная система предоставления информации и оценки поддержки не позволяла получить полные, актуальные и поддающиеся проверке данные, необходимые для оценки. С другой стороны, министерство и управляющая компания практически отказывались от обязанности предоставлять инвесторам информацию о созданных рабочих местах и объемах инвестиций.

Достаточно резко в своих исследованиях по отношению к специальным экономическим зонам (СЭЗ) высказывается Высшая контрольная палата Польши (ВКП). Согласно её исследованиям зоны *не достигли целей*, поставленных государством. После подготовки отчета по СЭЗ аудиторы обратились к министру, ответственному за СЭЗ, с требованиями обеспечить согласованную систему оценки воздействия деятельности зон на основе адекватных, измеримых и проверяемых показателей достижения целей и задач, а также обеспечить согласованную систему корпоративного управления в компаниях, управляющих СЭЗ. ВКП показала, что ни одна из зон не достигла поставленной цели полного развития территории СЭЗ, а оставшиеся цели, изложенные в планах развития, они реализовали в ограниченной степени. Средства государственной помощи не направлялись предпринимателям, работающим в отраслях экономики, поддерживающих инновации и конкурентоспособность. Компании, управляющие СЭЗ, ошибочно приняли как единственные меры эффективности своей деятельности увеличение площади зоны, количества рабочих мест, суммы инвестиционных затрат, понесенных предпринимателями, и количества новых разрешений на деятельность. В результате оказывалось, что в составе СЭЗ были включены

участки, непривлекательные для инвесторов и непригодные для хозяйственной деятельности. При выдаче разрешений не вводились критерии, обеспечивающие достижение поставленных целей. По оценке ВКП, в СЭЗ не были созданы механизмы для продвижения проектов, отвечающих поставленным целям. Несмотря на то, что компании *создавали или поддерживали кластеры, они не выполнили поставленные перед ними задачи*. Проекты, способствующие разработке новых технологических и технических решений, а также повышению конкурентоспособности производимой продукции и оказываемых услуг, получали недостаточную поддержку. Компании, управляющие зонами, не обеспечили надлежащим образом территории зон необходимой технической и логистической инфраструктурой, что означало, что предприниматели проявляли меньший интерес к данной территории, что приводило к ее неиспользованию для экономической деятельности.

Как показал проведенный анализ, на сегодняшний день, несмотря на широкое распространение использования преференциальных режимов во всем мире, лишь немногие страны проводят систематическую оценку их эффективности (в частности, оценку эффективности деятельности СЭЗ). Что касается *использования результатов оценки эффективности СЭЗ для совершенствования их деятельности, то такого рода механизмы вообще представляют собой уникальные страновые практики*.

Специальный механизм для обоснования управленческих решений в отношении территорий с преференциальными режимами, которые не обеспечивают достижения запланированных при создании целей, не выходят на ожидаемый уровень производительности, применяется, в частности, в КНР, где разработана разветвленная многокритериальная система оценки для определенных типов СЭЗ, на основе которой составляется рейтинг существующих СЭЗ, а аутсайдерам указанного рейтинга рекомендуется коренным образом изменить сложившуюся ситуацию в течение ограниченного периода времени под угрозой потери статуса территории с преференциальным

режимом.¹⁸ Так, в рамках многокритериальной оценки Зон развития высоких технологий, применяемой Министерством науки и технологий КНР с 2013 года, используется 40 индикаторов, объединенных в 4 категории, в числе которых: новое знание и технологические инновации, модернизация промышленности и потенциал структурной оптимизации, интернационализация и участие в глобальной конкуренции; потенциал устойчивого развития (доля сотрудников с магистерскими и докторскими степенями, темпы роста числа компаний или налоговых поступлений, объем новых инвестиций, потребление энергии и т.д.). С 2016 года при проведении ежегодной оценки Зон экономического и технологического развития Министерством торговли КНР учитываются 5 основных направлений: промышленный потенциал; технологические инновации; региональная интеграция; охрана окружающей среды; административная эффективность. Для проведения оценки используется 53 индикатора, в числе которых вполне традиционные показатели (объем промышленного производства, объем продаж, производительность труда, ВВП, расходы на НИОКР, привлечение ПИИ, внешнеторговый оборот, число зарегистрированных компаний), а также показатели, отражающие приверженность ценностям устойчивого развития - число учреждений профессионального образования, потребление энергии и воды, выбросы диоксида серы, оксидов азота и аммиачного азота, доля перерабатываемых отходов. Показателем административной эффективности выступает, например, наличие электронной системы "одного окна" для содействия инвесторам. По результатам оценки публикуется список 30 лучших зон по совокупности критериев, а также определяются по 10 лидеров по категориям промышленного потенциала, технологических инноваций, ПИИ и внешней торговли. Аутсайдеры сводного рейтинга, занимающие последние 5 мест в течение двух лет подряд, теряют статус СЭЗ.

¹⁸ WIR18. UNCTAD (2019). World Investment Report 2019: Special Economic Zones. New York and Geneva: United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf, p.193.

В то время, как в России для каждого типа особых экономических зон (особая экономическая зона, территория опережающего развития, территория опережающего социально-экономического развития) разработаны свои методики оценки эффективности¹⁹, в Республике Казахстан все свободные экономические зоны независимо от типа (специальная (СЭЗ) или индустриальная зона (ИЗ)) с 2019 года оцениваются по единой «Методике оценки эффективности деятельности специальных экономических и индустриальных зон», утвержденной Министром индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан Приказом от 12 августа 2019 года № 637 в соответствии с подпунктом 19) статьи 11 Закона Республики Казахстан от 3 апреля 2019 года № 242-VI «О специальных экономических и индустриальных зонах»²⁰ Ежегодная оценка проводится по четырем критериям: эффективность функционирования СЭЗ (ИЗ); эффективность деятельности участников СЭЗ (ИЗ); влияние деятельности СЭЗ (ИЗ) на социально-экономическое развитие региона (области, города республиканского значения, столицы), на территории которого они созданы; эффективность управления управляющей компании СЭЗ (ИЗ). При этом, *влияние деятельности СЭЗ (ИЗ) на социально-экономическое развитие региона (области, города республиканского значения, столицы), на территории которого они созданы, оценивается путем определения доли территории с преференциальным режимом в общих показателях соответствующей административно-территориальной единицы по 3 индикаторам: количество рабочих мест (временные рабочие места/постоянные рабочие места), созданных участниками СЭЗ (ИЗ) (прогноз/факт) по отношению к численности трудоспособного населения*

¹⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года N 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» <http://government.ru/docs/23797/>
Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240 «Об утверждении методики оценки эффективности мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) <https://rulings.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-RF-ot-23.09.2019-N-1240/>

²⁰ <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1900019248>

административно-территориальной единицы, на территории которых они созданы; объем выручки от продажи товаров, работ, услуг (за вычетом НДС, акцизов) и (или) суммы доходов, полученных участниками в результате реализации договоров об осуществлении деятельности в качестве участника СЭЗ (ИЗ) (прогноз/факт), к объему валового регионального продукта административно-территориальной единицы; объем налогов, уплаченных участниками СЭЗ (ИЗ) в бюджеты всех уровней (прогноз/факт), к объему налогов, уплаченных в бюджеты всех уровней налогоплательщиками, зарегистрированными на территории административно-территориальной единицы. Итоговое значение *сводного показателя эффективности деятельности* СЭЗ (ИЗ) по фактическому достижению прогнозно-плановых показателей (критериев) СЭЗ (ИЗ) в методике определяется как средневзвешенное перечисленных критериев, на основании которого производится балльная оценка эффективности деятельности зон за отчетный период и за период с начала функционирования. Президент Республики Казахстан, низкую заполняемость СЭЗ (ИЗ) – примерно на 52%, предложил провести серьезный анализ каждой из зон, выработать новый механизм функционирования, неэффективные зоны закрыть²¹.

Учет целей устойчивого развития (ЦУР) при проведении оценки префрежимов

Следует отметить значительную дифференциацию по странам в восприятии этого аспекта аудита. По оценкам ЮНКТАД²², в мире существует более 5000 разноформатных экономических зон, из которых более 90% находятся в развивающихся странах. Политика учета ЦУР в их деятельности продолжает формироваться.

Многие преференциальные режимы при своем старте часто преследовали стратегию привлечения инвестиций, основанную на низкой

²¹ <https://liter.kz/sez-v-kazahstane-zapolneny-lish-na-polovinu-tokaev/>

²² WIR18. UNCTAD (2019). World Investment Report 2019: Special Economic Zones. New York and Geneva: United Nations. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf, p.128.

заработной плате и невысоких требованиях к условиям труда (ввиду низкой занятости и высокого уровня безработицы на принимающих территориях), *не соблюдали адекватные социальные и экологические стандарты*. Несмотря на то, что некоторые вновь созданные зоны идут вразрез с этой тенденцией, широкомасштабная адаптация ЦУР в префрежимы, помимо собственно раскрытия экономического потенциала, остаётся труднодостижимой. В то же время постепенно происходит *переход от узкого акцента деятельности СЭЗ на рентабельности к более широкой концепции устойчивого развития*.

В отсутствии реальных страновых моделей, реальной страновой практики в настоящее время существует целевая модель специальной экономической зоны, разработанная ЮНКТАД, которая представляет собой набор вариантов для адаптации префрежимов к Повестке дня в области устойчивого развития на период до 2030 года²³, ключевой целью которых является мобилизация СЭЗ к работе на достижение ЦУР, недопущение сохранения их позиционирования в качестве привилегированных анклавов.

С точки зрения формирования методики оценки влияния деятельности СЭЗ на достижение ЦУР продолжается поиск индикаторов, которые бы корректно отражали 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 (ESG); содействие инклюзивному росту за счет связей и внешних эффектов*.

Первыми примерами создания страновых моделей в попытках использовать концепцию ЦУР для преференциальных режимов являются Южная Корея и Китай. Для Южной Кореи речь идет о модернизации хорошо зарекомендовавших себя систем специальных экономических зон и индустриальных парков в направлении *«зеленых зон устойчивости»*, особенно в связи с повышенным вниманием иностранных инвесторов к ЦУР ООН и

²³ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/>

репутационному капиталу инвесторов. В Китае продвижение ЦУР в повестку развития ОЭЗ связано с климатическими целями развития Китая. В рамках их «позеленения» национальным правительством предпринимаются усилия по созданию соответствующих политик финансовых субсидий и налоговых льгот. Продвижение стандартов мониторинга, оценки и индикаторов помогает участникам зон понимать намерения правительства, выполнять их, а власти сориентироваться – как лучше распределять субсидии и пересмотреть оценку прогресса ОЭЗ как часть национальной программы по созданию зеленой промышленности.