



2022

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



Дмитрий Зайцев

аудитор Счетной палаты
Российской Федерации

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 преференциальных режимов и отдельными социально-экономическими показателями. На уровне предприятий – резидентов преференциальных режимов 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 преференциальных режимов и показателями развития международной торговли, привлечения иностранных инвестиций, трансферта технологий и высококвалифицированной рабочей силы.

Преференциальные режимы не встроены в полной мере в систему стратегического планирования Российской Федерации. В документах стратегического планирования не определены ожидаемые целевые эффекты функционирования преференциальных режимов. Не обеспечена взаимосвязь целей функционирования преференциальных режимов 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 преференциальных режимов, фактически могут влиять на развитие всей территории субъекта Российской Федерации, на которой установлены несколько видов преференциальных режимов, что затрудняет анализ и оценку эффективности функционирования отдельных видов преференциальных режимов.

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

В процессе создания и функционирования преференциальных режимов 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 не востребоваемости 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 префрежимов, 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;
- б) 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.

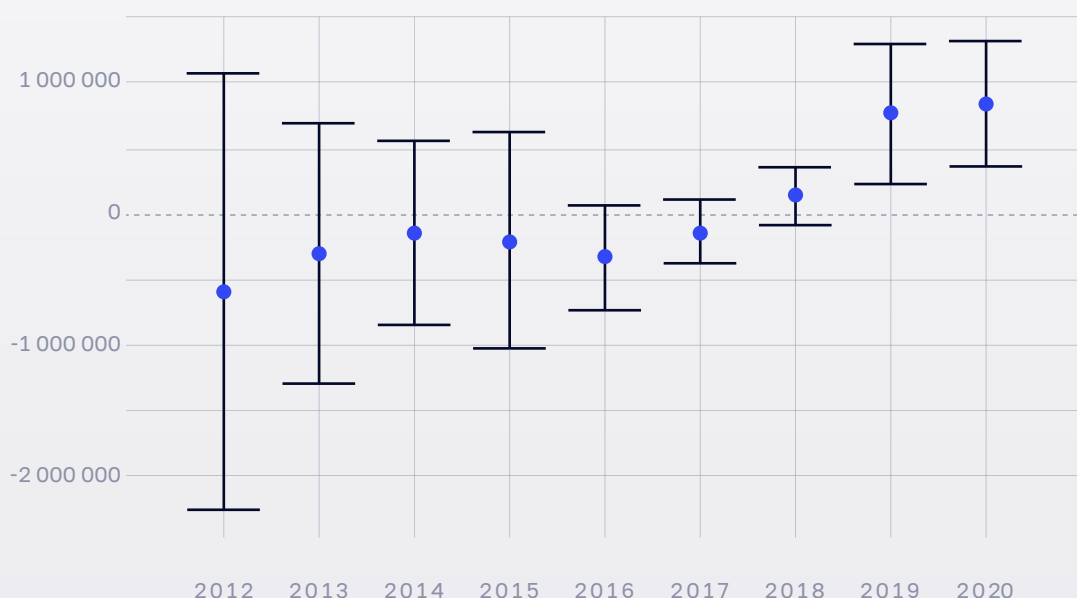
Оценка результативности действия префрежимов на уровне организаций показала следующее.

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

Выручка от продаж, тыс. руб.



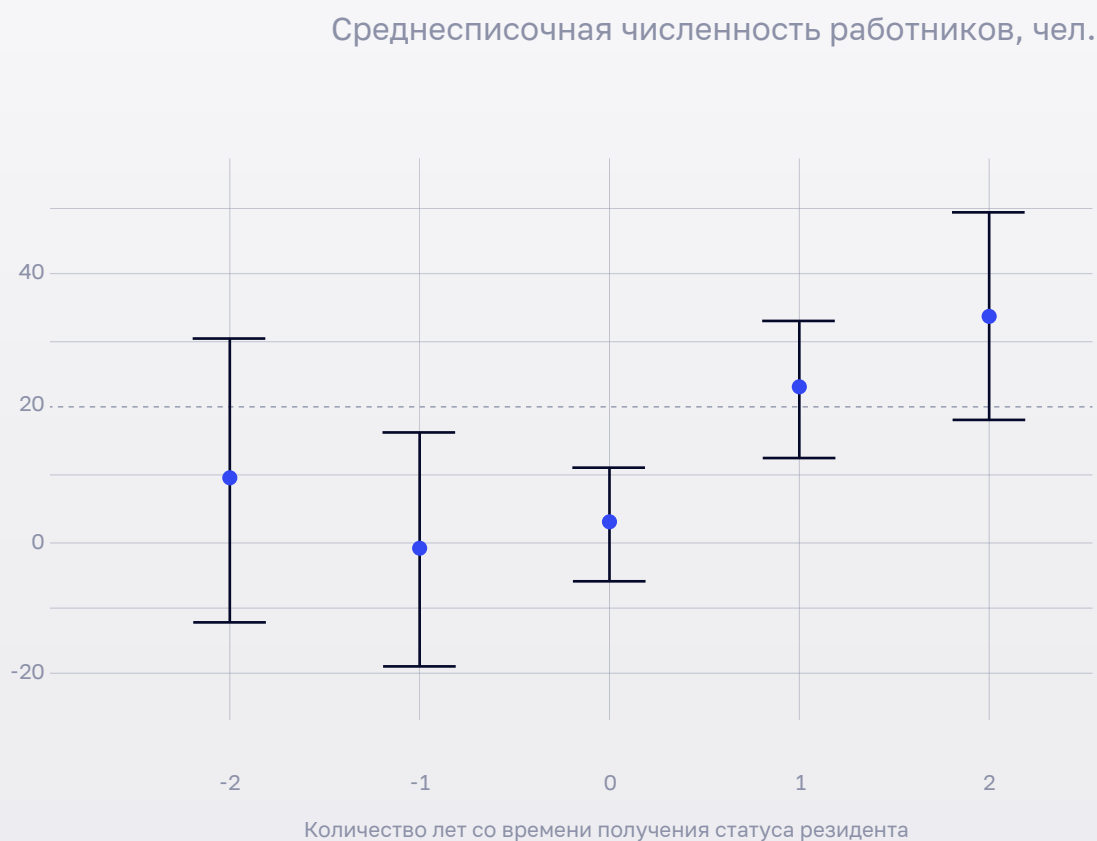
8. Здесь и далее приведена квадратичная ошибка оценки.

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



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

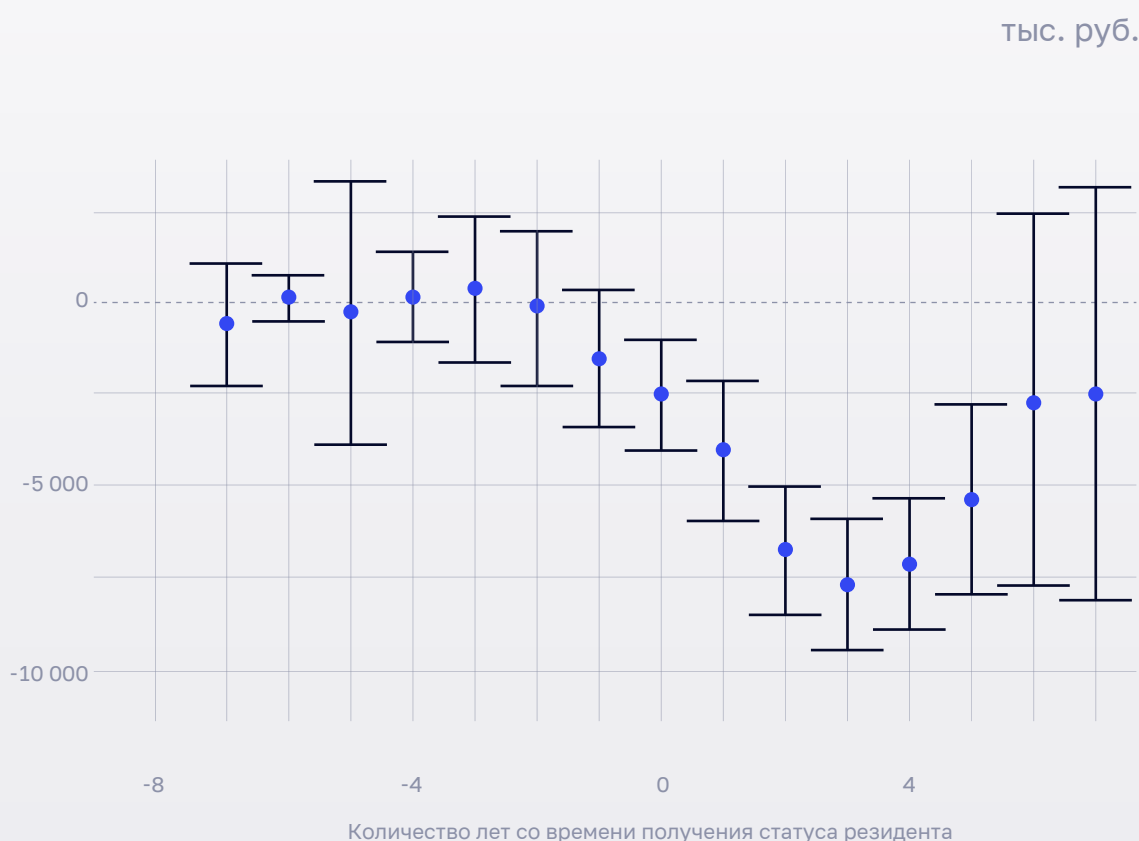


Таблица 4. Эффекты на уровне организаций – резидентов режимов ОЭЗ и ТОСЭР

	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 префрежимов 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.

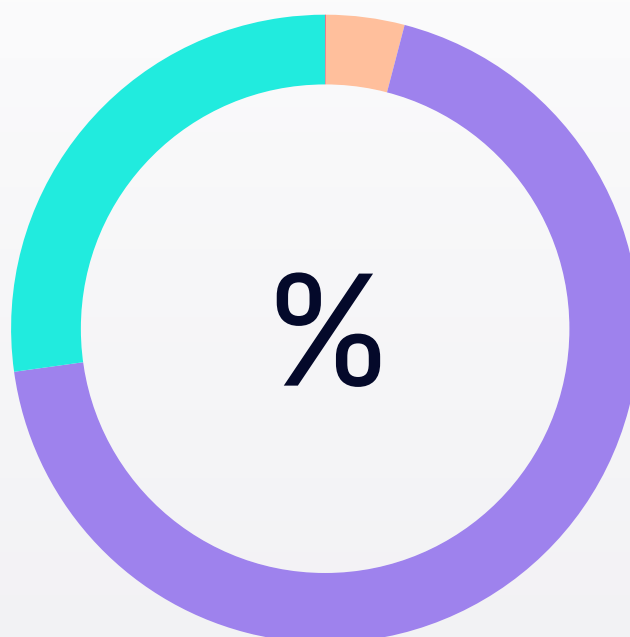
Закон о СПВ предусматривает право Правительства Российской Федерации утвердить особенности допуска лиц, получивших медицинское образование в иностранных государствах, к осуществлению медицинской деятельности на территории СПВ (часть 2 статьи 17), а также установить особенности лицензирования образовательной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

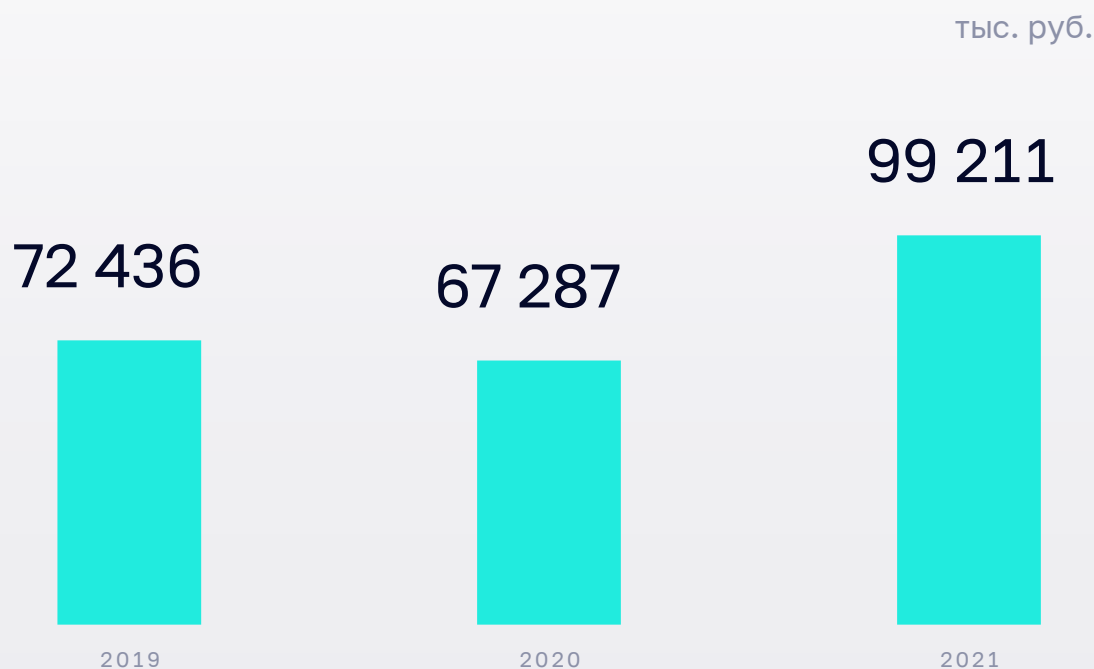
13. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 316 (ред. от 02.09.2021).

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 невостребованности 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 префрежимов, 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 префрежимы 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 префрежимов 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 префрежима 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.

