



2022

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка влияния деятельности институтов развития Дальнего Востока и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития и свободного порта Владивосток на достижение целей ускоренного социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа»



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основные цели мероприятия

Оценить деятельность институтов развития Дальнего Востока (далее – институты развития) и функционирование территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР) и свободного порта Владивосток (далее – СПВ) в увязке с достижением целей ускоренного социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО).

Ключевые результаты мероприятия

Для формирования благоприятных условий работы частных инвесторов в ДФО созданы институты развития, в том числе акционерное общество «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» (далее – Корпорация) и акционерное общество «ВЭБ.ДВ» (далее – ВЭБ.ДВ). С ноября 2020 года Правительством Российской Федерации во исполнение поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина¹ проводятся мероприятия по реформированию институтов развития с целью стимулирования инвестиций с большими социально-экономическими эффектами.

Стратегические цели (показатели) деятельности институтов развития не определены в государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (далее – госпрограмма ДФО)².

Институтами развития стратегии и программы развития на долгосрочный период не реализуются, вследствие чего ключевые показатели эффективности (далее – КПЭ) институтов развития применяются при отсутствии взаимоувязки со стратегиями и программами их развития на долгосрочный период. В настоящее время КПЭ институтов развития определены только на 2021 год, при этом при их формировании не произведена декомпозиция показателей национальных целей развития Российской Федерации и Дальнего Востока.

Реализация заключенных с Корпорацией соглашений резидентов ТОР и СПВ, создание инфраструктуры на ТОР, а также деятельность ВЭБ.ДВ по льготному финансированию инвестиционных проектов в ДФО и поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства (далее – МСП) способствуют ускоренному социально-экономическому развитию ДФО.

-
1. Поручение Президента Российской Федерации от 6 ноября 2020 г. № Пр-1824.
 2. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308.

Тем не менее выявлен ряд проблем в работе институтов развития с резидентами ТОР и СПВ и с инвесторами ДФО:

- не сформирована политика привлечения инвесторов (резидентов) в режимы ТОР и СПВ;
- задача обеспечения потребностей резидентов ТОР в объектах инфраструктуры и ее финансовое обеспечение решается Корпорацией после получения инвестором статуса резидента, а не в опережающем порядке;
- сохраняются низкие доступность и востребованность программ финансовой поддержки резидентов ТОР и СПВ, а средства федерального бюджета на поддержку дальневосточных инвесторов используются со значительной временной задержкой.

В части функционирования режимов ТОР и СПВ установлено следующее.

В госпрограмме ДФО не выделены стратегические цели применения преференциальных режимов ТОР и СПВ в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Выявлены недостатки перспективного планирования ТОР и СПВ:

- отсутствует единый подход к разработке перспективных планов развития ТОР (далее – ППР ТОР);
- разработка ППР ТОР в полном объеме не завершена, большинство действующих ППР ТОР не корректировались с даты их утверждения, а установленные в них показатели эффективности не выполняются;
- ППР ТОР не определяют ни целевую специализацию ТОР, ни соответствующую ей структуру резидентов;
- обусловленные режимом СПВ налоговые расходы не увязаны с планируемыми показателями развития СПВ в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Отсутствие четкой системы целеполагания ТОР и СПВ не позволяет индивидуализировать для них КПЭ и соответствующие налоговые и неналоговые меры государственной поддержки. Это снижает обоснованность, гибкость и эффективность данных инструментов.

Показатели развития ТОР с промышленным профилем свидетельствуют о недостаточной экономической эффективности использования площади ТОР.

Выявлены недостатки методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) (далее – методика мониторинга показателей эффективности ТОР)³, которые не позволяют объективно оценивать ход развития ТОР.

3. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240.

Законодательством Российской Федерации о ТОР и о СПВ не определены условия досрочного прекращения существования ТОР и СПВ, обусловленные неэффективностью их функционирования, что создает риски использования бюджетных средств и налоговых расходов Российской Федерации на поддержку функционирования неэффективных ТОР или СПВ.

Решения о распространении ТОР почти во всех регионах ДФО не учитывали значительную межрегиональную дифференциацию между субъектами Российской Федерации. Уровень социально-экономического развития муниципальных образований, в которых в настоящее время существуют режимы ТОР и (или) СПВ, в начале исследуемого периода (до их создания) был существенно различным. Так, режим ТОР создавался как в территориях с низким, так и сравнительно развитым уровнем социально-экономического развития.

Наиболее значимые выводы

Стратегические цели (показатели) деятельности институтов развития не определены в госпрограмме ДФО. Корпоративные документы стратегического планирования в деятельности институтов развития не реализуются. КПЭ институтов развития имеют краткосрочный характер и применяются при отсутствии взаимосвязки с национальными целями развития Российской Федерации и Дальнего Востока и при отсутствии корпоративных документов стратегического планирования.

Результаты деятельности институтов развития способствуют ускоренному социально-экономическому развитию ДФО. Однако в деятельности институтов развития выявлен ряд проблем, ограничивающих эффективность реализации функций в установленной сфере деятельности.

Стратегические цели (показатели) применения режимов ТОР и СПВ в соответствующем субъекте Российской Федерации для каждой ТОР и СПВ в отдельности не определены, что негативно влияет на возможности обоснования эффективности налоговых и неналоговых мер государственной поддержки с учетом необходимости достижения ускоренного социально-экономического развития ДФО.

Большинство созданных ТОР и СПВ прошли начальный этап развития (5–6 лет) и стали вносить вклад в социально-экономическое развитие ДФО.

Однако методика мониторинга показателей эффективности ТОР требуют совершенствования, а для СПВ критерии оценки эффективности Правительством Российской Федерации пока не установлены.

Требуются дифференцированные подходы к определению роли ТОР в зависимости от специализации субъектов Российской Федерации и имеющихся факторов, существенно сдерживающих социально-экономическое развитие.

Муниципальные образования с ТОР в среднем развивались быстрее,

чем иные муниципальные образования без указанного режима, а режим СПВ пока не дает положительных эффектов для социально-экономического развития муниципальных образований.

Полный текст выводов приводится в соответствующем разделе отчета.

Основные предложения (рекомендации)

На основе проведенного экспертно-аналитического мероприятия Счетной палатой Российской Федерации сформирован ряд предложений (рекомендаций) Правительству Российской Федерации, в соответствии с которыми предлагается (рекомендуется) поручить Минвостокразвития России рассмотреть, в том числе следующие вопросы:

- 1) о принятии мер по совершенствованию планирования деятельности Корпорации и выработке согласованной политики привлечения инвесторов (резидентов) на ТОР и в СПВ между участниками достижения целей ускоренного социально-экономического развития ДФО;
- 2) о совершенствовании стратегического планирования развития ТОР и СПВ, а также о повышении обоснованности решений о границах ТОР с преимущественно промышленным профилем;
- 3) о совершенствовании мониторинга показателей эффективности ТОР и установления в законодательстве Российской Федерации требований о проведении оценки эффективности функционирования СПВ и ее периодичности;
- 4) о внесении в законодательство Российской Федерации изменений в части дополнения оснований прекращения существования режимов ТОР и СПВ в связи с неэффективностью их функционирования;
- 5) о выработке дифференцированных подходов к определению роли ТОР в субъектах Российской Федерации, входящих в состав ДФО, в зависимости от их специализации и имеющихся факторов, существенно сдерживающих социально-экономическое развитие.

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

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 4.13.0.4 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2022 год.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Законодательное регулирование в сфере деятельности институтов развития и функционирования ТОР и СПВ, направленное на достижение целей ускоренного развития ДФО;
- деятельность институтов развития и функционирование ТОР и СПВ, направленные на достижение целей ускоренного развития ДФО;
- порядок формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета и применения стимулирующих налоговых расходов, связанных с деятельностью институтов развития и функционированием ТОР и СПВ.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценить влияние деятельности институтов развития на достижение целей ускоренного социально-экономического развития ДФО.

3.2. Цель 2. Оценить планируемое влияние функционирования ТОР и СПВ на достижение целей ускоренного социально-экономического развития ДФО.

Критерии аудита (оценки):

- 1) стратегические цели институтов развития и характеризующие их ключевые показатели эффективности позволяют в установленной сфере осуществления функций институтов развития достигать цели (показатели) ускоренного социально-экономического развития ДФО, обеспечивая при этом удовлетворение потребностей выгодоприобретателей (вид критерия – критерий релевантности (актуальности));
- 2) стратегические цели институтов развития и характеризующие их ключевые показатели эффективности имеют высокую степень обоснованности, в том числе в части долгосрочного финансового обеспечения, являясь основными инструментами управления эффективностью деятельности институтов развития (вид критерия – критерий обоснованности (доказательности));
- 3) стратегические цели институтов развития и характеризующие их ключевые показатели эффективности имеют высокую степень согласованности с ключевыми показателями эффективности иных участников достижения целей (показателей) ускоренного социально-экономического развития ДФО (вид критерия – критерий согласованности);

- 4) полученные накопленным итогом результаты деятельности институтов развития, наличие логики их достижения при результативном использовании средств, источником образования которых являются средства федерального бюджета, а также комплексном понимании рисков и ограничений, привели (приведут) к значимым изменениям в динамике показателей социально-экономического развития ДФО (в сфере осуществления функций институтов развития) и наиболее полному удовлетворению потребностей выгодоприобретателей (вид критерия – критерий стратегической результативности);
- 5) системность и последовательность мероприятий уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации ДФО и иных участников обеспечивают при соблюдении принципов открытости и ответственности за результат достижение установленных целей реформирования институтов развития (вид критерия – критерий состоятельности стимулов);
- 6) прогнозируемые экономические и социальные эффекты функционирования ТОР и СПВ удовлетворяют условиям достижения ускорения социально-экономического развития территорий, удовлетворения хозяйствующих субъектов в получении благоприятных условий для инвестиций, населения – в создании комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности и повышения уровня жизни населения (вид критерия – критерий релевантности (актуальности));
- 7) при подготовке решений о создании особых правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности в ДФО были обоснованно рассчитаны ожидаемые параметры экономических и социальных эффектов, имеющие в основе объективные предположения, подкрепленные надежными источниками данных и полученными результатами их анализа, а также адекватно оценены ограничения и риски реализации «новой модели опережающего развития Дальнего Востока» начиная с 2014 года (вид критерия – критерий обоснованности (доказательности));
- 8) прогнозируемые экономические и социальные эффекты функционирования ТОР и СПВ в рамках реализации «новой модели опережающего развития Дальнего Востока» начиная с 2014 года согласуются с фактическим ходом реализации государственной политики по достижению целей (показателей) ускоренного социально-экономического развития ДФО (вид критерия – критерий согласованности);
- 9) существующие условия функционирования ТОР и СПВ необходимы и достаточны для обеспечения конкурентоспособности указанных правовых режимов и позволяют достигать целей ускоренного социально-экономического развития ДФО (вид критерия – критерий стратегической результативности);
- 10) в рамках функционирования ТОР и СПВ заложена система стимулов, сбалансированная с условиями достижения целей ускоренного социально-экономического развития ДФО, обеспечивающая в перспективе результативное использование расходов федерального бюджета и стимулирующих налоговых расходов (вид критерия – критерий состоятельности стимулов).

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (г. Москва) (далее – Минвостокразвития России).
- Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва) (далее – Минэкономразвития России).
- Министерство финансов Российской Федерации (г. Москва) (далее – Минфин России).
- Правительство Республики Саха (Якутия) (Республика Саха (Якутия), г. Якутск).
- Правительство Камчатского края (Камчатский край, г. Петропавловск-Камчатский).
- Правительство Приморского края (Приморский край, г. Владивосток).
- Правительство Хабаровского края (Хабаровский край, г. Хабаровск).
- Правительство Амурской области (Амурская область, г. Благовещенск).
- Правительство Магаданской области (Магаданская область, г. Магадан).
- Правительство Сахалинской области (Сахалинская область, г. Южно-Сахалинск).
- Правительство Еврейской автономной области (Еврейская автономная область, г. Биробиджан).
- Правительство Чукотского автономного округа (Чукотский автономный округ, г. Анадырь).
- Правительство Забайкальского края (Забайкальский край, г. Чита).
- Правительство Республики Бурятия (Республика Бурятия, г. Улан-Удэ).
- Акционерное общество «ВЭБ.ДВ» (г. Москва).
- Акционерное общество «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» (г. Москва).

5. Исследуемый период

2015–2020 годы и истекший период 2021 года.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 1 февраля 2021 года по 31 января 2022 года.

7. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

В целях повышения эффективности мер, направленных на ускоренное социально-экономическое развитие ДФО, Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации приняты решения по ключевым вопросам макрорегионального стратегического планирования, в том числе определены средние и долгосрочные цели социально-экономического развития Дальнего Востока⁴, утверждена Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года⁵, выделены особенности реализации национальных целей развития Российской Федерации на Дальнем Востоке⁶, актуализирована госпрограмма ДФО.

Большинство созданных ТОР и СПВ в дальневосточных субъектах Российской Федерации⁷ прошли начальный этап развития (5–6 лет) и стали вносить вклад в экономическое развитие ДФО. На 1 декабря 2021 года на указанные ТОР привлечены частные инвестиции в размере 399,8 млрд рублей, создано 38,3 тыс. рабочих мест, в развитие СПВ привлечены частные инвестиции в размере 218,2 млрд рублей, создано 25,4 тыс. рабочих мест.

Расширяется доступ к льготному финансированию резидентов ТОР, СПВ и иных инвесторов в ДФО при участии Корпорации и ВЭБ.ДВ. Так, на цели предоставления льготного финансирования резидентам ТОР и СПВ в 2021–2024 годах утверждены расходы федерального бюджета в размере 19,5 млрд рублей и при участии Корпорации одобрена поддержка первых 22 инвестиционных проектов⁸. ВЭБ.ДВ за счет полученных из федерального бюджета средств в размере 59,0 млрд рублей профинансировано 27 инвестиционных проекта на сумму 57,4 млрд рублей.

С целью стимулирования инвестиций с большими социально-экономическими эффектами Правительством Российской Федерации с ноября 2020 года реализуются мероприятия по перезапуску созданных институтов развития, оптимизируются их деятельность и количество⁹.

Тем не менее в ходе экспертно-аналитического мероприятия выявлен ряд системных проблем, препятствующих достижению целей по ускорению социально-экономического развития ДФО.

-
4. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока».
 5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2020 г. № 2464-р.
 6. В рамках Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р.
 7. 14 из 22 ТОР, созданных в 2015–2016 годах в Республике Саха (Якутия), Камчатском крае, Приморском крае, Хабаровском крае, Амурской области, Сахалинской области, Еврейской автономной области, Чукотском автономном округе, а также 19 из 22 территорий СПВ, созданных в 2015–2016 годы в Камчатском крае, Приморском крае, Хабаровском крае, Сахалинской области, Чукотском автономном округе.
 8. Приказ Минвостокразвития России 23 марта 2021 г. № 43 «Об утверждении перечня инвестиционных проектов, инвесторам которых предоставляется государственная поддержка в форме субсидирования процентной ставки по кредитам» (в редакции приказа Минвостокразвития России от 30 августа 2021 г. № 166).
 9. Распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № 3579-р, от 31 декабря 2020 г. № 3710-р, поручение Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2020 г. № ММ-П13-15259.

7.1. В части оценки деятельности институтов развития установлено следующее.

7.1.1. Корпорация образована в 2015 году в соответствии с решением Правительства Российской Федерации путем переименования ранее зарегистрированного акционерного общества «Московская материально-техническая база»¹⁰. Полномочия по осуществлению прав акционера Корпорации, 100 % акций которого находятся в федеральной собственности, осуществляет от имени Российской Федерации Минвостокразвития России.

ВЭБ.ДВ образовано в 2011 году в качестве дочерней организации государственной корпорации развития ВЭБ.РФ с ее стопроцентным участием¹¹.

В госпрограмме ДФО отсутствуют показатели, закрепленные за Корпорацией, а показатели ВЭБ.ДВ¹² характеризуют текущую деятельность без учета оценки конечных результатов и итоговых эффектов, получаемых в результате использования средств, предоставленных из федерального бюджета.

В период с 2015 по 2020 год у Корпорации отсутствовали стратегия и программа развития на долгосрочный период. В 2020 году¹³ Советом директоров Корпорации утверждена Стратегия Корпорации на 2020–2030 годы, но без учета проводимых мероприятий по реформированию Корпорации. Отчетность о реализации указанной стратегии за период ее реализации не формировалась.

В части ВЭБ.ДВ стратегия и программа развития на долгосрочный период советом директоров не утверждались. По состоянию на 1 декабря 2021 года в рамках предоставленных полномочий Минвостокразвития России не участвовало в согласовании инвестиционных программ и планов развития ВЭБ.ДВ¹⁴, а также изменений, которые вносятся в указанные документы¹⁵.

Таким образом, Корпорацией и ВЭБ.ДВ стратегии и программы развития на долгосрочный период не реализуются. Вследствие чего КПЭ Корпорации и ВЭБ.ДВ применяются при отсутствии взаимоувязки со стратегиями и программами их развития на долгосрочный период.

В 2020 году Правительством Российской Федерации во исполнение поручения Президента Российской Федерации¹⁶ с целью стимулирования инвестиций

-
10. Пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2015 г. № 432 «Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению Арктической зоной Российской Федерации, а также территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, Арктической зоне Российской Федерации и свободным портом Владивосток».
 11. Прежние наименования ВЭБ.ДВ: акционерное общество «Фонд развития Дальнего Востока и Арктики», акционерное общество «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона».
 12. В частности, показатели количества инвестиционных проектов, реализуемых в ДФО и количества рабочих мест, созданных в результате реализации инвестиционных проектов, реализуемых в ДФО.
 13. Протокол заседания совета директоров от 7 сентября 2020 г. № 127.
 14. Ранее акционерное общество «Фонд развития Дальнего Востока и Арктики», акционерное общество «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона».
 15. В соответствии с Правилами согласования Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики инвестиционных программ и планов развития государственных корпораций, государственных компаний и иных организаций с государственным участием в части их реализации на территории Дальневосточного федерального округа, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2016 г. № 1502.
 16. Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 6 ноября 2020 г. № Пр-1824.

с большими социально-экономическими эффектами приняты меры по перераспределению функций между федеральными органами исполнительной власти и ВЭБ.РФ в отношении институтов развития, подлежащих ликвидации, в том числе в части ДФО¹⁷. Информация о планируемом изменении структуры институтов развития приведена на рисунке 1.

Рисунок 1

Информация о планируемом изменении структуры институтов развития



17. Пункты 1, 2 и 5 приложения № 2 к распоряжению Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2020 г. № 3710-р.

В соответствии с решениями Правительства Российской Федерации¹⁸ на базе Корпорации в апреле 2021 года сформирован объединенный институт развития с передачей функций ликвидируемых автономной некоммерческой организации «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта» (АПИ) и автономной некоммерческой организации «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике» (АРЧК), а также части отдельных полномочий ВЭБ.ДВ.

В части ВЭБ.ДВ полномочия единоличного исполнительного органа переданы государственной корпорации развития ВЭБ.РФ (далее – ВЭБ.РФ).

В организационной структуре ВЭБ.РФ в феврале 2021 года сформирован блок, ответственный за реализацию инвестиционных проектов на Дальнем Востоке и Арктике¹⁹. При этом дальнейшая докапитализация ВЭБ.ДВ не предусмотрена, а финансирование новых инвестиционных проектов будет осуществляться ВЭБ.РФ²⁰.

Перезапуск институтов развития предусматривает утверждение новых КПЭ и их стратегий, направленных на достижение национальных целей развития Российской Федерации.

В соответствии с решением Правительства Российской Федерации Минвостокразвития России поручалось обеспечить разработку (актуализацию) внутренних документов Корпорации, регламентирующих формирование КПЭ их деятельности, предусмотрев применение разработанных (актуализированных) документов с 1 января 2021 года²¹.

Решение об утверждении Методики расчета и оценки выполнения ключевых показателей эффективности акционерного общества «Корпорация развития дальнего Востока и Арктики» на 2021 год принято советом директоров 3 марта 2021 года²².

В качестве КПЭ Корпорации на 2021 год определены 6 показателей²³. КПЭ ВЭБ.ДВ на 2021 год установлены в составе бизнес-плана, АО «Фонд развития Дальнего Востока и Арктики», утвержденного советом директоров 28 января 2021 года²⁴ (с изменениями

-
18. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2021 г. № 640 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».
 19. Приказ ВЭБ.РФ от 4 февраля 2021 г. № 10 «О внесении изменения в организационную структуру ВЭБ.РФ».
 20. Протокол совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в ДФО Ю.П. Трутнева от 20 апреля 2021 г. № ЮТ-П13-27пр.
 21. В соответствии с пунктом 2 распоряжения Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2020 г. № 3579-р.
 22. Протокол заседания совета директоров Корпорации от 3 марта 2021 г. № 144.
 23. Показатели осуществленных в отчетном году инвестиций в инфраструктуру ТОР в ДФО за счет средств федерального бюджета, плановых инвестиций в основной капитал по юридически обязывающим соглашениям, заключенным в отчетном году, на ТОР в ДФО, соотношения накопленных с 2015 года расходов на содержание Корпорации и накопленных с 2015 года инвестиций в основной капитал, осуществленных резидентами преференциальных режимов в ДФО и Арктической зоне Российской Федерации, инвестиций в основной капитал, осуществленных в отчетном году резидентами преференциальных режимов в ДФО и Арктической зоне Российской Федерации, рабочих мест, сохраненных и созданных в отчетном году резидентами преференциальных режимов в ДФО и Арктической зоне Российской Федерации, плановых инвестиций в основной капитал по юридически обязывающим соглашениям, заключенным в отчетном году с резидентами преференциальных режимов в ДФО и Арктической зоне Российской Федерации.
 24. Протокол заочного голосования членов Совета директоров от 28 января 2021 г. № 103.

от 29 апреля 2021 года и от 27 июля 2021 года). В качестве КПЭ ВЭБ.ДВ на 2021 год определены 6 показателей²⁵.

В настоящее время КПЭ Корпорации и ВЭБ.ДВ определены только на 2021 год. При этом при их формировании не произведена декомпозиция показателей национальных целей развития Российской Федерации и Дальнего Востока. В частности, в КПЭ не произведена декомпозиция показателя национальной цели развития Российской Федерации по реальному росту инвестиций в основной капитал не менее 70 % по сравнению с показателем 2020 года²⁶. Кроме того, КПЭ не предусматривают сопоставимые со среднероссийскими показатели, отражающие превышение среднероссийских темпов роста показателей экономического развития в установленной сфере их деятельности, исходя из установленных целей социально-экономического развития Дальнего Востока²⁷.

Существующая система КПЭ Корпорации имеет, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, следующие недостатки:

- не предусматривает достижение результата по созданию на ТОР и в СПВ не менее 200 предприятий к 2024 году²⁸;
- не увязана с общей эффективностью функционирования каждой ТОР и СПВ в отдельности и содержит показатели, агрегированные по ряду преференциальных режимов в целом;
- не отражает эффективность реализации основных функций Корпорации по срокам создания инфраструктуры ТОР, сервисам и услугам для резидентов ТОР и СПВ;
- не содержит показателей, отражающих эффективность реализации функций, переданных от ликвидируемых институтов развития²⁹.

В установленной сфере деятельности Корпорацией и ВЭБ.ДВ осуществляются мероприятия по поиску и привлечению инвесторов. При этом перечень привлеченных Корпорацией и ВЭБ.ДВ инвесторов дублируется³⁰. Таким образом, сферы

-
25. Показатели реализации инвестиционных проектов, направленных на достижение отдельных национальных целей развития Российской Федерации, ввода в эксплуатацию цифровых сервисов, объема финансирования инвестиционных проектов, выполнения целевых показателей эффективности использования субсидий, просроченной задолженности, стоимости кредитного риска, эффективности по расходам (Cost/Assets).
26. В соответствии с Единым планом по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 октября 2021 г. № 2765-р реформа институтов развития является фактором достижения показателя «Реальный рост инвестиций в основной капитал не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года» национальной цели развития «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», установленной Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
27. Подпункты «а» и «б» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока».
28. Подпункт «а» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока».
29. Автономной некоммерческой организации «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта» и автономной некоммерческой организации «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и в Арктике».
30. Например, ВЭБ.ДВ проводилась работа по поиску и привлечению инвесторов, которые также привлекались и Корпорацией для получения статуса резидента ТОР (ООО «Маслоэкстракционный завод Амурский», АО «Международный аэропорт Петропавловск-Камчатский (Елизово)», АО «Аэропорт Хабаровска», АО «Горно-обогатительный комплекс «Инаглинский», ООО «Саюри» и иные).

осуществления функций Корпорации, ВЭБ.ДВ и ВЭБ.РФ (в части реализации с 2022 года инвестиционных проектов на Дальнем Востоке) по привлечению инвесторов в настоящее время в полной мере не разграничены, а модель их взаимодействия не определена. Это создает риски дублирования в КПЭ функций институтов развития.

Значения КПЭ Корпорации на 2021 год не согласованы со значениями показателей реализации в 2021 году соглашений с резидентами ТОР и СПВ, заключенных на 1 января 2021 года, и значениями показателей госпрограммы ДФО, достигаемых Минвостокразвития России (таблица 1).

Таблица 1*

Наименование показателя	Значение КПЭ Корпорации на 2021 г.**	Плановое значение показателя при реализации заключенных на 1 января 2021 г. соглашений с резидентами ТОР и СПВ на 2021 г.	Значение показателя госпрограммы ДФО на 2021 г. (ответственный за достижение – Минвостокразвития России)
Количество созданных рабочих мест на ТОР и в СПВ, тыс. ед.	10	17,3	10,6
Накопленный объем инвестиций резидентов на ТОР и в СПВ, млрд руб.	300	327,3	207,3***

* Источник: данные, представленные Корпорацией по запросу Счетной палаты Российской Федерации, данные, приведенные в госпрограмме ДФО.

** С учетом резидентов преференциального режима в Арктической зоне Российской Федерации.

*** В рамках соглашений с резидентами ТОР.

Ответственность за достижение показателей по количеству созданных рабочих мест на ТОР и в СПВ и накопленному объему инвестиций резидентов на ТОР не распределена между Минвостокразвития России и Корпорацией.

7.1.2. В ходе проведенного анализа установлено, что полученные результаты деятельности Корпорации и ВЭБ.ДВ способствуют ускоренному социально-экономическому развитию ДФО.

За период 2015–2020 годов инвестиции в основной капитал, осуществленные в соответствии с заключенными Корпорацией соглашениями с резидентами ТОР и СПВ, составили 1,2 трлн рублей при общем объеме инвестиций в основной капитал в ДФО размере 7,8 трлн рублей за аналогичный период времени³¹, или 15,4 %. За указанный период в рамках заключенных Корпорацией соглашений с резидентами ТОР и СПВ созданы 58,0 тыс. новых рабочих мест.

Реализация мероприятий Корпорации по развитию ТОР также обеспечивает рост инфраструктурной обеспеченности точек роста на Дальнем Востоке.

31. За исключением Магаданской области, где действует режим ОЭЗ и создание ТОР и СПВ не предусмотрено.

Так, по состоянию на 1 ноября 2021 года, по информации Корпорации, на территории дальневосточных субъектов Российской Федерации введены в эксплуатацию следующие мощности:

- электроэнергия – более 119 МВт, в том числе более 39 МВт в 2021 году;
- водоснабжение – более 16 тыс. куб. м в сутки, в том числе 10 тыс. куб. м в сутки в 2021 году;
- водоотведение – более 14 тыс. куб. м в сутки, в том числе 10 тыс. куб. м в сутки в 2021 году;
- газоснабжение – более 29 тыс. куб. м в час, в том числе 5 тыс. куб. м в час в 2021 году;
- теплоснабжение – более 10 Гкал/час.

Реализованные с участием ВЭБ.ДВ проекты за период 2015–2020 годов позволили создать 6 тыс. рабочих мест и привлечь в ДФО 204 млрд рублей инвестиций³².

На 1 декабря 2021 года, по информации ВЭБ.ДВ, предоставлено льготное финансирование по 27 инвестиционным проектам, 5 из которых завершены.

Тем не менее выявлен ряд проблем в работе институтов развития с резидентами ТОР и СПВ и с инвесторами ДФО.

7.1.2.1. Не сформирована политика привлечения инвесторов (резидентов) в режимы ТОР и СПВ, вследствие чего не предусмотрены участие субъектов Российской Федерации в отборе инвестиционных проектов, создание кооперационных связей и промышленных кластеров, а также увеличение доли применяемых современных технологий и доли экспортной выручки.

Так, Министерством инвестиций, промышленности и предпринимательства Камчатского края³³ отмечается отсутствие возможности участия в первичной оценке инвестиционных проектов потенциальных резидентов ТОР и СПВ. В связи с чем реализация инвестиционных проектов не учитывает перспективы социально-экономического развития отдельных муниципальных образований и субъекта Российской Федерации в целом.

Отсутствуют требования к наличию у резидента ТОР проработанной маркетинговой стратегии, включая анализ рынка сбыта, конкурентных преимуществ и механизма продвижения производимых им товаров (выполняемых работ, оказываемых услуг), предусмотренных бизнес-планом проекта.

Таким образом, имеются ограничения в реализации мер по улучшению конкурентных преимуществ для привлечения участия на ТОР крупных международных компаний в ДФО, а также для формирования комплексного понимания рисков и ограничений функционирования ТОР (ограничения внутренних рынков сбыта ДФО, удаленность рынков сбыта в других регионах страны, ограничения возможностей наращивания поставок добываемого сырья).

32. Письмо АО «Фонд развития Дальнего Востока и Арктики» от 19 января 2021 г. № 1-189 «О совершенствовании институтов развития Дальнего Востока».

33. Письмо Министерства инвестиций, промышленности и предпринимательства Камчатского края от 8 сентября 2021 г. № 41.05-2484.

7.1.2.2. Задача обеспечения потребностей резидентов ТОР в объектах инфраструктуры и ее финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета решается Корпорацией после получения инвестором статуса резидента, а не в опережающем порядке, как это предусмотрено новой моделью развития Дальнего Востока³⁴.

Утвержденный объем расходов федерального бюджета на реализацию в 2015–2024 годах мероприятий по финансовому обеспечению размещения объектов инфраструктуры на ТОР составляет 128,7 млрд рублей. Решениями Правительства Российской Федерации о создании ТОР утвержден размер финансового обеспечения на указанные цели по состоянию на 31 декабря 2021 года не более 111,9 млрд рублей, из которых только 36,5 млрд рублей распределены по конкретным мероприятиям в соответствии с планами-графиками реализации мероприятий по развитию инфраструктуры ТОР.

Ежегодно осуществляется изменение запланированных на финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры на ТОР расходов федерального бюджета в сторону уменьшения или увеличения (рисунок 2).

Рисунок 2



34. Одобрена на заседании Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока (протокол от 24 октября 2013 г. № 1).

В соответствии с информацией Министерства инвестиционного развития и предпринимательства Хабаровского края³⁵ при выполнении Корпорацией обязательств по созданию за счет средств федерального бюджета объектов инфраструктуры ТОР в период 2015–2020 годов неоднократно переносились сроки строительства объектов, что является сдерживающим фактором реализации инвестиционных проектов резидентов ТОР. Указанная ситуация может приводить как к повышению вероятности рисков расторжения соглашений об осуществлении деятельности на ТОР по инициативе резидентов ТОР, так и к снижению эффективности расходования бюджетных средств в связи с десинхронизацией сроков создания объектов инфраструктуры.

Правительством Приморского края³⁶ также отмечаются имеющиеся факты постоянных срывов сроков строительства объектов инфраструктуры в действующих в указанном субъекте Российской Федерации ТОР.

Рядом субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО³⁷, отмечается, что Корпорация не является стороной соглашения о создании ТОР, за Корпорацией не закреплена ответственность за успешное развитие и обустройство территории в соответствии с утвержденными планами.

Выявлена неполнота осуществления Корпорацией обязанностей, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации.

В частности, в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации налогоплательщики – резиденты ТОР вправе на применение заявительного порядка возмещения налога на добавленную стоимость (НДС) при условии предоставления им поручительства Корпорации³⁸. При этом в том числе Министерством экономики Республики Саха (Якутия) отмечается³⁹, что у Корпорации отсутствует источник покрытия гарантийных обязательств по возмещению НДС. Возникшая ситуация не предоставляет резидентам ТОР существенных преимуществ перед иными налогоплательщиками при применении механизма заявительного порядка возмещения НДС в рамках действующего налогового законодательства.

-
35. Письмо Министерства инвестиционного развития и предпринимательства Хабаровского края от 8 сентября 2021 г. № 01-12-3502 «О направлении материалов по запросу Счетной палаты Российской Федерации».
 36. Письмо Правительства Приморского края от 31 июля 2020 г. № 11/6844.
 37. Письмо Правительства Сахалинской области от 8 сентября 2021 г. № 1.8-4417/21, письмо Министерства инвестиционного развития и предпринимательства Хабаровского края от 8 сентября 2021 г. № 01-12-3502 «О направлении материалов по запросу Счетной палаты Российской Федерации».
 38. Подпункты 3 и 4 пункта 2 статьи 176.1 Налогового кодекса Российской Федерации.
 39. Письмо Министерства экономики Республики Саха (Якутия) от 8 сентября 2021 г. № 19/И-10-7102.

7.1.2.3. На территории ДФО предусмотрены многочисленные формы государственной поддержки инвесторов, в том числе не только в рамках ТОР, СПВ, инструментов Корпорации и ВЭБ.ДВ⁴⁰. Наличие соответствующих электронных сервисов, позволяющих инвесторам сравнить все имеющиеся альтернативные меры государственной поддержки на территории ДФО, повысило бы эффективность привлекаемых инвестиций.

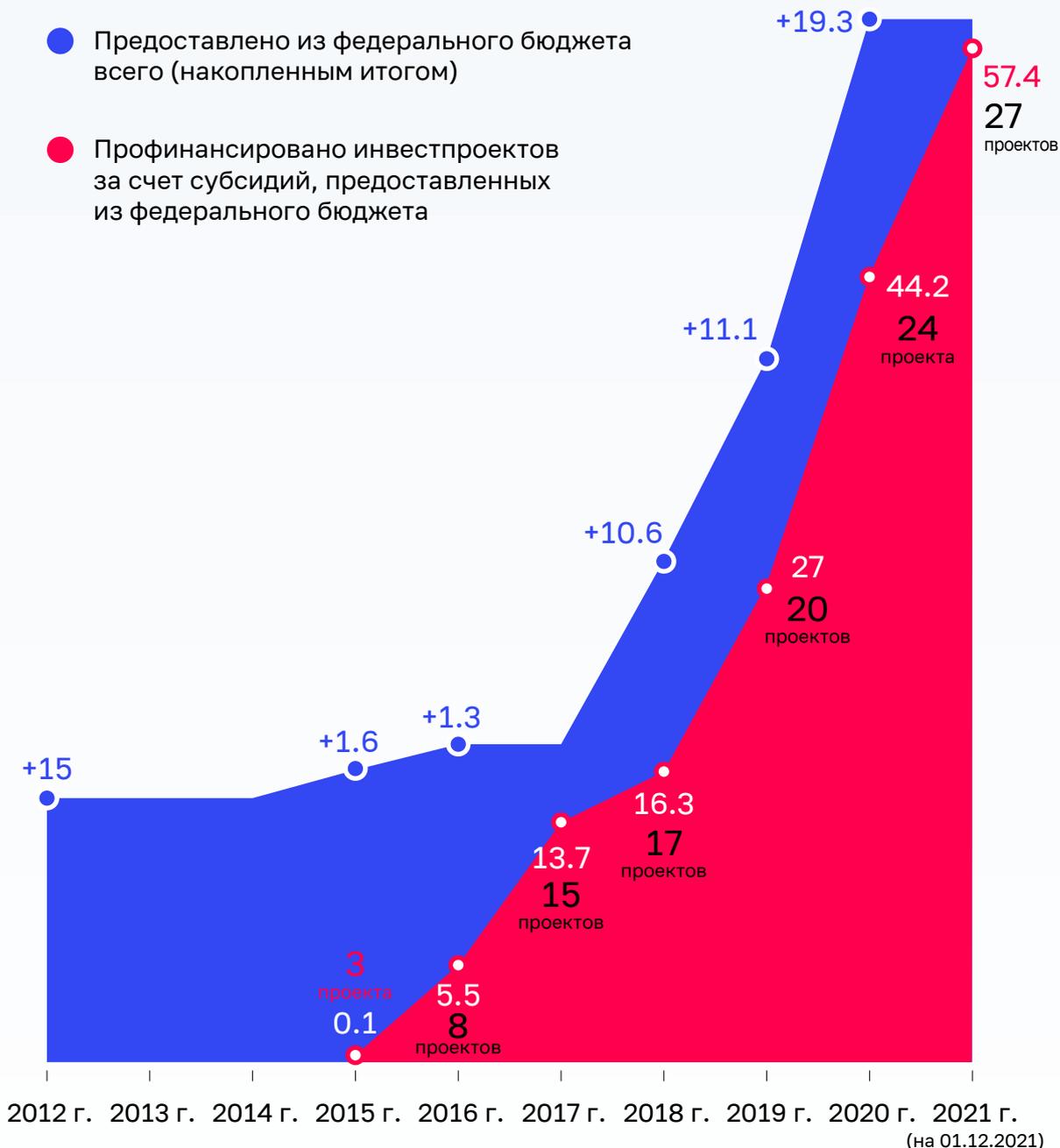
Сохраняются низкие доступность и востребованность программ финансовой поддержки резидентов ТОР и СПВ. Реализуемый с 2021 года при участии Корпорации механизм субсидирования кредитов, полученных резидентами ТОР и СПВ в российских кредитных организациях по льготной ставке, мало востребован. По состоянию на 1 декабря 2021 года в рамках механизма субсидирования кредитов, полученных резидентами ТОР и СПВ в российских кредитных организациях по льготной ставке использовано 17,1 % от общего объема утвержденных расходов федерального бюджета.

Полученные ВЭБ.ДВ из федерального бюджета средства используются на реализацию программ поддержки дальневосточных инвесторов со значительной временной задержкой⁴¹. Среднегодовой остаток средств, источником которых являются средства федерального бюджета, не использованных ВЭБ.ДВ, за период с 2012 года по 1 июля 2021 года составляет 13,1 млрд рублей⁴². Предоставленная Минэкономразвития России в 2015 году субсидия в размере 1,6 млрд рублей⁴³ до настоящего времени не использована⁴⁴ (рисунок 3).

-
40. Региональные инвестиционные проекты в ДФО, особые экономические зоны промышленные парки и т.д.
41. Среднегодовой остаток средств, источником которых являются средства федерального бюджета, не использованных ВЭБ.ДВ, за период с 2012 года по 1 июля 2021 года составляет 13,1 млрд рублей. Предоставленная в 2015 году Минэкономразвития России субсидия в размере 1,6 млрд рублей до настоящего времени не использована.
42. По состоянию на 1 декабря 2021 года остаток денежных средств на счетах ВЭБ.ДВ, в том числе с учетом привлеченных средств АО «Корпорация развития Сахалинской области», составляет 14,2 млрд рублей.
43. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 1400 «О предоставлении из федерального бюджета в 2015 году субсидии в виде имущественного взноса в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на реализацию приоритетных инвестиционных проектов на территории Байкальского региона в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».
44. В соответствии с информацией Минэкономразвития России, представленной письмом от 16 сентября 2021 г. № 31216-СГ/Д14и «О представлении информации». Так, субсидия, предоставленная Минэкономразвития России, предусматривалась на реализацию приоритетных инвестиционных проектов на территории Байкальского региона. В связи с изменениями, внесенными Указом Президента Российской Федерации от 3 ноября 2018 г. № 632 «О внесении изменений в перечень федеральных округов, утвержденный Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849», Республика Бурятия и Забайкальский край, ранее входившие в Байкальский регион, отнесены к ДФО. При этом соответствующие изменения в Правила предоставления из федерального бюджета в 2015 году субсидии в виде имущественного взноса в государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» на реализацию приоритетных инвестиционных проектов на территории Байкальского региона в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2015 г. № 1400, по состоянию на 1 декабря 2021 года Правительством Российской Федерации не внесены.

Динамика привлечения средств федерального бюджета ВЭБ.ДВ и финансирования инвестиционных проектов*

млрд руб.



* Источник: данные отчетности ВЭБ.ДВ об использовании средств, источником образования которых являются средства федерального бюджета.

Увеличение собственного капитала ВЭБ.ДВ за счет поддержки реализации инвестиционных проектов в ДФО составило 3,4 млрд рублей, а за счет размещения временно неиспользуемых средств в ВЭБ.РФ – 2,1 млрд рублей.

7.2. В части оценки функционирования ТОР и СПВ установлено следующее.

7.2.1. В 2015–2021 годах и на перспективу до 2024 года предусмотрены значительный объем средств федерального бюджета, направляемых на финансовое обеспечение мероприятий по развитию ТОР, на государственную поддержку резидентов ТОР и СПВ в форме субсидирования процентной ставки по кредитам, а также объем налоговых расходов Российской Федерации (далее – налоговые расходы), обусловленные режимами ТОР и СПВ⁴⁵.

Однако в госпрограмме ДФО не выделены стратегические цели применения преференциальных режимов ТОР и СПВ в соответствующем субъекте Российской Федерации. В результате отсутствует приоритизация применения режимов ТОР и СПВ в дальневосточных субъектах Российской Федерации в интересах формирования новых и трансформации традиционных секторов экономики, что способствовало бы ускорению регионального социально-экономического развития. Не установлены показатели (индикаторы), характеризующие итоговые эффекты от расходов федерального бюджета и налоговых расходов, увязанные с достижением целей ускоренного социально-экономического развития ДФО в целом и по каждому субъекту Российской Федерации, входящему в ДФО.

В отличие от существующего международного опыта, в том числе стран Азиатско-Тихоокеанского региона, применение преференциального режима ТОР в ДФО в настоящее время не имеет в качестве основной цели повышение доли наукоемких, инновационных и других приоритетных отраслей в общеэкономической структуре макрорегиона за счет привлечения иностранных инвестиций и современных зарубежных научно-технических знаний и технологий⁴⁶. Доля иностранных инвестиций в рамках ТОР, существующих 5–6 лет, на 1 января 2021 года незначительна и оценивается, по данным Корпорации, в размере 8,3 % от общего объема инвестиций резидентов указанных ТОР.

7.2.2. В период 2015–2020 годов и в истекшем периоде 2021 года отсутствовал единый подход к разработке ППР ТОР⁴⁷, включая структуру ППР ТОР и используемые в них перечни показателей эффективности. Фактически разработка ППР ТОР с 2015 года осуществлялась различными организациями⁴⁸.

-
45. Финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры ТОР – 129 млрд рублей, субсидирование кредитов, полученных резидентами ТОР и СПВ в российских кредитных организациях по льготной ставке, – 20 млрд рублей, налоговые расходы, обусловленные режимом ТОР и СПВ, – 275 млрд рублей.
46. В основном на ТОР реализуются инвестиционные проекты резидентов, характерные для традиционной специализации территорий ДФО (сельское хозяйство, лесоперерабатывающая промышленность, рыболовство и аквакультура, логистика, туризм и добыча полезных ископаемых).
47. Разработка ППР ТОР предусмотрена Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».
48. В частности, разработка ППР ТОР в исследуемый период осуществлялась в том числе Корпорацией, ООО «Росинжиниринг Проект» и АО «Приморгражданпроект».

По состоянию на 1 декабря 2021 года:

- не утверждено 5 из 22 ППР ТОР⁴⁹, при отсутствии которых за счет средств федерального бюджета осуществляется реализация мероприятий по финансовому обеспечению размещения объектов инфраструктуры на ТОР «Бурятия», «Забайкалье» и «Нефтехимический»;
- не корректировались с даты их утверждения 10 из 17 ППР ТОР⁵⁰.

Определенные в ППР ТОР цели их создания не характеризуют целевое состояние (изменение состояния) экономики и социальной сферы соответствующего субъекта Российской Федерации, которое планируется достичь, за счет функционирования ТОР, а характеризуют отдельные процессы, связанные с ходом развития ТОР⁵¹. Установленные в ППР ТОР плановые значения показателей эффективности не достигнуты⁵². При этом расходы федерального бюджета на развитие ТОР, существующих 5–6 лет, увеличились в 3,2 раза (в постоянных ценах 2015 года)⁵³.

ППР ТОР не определяют ни целевую специализацию территорий, ни соответствующую ей структуру резидентов. Это создает риски использования бюджетных средств и недополучения налоговых доходов без увязки с поддержкой приоритетных видов экономической деятельности. Так, в ходе развития ТОР «Якутия» и «Хабаровск» их первоначальная специализация значительно изменилась в связи с включением новых крупных инвестиционных проектов резидентов (на ТОР «Якутия» с мелких промышленных предприятий на судостроение, на ТОР «Хабаровск» с промышленной и транспортно-логистической деятельности на производство продукции сельского хозяйства).

Мероприятия ППР ТОР не взаимосвязаны со схемами территориального планирования⁵⁴, что не обеспечивает координацию планов развития ТОР.

Так, в схеме территориального планирования Российской Федерации в области энергетики⁵⁵ не учтен ряд планируемых к размещению на ТОР «Михайловский»

-
49. Не утверждены ППР ТОР «Бурятия», «Забайкалье», «Краснокаменск», «Нефтехимический» и «Селенгинск».
 50. Не корректировались с даты утверждения ППР ТОР «Амуро-Хинганская», «Белогорск», «Большой Камень», «Камчатка», «Надеждинская», «Приамурская», «Свободный», «Хабаровск», «Чукотка». «Южная Якутия».
 51. Например, «повышение привлекательности производственных площадок...» (ППР ТОР «Комсомольск»), «создание условий для укрепления экономических позиций Российской Федерации...» (ППР ТОР «Михайловский»), «формирование особых инвестиционных условий, обеспечивающих привлечение капитальных вложений, развитие экономики...» (ППР ТОР Якутия).
 52. Так, по состоянию на 1 января 2021 года наибольшие отклонения по привлеченным частным инвестициям от запланированного уровня отмечаются по ТОР «Приамурская» (-99,8%), «Амуро-Хинганская» (-87,6%), «Чукотка» (-69,6%), по количеству создаваемых рабочих мест – ТОР «Амуро-Хинганская» (-89,5%), «Приамурская» (-86,2%), «Хабаровск» (-79%).
 53. Объем расходов федерального бюджета на финансовое обеспечение инфраструктуры ТОР увеличился с 15,4 млрд рублей на дату их создания до 79,1 млрд рублей в 2021 году.
 54. Указанный факт, в частности, отмечается в письме Правительства Приморского края от 18 ноября 2021 г. № 11/10965 «О предоставлении информации».
 55. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 августа 2016 г. № 1634-р.

и «Николаевск» подстанций и линий электропередачи с проектным номинальным классом напряжения 110 кВ⁵⁶.

Обусловленные режимом СПВ налоговые расходы не увязаны с планируемыми показателями развития СПВ в соответствующем субъекте Российской Федерации. Это может привести к неопределенности итоговых эффектов от данного режима, а также к невозможности объективного мониторинга и оценки эффективности функционирования СПВ.

Изложенное свидетельствует о необходимости разработки требований к ППР ТОР, а также документов перспективного планирования развития для СПВ и требований к ним. Отсутствие четкой системы целеполагания для каждой ТОР и для СПВ не позволяет индивидуализировать КПЭ и соответствующие налоговые и неналоговые меры государственной поддержки резидентов⁵⁷. Это снижает обоснованность, гибкость и эффективность данных инструментов.

Министерством инвестиционного развития и предпринимательства Хабаровского края⁵⁸, в частности, отмечается, что предоставляемые налоговые льготы и иные преференции для резидентов ТОР и СПВ одинаковы как для традиционных сырьевых проектов и проектов в сфере транспортной логистики, так и для более сложных с точки зрения достижения конкурентоспособности на рынке обрабатывающих производств.

7.2.3. В госпрограмме ДФО не установлено количество ТОР и СПВ, необходимое для достижения целей ускоренного социально-экономического развития ДФО. Увеличение существующего количества ТОР в соответствии с госпрограммой ДФО не предусмотрено (по состоянию на 1 декабря 2021 года создано 22 ТОР).

Однако в период 2015–2021 годов отмечается тенденция укрупнения созданных ТОР путем расширения их границ. При этом определенная в новой модели развития Дальнего Востока концепция создания ТОР в целом не выполняется.

Так, новой моделью развития Дальнего Востока предусматривалось создание ТОР для организации несырьевых производств с целевым средним значением по площади в 6 кв. км.

Вместе с тем фактический средний размер существующих в течение 5–6 лет ТОР с промышленным профилем значительно превышает указанный размер (на 1 января 2021 года – 163,6 кв. км). Показатели развития ТОР с промышленным профилем свидетельствуют о недостаточной экономической эффективности использования их площади, в том числе в связи с включением в границы ТОР земельных участков, передача которых инвесторам невозможна (таблица 2).

-
56. В частности, в соответствии с ППР ТОР «Михайловский» предусмотрено создание воздушных линий (ВЛ-110 кВ) от ЛЭП 110 кВ «ЖБИ-130 – Павловка-2» до ПС 110 кВ «Агрокомплекс», а также ПС 110/35/10 кВ «Агрокомплекс», а в соответствии с ППР ТОР «Николаевск» – строительство двухцепной ЛЭП 110 кВ «Николаевская – Чныррах» и ПС 110/35/6 кВ (2*16 МВА) «Чныррах». Однако указанные объекты отсутствуют в действующей редакции приложений № 5 и 6 схемы территориального планирования Российской Федерации в области энергетики.
57. В том числе за счет реализации партнерских программ государственной поддержки с отраслевыми федеральными органами исполнительной власти и институтами развития.
58. Письмо Министерства инвестиционного развития и предпринимательства Хабаровского края от 8 сентября 2021 г. № 01-12-3502«О направлении материалов по запросу Счетной палаты Российской Федерации».

Таблица 2*

Наименование	Год создания	Площадь, Га, на 1 января 2021 г.	Количество резидентов на 1 января 2021 г.		Количество созданных рабочих мест на 1 января 2021 г.		Сумма привлеченных инвестиций на 1 января 2021 г.	
			всего, ед.	к площади, ед./тыс. Га	всего, ед.	к площади, ед./Га	всего, млн руб.	к площади, млн руб./Га
1	2	3	4	5	6	7	8	9
ТОР «Большой Камень» (Приморский край)	2016	8 123,9	19	2,3	8 883	1,1	127 785,8	15,7
ТОР «Надеждинская» (Приморский край)	2015	9 572,2	67	7,0	1 246	0,1	15 098,0	1,6
ТОР «Комсомольск» (Хабаровский край)	2015	11 140,7	25	2,2	2 257	0,2	21 640,8	1,9
ТОР «Якутия» (Республика Саха (Якутия))	2015	36 595,9	24	0,7	416	0,0	1 838,3	0,1

* Источник: данные Минэкономразвития России, данные Корпорации, полученные по запросу Счетной палаты Российской Федерации.

Таким образом, при принятии решений о расширении границ указанных ТОР должны учитываться эффективность и экономическая целесообразность использования площади ТОР.

7.2.4. В Национальной программе отмечено, что в мировом опыте формирование и настройка нормативной базы для преференциальных режимов занимает до 8–10 лет, а эффект от указанных режимов наступает минимум после 15 лет с момента их создания. Период существования 14 из 22 ТОР и 19 из 22 территорий СПВ составляет 5–6 лет, что соответствует начальному этапу их развития (этап развития стартовых площадок).

В связи с долгосрочным характером развертывания режимов ТОР и СПВ возрастает значимость функций по мониторингу их текущей эффективности в период до выхода режимов ТОР и СПВ на заключительный этап развития.

Мониторинг показателей эффективности ТОР осуществляется в соответствии с методикой мониторинга показателей эффективности ТОР, и проводится Минвостокразвития России совместно с Корпорацией ежегодно, начиная со второго года, следующего за годом, в котором принято решение о создании ТОР.

В ходе проведенного анализа выявлены недостатки утвержденной методики мониторинга показателей эффективности ТОР, которые не позволяют объективно оценивать ход развития ТОР:

- отсутствуют пороговые значения показателей эффективности, используемых при мониторинге развития ТОР, отклонение от которых в течение определенного периода свидетельствует о необходимости принятия уполномоченным федеральным органом корректирующих мер воздействия;
- не учитываются предоставляемые резидентам ТОР федеральными органами исполнительной власти отраслевые субсидии и бюджетные инвестиции;
- не учитываются предоставляемые резидентам льготы по страховым взносам на обязательное социальное страхование;
- не учитываются показатели, отражающие эффективность деятельности органов управления ТОР.

По результатам мониторинга Минвостокразвития России показателей эффективности ТОР, существующих 5–6 лет, наименее результативными по совокупности показателей определены ТОР «Амуро-Хинганская», «Михайловский» и «Надеждинская». Вместе с тем предложения о дальнейшем развитии ТОР в рамках указанного мониторинга не предусмотрены. В связи с этим Минвостокразвития России в Правительство Российской Федерации указанные предложения не представлялись⁵⁹.

На ТОР, существующих 5–6 лет, не менее 16 юридических лиц с 2016 по 2021 год являлись получателями отраслевых субсидий или бюджетных инвестиций из федерального бюджета⁶⁰ (соответствующая информация приведена в приложении № 1 к отчету). При расчете показателей мониторинга эффективности ТОР не учитывается государственная поддержка резидентов ТОР из федерального бюджета в период с 2021 по 2024 год в размере 19,5 млрд рублей в форме субсидирования кредитов, полученных в российских кредитных организациях по льготной ставке.

Результаты оценки Минфином России и Корпорацией фактического объема налоговых расходов Российской Федерации в связи с функционированием ТОР за период 2017–2020 годов имеют существенные расхождения. В частности, за указанный период согласно информации Корпорации⁶¹ объем налоговых расходов Российской Федерации составил 26,9 млрд рублей. При этом согласно информации

59. Письмо Минвостокразвития России от 30 июля 2021 г. № ГГ-04/10275.

60. Отраслевые субсидии и бюджетные инвестиции Минпромторга России, Минсельхоза России и иных федеральных органов исполнительной власти.

61. Письмо Корпорации от 10 сентября 2021 г. № 001-11242 «О предоставлении сведений и документов». Расчет Корпорацией указанных налоговых расходов в части ТОР проводится без учета условно рассчитанных (неуплаченных) ввозных таможенных пошлин и НДС.

Минфина России⁶² объем налоговых расходов Российской Федерации в части ТОР составил 92,6 млрд рублей, или в 3,4 раза больше.

В части СПВ полномочия по мониторингу экономических процессов на территории СПВ возложены на наблюдательный совет, который является коллегиальным органом управления СПВ⁶³. Однако, по информации Минвостокразвития России⁶⁴, по состоянию на 10 сентября 2021 года на заседаниях наблюдательного совета СПВ вопросы мониторинга экономических процессов на территории СПВ не рассматривались.

В Федеральном законе № 473-ФЗ и Федеральном законе № 212-ФЗ⁶⁵ не определены условия досрочного прекращения существования ТОР и СПВ, обусловленные неэффективностью их функционирования, что ранее отмечалось в заключениях Счетной палаты Российской Федерации на проекты указанных федеральных законов⁶⁶. Указанное создает риски при использовании бюджетных средств и налоговых расходов Российской Федерации на поддержку функционирования неэффективных ТОР или СПВ.

Согласно установленному порядку результаты мониторинга показателей эффективности ТОР направляются Минвостокразвития России в Правительство Российской Федерации и Минфин России до 1 августа года, следующего за годом проведения мониторинга⁶⁷.

Результаты мониторинга показателей эффективности ТОР в соответствии с законодательством Российской Федерации о ТОР не подлежат направлению на рассмотрение в соответствующие субъекты Российской Федерации, что ограничивает их роль в развитии ТОР.

-
62. В соответствии с информацией Отчета Минфина России об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2019 год, оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2020 год и оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов и Отчета Минфина России об оценке налоговых расходов Российской Федерации за 2020 год, оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2021 год и оценке налоговых расходов Российской Федерации на 2022 год и плановый период 2023 и 2024 годов.
 63. В соответствии с пунктом 1 части 2 статьи 7 Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».
 64. Письмо Минвостокразвития России от 10 сентября 2021 г. № 04-13/12592.
 65. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 473-ФЗ), Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (далее – Федеральный закон № 212-ФЗ).
 66. Заключение Счетной палаты Российской Федерации от 7 ноября 2014 г. № ЗСП-444/13-04 на проект Федерального закона № 623874-6 «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и от 17 июня 2015 г. № 136/13-04 на проекты федеральных законов № 811757-6 «О свободном порте Владивосток», № 811799-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О свободном порте Владивосток».
 67. Абзац третий пункта 13 Методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240.

7.2.5. По каждой ТОР и СПВ в полной мере не оценены финансовые последствия их функционирования для консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации. В частности, в периметр мониторинга функционирования ТОР и СПВ не включены такие расходы соответствующих бюджетов субъектов Российской Федерации как затраты на участие в капитале дочерних организаций Корпорации, а также предоставление из бюджетов субъектов Российской Федерации субсидий дочерним организациям Корпорации. Так, управляющей компании в Республике Саха ООО «Индустриальный парк «Кангалассы» в 2018–2020 годах из республиканского бюджета предоставлены субсидии в размере 41,3 млн рублей, в 2019–2020 годах ООО «УК ТОР «Забайкалье» предоставлены субсидии из бюджета Забайкальского края в размере 13,6 млн рублей, в 2018–2021 годах АО «УК ТОР «Комсомольск» и АО «УКТОР «Хабаровск» из бюджета Хабаровского края предоставлены субсидии в размере 21,3 млн рублей, в 2020 году ООО «УК ТОР «Чукотка» из бюджета Чукотского автономного округа предоставлены субсидии в размере 4,4 млн рублей⁶⁸. Информация об объеме субсидий дочерним организациям Корпорации, запланированном в бюджетах отдельных дальневосточных субъектов Российской Федерации, приведена в таблице 3.

Таблица 3*

(тыс. руб.)

Наименование субъекта Российской Федерации	Объем субсидий, предоставляемых из бюджета субъекта Российской Федерации дочерним организациям Корпорации		
	2021 г.	2022 г.	2023 г.
Республика Саха (Якутия)	8 400	5 000	-
Чукотский автономный округ	11 850,0	11 550,1	11 616,5
Амурская область	5 597,7	5 564,0	5 564,0
Камчатский край	18 365,8	-	-
Хабаровский край	16 083,7	14 084,5	14 035,2
Республика Бурятия	10 463,9	10 517,9	10 517,9
Забайкальский край	9 616,1	8 152,4	8 352,7
Итого	80 377,20	54 868,90	50 086,30

*Источник: данные утвержденных бюджетов субъектов Российской Федерации.

68. В соответствии с информацией, представленной органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по запросам Счетной палаты Российской Федерации.

Объем выпадающих доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, обусловленный режимом ТОР, согласно оценке Минфина России за 2017–2024 годы составит 24,6 млрд рублей, а режимом СПВ – 12,4 млрд рублей.

По результатам ранее проведенных Счетной палатой Российской Федерации контрольных мероприятий установлены факты, согласно которым юридические лица, ставшие резидентами ТОР и применяющие налоговые льготы и пользующиеся иными преференциями, ранее осуществляли свою хозяйственную деятельность⁶⁹. Это влечет возникновение недополученных доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

7.2.6. В 2021 году суммарная потребность в трудовых ресурсах 14 ТОР, существующих не менее 5–6 лет, по информации Корпорации, составляет 41,1 тыс. человек, в 2024 году указанная потребность возрастет до 60,0 тыс. человек. В части экономического развития Дальнего Востока, в том числе за счет режима ТОР, решается поставленная Президентом Российской Федерации задача по обеспечению достижения увеличения объема накопленных инвестиций до 800 млрд рублей с 2020 по 2024 год.

Вместе с тем дальневосточные субъекты Российской Федерации в связи со значительной межрегиональной дифференциацией обладают различными стартовыми условиями для привлечения трудовых ресурсов и инвестиций на ТОР. Тем не менее в исследуемый период 2015–2021 годов решения Правительства Российской Федерации о распространении режима ТОР почти во всех дальневосточных субъектах Российской Федерации принимались вне зависимости от специфических региональных социально-экономических условий⁷⁰. Это влечет неопределенность в целях и итоговых эффектах от развития ТОР (таблица 4).

69. Пункт 1.1.7 отчета о результатах контрольного мероприятия «Проверка обоснованности, результативности и целевого использования бюджетных средств, направленных в 2015–2017 годах в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» на создание и функционирование в Дальневосточном федеральном округе территорий опережающего социально-экономического развития» (с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации)».

70. Режим ТОР создавался как в дальневосточных субъектах Российской Федерации с существенными факторами, сдерживающими социально-экономическое развитие, так и в сравнительно развитых дальневосточных субъектах Российской Федерации.

Таблица 4*

Наименование субъекта Российской Федерации	Накопленный объем частных инвестиций резидентов ТОР в субъекте Российской Федерации				Накопленное количество созданных рабочих мест резидентами ТОР в субъекте Российской Федерации			
	2021 г.		2025 г.		2021 г.		2025 г.	
	млрд руб.	в % к итогу	млрд руб.	в % к итогу	тыс. чел.	в % к итогу	тыс. чел.	в % к итогу
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Республика Саха (Якутия)	91,6	8,7	115	6,5	7,5	23,6	9,6	16,8
Камчатский край	16,4	1,6	56	3,2	4,7	14,8	6,3	11
Приморский край	206,3	19,7	305	17,3	9,3	29,2	20	35
Хабаровский край	44,2	4,2	56,6	3,2	4,3	13,5	6,3	11
Амурская область	567	54,1	1055,9	59,9	2,2	6,9	3	5,2
Сахалинская область	30,6	2,9	46,4	2,6	1,7	5,3	3,5	6,1
Еврейская автономная область	2,8	0,3	2,8	0,2	0,2	0,6	0,4	0,7
Чукотский автономный округ	8,5	0,8	15,7	0,9	1,1	3,5	2,7	4,7
Республика Бурятия	4,4	0,4	5,3	0,3	0	0	0,8	1,4
Забайкальский край	75,9	7,2	104,3	5,9	0,8	2,5	4,6	8
Итого	1 047,7	100	1 763	100	31,8	100	57,2	100

* Источник: данные госпрограммы ДФО.

По результатам оценки Счетной палатой Российской Федерации ТОР, существующих 5–6 лет, установлено, что в ряде субъектов Российской Федерации имеются факторы, существенно сдерживающие социально-экономическое развитие, такие как низкое качество городской и окружающей среды, незначительный объем промышленного производства, в том числе в связи с невысокой автоматизацией производств, природно-климатические особенности, ограничивающие период строительного сезона, и иные.

Для целей оценки Счетной палатой Российской Федерации отобраны 14 ТОР, существующие не менее 5–6 лет⁷¹. По отобраным ТОР одновременно производились два типа оценки: в части полученного результата их функционирования (по вертикальной оси) и в части потенциала социально-экономического развития соответствующего субъекта Российской Федерации, входящего в состав ДФО (по горизонтальной оси). В рамках направлений оценки определены показатели

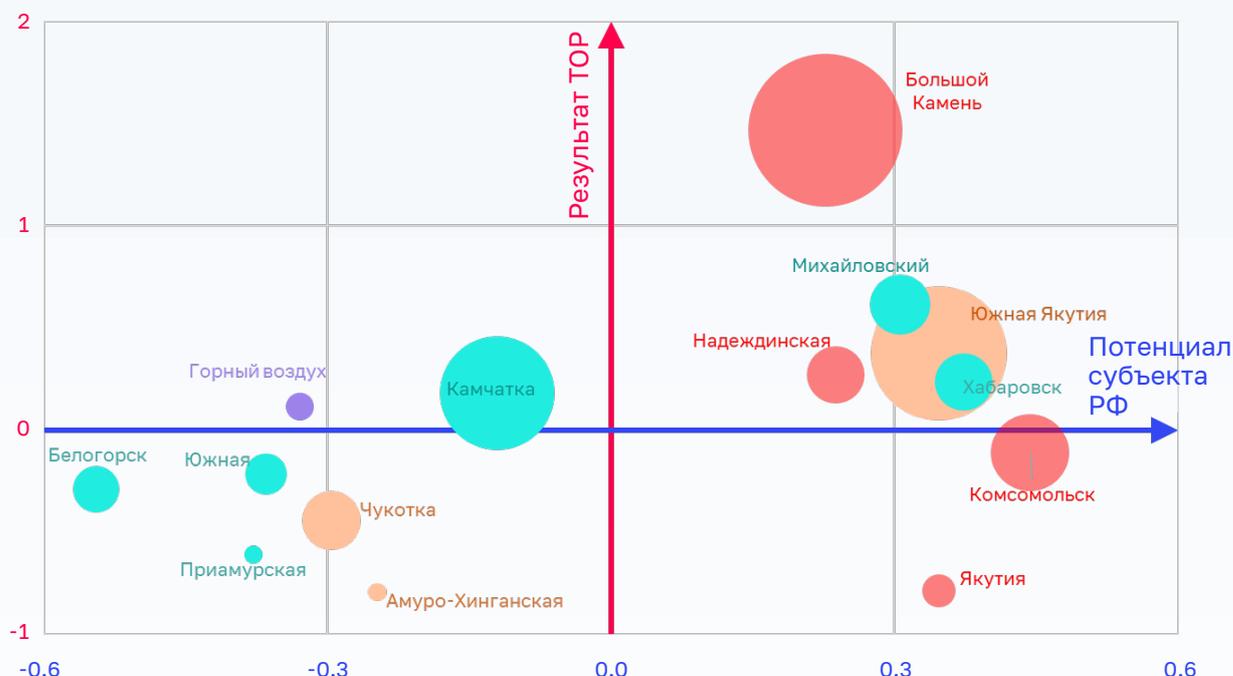
71. К перечню указанных 14 ТОСЭР отнесены «Амуро-Хинганская» (с 2016 года), «Белогорск» (с 2015 года), «Большой Камень» (с 2016 года), «Горный воздух» (с 2016 года), «Камчатка» (с 2015 года), «Комсомольск» (с 2015 года), «Михайловский» (с 2015 года), «Надеждинская» (с 2015 года), «Приамурская» (с 2015 года), «Хабаровск» (с 2015 года), «Чукотка» (с 2015 года), «Южная» (с 2016 года), «Южная Якутия» (с 2016 года), «Якутия» (с 2015 года).

социально-трудовой и инвестиционной привлекательности отобранных ТОР. Полный перечень показателей, процедура оценки и результаты расчетов в рамках мониторинга ТОР приведены в приложении № 2 к отчету.

По результатам оценки социально-трудовой привлекательности ТОР определено, что развитие ТОР «Амуро-Хинганская», «Белогорск», «Горный воздух», «Приамурская», «Чукотка» и «Южная» требует решения социально-значимых задач, обусловленных спецификой их размещения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Результаты оценки социально-трудовой привлекательности ТОР приведены на рисунке 4.

Рисунок 4

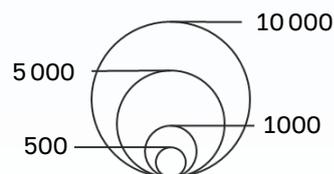
Результаты оценки социально-трудовой привлекательности ТОР*



Преимущественная специализация ТЭСЭР:

- обрабатывающие производства
- добыча полезных ископаемых
- С/Х, лесное хозяйство, охота, рыболовство, пищепром
- туризм

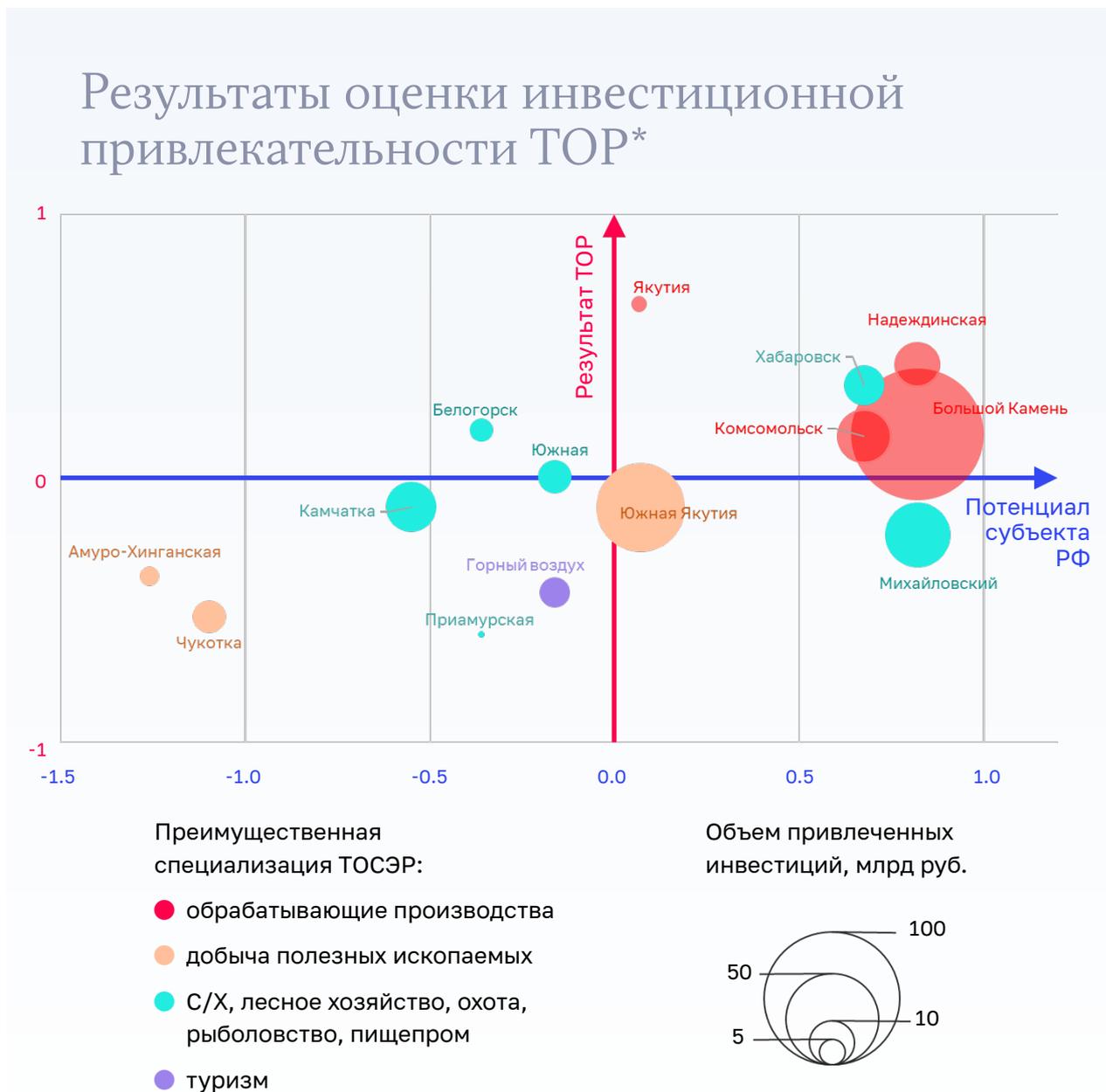
Количество созданных рабочих мест



* Источник: расчеты Счетной палаты Российской Федерации.

По результатам оценки инвестиционной привлекательности ТОР определено, что развитие ТОР «Амуро-Хинганская», «Чукотка», «Камчатка» требует решения задач инвестиционного развития, обусловленных спецификой их размещения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Результаты оценки инвестиционной привлекательности ТОР приведены на рисунке 5.

Рисунок 5



* Источник: расчеты Счетной палаты Российской Федерации.

В связи с изложенным при дальнейшем распространении режима ТОР в субъектах Российской Федерации определена необходимость применения дифференцированных подходов к определению роли соответствующих ТОР (сохранение рабочих мест, устранение в отставании в развитии моногородов, устранение диспропорций структуры региональных экономических систем) в зависимости от специализации

субъектов Российской Федерации и имеющихся факторов, существенно сдерживающих социально-экономическое развитие.

7.2.7. Счетной палатой Российской Федерации совместно с привлеченными экспертами Центра пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ РАНХиГС проведен сравнительный анализ динамики развития муниципальных образований с ТОР и (или) СПВ, существующих 5–6 лет. Для указанных целей проведен расчет интегрального индекса, характеризующего изменение уровня социально-экономического развития муниципальных образований (далее – Индекс)⁷².

Полный перечень показателей, алгоритм оценки и информация об источниках данных, использованных при проведении мониторинга ТОР и СПВ, с учетом социально-экономического развития муниципальных образований приведены в приложении № 3 к настоящему отчету.

Исходя из значений Индекса можно сделать следующий вывод. В целом уровень социально-экономического развития большинства муниципальных образований ДФО вырос (среднее значение индекса по всем муниципальным образованиям увеличилось в 2013–2020 годах на 17,6 %).

Уровень социально-экономического развития муниципальных образований, в которых в настоящее время существуют режимы ТОР и СПВ, в начале исследуемого периода (до их создания) был существенно различным. Режим ТОР устанавливался как в территориях с низким⁷³, так и сравнительно развитым уровнем социально-экономического развития⁷⁴.

Рост Индекса в муниципальных образованиях, в которых действует режим ТОР, в среднем происходил на 5 % быстрее, чем в среднем по муниципальным образованиям без режима ТОР и (или) СПВ.

Быстрее других значения индекса росли в муниципальных образованиях, где одновременно функционировали режимы ТОР и СПВ (+50,2 % к темпам роста Индекса по сравнению с муниципальными образованиями без режимов ТОР и СПВ). Однако указанных территорий всего четыре – городские округа Петропавловск-Камчатский и Владивостокский, Надеждинский муниципальный район в Приморском крае и городской округ Большой Камень, из-за чего возможны случайные отклонения в связи со спецификой резидентов и расположения муниципальных образований в региональных центрах социально-экономического роста.

72. Составление Индекса было выбрано, так как индексный подход имеет ряд преимуществ. В частности, он позволяет сопоставлять уровень и динамику развития муниципальных образований сразу по комплексу разноразмерных и разноотраслевых показателей. К основным ограничениям индексного метода можно отнести уравнивание вклада отдельных составных компонентов индекса, а также отсутствие оценки статистической значимости влияния отдельных социально-экономических показателей. В составе индекса учтены следующие направления оценки: уровень занятости, обеспеченность жильем, инвестиции в основной капитал, заработная плата и транспортная доступность.

73. Например, ТОР «Южная» в Томаринском городском округе Сахалинской области.

74. Например, ТОР «Надеждинская» в Надеждинском районе и Владивостокском городском округе.

Результаты сравнительного анализа динамики социально-экономического развития муниципальных образований в зависимости от наличия режима ТОР и (или) СПВ приведены в таблице 5.

Таблица 5*

Типы муниципальных образований (в зависимости от наличия режима ТОР и (или) СПВ)	Количество муниципальных образований, ед.	Среднее значение индекса в 2013–2015 гг.	Среднее значение индекса в 2018–2020 гг.	Прирост индекса в 2013–2020 гг., %	Отношение приростов индекса в 2013–2020 годы муниципальных образований с режимами ТОР и (или) СПВ к муниципальным образованиям без режимов ТОР и (или) СПВ, %
1	2	3	4	5	6
Муниципальные образования без режима ТОР и (или) СПВ	170	0,333	0,392	17,7	0
Муниципальные образования с ТОР	38	0,327	0,388	18,6	+5
Муниципальные образования с СПВ	15	0,336	0,377	12,2	-30,9
Муниципальные образования и с ТОР и с СПВ	4	0,311	0,394	26,6	+50,2
Итого	227	0,332	0,391	17,6	

*Источник: расчеты Центра пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ РАНХиГС, данные муниципальной статистики Росстата.

По результатам сравнительного анализа динамики социально-экономического развития муниципальных образований с режимами ТОР и (или) СПВ и без таковых в разрезе субъектов Российской Федерации установлен динамичный рост муниципальных образований с преференциальными режимами в Камчатском крае и Сахалинской области. Заметно лучше менялась социально-экономическая ситуация на территориях с режимами ТОР и (или) СПВ в Хабаровском и Приморском краях. В Камчатском крае динамичный рост всех показателей начался с 2017 года, после существенного расширения границ ТОР⁷⁵.

В Республике Саха (Якутия) и Амурской области муниципальные образования с режимами ТОР и (или) СПВ развивались медленнее, чем другие территории субъектов Российской Федерации, где вклад в развитие вносили иные единичные крупные инвестиционные проекты, реализуемые вне режимов ТОР и (или) СПВ.

Результаты сравнительного анализа динамики социально-экономического развития муниципальных образований в разрезе субъектов Российской Федерации приведены на рисунке 6.

75. В настоящее время на ТОР «Камчатка» входят территории 11 муниципальных образований или практически вся территория Камчатского края.

Результаты оценки динамики социально-экономического развития муниципальных образований в разрезе субъектов Российской Федерации*



* Источник: расчеты Центра пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ РАНХиГС, данные муниципальной статистики Росстата.

По результатам сравнительного анализа динамики социально-экономического развития муниципальных образований, включающих режим ТОР и (или) СПВ, установлено, что в целом социально-экономическое развитие большей части территорий с указанными режимами улучшилось.

Выше средних значений по ДФО темпы развития были только у муниципальных образований ТОР «Южная» и «Камчатка». Это обусловлено эффектом низкой базы и привело к их переходу от низкого уровня социально-экономического развития к уровню «ниже среднего».

В более развитых муниципальных образованиях создание ТОР не привело к значительному ускорению в их социально-экономическом развитии⁷⁶.

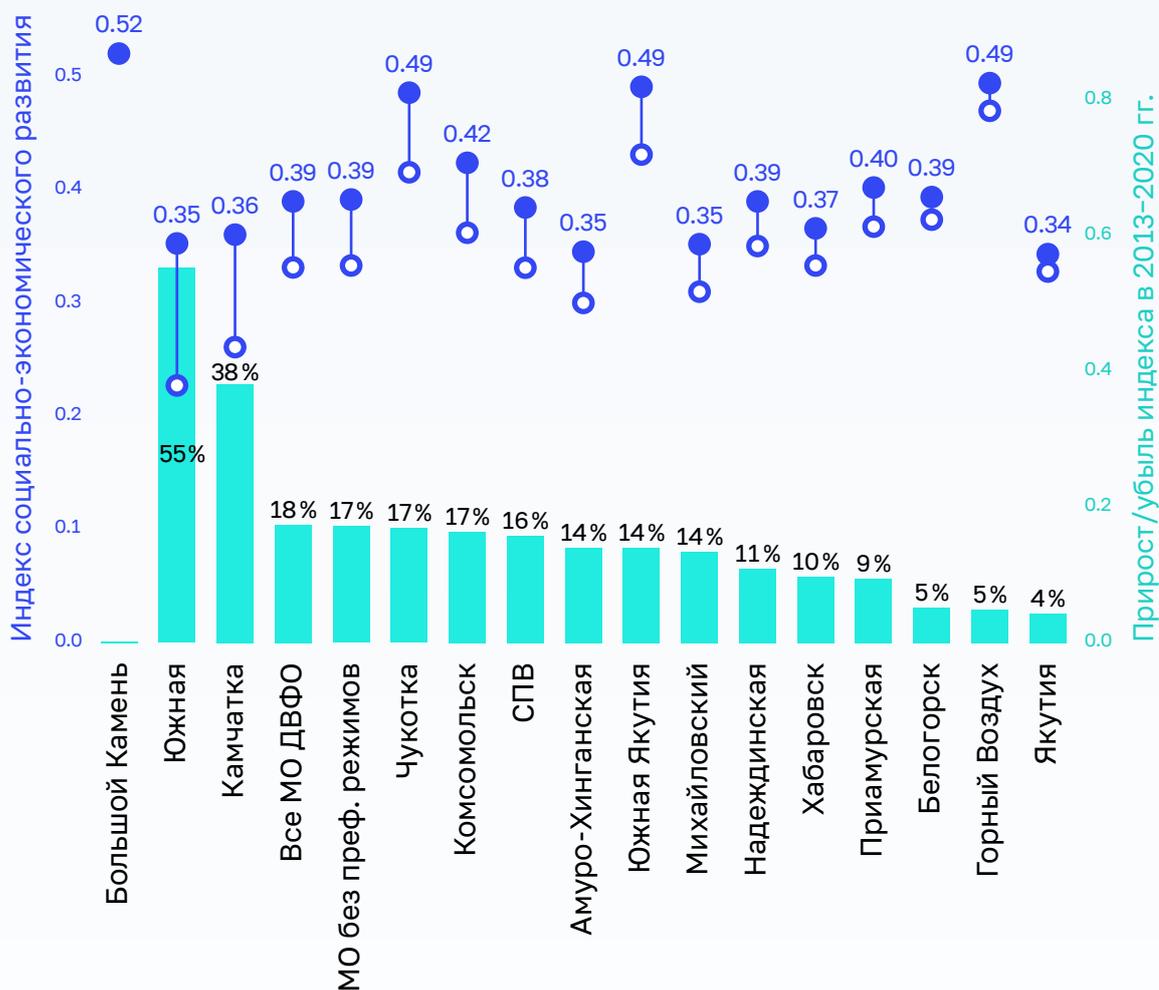
Отчасти это может быть связано с тем, что на соответствующих территориях реализовывались иные крупные инвестиционные (сырьевые, нефтегазохимические) и инфраструктурные (космодром, трубопроводы) проекты в Республике Саха (Якутия), Амурской области, а основной инвестор начал работать на территории ТОР еще до установления указанного режима и значимые эффекты были реализованы ранее (ТОР «Надеждинская»).

76. Например, ТОР «Южная Якутия», «Надеждинская», «Горный Воздух», «Приамурская».

Результаты сравнительного анализа динамики социально-экономического развития муниципальных образований, включающих режимы ТОР и (или) СПВ приведены на рисунке 7.

Рисунок 7

Изменение уровня социально-экономического развития в муниципальных образованиях с режимами ТОР и (или) СПВ на территории ДФО в 2013–2020 годах*



- Среднее значение индекса по 2018–2020 гг., ед.
- Среднее значение индекса по 2013–2015 гг., ед.
- Прирост/убыль среднего значения индекса в 2018–2020 гг. к 2013–2015 гг., %

* Источник: расчеты Центра пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ РАНХиГС в отношении ТОР и (или) СПВ, существующих 5-6 лет, данные муниципальной статистики Росстата.

8. ВЫВОДЫ

8.1. По состоянию на 1 декабря 2021 года в целом реализованы мероприятия по реформированию деятельности Корпорации и ВЭБ.ДВ, запланированные Правительством Российской Федерации в 2021 году:

- на базе Корпорации в апреле 2021 года сформирован объединенный институт развития с передачей функций ликвидируемых институтов развития, а также части отдельных полномочий ВЭБ.ДВ;
- полномочия единоличного исполнительного органа ВЭБ.ДВ переданы ВЭБ.РФ, в организационной структуре которого сформирован блок, ответственный за реализацию инвестиционных проектов на Дальнем Востоке и Арктике.

8.2. Стратегические цели (показатели) деятельности институтов развития не определены в госпрограмме ДФО. Корпоративные документы стратегического планирования в деятельности институтов развития не реализуются. КПЭ институтов развития имеют краткосрочный характер и применяются при отсутствии взаимосвязки с национальными целями развития Российской Федерации и Дальнего Востока и при отсутствии корпоративных документов стратегического планирования. Как следствие, существуют риски несогласованности деятельности институтов развития со стратегическими целями социально-экономического развития ДФО.

8.2.1. Выявлены недостатки существующей системы КПЭ Корпорации, которая не предусматривает достижение результата по созданию на ТОР и в СПВ не менее 200 предприятий к 2024 году, не увязана с общей эффективностью функционирования каждой ТОР и СПВ в отдельности, не отражает эффективность реализации главных функций Корпорации, включая сроки создания инфраструктуры ТОР, оказываемых сервисов и услуг для резидентов ТОР и СПВ, не содержит показателей, отражающих эффективность реализации функций, переданных от ликвидируемых институтов развития.

8.2.2. Установлено, что сферы осуществления функций Корпорации, ВЭБ.ДВ и ВЭБ.РФ (в части реализации с 2022 года инвестиционных проектов на Дальнем Востоке) по привлечению инвесторов в настоящее время в полной мере не разграничены, модель их взаимодействия не определена. Это создает риски дублирования в КПЭ функций институтов развития. Ответственность за достижение показателей по количеству созданных рабочих мест на ТОР и в СПВ и накопленному объему инвестиций резидентов ТОР не распределена между Минвостокразвития России и Корпорацией.

8.3. Результаты деятельности институтов развития способствуют ускоренному социально-экономическому развитию ДФО. Однако в деятельности институтов развития выявлен ряд проблем, ограничивающих эффективность реализации функций в установленной сфере деятельности.

8.3.1. Выявлена необходимость формирования политики привлечения инвесторов (резидентов) в режимы ТОР и СПВ, поскольку в настоящее время не предусмотрены участие субъектов Российской Федерации в отборе инвестиционных проектов, создание кооперационных связей и промышленных кластеров, увеличение доли применяемых современных технологий и доли экспортной выручки.

8.3.2. Задача обеспечения потребностей резидентов ТОР в объектах инфраструктуры и ее финансовое обеспечение за счет средств федерального бюджета решается Корпорацией после получения инвестором статуса резидента, а не в опережающем порядке, как это предусмотрено новой моделью развития Дальнего Востока. Как следствие, ежегодно осуществляется изменение запланированных на финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры на ТОР расходов федерального бюджета в сторону уменьшения или увеличения.

8.3.3. Выявлена неполнота осуществления Корпорацией обязанностей, установленных Налоговым кодексом Российской Федерации. Так, у Корпорации отсутствует источник покрытия гарантийных обязательств по возмещению НДС, в связи с чем не предоставлялись поручительства резидентам ТОР в рамках заявительного порядка возмещения указанного налога. Это не предоставляет резидентам ТОР существенных преимуществ перед иными налогоплательщиками.

8.3.4. Сохраняются низкие доступность и востребованность программ финансовой поддержки резидентов ТОР и СПВ. Реализуемый с 2021 года при участии Корпорации механизм субсидирования кредитов, полученных резидентами ТОР и СПВ в российских кредитных организациях по льготной ставке, мало востребован. По состоянию на 1 декабря 2021 года в рамках механизма субсидирования кредитов, полученных резидентами ТОР и СПВ в российских кредитных организациях по льготной ставке, использовано 17,1 % от общего объема утвержденных расходов федерального бюджета.

Полученные ВЭБ.ДВ из федерального бюджета средства использовались на реализацию программ поддержки дальневосточных инвесторов со значительной временной задержкой. Предоставленная в 2015 году Минэкономразвития России субсидия в размере 1,6 млрд рублей до настоящего времени ВЭБ.ДВ не использована.

8.4. Стратегические цели (показатели) применения режимов ТОР и СПВ в соответствующем субъекте Российской Федерации для каждой ТОР и СПВ в отдельности не определены.

8.4.1. В госпрограмме ДФО не выделены стратегические цели применения преференциальных режимов ТОР и СПВ в соответствующем субъекте Российской Федерации.

Отсутствие четкой системы целеполагания ТОР и СПВ не позволяет индивидуализировать для них КПЭ и соответствующие налоговые и неналоговые меры государственной поддержки. Это снижает обоснованность, гибкость и эффективность данных инструментов.

8.4.2. В период 2015–2020 годов и истекшем периоде 2021 года отсутствовал единый подход к разработке ППР ТОР, включая структуру ППР ТОР и используемые в них перечни показателей эффективности. Фактически разработка ППР ТОР с 2015 года осуществлялась различными организациями.

По состоянию на 1 декабря 2021 года разработка ППР ТОР в полном объеме не завершена (не утверждено 5 из 22 ППР ТОР), 10 из 17 действующих ППР ТОР не корректировались с даты их утверждения, а установленные в них показатели эффективности не выполняются. При этом расходы федерального бюджета на развитие ТОР, существующих 5–6 лет, увеличились в 3,2 раза (в постоянных ценах 2015 года).

ППР ТОР не определяют ни целевую специализацию территорий, ни соответствующую ей структуру резидентов. Это создает риски использования бюджетных средств и недополучения налоговых доходов без увязки с поддержкой приоритетных видов экономической деятельности. Отсутствует увязка ППР ТОР со схемами территориального планирования.

8.4.3. Обусловленные режимом СПВ налоговые расходы не увязаны с планируемыми показателями развития СПВ в соответствующем субъекте Российской Федерации. Это может привести к неопределенности итоговых эффектов от данного режима, а также к невозможности объективного мониторинга и оценки эффективности функционирования СПВ.

8.4.4. При принятии решений о границах ТОР с промышленным профилем должны учитываться эффективность и экономическая целесообразность использования площади ТОР. В настоящее время показатели развития указанных ТОР свидетельствуют о недостаточной экономической эффективности использования их площади.

8.5. Большинство созданных ТОР и СПВ прошли начальный этап развития (5–6 лет) и стали вносить вклад в социально-экономическое развитие ДФО.

Вместе с тем методика мониторинга показателей эффективности ТОР требует совершенствования, а критерии оценки эффективности функционирования СПВ не установлены.

8.5.1. Выявлены недостатки утвержденной методики мониторинга показателей эффективности ТОР, которые не позволяют объективно оценивать ход развития ТОР (отсутствуют пороговые значения показателей эффективности, используемых при мониторинге развития ТОР, не учитываются предоставляемые резидентам ТОР федеральными органами исполнительной власти отраслевые субсидии и бюджетные инвестиции, льготы по страховым взносам на обязательное социальное страхование, а также показатели, отражающие эффективность деятельности органов управления ТОР).

8.5.2. Законодательством Российской Федерации о ТОР и о СПВ не определены условия досрочного прекращения существования ТОР и СПВ, обусловленные неэффективностью их функционирования. Это создает риски использования бюджетных средств и налоговых расходов Российской Федерации на поддержку функционирования неэффективных ТОР или СПВ.

8.5.3. Решения о распространении режима ТОР почти во всех регионах ДФО не учитывали значительную дифференциацию между субъектами Российской Федерации. Указанное влечет неопределенность в целях и итоговых эффектах от развития ТОР.

8.5.4. По результатам сравнительного анализа, проведенного совместно с привлеченными экспертами Центра пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ РАНХиГС в рамках указанного мероприятия, установлено, что муниципальные образования с режимом ТОР в среднем развивались быстрее, чем иные муниципальные образования без указанного режима, а режим СПВ пока не дает положительных эффектов для социально-экономического развития муниципальных образований.

9. Предложения (рекомендации)

9.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации со следующими предложениями (рекомендациями) о поручении Минвостокразвития России при необходимости с участием высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, в срок до 1 апреля 2023 года рассмотреть следующие вопросы:

- о принятии мер по актуализации стратегии и об утверждении программы развития Корпорации на долгосрочный период, увязав с ними системы КПЭ с учетом декомпозиции показателей документов стратегического планирования социально-экономического развития ДФО;
- о выработке согласованной политики привлечения инвесторов (резидентов) на ТОР и в СПВ между институтами развития, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации – участниками достижения целей ускоренного социально-экономического развития ДФО;
- об установлении целей для каждой ТОР и для СПВ в отдельности, позволяющих осуществлять индивидуализацию КПЭ и форм государственной поддержки резидентов;
- о разработке требований к ППР ТОР, в том числе в части определения целевой специализации ТОР и взаимоувязки ППР ТОР со схемами территориального планирования, а также о разработке документов перспективного планирования развития для СПВ и требований к ним;

- об установлении критериев при принятии решений о границах ТОР (с промышленным профилем) с учетом эффективности и экономической целесообразности использования площади ТОР;
- о внесении изменений в методику мониторинга показателей эффективности ТОР в части учета совокупного объема налоговых и неналоговых расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также установления оценки эффективности деятельности органов управления ТОР и критериев принятия решений уполномоченным федеральным органом по результатам расчета показателей эффективности ТОР;
- о внесении в Федеральный закон № 212-ФЗ изменений в части установления требований о проведении оценки эффективности функционирования СПВ и ее периодичности;
- о внесении в Федеральный закон № 473-ФЗ и Федеральный закон № 212-ФЗ изменений в части дополнения оснований прекращения существования режимов ТОР и СПВ в связи с неэффективностью их функционирования;
- о выработке дифференцированных подходов к определению роли ТОР в субъектах Российской Федерации, входящих в состав ДФО, в зависимости от их специализации и имеющихся факторов, существенно сдерживающих социально-экономическое развитие.

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

