

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 25 марта 2016 года № 14К (1089) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности акционерного общества «Особые экономические зоны» и юридических лиц, созданных для управления особыми экономическими зонами в субъектах Российской Федерации, в части, касающейся эффективности использования средств федерального бюджета, государственного имущества и иных средств при создании и функционировании особых экономических зон в Российской Федерации»:*

*Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.*

*Направить представления Счетной палаты Российской Федерации Министерству экономического развития Российской Федерации и акционерному обществу «Особые экономические зоны».*

*Направить информационное письмо Президенту Российской Федерации.*

*Направить информационное письмо в Министерство финансов Российской Федерации.*

*Направить письмо члену Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Т.Д. Мамсурову.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.*

*Направить отчет о результатах контрольного мероприятия главе исполнительного комитета Общероссийского народного фронта А.В. Анисимову.*

*Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.*

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности акционерного общества «Особые экономические зоны» и юридических лиц, созданных для управления особыми экономическими зонами в субъектах Российской Федерации, в части, касающейся эффективности использования средств федерального бюджета, государственного имущества и иных средств при создании и функционировании особых экономических зон в Российской Федерации в 2014-2015 годах»**

**Основание для проведения контрольного мероприятия:** пункт 2.5.21 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2015 год, пункт 2.4.17 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2016 год, перечень поручений Президента Российской Федерации от 10 декабря 2015 года № Пр-2578 (пункт 2).

### **Предмет контрольного мероприятия**

Средства федерального бюджета, государственное имущество и иные средства, используемые при создании и функционировании особых экономических зон в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;

деятельность акционерного общества «Особые экономические зоны» и юридических лиц, созданных для управления особыми экономическими зонами в субъектах Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»;

деятельность органов государственной власти по вопросам создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации.

### **Объекты контрольного мероприятия**

Министерство экономического развития Российской Федерации, г. Москва; акционерное общество «Особые экономические зоны», г. Москва; открытое акционерное общество «Портовая особая экономическая зона «Ульяновск», г. Ульяновск; филиал акционерного общества «Особые экономические зоны» в Иркутской области, г. Иркутск; филиал акционерного общества «Особые экономические зоны» в Республике Алтай, г. Горно-Алтайск; филиал акционерного общества «Особые экономические зоны» в г. Москве; правительство Хабаровского края, г. Хабаровск; министерство экономического развития Хабаровского края, г. Хабаровск.

**Срок проведения контрольного мероприятия:** декабрь 2015 года - март 2016 года.

### **Цели контрольного мероприятия**

Оценить механизм единой государственной политики в сфере создания, функционирования особых экономических зон, а также их управления;

оценить деятельность акционерного общества «Особые экономические зоны» и юридических лиц, созданных для управления особыми экономическими зонами в субъектах Российской Федерации;

оценить целесообразность и результативность создания и функционирования портовой особой экономической зоны «Советская Гавань» для решения задач регионального развития;

оценить результативность использования особых экономических зон как инструмента для достижения цели, установленной Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

**Проверяемый период деятельности:** 2014-2015 годы (при необходимости более ранние периоды).

**Краткая характеристика проверяемой сферы формирования  
и использования государственных средств и деятельности  
объектов проверки**

В Российской Федерации институт особых экономических зон сформирован Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ).

С вступлением в силу указанного Федерального закона прекратили свое существование все созданные ранее экономические зоны за исключением функционирующей в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области».

В настоящее время в Российской Федерации, кроме особых экономических зон, создание которых осуществляется в соответствии с вышеназванными федеральными законами, существуют следующие зоны территориального развития:

- особая экономическая зона, созданная в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2006 года № 16-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

- созданные в соответствии с Федеральным законом от 3 декабря 2011 года № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

- свободная экономическая зона, созданная в соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2014 года № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»;

- территории опережающего развития, созданные в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О террито-

риях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

В рамках данного контрольного мероприятия рассмотрены вопросы создания и функционирования особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ.

По состоянию на 1 января 2016 года в Российской Федерации на территориях 30 субъектов Российской Федерации созданы 33 особые экономические зоны, из них 9 промышленно-производственного типа, 6 технико-внедренческого типа, 3 портовые зоны и 15 туристско-рекреационного типа.

Перечень постановлений Правительства Российской Федерации о создании ОЭЗ, соглашений о создании ОЭЗ, краткие наименования ОЭЗ и их управляющих компаний представлены в таблице:

Полное наименование ОЭЗ (постановление и соглашение о создании)	Условное краткое наименование ОЭЗ	Управляющая компания (соглашение об управлении ОЭЗ)
<b>Промышленно-производственные особые экономические зоны (далее - ОЭЗ ППТ):</b>		
ОЭЗ ППТ на территории Грязинского и Елецкого районов Липецкой области* (постановления Правительства Российской Федерации от 21.12.2005 № 782 и от 11.07.2015 № 697, соглашение о создании от 18.01.2006 № 6677-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ППТ «Липецк»	ОАО «ОЭЗ ППТ «Липецк» (от 16.07.2015 № С-472-АЦ/Д14)
ОЭЗ ППТ на территории Елабужского района Республики Татарстан* (постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2005 № 784, соглашение о создании от 18.01.2006 № 6682-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ППТ «Алабуга»	ОАО «ОЭЗ ППТ «Алабуга» (от 21.06.2015 № С-229-ОС/Д25)
ОЭЗ ППТ на территории муниципального района Ставропольский Самарской области* (постановление Правительства Российской Федерации от 12.08.2010 № 621, соглашение о создании от 10.09.2010 № 16997-ОС/Д25)	ОЭЗ ППТ «Тольятти»	ОАО «ОЭЗ ППТ «Тольятти» (28.07.2015 № С-228-АЦ/Д14)
ОЭЗ ППТ на территории муниципального образования Верхнесалдинский городской округ Свердловской области* (постановление Правительства Российской Федерации от 16.12.2010 № 1032, соглашение о создании от 27.12.2010 № 26256-ОС/Д25)	ОЭЗ ППТ «Титановая долина»	ОАО «ОЭЗ «Титановая до- лина» (от 21.07.2012 № С-219-ОС/Д25)
ОЭЗ ППТ на территории Псковского района Псковской области* (постановление Правительства Российской Федерации от 19.07.2012 № 729, соглашение о создании от 18.09.2012 № С-380-ОС/Д25)	ОЭЗ ППТ «Моглино»	ОАО «ОЭЗ ППТ «Моглино» (от 14.12.2012 № С-666-ОС/Д14)
ОЭЗ ППТ на территориях муниципального района «Город Людиново и Людиновский район» и муниципального района «Боровский район» Калужской области* (постановления Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 1450 и от 16.04.2015 № 367, соглашение о создании от 25.01.2013 № СЧ-10-ОС/Д14)	ОЭЗ ППТ «Ка- луга»	АО «ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга») (от 14.05.2013 № С-155-ОС/Д14)
ОЭЗ ППТ на территории г. Владивостока* (постановление Правительства Российской Федерации от 18.08.2014 № 822, соглашение о создании от 16.09.2014 № С-369-ЕЕ/Д14)	ОЭЗ ППТ «Владивосток»	АО «ВЛАДИС» (от 15.05.2015 № С-133-АЦ/Д14)
ОЭЗ ППТ на территории муниципального образования «Наримовский район» Астраханской области* (постановление Правительства Российской Федерации от 18.11.2014 № 1214, соглашение о создании от 12.12.2014 № С-772-АЦ/Д14/02-02-094)	ОЭЗ ППТ «Лотос»	ПАО «ОЭЗ «Лотос» (от 05.06.2015 № С-169-АЦ/Д14)

Полное наименование ОЭЗ (постановление и соглашение о создании)	Условное краткое наименование ОЭЗ	Управляющая компания (соглашение об управле- нии ОЭЗ)
ОЭЗ ППТ на территории Ступинского муниципального района Московской области* (постановление Правительства Российской Федерации от 08.08.2015 № 826, соглашение о создании от 08.09.2015 № С-437-АЦ/Д14)	ОЭЗ «ППТ «Ступино- Квадрат»	ООО «УК «СТУПИНОКВАД- РАТ» (от 12.11.2015 № С-632-АЦ/Д14)
<b>Технико-внедренческие особые экономические зоны (далее - ОЭЗ ТВТ)</b>		
ОЭЗ ТВТ на территории г. Москвы* (постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2005 № 779, соглашение о создании от 18.01.2006 № 6676-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ТВТ «Зеленоград»	АО «ОЭЗ» (от 21.07.2012 № С-221-ОС/Д25)
ОЭЗ ТВТ на территории г. Санкт-Петербурга* (постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2005 № 780, соглашение о создании от 18.01.2006 № 6678-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ТВТ «Санкт- Петербург»	АО «ОЭЗ» (от 21.07.2012 № С-222-ОС/Д25)
ОЭЗ ТВТ на территории г. Дубны* (Московская область) (постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2005 № 781, соглашение о создании от 18.01.2006 № 6680-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ТВТ «Дубна»	ОАО «ОЭЗ ТВТ «Дубна» (от 09.08.2012 № С-234-ОС/Д25)
ОЭЗ ТВТ на территории г. Томска* (постановление Правительства Российской Федерации от 21.12.2005 № 783, соглашение о создании от 18.01.2006 № 6675-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ТВТ «Томск»	ОАО «ОЭЗ ТВТ «Томск» (от 20.07.2012 № С-220-ОС/Д25)
ОЭЗ ТВТ на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан* (постановление Правительства Российской Федерации от 01.11.2012 № 1131, соглашение о создании от 28.11.2012 № С-628-ОС/Д25)	ОЭЗ ТВТ «Иннополис»	АО «ОЭЗ «Иннополис» (от 10.04.2013 № С-113-ОС/Д14)
ОЭЗ ТВТ на территории городского округа Фрязино Московской области* (постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2015 № 1538, соглашение о создании не заключено)	ОЭЗ «ТВТ «Фрязино»	Соглашение об управлении ОЭЗ не заключено
<b>Туристско-рекреационные особые экономические зоны (далее - ОЭЗ ТРТ)</b>		
ОЭЗ ТРТ на территориях муниципальных образований «Майминский район» и «Чемальский район» Республики Алтай* (постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 67, соглашение о создании от 02.03.2007 № 2766-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая»	АО «ОЭЗ» (от 21.07.2012 № С-224-ОС/Д25)
ОЭЗ ТРТ на территории муниципального образования «Прибайкальский район» Республики Бурятия* (постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 68, соглашение о создании от 02.03.2007 № 2768-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань»	АО «ОЭЗ» (от 20.07.2012 № С-227-ОС/Д25)
ОЭЗ ТРТ на территории Иркутского районного муниципального образования Иркутской области* (постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 72 и от 08.09.2010 № 692, соглашение о создании от 02.03.2007 № 2773-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ТРТ «Во- рота Байкала»	АО «ОЭЗ» (от 05.04.2013 № С-111-ОС/Д25)
ОЭЗ ТРТ на территории Алтайского района Алтайского края* (постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 69, соглашение о создании от 02.03.2007 № 2778-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»	ОАО «ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» (от 14.08.2012 № С-253-ОС/Д25)
ОЭЗ ТРТ на территории муниципального образования «Конаковский район» Тверской области* (постановление Правительства Российской Федерации от 20.04.2015 № 372, соглашение о создании от 18.05.2015 № С-138-АЦ/Д14)	ОЭЗ «ТРТ «Завидово»	АО «ОЭЗ ТРТ «Завидово» (от 11.08.2015 № С-252-АЦ/Д14)
ОЭЗ ТРТ на территории Алагирского и Ирафского районов Республики Северная Осетия - Алания* (постановление Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833, соглашение о создании от 10.02.2011 № С-53-ОС/Д25)	ОЭЗ ТРТ «Мамисон»	АО «КСК» (от 27.12.2012 № С-734-ОС/Д25)
ОЭЗ ТРТ на территориях Зеленчукского и Урупского муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики* (постановление Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833, соглашение о создании от 11.01.2011 № С-8-ОС/Д25)	ОЭЗ ТРТ «Архыз»	АО «КСК» (от 27.12.2012 № С-735-ОС/Д25)

Полное наименование ОЭЗ (постановление и соглашение о создании)	Условное краткое наименование ОЭЗ	Управляющая компания (соглашение об управле- нии ОЭЗ)
ОЭЗ ТРТ на территориях Хунзахского, Карабудахкентского, Каякентского, Дербентского, Магарамкентского районов Республики Дагестан* (постановление Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833, соглашение о создании от 27.12.2012 № С-736-ОС/Д25)	ОЭЗ ТРТ «Матлас»	АО «КСК» (от 27.12.2012 № С-736-ОС/Д25)
ОЭЗ ТРТ на территориях Черекского, Чегемского, Эльбрусского и Зольского районов Кабардино-Балкарской Республики* (постановление Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833, соглашение о создании от 21.01.2011 № С-12-ОС/Д25)	ОЭЗ ТРТ «Эльбрус- Безенги»	АО «КСК» (от 18.09.2013 № С-472-ОС/Д14)
ОЭЗ ТРТ на территориях Джейрахского и Сунженского районов Республики Ингушетия* (постановление Правительства Российской Федерации от 29.12.2011 № 1195, соглашение о создании от 09.02.2012 № С-36-ОС/Д25)	ОЭЗ ТРТ «Армхи-Цори»	АО «КСК» (от 01.07.2014 № С-262-ЕЕ/Д14)
ОЭЗ ТРТ на территории Итум-Калинского муниципального района Чеченской Республики* (постановление Правительства от 03.10.2013 № 865, соглашение о создании от 30.10.2013 № С-5910-ОС/Д14)	ОЭЗ ТРТ «Ведучи»	АО «КСК» (от 15.11.2013 № С-675-ОС/Д14)
ОЭЗ ТРТ на территории Апшеронского района Краснодарского края* (постановление Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833, соглашение о создании от 01.02.2011 № С-37-ОС/Д25)		Соглашение об управлении ОЭЗ не заключено
ОЭЗ ТРТ на территории Майкопского района Республики Адыгея* (постановление Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 833, соглашение о создании от 21.01.2011 № С-11-ОС/Д25)	ОЭЗ ТРТ «Лагонаки»	Соглашение об управлении ОЭЗ не заключено
ОЭЗ ТРТ на территориях города-курорта Эссентуки, города-курорта Железноводска, города-курорта Кисловодска, города Лермонтова, города-курорта Пятигорска, Минераловодского и Предгорного муниципальных районов Ставропольского края* (постановления Правительства Российской Федерации от 03.02.2007 № 71 и от 27.12.2012 № 1434, соглашение о создании от 02.03.2007 № 2763-ГГ/Ф7)	ОЭЗ ТРТ на территории Ставрополь- ского края	Соглашение об управлении ОЭЗ не заключено
ОЭЗ ТРТ на территории о. Русский* Владивостокского городского округа Приморского края (постановление Правительства Российской Федерации от 31.03.2010 № 201, соглашение о создании от 30.06.2010 № 10981-ОС/Д25)	ОЭЗ ТРТ «Ост- ров Русский»	Соглашение об управлении ОЭЗ не заключено
<b>Портовые особые экономические зоны (далее - ПОЭЗ)</b>		
ПОЭЗ на территории муниципального образования «Чердаклинский район» Ульяновской области (постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2009 № 1163, соглашение о создании от 30.01.2010 № 1102-ОС/Д25)	ПОЭЗ «Ульяновск»	ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» (от 02.02.2015 № С-19-АЦ/Д14)
ПОЭЗ на территории Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края* (постановление Правительства Российской Федерации от 31.12.2009 № 1185, соглашение о создании от 30.01.2010 № 1105-ОС/Д25)	ПОЭЗ «Совет- ская Гавань»	АО «ПОЭЗ «Советская Га- вань» (от 02.12.2015 № С-724-АЦ/Д14)
ПОЭЗ на территории Мурманской области* (постановление Правительства Российской Федерации от 12.10.2010 № 800, соглашение о создании от 16.11.2010 № 22230-ОС/Д25)	ПОЭЗ «Мурманск»	Соглашение об управлении ОЭЗ не заключено

\*При описании ОЭЗ в отчете могут использоваться соответствующие названия городов, краев, республик и областей, на территории которых расположены ОЭЗ, а также ссылки на соглашения о создании и соглашения об управлении ОЭЗ без дополнительного указания реквизитов.

**Основные сокращения, используемые в отчете:  
особая экономическая зона (далее - ОЭЗ);**

соглашение о создании особой экономической зоны (далее - Соглашение о создании ОЭЗ);

перспективный план развития особой экономической зоны (далее - Перспективный план развития);

комплекс мероприятий по разработке перспективного плана развития особой экономической зоны и порядок их финансирования (далее - Комплекс мероприятий);

проект комплекса мероприятий по разработке перспективного плана развития особой экономической зоны и порядка их финансирования (далее - проект комплекса мероприятий)

показатели эффективности функционирования особой экономической зоны (далее - показатели эффективности ОЭЗ);

наблюдательный совет особой экономической зоны (далее - Наблюдательный совет);

экспертный совет по соответствующим особым экономическим зонам (далее - Экспертный совет);

план обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны и прилегающей к ней территории (далее - План обустройства);

перечень объектов инфраструктуры особой экономической зоны, подлежащих строительству, реконструкции и капитальному ремонту, а также их объемы, сроки и источники финансирования (далее - Перечень объектов инфраструктуры);

соглашение о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации (далее - Соглашение о передаче полномочий);

реестр резидентов особой экономической зоны (далее - Реестр резидентов);

проект планировки особой экономической зоны (далее - Проект планировки);

соглашение об управлении особой экономической зоной (далее - Соглашение об управлении ОЭЗ);

резидент особой экономической зоны (далее - резидент);

налог на добавленную стоимость (далее - НДС);

соглашение об осуществлении промышленно-производственной деятельности на территории особой экономической зоны, соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности на территории особой экономической зоны, соглашение об осуществлении туристско-

рекреационной деятельности на территории особой экономической зоны, соглашение об осуществлении деятельности в портовой особой экономической зоне (далее - Соглашение об осуществлении деятельности);

особая экономическая зона промышленно-производственного типа (далее - ОЭЗ ППТ или ОЭЗ промышленно-производственного типа);

особая экономическая зона технико-внедренческого типа (далее - ОЭЗ ТВТ или ОЭЗ технико-внедренческого типа);

особая экономическая зона туристско-рекреационного типа (далее - ОЭЗ ТРТ или ОЭЗ туристско-рекреационного типа);

особая экономическая зона портового типа (далее - ПОЭЗ или портовая ОЭЗ);

Стратегия развития особых экономических зон на период до 2020 года (далее - Стратегия развития ОЭЗ), предусмотренная Планом мероприятий («дорожной картой») по совершенствованию системы управления особыми экономическими зонами в Российской Федерации, реализуемым в соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 31 июля 2014 года № ДК-П13-5832 (далее - Дорожная карта).

## **Результаты контрольного мероприятия**

### **1. Механизм единой государственной политики в сфере создания и функционирования особых экономических зон и их управления**

#### **1.1. Нормативное правовое регулирование создания, функционирования и управления ОЭЗ**

Правовой режим ОЭЗ на территории Российской Федерации, порядок создания и прекращения существования, а также особенности ведения предпринимательской деятельности на их территории определены Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ.

Несмотря на то, что с момента принятия указанного Федерального закона в него вносились многочисленные изменения (19 редакций), механизм создания, развития и управления ОЭЗ не совершенен и требует доработки.

В 2014 году Правительством Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации внесен проект федерального закона № 538033-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который направлен на совершенствование механизма функционирования и управления

особыми экономическими зонами. Законопроектом предусматривались разделение особых экономических зон по уровням на федеральные и региональные с различным порядком создания, функционирования и преференций, возможность осуществления на территории федеральной ОЭЗ промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности, установление правовых основ создания и функционирования региональных ОЭЗ. Счетной палатой Российской Федерации в заключении от 7 июля 2014 года № ЗСП-296/08-02, направленном в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации письмом от 8 июня 2014 года № 01-1955/08-02, было рекомендовано доработать законопроект. Без учета замечаний Счетной палаты указанный законопроект был принят в первом чтении Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации (постановление от 17 сентября 2014 года № 4876-6 ГД). До настоящего времени указанный законопроект во втором чтении не рассматривался.

С момента создания первых ОЭЗ прошло почти 10 лет, при этом до настоящего времени отсутствует документ, определяющий стратегию развития особых экономических зон, конкретные цели и задачи государства в данной области и пути их реализации.

Кроме того, на этапе согласования с Минэкономразвития России программных и стратегических документов целесообразна их увязка с механизмом особых экономических зон.

При значительном объеме средств, направленных из федерального бюджета на создание и функционирование ОЭЗ, ни отдельной государственной программы Российской Федерации, ни подпрограммы в составе государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», объединяющей в себе все направления расходования средств и мероприятия по созданию и функционированию ОЭЗ, не предусмотрено. При этом основные направления механизма создания и развития ОЭЗ рассредоточены по нескольким мероприятиям и госпрограммам, что привело к ослабленному контролю за эффективностью указанного механизма, необоснованному планированию бюджетных ассигнований на указанные цели и отсутствию комплексной оценки влияния функционирования ОЭЗ на создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса.

В государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316, предусмотрено 2 основных ме-

роприятия по финансированию проектов в сфере создания и функционирования особых экономических зон: «Развитие особых экономических зон» (финансирование по разделу 04 «Национальная экономика») и «Реализация проекта Международного банка реконструкции и развития «Содействие созданию и развитию особых экономических зон в Российской Федерации» (финансирование по разделу 01 «Общегосударственные вопросы»).

Начиная с 2016 года, взнос в уставный капитал АО «ОЭЗ» для участия в проекте создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея (главный распорядитель средств федерального бюджета - Минэкономразвития России) в федеральном бюджете отражается по соответствующей целевой статье расходов в рамках государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 309 (ответственный исполнитель госпрограммы - Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа).

В настоящее время статьей 3 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ определено, что целями создания ОЭЗ являются развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализация их результатов, производство новых видов продукции. Данная формулировка целей является общей, их содержание не раскрывается, фактически это просто группировка видов экономической деятельности, а некоторые понятия пересекаются между собой. Например, обрабатывающие отрасли могут быть высокотехнологичными отраслями, а разработка технологий и их коммерциализация также должна иметь место в обрабатывающих отраслях.

Разработка единой государственной политики в сфере создания, функционирования и управления ОЭЗ возлагается на уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Изначально, с 2005 года, функции по управлению ОЭЗ и контролю за выполнением соглашений об осуществлении деятельности в ОЭЗ осуществляло Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (далее - РосОЭЗ), подведомственное Министерству экономического развития и торговли Российской Федерации.

Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 2009 года № 1107 «Вопросы Министерства экономического развития Российской

Федерации» РосОЭЗ упразднено и его функции переданы Минэкономразвития России.

В соответствии с частью 2 статьи 7 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или управляющей компании на основании Соглашения о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной могут быть переданы отдельные полномочия по управлению ОЭЗ. Управляющая компания - открытое акционерное общество, которое создано в целях реализации соглашений о создании особых экономических зон и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, или хозяйственное общество, которое создано с участием такого открытого акционерного общества в указанных целях, либо иное хозяйственное общество, которое заключило с уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти соглашение об управлении особой экономической зоной.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2006 года № 211 «О преобразовании федерального государственного предприятия «Внешнеэкономическое объединение «Внешстройимпорт» в открытое акционерное общество «Особые экономические зоны» РосОЭЗ осуществляло полномочия по реализации от имени Российской Федерации прав акционера (100 %) ОАО «Особые экономические зоны» (далее - ОАО «ОЭЗ», АО «ОЭЗ»), созданного в целях реализации соглашений о создании ОЭЗ и обеспечения условий для создания объектов инфраструктуры и иных объектов, а также для управления указанными объектами. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2009 года № 641 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера открытого акционерного общества «Особые экономические зоны» указанные полномочия были переданы Минэкономразвития России.

По состоянию на 1 января 2016 года под управлением АО «ОЭЗ» находилось 5 ОЭЗ, под управлением дочерних обществ АО «ОЭЗ» - 19 ОЭЗ (в том числе 6 ОЭЗ под управлением АО «КСК»), под управлением юридических лиц, не являющихся дочерними обществами по отношению АО «ОЭЗ», - 3 ОЭЗ. Минэкономразвития России полномочия по управлению не переданы по 6 ОЭЗ, созданными на территориях Республики Адыгея, Ставропольского края, Краснодарского края, Мурманской области, острова Русский, городского округа Фрязино Московской области.

Резидентом ОЭЗ может стать коммерческая организация, зарегистрированная на территории муниципального образования, в границах которого расположена ОЭЗ, и заключившая с органами управления особыми экономическими зонами соглашение об осуществлении соответствующей деятельности в порядке и на условиях, предусмотренных Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ.

Согласно соглашению об осуществлении деятельности (заключается между резидентом, Минэкономразвития России и управляющей компанией) резидент ОЭЗ обязуется, в частности, осуществить инвестиции и капитальные вложения в объеме и в сроки, которые предусмотрены соглашением об осуществлении деятельности.

Анализ механизма создания ОЭЗ выявил следующие основные недостатки:

1. Согласно положениям Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ заявку на создание ОЭЗ с обоснованием целесообразности и эффективности ее создания формируют и подают в Минэкономразвития России высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования.

Порядок оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны, а также перечень документов, прилагающихся к заявке на создание особой экономической зоны, утверждены приказом Минэкономразвития России от 19 июля 2012 года № 439.

Отмечается непроработанность заявок со стороны субъектов Российской Федерации в части состава перечней земельных участков, расположенных в границах территории, на которой предполагается создание ОЭЗ. Как правило, предлагается слишком большая территория, что делает процесс управления и функционирования ОЭЗ малоэффективным и затруднительным. По состоянию на 1 января 2016 года из общей площади земельных участков, на которых расположены ОЭЗ (213,8 тыс. га), не использованы 84,4 тыс. га, или 39,5 процента.

Указанные площади включают в себя как земли, предполагаемые для передачи резидентам, так и земли для строительства инфраструктуры ОЭЗ управляющими компаниями, а также земельные участки, не подлежащие использованию по причине ландшафтных особенностей для ведения строительства объектов и осуществления деятельности резидентами ОЭЗ, поскольку в состав их территорий включаются овраги, лесные массивы, гористые местности и т.д.

Непроработанность заявок о создании ОЭЗ и прилагаемых к ней документов приводит к увеличению первоначально заявленных расходов на создание и развитие ОЭЗ. Например, около 100,0 млн. рублей израсходовано АО «ОЭЗ» по участку «Большое Голоустное» в Иркутской области, однако в настоящее время по данному участку работы приостановлены в связи с тем, что участок фактически не пригоден для создания ОЭЗ (подробнее представлено в пункте 2.2 Отчета).

В результате при разработке предпроектной и проектной документации требовалось дополнительное уточнение данных уже созданной ОЭЗ с точки зрения формата, специфики, мощности объектов и их нагрузок на инфраструктуру, места расположения объектов (зонирование территории) и требуемого единого архитектурного стиля. В некоторых случаях при разработке концепции развития ОЭЗ выяснялось, что создание ее на выделенных территориях нецелесообразно, как это было с территорией ОЭЗ на острове Русский, на концепцию создания которой АО «ОЭЗ» израсходовано 20,6 млн. рублей.

Целесообразно предусмотреть нормативными правовыми актами необходимость предоставления в составе заявки на создание ОЭЗ проекта планировки территорий.

По ОЭЗ, созданным до 2012 года, дополнительными соглашениями к соглашениям о создании указанных ОЭЗ предусмотрены мероприятия по разработке концепций создания и развития ОЭЗ. Причем разработка концепций Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и действующими в указанный период постановлениями Правительства Российской Федерации не была предусмотрена.

Расходы управляющих компаний на услуги по разработке различных концептуальных документов по созданию и управлению ОЭЗ составили 578,7 млн. рублей, из них:

- 112,9 млн. рублей - расходы по созданию концепции ППТ «Моглино»;
- 277,0 млн. рублей - расходы по созданию концептуальных документов туристско-рекреационных зон, входящих в туристический кластер (факты отмечались Счетной палатой в отчете по результатам проверки расходов государственных средств, полученных ОАО «Курорты Северного Кавказа» в уставный капитал, на создание и развитие туристско-рекреационных особых экономических зон, утвержденном Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 18 марта 2013 года № 12К (903));
- 189,7 млн. рублей - расходы на концептуальные документы по иным ОЭЗ.

При этом некоторые концептуальные разработки не нашли своего применения.

2. Решение о создании ОЭЗ принимается Правительством Российской Федерации исходя из критериев создания ОЭЗ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 года № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны».

Критерии создания ОЭЗ, утвержденные указанным постановлением, нуждаются в корректировке в целях определения четких и однозначных требований в части обоснования целесообразности создания ОЭЗ, а также повышения прозрачности механизма принятия решений.

Степень значимости критериев создания ОЭЗ, их количественные и качественные пределы не определены, что может привести к субъективности процесса оценки поданных заявок на создание ОЭЗ. При значительных планируемых объемах бюджетных инвестиций при создании ОЭЗ такие значимые показатели оценки инвестиционных проектов как доходность, рентабельность, срок окупаемости должным образом не рассматриваются.

3. На основании статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ Правительство Российской Федерации в лице Минэкономразвития России, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований заключают Соглашение о создании ОЭЗ.

Соглашением о создании ОЭЗ устанавливаются: комплекс мероприятий по разработке Перспективного плана развития особой экономической зоны и порядок их финансирования; обязательства субъекта Российской Федерации и муниципальных образований по передаче Минэкономразвития России полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и другими объектами недвижимости, расположенными в границах ОЭЗ; порядок формирования Наблюдательного совета ОЭЗ; показатели эффективности функционирования ОЭЗ.

Также устанавливаются объем и сроки финансирования создания объектов инфраструктуры ОЭЗ за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, внебюджетных источников финансирования; границы ОЭЗ и перечень образующих ее земельных участков; прилегающая к ОЭЗ территория; план обустройства и соответствующего материально-технического оснащения ОЭЗ и прилегающей к ней территории.

При этом порядок подготовки и утверждения перечисленных плановых документов по созданию ОЭЗ нормативными правовыми актами Прави-

тельства Российской Федерации и Минэкономразвития России не установлен. В 2013 году Минэкономразвития России совместно с управляющими компаниями подготовлены рекомендации по подготовке перспективных планов развития ОЭЗ, в которых определено лишь примерное содержание документа (письмо Минэкономразвития России от 8 октября 2013 года № Д14и-3036).

В то же время качество подготовки плановых документов по созданию и функционированию ОЭЗ находилось на низком уровне, а сроки их подготовки и утверждения в отдельных случаях затягивались на годы. Практически по всем ОЭЗ сроки подготовки и принятия документов, предусмотренных соглашениями о создании ОЭЗ, не соблюдались.

По состоянию на 1 января 2016 года перспективные планы развития не утверждены по 16 из 33 ОЭЗ по различным причинам (нехваткой голосов на наблюдательных советах, нерешенными вопросами по земельным участкам и отсутствием утвержденных планов обустройства и материально-технического оснащения, недавним созданием ОЭЗ).

С нарушением сроков утверждены планы обустройства ОЭЗ в Алтайском крае, Иркутской области, Республике Бурятия, Республике Алтай, Ульяновской области, г. Санкт-Петербурге, г. Москве. До настоящего момента планы обустройства не утверждены в г. Владивостоке и в Хабаровском крае.

В нарушение условий соглашений о создании ОЭЗ Перечни объектов инфраструктуры своевременно не утверждались (установленный срок - ежегодно до начала финансового года).

Например, в нарушение пункта 2.1 соглашения о создании ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» от 18 января 2006 года № 6676-ГГ/Ф7 обязательства сторон (Минэкономразвития России, правительство Москвы) по ежегодному утверждению Перечня объектов инфраструктуры не выполнялись с 2011 года. Согласно последнему утвержденному Перечню строительство объектов инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» должно быть закончено в 2013 году. Однако в настоящий момент строительство не закончено, при этом в период 2014-2015 годов в указанной ОЭЗ осуществлялось финансирование строительства на сумму 1655,4 млн. рублей без утверждения Перечня объектов инфраструктуры ОЭЗ.

В нарушение пункта 2.1 соглашения о создании ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург» от 18 января 2006 года № 6678-ГГ/Ф7 с 2014 года не выполнялись обязательства сторон (Минэкономразвития России, правительство Санкт-Петербурга) по ежегодному утверждению Перечня объектов инфра-

структуры ОЭЗ. В нарушение пункта 2.6 указанного соглашения до настоящего времени не выполнены обязательства сторон по заключению дополнительного соглашения, определяющего порядок эксплуатации и содержания, в том числе осуществления капитального ремонта, объектов инфраструктуры ОЭЗ.

В нарушение пункта 2.1 соглашения о создании ОЭЗ ТВТ «Дубна» от 18 января 2006 года № 6680-ГГ/Ф7 с 2013 года не выполнялись обязательства сторон (Минэкономразвития России, правительство Московской области, администрация г. Дубны) по ежегодному утверждению Перечня объектов инфраструктуры ОЭЗ.

В нарушение пункта 2.2 соглашения о создании ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» от 2 марта 2007 года № 2768-ГГ/Ф7 с 2014 года не выполнялись обязательства сторон (Минэкономразвития России, Правительство Республики Бурятия, администрация муниципального образования «Прибайкальский район») по ежегодному утверждению Перечня объектов инфраструктуры ОЭЗ.

Аналогичная ситуация установлена по иным ОЭЗ (подробнее представлено в подпункте 2.2 Отчета).

В 2014 году по 3 зонам (ОЭЗ ТВТ «Зеленоград», ОЭЗ ТВТ «Дубна», ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала») финансирование за счет средств федерального бюджета согласно утвержденным перечням объектов инфраструктуры не предусматривалось, при этом АО «ОЭЗ» было осуществлено финансирование строительства на общую сумму 337,08 млн. рублей.

В 2015 году по 5 зонам (ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая», ОЭЗ ТВТ «Зеленоград», ОЭЗ ТВТ «Дубна», ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала», ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург») финансирование за счет средств федерального бюджета согласно утвержденным перечням объектов инфраструктуры не предусматривалось, при этом АО «ОЭЗ» было осуществлено финансирование строительства на общую сумму 2447,2 млн. рублей.

4. Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ не предусмотрено раскрытие понятий «инфраструктура особой экономической зоны» и «объекты, предназначенные для обеспечения функционирования особой экономической зоны». Отсутствие законодательно закрепленных понятий создает риски строительства и приобретения за счет бюджетных средств объектов, не относящихся к инфраструктуре ОЭЗ, или объектов, финансирование которых должно осуществляться за счет резидентов ОЭЗ (примеры представлены в подпунктах 2.1 и 2.2 Отчета).

5. Система контроля за выполнением субъектами Российской Федерации обязательств по своевременному финансированию строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ и их ответственность нормативными правовыми актами не предусмотрены.

По результатам контрольного мероприятия установлено неполное выполнение субъектами Российской Федерации обязательств по финансированию строительства объектов инфраструктуры, предусмотренных соглашениями о создании ОЭЗ.

Так, по состоянию на 1 января 2016 года обязательства региональных бюджетов не выполнены ориентировочно на 41,7 % (принятые обязательства по соглашениям о создании ОЭЗ - 109677,5 млн. рублей), из них по ОЭЗ ТВТ в г. Дубне обязательства не выполнены на 59 % (3098,7 млн. рублей), ОЭЗ ППТ в Липецкой области - 81,8 % (8257,8 млн. рублей), ОЭЗ ППТ в Самарской области - 62,1 % (1140,0 млн. рублей), ОЭЗ ППТ в Свердловской области - 61,9 % (2909,1 млн. рублей), ОЭЗ ТРТ в Республике Алтай - 55,2 % (1791,0 млн. рублей), ОЭЗ ТРТ в Иркутской области - 98,6 % (5826,4 млн. рублей), ОЭЗ ТВТ «Иннополис» - 32,7 % (3810,6 млн. рублей), ПОЭЗ в Ульяновской области - 85,7 % (4292,7 млн. рублей).

6. В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ в целях координации деятельности органов управления ОЭЗ, осуществления контроля за выполнением участниками соглашений о создании ОЭЗ, содействия в реализации проектов резидентов, проектов иных инвесторов, рассмотрения и утверждения перспективных планов развития и осуществления контроля за реализацией этих планов создаются наблюдательные советы. В соответствии с положением о Наблюдательном совете особой экономической зоны, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2010 года № 502 (далее - Положение о Наблюдательном совете ОЭЗ), решения Наблюдательного совета носят рекомендательный характер.

В соответствии с изменениями, внесенными в статью 7 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и действующими с 2012 года, полномочия по контролю за расходованием бюджетных средств, выделяемых на обустройство территории ОЭЗ, исключены из числа полномочий Наблюдательного совета.

При этом в Положении о Наблюдательном совете ОЭЗ рассмотрение вопроса об использовании бюджетных средств, выделяемых на обустройство территорий ОЭЗ, из полномочий Наблюдательного совета не исключено.

Необходимо отметить, что согласно Положению о Наблюдательном совете ОЭЗ наблюдательные советы рассматривают вопросы участия новых резидентов в ОЭЗ и осуществляют ознакомление с их бизнес-планами. При этом приказами Минэкономразвития России от 29 апреля 2010 года № 158, от 26 мая 2010 года №№ 207, 208, от 2 ноября 2012 года № 712 утверждены критерии оценки бизнес-планов потенциальных резидентов соответствующих ОЭЗ, которые используются экспертными советами при принятии решения о присвоении статуса резидента. Таким образом, рассмотрение бизнес-планов наблюдательными советами можно расценивать как излишнюю административную процедуру для потенциальных резидентов, тем более не носящую обязательного характера. Излишняя административная процедура значительно увеличивает срок рассмотрения заявки потенциальных резидентов.

Кроме того, установлена затянутость сроков рассмотрения заявок Экспертным советом. Например, с момента подачи заявки (25 января 2013 года) потенциальным резидентом ООО «Морской порт Новая Советская Гавань» для реализации бизнес-проекта на территории портовой особой экономической зоны «Советская Гавань» Хабаровского края до рассмотрения ее на Экспертном совете (16 сентября 2014 года) прошел почти 21 месяц. При этом Экспертный совет по портовым ОЭЗ принял решение поддержать бизнес-план проекта при условии внесения в него необходимых изменений. Следующая заявка в Минэкономразвития России по указанному вопросу поступила лишь 17 июля 2015 года.

7. За период с начала функционирования ОЭЗ в постановления Правительства Российской Федерации вносились изменения в части увеличения площадей по трем ОЭЗ (ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала», ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга»), ОЭЗ ППТ «Липецк»).

В то же время порядок принятия решений об увеличении площадей ОЭЗ Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации не урегулирован.

8. По ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» и по ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» установлена неэффективность использования земельных участков, на территории которых располагается ОЭЗ.

Соглашением о создании ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» (Республика Бурятия) по состоянию на 1 января 2016 года общая площадь земельных участков установлена в размере 3658,1 га, из них 3048,6 га не используются.

Создание указанной ОЭЗ осуществляется на участках «Турка» и «Пески» (профинансировано из федерального бюджета 3012,3 млн. рублей). Заяв-

ленная потребность в средствах федерального бюджета по неиспользуемым участкам «Гора Бычья», «Горячинск», «Бухта Безымьянная» составляет 10794,0 млн. рублей.

Вместе с тем в соответствии с актами плановых проверок исполнения условий соглашений об осуществлении деятельности резидентов ОЭЗ Республики Бурятия, проведенных Минэкономразвития России в 2013-2015 годах, ни одним резидентом на территории ОЭЗ не ведется туристско-рекреационная деятельность.

Аналогичная ситуация наблюдается и по ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» (Иркутская область). Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 692 «Об особой экономической зоне туристско-рекреационного типа, созданной на территории Иркутской области» площади ОЭЗ увеличены на 757 га за счет земельных участков, расположенных на территории муниципального образования Слюдянский район Иркутской области. При этом имеющийся на тот период участок площадью 1590 га не используется (подробнее в пункте 2.2 Отчета).

Более того, минэкономразвития Иркутской области при участии АО «ОЭЗ» разработан и в сентябре 2015 года направлен на рассмотрение в Минэкономразвития России перспективный план развития ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» на период до 2024 года, которым предусмотрено включение в состав ОЭЗ дополнительных участков, расположенных в ключевых туристических районах области: п. Листвянка, р.п. Байкал (порт), на территории Байкальского целлюлозно-бумажного комбината (г. Байкальск) и на территории базы «Теплые озера на Снежной» (Новоснежинское муниципальное образование). При этом требуемый уровень государственных вложений в строительство объектов инфраструктуры на новых участках составит около 7,5 млрд. рублей.

На момент проведения проверки решение об увеличении территории ОЭЗ ТРТ не принято, перспективный план развития ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» не утвержден.

Учитывая изложенное, Минэкономразвития России целесообразно принять меры по оптимизации использования земельных участков, на которых расположены ОЭЗ, с целью исключения необоснованного завышения расходов по финансированию строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ.

9. В соответствии с отдельными положениями Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ Минэкономразвития России должно в информационно-телекоммуникационной сети Интернет размещать сведения о заключении соглашений о передаче полномочий по управлению ОЭЗ, све-

дения о заключении соглашений об управлении ОЭЗ с управляющими компаниями. Орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации должен раскрывать информацию о своей деятельности и ОЭЗ. Управляющие компании должны раскрывать информацию о своей деятельности и об ОЭЗ, находящихся у них в управлении. При этом требования к составу и формам размещаемой информации нормативно не определены.

Соглашениями о создании ОЭЗ, об управлении ОЭЗ и о ведении деятельности установлены требования к управляющим компаниям, субъектам Российской Федерации, резидентам ОЭЗ по предоставлению значительного количества документов и отчетов о реализации соглашений. При этом не предусмотрен единый портал (информационно-аналитической системы) по работе с управляющими компаниями, субъектами Российской Федерации и резидентами.

Минэкономразвития России необходимо принять меры по разработке единой информационной системы по работе с управляющими компаниями, субъектами Российской Федерации и резидентами.

Отсутствие подобного портала (информационно-аналитической системы) снижает эффективность мониторинга функционирования особых экономических зон.

Резюмируя анализ действующей нормативно-правовой базы, регламентирующей создание и функционирование ОЭЗ в Российской Федерации, можно констатировать, что, несмотря на то, что в настоящее время приняты все правовые акты в развитие Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ, ряд положений указанных документов требует доработки с учетом практики их применения за прошедший период.

**1.2.** В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 31 июля 2014 года № ДК-П13-5832 Минэкономразвития России с участием федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено обеспечить реализацию Дорожной карты.

Дорожной картой предусмотрено 8 направлений, в том числе снижение текущих финансовых рисков, оценка текущего состояния ОЭЗ, инвентаризация созданных АО «ОЭЗ» и дочерними обществами активов и принятых обязательств, актуализация проектов развития ОЭЗ, передача полномочий по управлению ОЭЗ субъектам Российской Федерации, разработка Стратегии развития ОЭЗ; нормативное правовое обеспечение совершенствования системы управления ОЭЗ; создание проектного офиса.

По результатам анализа выполнения мероприятий Дорожной карты установлена затянутость процедур выполнения мероприятий по передаче полномочий по управлению ОЭЗ субъектам Российской Федерации.

Так, пунктом 5.2 Дорожной карты в срок до 1 марта 2015 года предусмотрено создание управляющих компаний в форме дочерних обществ (на базе филиалов) АО «ОЭЗ». В 2015 году на базе филиалов созданы 4 акционерных общества (АО «ОЭЗ «Иркутск», АО «ОЭЗ «Зеленоград», АО «ПОЭЗ «Советская Гавань», АО «ОЭЗ «Алтай»).

Дочерние акционерные общества не созданы в г. Санкт-Петербурге и Республике Бурятия в связи с тем, что руководители указанных субъектов Российской Федерации считают невозможным передачу полномочий по управлению ОЭЗ на региональный уровень в основном в связи с недостаточностью размера предполагаемого уставного капитала для финансирования расходов потенциальных управляющих компаний, неурегулированностью вопросов финансирования расходов в части содержания и обслуживания уже существующего имущественного комплекса, разграничения собственности на уже созданные объекты инфраструктуры.

В соответствии с письмами руководителей указанных субъектов Российской Федерации, по их оценке, ежегодные затраты на содержание инфраструктуры составят от 128,0 млн. рублей до 1300,0 млн. рублей с тенденцией на увеличение.

Таким образом, при разработке механизма по передаче полномочий по управлению ОЭЗ на региональный уровень возникают вопросы по содержанию управляющих компаний и объектов инфраструктуры.

Пунктом 5.3 Дорожной карты в срок до 1 июня 2015 года предусмотрено увеличение доли АО «ОЭЗ» в уставных капиталах дочерних обществ посредством имущественных и денежных взносов АО «ОЭЗ». Процедура эмиссии акций дочерних обществ носит длительный характер с учетом положений Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». В настоящее время ведутся процедуры оценки имущества филиалов АО «ОЭЗ» для передачи в уставные капиталы дочерних обществ. Предполагаемый срок полной реализации мероприятия - середина 2016 года.

С целью передачи созданным и создаваемым дочерним компаниям объектов инфраструктуры, находящихся на балансе АО «ОЭЗ», запущены процедуры по их оценке и передаче на баланс дочерних обществ по ОЭЗ в Липецкой, Самарской, Томской, Московской (г. Дубна), Ульяновской областях.

Остальные мероприятия, касающиеся передачи полномочий по управлению ОЭЗ субъектам Российской Федерации, выполняются в рамках других поручений Правительства Российской Федерации (протоколы совещаний у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 25 декабря 2014 года № ДК-П13-247пр и от 25 мая 2015 года № ДК-П13-81пр).

В соответствии с указанными поручениями механизм передачи полномочий по управлению ОЭЗ субъектам Российской Федерации должен реализовываться путем заключения договоров о передаче в управление на 2015-2016 годы органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих АО «ОЭЗ» пакетов акций дочерних компаний (далее - корпоративные договоры). В корпоративных договорах должны быть предусмотрены полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по формированию органов управления управляющих компаний ОЭЗ с обязательствами о включении в состав совета директоров компаний по одному представителю от Минэкономразвития России и АО «ОЭЗ» (то есть остальными членами совета директоров могут являться представители органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации). Корпоративными договорами устанавливаются дополнительные полномочия по привлечению резидентов ОЭЗ, обязательства органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению содержания управляющих компаний и объектов инфраструктуры ОЭЗ. Кроме того, корпоративными договорами должна быть предусмотрена ответственность субъектов Российской Федерации за невыполнение в течение двух лет подряд обязательств по достижению согласованных показателей эффективности функционирования ОЭЗ и (или) обязательств по строительству объектов инфраструктуры ОЭЗ, она устанавливается в виде возврата за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации средств, перечисленных АО «ОЭЗ» в уставные капиталы соответствующих дочерних компаний в 2015-2016 годах (то есть выкуп акций), или в виде расторжения корпоративных договоров.

На момент проверки корпоративные договоры о передаче в управление пакетов акций дочерних обществ АО «ОЭЗ» не заключены (направлены на согласование) с органами исполнительной власти 7 субъектов Российской Федерации (Приморский край, г. Москва, Республика Алтай, Иркутская область, Хабаровский край, г. Санкт-Петербург, Республика Бурятия).

Пунктом 4.3 Дорожной карты в срок до 15 мая 2015 года предусматривалось рассмотрение, согласование и принятие решения об актуализации

соглашений о создании ОЭЗ, исходя из соответствия создания особых экономических зон Стратегии развития ОЭЗ, показателей и источников финансирования.

При этом указанное мероприятие в полной мере не выполнено, так как указанная стратегия до сих пор не утверждена.

В соответствии с пунктом 4 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака (протокол от 28 мая 2014 года № ДК-П13-99пр) и разделом 6 Дорожной карты предусматривались разработка и согласование проекта Стратегии развития ОЭЗ (срок исполнения - 11 августа 2014 года) и внесение его в Правительство Российской Федерации (срок исполнения - 1 сентября 2014 года).

В 2014-2015 годах проекты Стратегии развития ОЭЗ неоднократно вносились в Правительство Российской Федерации и дорабатывались с учетом замечаний Аппарата Правительства Российской Федерации и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Последний вариант стратегии возвращен на доработку Минэкономразвития России в декабре 2015 года с учетом поручений Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 года № ДМ-П9-8413 и от 21 декабря 2015 года № ДК-П13-8643, со сроком исполнения - до 10 апреля 2016 года.

По разделу 7 Дорожной карты «Нормативно-правовое обеспечение совершенствования системы управления особыми экономическими зонами» предусмотрено внесение изменений в Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ, а также издание ряда подзаконных актов (с крайним сроком исполнения - до 1 июня 2015 года).

На момент проверки проект федерального закона № 538033-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 19 сентября 2014 года. В этой связи соответствующие нормативные правовые акты Правительством Российской Федерации не утверждены.

Рассмотрение проекта федерального закона вновь отложено в связи с проводимыми мероприятиями по выполнению поручений Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 года № ДМ-П9-8413 (по итогам встречи с активом Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» 8 декабря 2015 года) и от 21 декабря 2015 года № ДК-П13-8643, в соответствии с которыми необходимо:

- внесение до 1 апреля 2016 года в законодательство Российской Федерации изменений, предусматривающих финансирование создания объектов инфраструктуры ОЭЗ за счет средств федерального бюджета посредством предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации, а также исключение возможности создания управляющих компаний новых ОЭЗ с участием АО «ОЭЗ»;

- обеспечение проведения оценки эффективности ОЭЗ и представления до 1 октября 2016 года в Правительство Российской Федерации предложения о досрочном прекращении существования неэффективных ОЭЗ;

- заключение до 30 марта 2016 года соглашений о передаче полномочий по управлению ОЭЗ, за исключением ОЭЗ, объединенных в туристический кластер, с установлением финансовой ответственности за достижение ключевых показателей эффективности функционирования ОЭЗ, соразмерной затратам федерального бюджета, направленным на строительство объектов инфраструктуры соответствующих ОЭЗ, с одновременным расторжением корпоративных договоров.

Приказ Минэкономразвития России от 3 декабря 2015 года № 907 «Об утверждении примерной формы соглашения о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации» направлен на регистрацию в Минюст России письмом от 4 февраля 2016 года № 2489-АЦ/Д14и.

Предполагается передача субъекту Российской Федерации ряда полномочий, закрепленных ранее за Минэкономразвития России (по работе с резидентами, выполнению функции государственного заказчика по подготовке строительной документации), а также переданных ранее управляющим компаниям - по управлению и распоряжению земельными участками и иными объектами, за исключением отчуждения, по опубликованию сведений о не сданных в аренду земельных участках и имуществе, по получению технических условий подключения к сетям (для выполнения указанных полномочий субъект Российской Федерации вправе привлечь управляющую компанию).

В соответствии с Дорожной картой необходимо было также до 1 августа 2014 года внести предложения в Правительство Российской Федерации о досрочном прекращении существования особых экономических зон и принять постановление Правительства Российской Федерации о досрочном прекращении существования особых экономических зон (пункт 1.1 Дорожной карты).

Минэкономразвития России только письмом от 26 декабря 2014 года № 32989 внесен проект постановления Правительства Российской Федерации о досрочном прекращении существования одной ОЭЗ на территории острова Русский Владивостокского городского округа Приморского края.

На совещании, состоявшемся 28 января 2015 года у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака (протокол от 2 февраля 2015 года № ДК-П13-12пр), принято решение о дальнейшем развитии ОЭЗ без предоставления средств из федерального бюджета, о необходимости передачи Минобороны России земельных участков в собственность администрации Приморского края и с обязательством администрации Приморского края привлечь резидентов на территорию ОЭЗ в целях ее дальнейшего развития.

При этом Минобороны России необходимые земельные участки в собственность администрации Приморского края до настоящего времени не переданы, в связи с этим развитие ОЭЗ ТРТ «Остров Русский» невозможно.

С учетом изложенного, Минэкономразвития России 21 декабря 2015 года направлен доклад в Правительство Российской Федерации о повторном рассмотрении вопроса о прекращении существования туристско-рекреационной ОЭЗ на территории острова Русский.

В процессе согласования проекта постановления Правительства Российской Федерации «О досрочном прекращении существования портовой ОЭЗ на территории Мурманской области» с правительством Мурманской области Минэкономразвития России рассмотрено обращение губернатора Мурманской области М.В. Ковтун от 23 декабря 2014 года № П13-63090 по вопросу сохранения портовой ОЭЗ Мурманской области и принято решение поддержать предложение губернатора по актуализации плана развития портовой ОЭЗ.

Необходимо отметить, что по результатам оценки эффективности функционирования ОЭЗ за 2014 год установлено, что в ОЭЗ в Приморском крае, Хабаровском крае, Мурманской области, начиная с момента их создания (2009-2010 годы), не зарегистрировано ни одного резидента. При этом до сих пор не приняты решения о прекращении существования указанных ОЭЗ на основании части 7 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ, которой допускается досрочное прекращение существования ОЭЗ в случае, если в течение трех лет с даты создания ОЭЗ не заключено ни одного соглашения об осуществлении (ведении) деятельности, и ее резидентами не осуществляется соответствующая деятельность.

### 1.3. Анализ механизма планирования расходов федерального бюджета на финансирование создания и развития ОЭЗ

Статьей 6.1 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ установлено, что финансирование создания объектов инфраструктуры ОЭЗ осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов. Обязательства Российской Федерации по финансированию создания ОЭЗ исполняются посредством внесения взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ», последующего финансирования им создания объектов инфраструктуры ОЭЗ, в том числе посредством внесения взноса в уставный капитал управляющих компаний ОЭЗ.

В период с 2006 по 2015 год на финансирование создания и развития ОЭЗ, а также на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ из федерального бюджета предоставлено 121888,7 млн. рублей, в том числе: в виде взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» - 121530,2 млн. рублей, в виде субсидий управляющим компаниям на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ - 358,5 млн. рублей.

Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» Минэкономразвития России на 2016 год предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 5986,5 млн. рублей, в том числе: для внесения взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» - 5736,5 млн. рублей, на предоставление субсидий резидентам туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства Российской Федерации в туристический кластер, - 250,0 млн. рублей.

Информация об объемах средств, направленных из федерального бюджета на финансирование ОЭЗ в соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета, представлена в таблице:

(млн. руб.)

	Годы	Бюджетные ассигнования (сводная бюджетная роспись)	Исполнено	%
Взнос в уставный капитал АО «ОЭЗ» через главного распорядителя - РосОЭЗ	Всего	63481,2	63481,2	
	2006 г.	8000,0	8000,0	100,0
	2007 г.	11100,0	11100,0	100,0
	2008 г.	17211,7	17211,7	100,0
	2009 г.	8000,0	8000,0	100,0
	2010 г.	19169,5	19169,5	100,0

	Годы	Бюджетные ассигнования (сводная бюджетная роспись)	Исполнено	%
Взнос в уставный капитал АО «ОЭЗ» через главного распорядителя - Минэкономразвития России	Всего	41465,8	40309,4	
	2011 г.	18654,3	18654,3	100,0
	2012 г.	6034,4	6034,4	100,0
	2014 г.	11465,4	11465,4	100,0
	2015 г.	4155,3	4155,3	100,0
	2016 г.	1156,4		
Взнос в уставный капитал АО «ОЭЗ» для участия в проекте создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея (главный распорядитель - Минэкономразвития России)	Всего	17903,9	16903,9	
	2012 г.	9841,0	9841,0	100,0
	2013 г.	5000,0	5000,0	100,0
	2014 г.	2062,9	2062,9	100,0
	2016 г.	1000,0		
Взнос в уставный капитал АО «ОЭЗ» для участия в проекте создания особой экономической зоны промышленно-производственного типа в городе Владивостоке (главный распорядитель - Минэкономразвития России)	Всего	4415,8	835,7	
	2015 г.	835,7	835,7	100,0
	2016 г.	3580,1		
Субсидии АО «ОЭЗ» на содержание объектов энергетического комплекса, транспортной инфраструктуры и дорожного хозяйства, таможенной инфраструктуры, объектов гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций, расположенных на территориях особых экономических зон	2010 г.	670,0	5,9	0,9
Субсидии управляющим компаниям особых экономических зон, а также резидентам туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер	2013 г.	352,6	352,6	100,0
Субсидии резидентам туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер, на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным на финансовое обеспечение строительства (реконструкции, технического перевооружения) объектов капитального строительства, а также приобретение оборудования	2016 г.	250,0		
Итого в 2006-2015 гг.		122552,8	121888,7	99,5
Всего с учетом 2016 г.		128539,3	121888,7	

Анализ процедуры планирования бюджетных ассигнований и обоснованности объема бюджетных ассигнований, выделенных на инвестиции в виде взносов в уставный капитал АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ, показал следующее:

1. В соответствии с соглашениями об управлении ОЭЗ формирование и представление в Минэкономразвития России предложений и обоснований в целях определения объема финансовых средств для обеспечения создания объектов инфраструктуры ОЭЗ и подготовки проекта федерального бюджета

на очередной финансовый год и плановый период в срок до 1 апреля года, предшествовавшего очередному финансовому году, отнесено к компетенции управляющих компаний (АО «ОЭЗ» и дочерние общества).

Как показала проверка, единая форма и порядок представления управляющими компаниями предложений, обосновывающих объем бюджетных ассигнований, отсутствуют.

Объем и сроки финансирования создания объектов инфраструктуры ОЭЗ за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, внебюджетных источников финансирования определяются исходя из Плана обустройства и Перечня объектов инфраструктуры.

Также объем бюджетных ассигнований, направляемых на создание некоторых ОЭЗ, определялся отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации, в которых содержались указания Минэкономразвития России и Минфину России предусмотреть при формировании федерального бюджета на соответствующий финансовый год и на плановый период бюджетные ассигнования (с указанием объема) на создание ОЭЗ. Перечень указанных постановлений представлен в таблице:

(млн. руб.)

	Постановление Правительства Российской Федерации	Предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации	Финансовый год и плановый период	Сумма взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» по состоянию на 01.01.2016 г.
ОЭЗ ППТ «Тольятти»	от 12 августа 2010 г. № 621 «О создании на территории Самарской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа»	до 7193,00	на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.	2565,67
ОЭЗ ППТ «Титановая долина»	от 16 декабря 2010 г. № 1032 (ред. от 17 декабря 2013 г. № 1178) «О создании на территории муниципального образования Верхнесалдинский городской округ Свердловской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа»	до 4800,00	на 2015 г. и на плановый период 2016 и 2017 гг.	1000,00
ОЭЗ ППТ «Моглино»	от 19 июля 2012 г. № 729 «О создании на территории Псковского района Псковской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа»	2881,50	на 2013 г. и на плановый период 2014 и 2015 гг.	2881,50
ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга»)	от 28 декабря 2012 г. № 1450 (с изм. от 16 апреля 2015 г. № 367) «О создании на территории муниципального района «Город Людиново и Людиновский район» Калужской области особой экономической зоны промышленно-производственного типа»	до 2600,00	на 2014 г. и на плановый период 2015 и 2016 гг.	2600,00
ОЭЗ ППТ	от 18 августа 2014 г. № 822 «О создании на тер-	до 5365,00	на 2015 г. и на	835,73

	Постановление Правительства Российской Федерации	Предусмотрено постановлением Правительства Российской Федерации	Финансовый год и плановый период	Сумма взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» по состоянию на 01.01.2016 г.
«Владивосток»	ритории г. Владивостока особой экономической зоны промышленно-производственного типа»		плановый период 2016 и 2017 гг.	
ОЭЗ ТВТ «Иннополис»	от 1 ноября 2012 г. № 1131 «О создании на территориях Верхнеуслонского и Лаишевского муниципальных районов Республики Татарстан особой экономической зоны технико-внедренческого типа»	до 15000,00	до 2015 г.	15000,00
АО «КСК»	от 14 октября 2010 г. № 833 (ред. от 26 сентября 2012 г. № 982) «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, Краснодарском крае и Республике Адыгея»	до 60000,00	на 2011 г. и последующие годы	21903,925
ПОЭЗ «Ульяновск»	от 30 декабря 2009 г. № 1163 (ред. от 26 сентября 2013 г.) «О создании на территории Ульяновской области портовой особой экономической зоны»	до 762,00	на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.	1935,891
		до 6953,00	на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг.	
ПОЭЗ «Советская Гавань»	от 31 декабря 2009 г. № 1185 «О создании на территории Хабаровского края портовой особой экономической зоны»	до 3150,00	на 2011 г. и на плановый период 2012 и 2013 гг.	128,974

Таким образом, объем финансирования из федерального бюджета определялся исходя из предложений, направленных управляющими компаниями в Минэкономразвития России, а также решений, принятых отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что предложения управляющих компаний об объемах финансирования на очередной финансовый год и решения Правительства Российской Федерации о финансовом обеспечении расходных обязательств, связанных с созданием ОЭЗ, не совпадали.

Так, в 2013 году АО «ОЭЗ» направило в Минэкономразвития России предложения по обоснованию бюджетных инвестиций в объеме 22292,62 млн. рублей на 2014 год. Бюджетные ассигнования в виде взносов в уставный капитал предлагалось направить на финансирование расходов на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов инфраструктуры четырех ОЭЗ ТВТ («Санкт Петербург» - 2506,5 млн. рублей, «Зеленоград» - 2908,5 млн. рублей, «Томск» - 5306,9 млн. рублей, «Дубна» - 988,65 млн. рублей), трех ОЭЗ ППТ («Алабуга» - 2166,3 млн. рублей, «Липецк» - 304,4 млн. рублей, «Тольятти» - 2823,0 млн. рублей), двух ОЭЗ

ТРТ («Долина Алтая» - 885,0 млн. рублей, «Байкальская гавань» - 4125,4 млн. рублей) и ПОЭЗ «Ульяновск» - 277,9 млн. рублей.

Предложения АО «ОЭЗ» не были учтены при формировании проекта федерального бюджета. В 2014 году бюджетные ассигнования, предоставленные в виде вноса в уставный капитал АО «ОЭЗ», составили 13528,3 млн. рублей и были направлены на финансирование создания инфраструктуры совершенно других зон: ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга») - 2200,0 млн. рублей, ОЭЗ ТВТ «Иннополис» - 7950,75 млн. рублей, ОЭЗ ППТ «Титановая долина» - 650,0 млн. рублей и туристический кластер, созданный постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 833, - 2062,9 млн. рублей.

При этом предоставление бюджетных ассигнований на создание объектов инфраструктуры в указанных ОЭЗ в 2014 году не требовалось, о чем свидетельствуют остатки средств федерального бюджета на счетах управляющих компаний по состоянию на 1 января 2015 года: в АО «ОЭЗ «Иннополис» - в сумме 10799,2 млн. рублей, в ОАО «ППТ «Людиново» («Калуга») - 2309,3 млн. рублей, в ОАО «ОЭЗ «Титановая долина» - 650,0 млн. рублей, АО «КСК» - 11362,6 млн. рублей.

В 2015 году бюджетные ассигнования, направленные в виде вноса в уставный капитал АО «ОЭЗ», составили 4991,1 млн. рублей и были направлены в уставный капитал ОАО «ОЭЗ ППТ «Алабуга» в сумме 3000,0 млн. рублей, ОАО «ОЭЗ ППТ «Липецк» - 1000,0 млн. рублей, ОАО «ОЭЗ ППТ «Титановая долина» - 155,3 млн. рублей, АО «ВЛАДИС» - 835,7 млн. рублей. Аналогично, бюджетные ассигнования в 2015 году в указанных объемах не требовались, о чем свидетельствуют остатки средств федерального бюджета на счетах указанных компаний по состоянию на 1 января 2016 года в ОАО «ОЭЗ ППТ «Алабуга» в сумме 868,7 млн. рублей, ОАО «ОЭЗ ППТ «Титановая долина» - 387,8 млн. рублей, АО «ВЛАДИС» - 835,7 млн. рублей.

В результате неэффективных управленческих решений бюджетные средства, выделенные на цели создания отдельных ОЭЗ, значительно превышали реальные потребности, при этом управляющие компании от размещения временно свободных денежных средств дополнительно получали значительные доходы, которые в основном использовались в интересах самих акционерных обществ.

2. Анализ перечней объектов инфраструктуры ОЭЗ показал, что с течением времени стоимость строительства в ОЭЗ, как правило, увеличивалась как за счет увеличения количества объектов инфраструктуры, так и за счет увеличения их стоимости.

Например, общая стоимость строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ в 2015 году по сравнению с общей стоимостью строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ в 2013 году увеличилась: по ОЭЗ ППТ «Алабуга» - на 2835,5 млн. рублей и составила 20656,3 млн. рублей; по ОЭЗ ППТ «Липецк» - на 1099,1 млн. рублей и составила 9897,8 млн. рублей; по ПОЭЗ «Ульяновск» - на 6999,8 млн. рублей и составила 7715,0 млн. рублей.

В некоторых ОЭЗ по ряду объектов изначально финансирование планировалось за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации или из внебюджетных источников, а к концу 2015 года - уже за счет средств федерального бюджета, например.

1. В 2013 году дополнительным соглашением от 23 октября 2013 года № С-573-ОС/Д14 к соглашению о создании ОЭЗ ТВТ «Иннополис» утвержден Перечень объектов инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Иннополис» на 2013-2017 годы на территории Верхнеуслонского муниципального района с разбивкой по объектам строительства и на территории Лаишевского муниципального района в общей сумме без разбивки по объектам.

В соответствии с Перечнем объектов инфраструктуры ОЭЗ ожидаемая стоимость строительства 32 объектов определена в сумме 24088,6 млн. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 14996,1 млн. рублей (27 объектов), бюджета Республики Татарстан - 7500,0 млн. рублей (4 объекта), внебюджетных источников - 1592,5 млн. рублей (1 объект).

Согласно Перечню объектов инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Иннополис» в 2013 году затраты на строительство объектов предусмотрены в объеме 2004,9 млн. рублей, что составляет 13,37 % от общей стоимости строительства объектов за счет федеральных бюджетных ассигнований. Основным объемом расходов за счет федеральных средств планировалось произвести в 2014-2015 годах, ожидаемая стоимость - 11795,3 млн. рублей, в том числе: 2014 год - 6296,9 млн. рублей, 2015 год - 5598,4 млн. рублей. За счет федерального бюджета предусмотрено осуществить финансирование строительства таких объектов, как технопарки (№ 1 и № Б-1), производственная база эксплуатации, присоединение по техническим условиям к сетям электроснабжения ОАО «Сетевая компания», сети водоснабжения, насосные станции, резервуары, водозаборы, хозяйственно-фекальная канализация, локальные очистные сооружения, ливневая канализация, локальные очистные сооружения, а также развитие транспортной инфраструктуры и благоустройство территории технопарков, 2-полосных внутриквартальных дорог, стоянок, подземных переходов. Также за счет федеральных средств

предусматривалось строительство офисно-жилого комплекса «Кольцо», детского сада (I и II очереди), школы, медицинского центра.

Средства бюджета Республики Татарстан планировалось направить на строительство арендного многоэтажного жилья в объеме 4868,0 млн. рублей, на развитие и благоустройство транспортной инфраструктуры 4-полосной автомобильной дороги (от М-7) - 988,55 млн. рублей, на разработку проекта планировки и плана обустройства ОЭЗ - 80,0 млн. рублей, на строительство пожарного депо на 2 машиноместа - 53,3 млн. рублей. Кроме того, были предусмотрены средства на строительство объектов на участке на территории Лаишевского муниципального района в сумме 1510,1 млн. рублей (без разбивки по объектам).

За счет внебюджетных источников предусмотрено строительство арендного малоэтажного жилья (таунхаусы).

В 2015 году дополнительным соглашением от 30 сентября 2015 года № С-471-АЦ/Д14 к соглашению о создании ОЭЗ ТВТ «Иннополис» утвержден Перечень объектов инфраструктуры ОЭЗ на 2015-2016 годы.

Ожидаемая стоимость строительства объектов увеличилась на 4145,25 млн. рублей и составила 28233,9 млн. рублей, в том числе за счет средств: федерального бюджета - 15000,0 млн. рублей (рост на 3,9 млн. рублей); бюджета Республики Татарстан - 11641,4 млн. рублей (рост на 4141,4 млн. рублей); внебюджетных источников - 1592,5 млн. рублей (без изменений).

Анализ Перечня объектов инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Иннополис» на 2015-2016 годы показал, что за счет средств федерального бюджета произошло перераспределение объемов финансирования и сокращение количества объектов строительства.

Так, количество объектов строительства в 2015-2016 годах составило 16 (ранее 27 объектов). Основной причиной сокращения объектов является исключение из Перечня объектов строительства инженерных сетей (8 объектов), таких как хозяйственно-фекальная канализация, очистные сооружения, ливневая канализация, сети ВЛ, водохранилище-рекреация на общую сумму 2426,9 млн. рублей (строительство сети газоснабжения в сумме 57,6 млн. рублей профинансировано на 1 января 2015 года за счет бюджета Республики Татарстан).

При этом рост ожидаемой стоимости строительства объектов инженерных сетей, ранее учтенных в Перечне объектов инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Иннополис», составил 1091,24 млн. рублей. Кроме того, отмечен рост стоимости строительства технопарков в сумме 970,8 млн. рублей, а

также детского сада, школы, медицинского центра в общем объеме 527,2 млн. рублей (ожидаемая стоимость составляет 1377,3 млн. рублей). Строительство офисно-жилого комплекса «Кольцо» в сумме 127,65 млн. рублей исключено из Перечня объектов инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Иннополис».

Финансирование объектов инфраструктуры за счет бюджета Республики Татарстан увеличилось за счет роста ожидаемой стоимости строительства пожарного депо, реконструкции ПС 110кВ Свияжск, сети газоснабжения, 4-полосной автомобильной дороги (от М-7) в общей сумме 464,6 млн. рублей. Также учтены расходы на развитие транспортной инфраструктуры и благоустройство автомобильной дороги М-7 «Волга» - Введенская Слобода - «Иннополис», внутриквартальные проезды в сумме 205,3 млн. рублей. Кроме того, в Перечне объектов инфраструктуры ОЭЗ распределены объемы финансирования (4981,7 млн. рублей) на объекты, расположенные на территории Лаишевского муниципального района (проектно-изыскательские работы по проекту планировки и плану обустройства территории, реконструкции и расширению Международного аэропорта «Казань») с ростом на 3471,5 млн. рублей к ранее учтенной сумме за счет бюджета Республики Татарстан.

2. В 2013 году дополнительным соглашением от 29 августа 2013 года № С-392-ОС/Д14 к соглашению о создании ПОЭЗ «Ульяновск» утвержден Перечень объектов инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» на 2013-2015 годы. В перечень объектов строительства вошли 47 объектов ожидаемой стоимостью 3254,9 млн. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 715,2 млн. рублей (24 объекта), бюджета Ульяновской области - 509,5 млн. рублей (6 объектов), внебюджетных источников - 2030,2 млн. рублей (25 объектов).

За счет средств федерального бюджета предусматривалось осуществить финансирование таких объектов, как строительство зданий и сооружений коммунальной зоны (административно-бытовой комплекс, гараж, склад, дорожная инфраструктура), зданий и сооружений таможенной зоны, сооружений транспортной инфраструктуры и благоустройство.

Средства бюджета Ульяновской области планировалось направить на строительство объектов на прилегающей территории (реконструкция скважин и водозабора, реконструкция магистрального водопровода «Восточный», наружные сети водоотведения, строительство стального газопровода, автомобильной дороги 3-ей технической категории «ОЭЗ - рулежная дорожка»).

За счет внебюджетных источников предусмотрено строительство объектов II очереди I пускового комплекса ПОЭЗ в сумме 1318,65 млн. рублей, а также сооружений транспортной инфраструктуры и благоустройство - 3989,3 млн. рублей, строительство стального газопровода Д-426, административно-бытового комплекса, гаража, склада, дорожной инфраструктуры - 322,2 млн. рублей.

В 2015 году дополнительным соглашением от 17 июля 2015 года № С-210-АЦ/Д14 к соглашению о создании ПОЭЗ «Ульяновск» утвержден новый Перечень объектов инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» на 2015-2017 годы. Ожидаемая стоимость строительства объектов увеличилась на 14627,4 млн. рублей и составила 17882,3 млн. рублей, в том числе за счет средств: федерального бюджета - 7715,0 млн. рублей, бюджета Ульяновской области - 5007,3 млн. рублей и внебюджетных источников - 5160,2 млн. рублей.

Предполагаемая сумма финансирования из федерального бюджета увеличилась на 6999,8 млн. рублей. Количество объектов строительства в 2015-2016 годах, финансируемых из федерального бюджета, увеличилось до 44 (ранее 24 объекта), а за счет средств бюджета Ульяновской области увеличилось с 6 до 11 объектов, за счет внебюджетных источников сократилось с 25 до 9 объектов.

Дополнительные федеральные средства планируется направить, главным образом, на строительство объектов II очереди I пускового комплекса ПОЭЗ в сумме 2695,0 млн. рублей и на проектирование и строительство объектов II пускового комплекса ПОЭЗ в сумме 2644,96 млн. рублей.

Рост стоимости строительства объектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета и ранее учтенных в Перечне объектов инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск», составил 1661,4 млн. рублей.

Финансирование объектов инфраструктуры за счет бюджета Ульяновской области увеличилось в основном за счет включения в Перечень объектов инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» реконструкции автомобильной дороги Ульяновск - Димитровград - Самара (652,3 млн. рублей), строительства автомобильной дороги 3-ей технической категории с развязкой типа «Кленовый лист» (450,2 млн. рублей), строительства ГПП 110/10 кВ, в том числе технологического присоединения (433,5 млн. рублей), а также проектирования и строительства объектов II пускового комплекса ПОЭЗ в сумме 3256,4 млн. рублей.

Отмечено сокращение стоимости строительства наружных сетей водотока за счет средств бюджета Ульяновской области в сумме

298,8 млн. рублей при одновременном увеличении ожидаемой стоимости строительства за счет средств федерального бюджета на 377,0 млн. рублей.

Исключено из Перечня объектов инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» строительство за счет внебюджетных источников объектов II очереди I пускового комплекса ПОЭЗ в сумме 1318,65 млн. рублей, а также зданий и сооружений коммунальной зоны, инженерной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры и благоустройства в сумме 711,5 млн. рублей. Финансирование указанных объектов планируется осуществить из федерального бюджета.

За счет внебюджетных источников предусмотрены строительство объектов на прилегающей территории, таких как: новый пассажирский терминал в аэропорту «Ульяновск-Восточный», авиационная база гидроавиации, объекты жилого фонда, центр обучения авиационного технического персонала, тренажерный центр, объекты социально-бытового обеспечения для работников предприятий резидентов, административно-офисные помещения, автомобильные стоянки для бизнеса и реконструкция гостиниц «Лесная боль» и «Авиастар» в сумме 5160,0 млн. рублей.

3. В 2013 году дополнительным соглашением от 1 июля 2013 года № С-234-ОС/Д14 к соглашению о создании ОЭЗ ППТ «Алабуга» утвержден Перечень объектов инфраструктуры на 2013-2016 годы.

В Перечень объектов строительства вошел 41 объект ожидаемой стоимостью 36368,9 млн. рублей, в том числе за счет средств: федерального бюджета - 17820,8 млн. рублей (35 объектов), бюджета Республики Татарстан - 18548,15 млн. рублей (39 объектов).

Исключительно за счет средств федерального бюджета предусматривалось финансирование таких объектов, как строительство административно-делового центра с выставочным комплексом, канализационно-насосной станции КНС-2а и напорной канализации от КНС-2а до камеры гашения, установки трансформатора понизительной подстанции ГПП 1110/10 кВ.

Средства бюджета Республики Татарстан планировалось направить на строительство жилого дома для специалистов, специализированной школы с углубленным изучением английского языка на 350 учащихся с пристроенным детским садом на 80 мест, арендного жилья на 40 домов с полной инфраструктурой, водозаборного узла для арендного жилья.

Финансирование остальных объектов, включенных в Перечень объектов инфраструктуры, предусматривалось из федерального бюджета и бюджета Республики Татарстан.

В 2015 году дополнительным соглашением к соглашению о создании ОЭЗ ППТ «Алабуга» от 14 мая 2015 года утвержден новый Перечень объектов инфраструктуры на 2015-2017 годы. Ожидаемая стоимость объектов увеличилась на 5808,3 млн. рублей и составила 42177,3 млн. рублей, в том числе за счет средств: федерального бюджета - 20656,3 млн. рублей, бюджета Республики Татарстан - 21521,0 млн. рублей.

Количество объектов строительства в 2015-2017 годах, финансируемых из федерального бюджета, увеличилось до 39 (ранее 35 объектов), а за счет средств бюджета Республики Татарстан - с 38 объектов до 41.

Предполагаемая сумма финансового обеспечения за счет средств федерального бюджета увеличилась на 2835,5 млн. рублей, главным образом, в связи с перераспределением стоимости строительства 11 объектов путем уменьшения финансирования на 2245,8 млн. рублей из бюджета Республики Татарстан (например, строительство внутриплощадочных сетей теплоснабжения, технопарка - производственной базы эксплуатации, автоматизированной системы диспетчерского управления внутриплощадочными сетями, плата за технологическое присоединение). Кроме того, строительство жилого дома для специалистов, специализированной школы с углубленным изучением английского языка на 350 учащихся с пристроенным детским садом на 80 мест, арендного жилья на 40 домов с полной инфраструктурой, водозаборного узла для арендного жилья планируется осуществить за счет средств федерального бюджета (493,2 млн. рублей). Ранее на данную сумму было предусмотрено строительство четырех объектов за счет бюджета Республики Татарстан.

По остальным объектам, предусмотренным в Перечне объектов инфраструктуры, отмечены перераспределение объемов финансирования между объектами и рост их ожидаемой стоимости.

Анализируя приведенные факты, можно констатировать, что при попустительстве Минэкономразвития России имели место случаи, когда за счет федерального бюджета финансировалось строительство объектов, которые ранее должны были финансироваться за счет бюджетов субъектов Российской Федерации. В свою очередь, за счет бюджетов субъектов Российской Федерации декларировались объекты, которые отношения к ОЭЗ не имели.

Механизм принятия и утверждения подобных решений не исключает коррупционной составляющей.

Исходя из решений Правительства Российской Федерации и перечней объектов инфраструктуры ОЭЗ, утвержденных по состоянию на 1 января

2016 года, общая стоимость строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ за счет средств федерального бюджета должна составить 224510,2 млн. рублей (по данным Минэкономразвития России).

По состоянию на 1 января 2016 года из федерального бюджета в качестве взносов в уставный капитал АО «ОЭЗ» профинансировано 121615,9 млн. рублей. Таким образом, общий объем необходимого финансирования из федерального бюджета на создание инфраструктуры ОЭЗ составляет дополнительно 102894,3 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2016 года полностью профинансированы из федерального бюджета ОЭЗ ТВТ «Иннополис», ОЭЗ ППТ «Моглино», ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга»).

Резюмируя изложенное, можно выделить основные факторы, оказывающие негативное влияние на процесс планирования бюджетных ассигнований:

1. Низкое качество заявок на создание ОЭЗ, подготовленных органами государственной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами муниципального образования.

Отсутствие эффективного взаимодействия между Минэкономразвития России, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований и управляющими компаниями.

При разработке Проекта планировки территории и Плана обустройства, включая Перечень объектов инфраструктуры, как правило, требуется дополнительное уточнение данных уже созданной ОЭЗ с точки зрения формата, специфики, мощности объектов и их нагрузок на инфраструктуру, мест расположения объектов (зонирования территории) и требуемого единого архитектурного стиля. В результате, расходы на создание и развитие ОЭЗ, как правило, значительно увеличивались.

2. Несоблюдение сроков утверждения и исполнения комплекса мероприятий по созданию ОЭЗ, утверждения Планов обустройства и соответствующего материально-технического оснащения ОЭЗ и прилегающей к ней территории, Перечней объектов инфраструктуры ОЭЗ, а также сроков передачи Минэкономразвития России полномочий по управлению и распоряжению земельными участками.

3. Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ не содержит нормативного определения понятия «объекты инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур особой экономической зоны», в связи с этим в перечень объектов, строительство которых финан-

сируется из федерального бюджета, могут включаться объекты, которые непосредственно не связаны с целями ОЭЗ.

Например, из федерального бюджета осуществлялось финансирование строительства детского сада, школы, медицинского центра на прилегающей территории ОЭЗ ТВТ «Иннополис» в Республике Татарстан (ожидаемая стоимость объектов составляет, соответственно, 496,2 млн. рублей, 526,75 млн. рублей и 354,4 млн. рублей).

В соответствии с Перечнем объектов инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» на 2015 год предусмотрено строительство ангарного комплекса с перроном на 2 самолета за счет средств федерального бюджета в сумме 804,3 млн. рублей.

В ОЭЗ ТВТ «Дубна» для оснащения гостиницы приобретены такие основные средства, как предметы мебели, бытовой техники, предметы интерьера.

Необходимо отметить, что согласно статье 8.1 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ управляющая компания не только создает объекты инфраструктуры ОЭЗ, но в дальнейшем обеспечивает их функционирование, что влечет за собой дополнительные расходы.

4. Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ не определено назначение прилегающей территории ОЭЗ, и, следовательно, отсутствует регулирование в части определения необходимого размера прилегающей территории, в связи с чем отнесение к ней значительных площадей ведет к росту финансовых обязательств по созданию объектов инфраструктуры на прилегающей к ОЭЗ территории, в том числе за счет средств федерального бюджета.

Например, согласно Перечню объектов инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Иннополис», утвержденному 30 сентября 2015 года, соотношение финансовых обязательств по созданию объектов инфраструктуры составляет в границах территории ОЭЗ 58,17 %, на прилегающей к ОЭЗ территории - 41,83 процента.

Кроме того, создаются риски строительства на прилегающей территории объектов инфраструктуры, не имеющих отношения к ОЭЗ (примеры приведены в подпункте 2.2 Отчета).

5. Отсутствие единых подходов к процедуре планирования и обоснованности объема средств бюджетных инвестиций в виде взносов в уставный капитал АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ (управляющих компаний), несоответствие сроков утверждения Перечней объектов инфраструктуры, а также утверждения инвестиционного и финансового планов АО «ОЭЗ» на соответствующий год срокам составления проекта федерального бюджета негативно влияют на сроки создания объектов инфраструктуры ОЭЗ, при-

водят к значительному увеличению бюджетных ассигнований на создание и развитие ОЭЗ и неэффективному их использованию.

6. Необходимо отметить, что бюджетные ассигнования в качестве взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» учитываются по виду расходов 452 «Бюджетные инвестиции иным юридическим лицам, за исключением бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства», и, соответственно, в федеральную адресную инвестиционную программу до 2016 года не включались. В соответствии с частью 14 статьи 21 Федерального закона от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» и подпунктом «б» пункта 27 постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2015 года № 1456 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» Минэкономразвития России подготовлен проект распоряжения Правительства Российской Федерации «Об учете бюджетных ассигнований в федеральной адресной инвестиционной программе на 2016 год».

В нарушение требований подпункта «б» пункта 27 постановления Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2015 года № 1456 «О мерах по реализации Федерального закона «О федеральном бюджете на 2016 год» Минэкономразвития России представило в Минфин России проект распоряжения Правительства Российской Федерации об обеспечении учета в федеральной адресной инвестиционной программе на 2016 год бюджетных ассигнований на предоставление бюджетных инвестиций на осуществление капитальных вложений, предусмотренных Минэкономразвития России разделом 3 приложения 19 к Федеральному закону от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год», в виде взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» на 6 рабочих дней позже установленного срока (письмо от 2 февраля 2016 года № 2358-АЦ/Д14и).

В связи с изложенным представляется целесообразным:

1. Разработка единого подхода к обоснованию объема бюджетных ассигнований на очередной финансовый год для целей создания и развития ОЭЗ.
2. Внесение изменений в Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ в части закрепления нормативного определения понятий «объекты инфраструктуры ОЭЗ» и «прилегающая территория ОЭЗ».
3. Разработка и утверждение единой формы Перечня объектов инфраструктуры ОЭЗ и порядка его составления.

В форме Перечня объектов инфраструктуры ОЭЗ предлагается объекты сгруппировать по трем направлениям финансового обеспечения расходных обязательств, связанных с:

- разработкой проекта планировки территории ОЭЗ и проведением инженерных изысканий;
- проектированием и строительством объектов внутриплощадочной инфраструктуры ОЭЗ;
- проектированием и строительством объектов внешнеплощадочной инфраструктуры ОЭЗ.

Наименования объектов в Перечне объектов инфраструктуры должны строго соответствовать проектно-сметной документации, утвержденной в установленном порядке.

4. Утверждение Перечней объектов инфраструктуры, инвестиционного и финансового плана АО «ОЭЗ» в сроки, максимально приближенные к срокам составления и утверждения федерального бюджета на соответствующий финансовый год.

В результате неэффективного планирования бюджетные ассигнования, выделенные на создание отдельных ОЭЗ в период 2006-2015 годов, значительно превышали реальные потребности и могли быть предоставлены в более поздние сроки.

Необходимо также отметить, что при расчете потребности в бюджетных ассигнованиях не учтены заявленные к возмещению суммы налога на добавленную стоимость при выполнении работ в процессе реализации инвестиционных проектов, а также фактически возмещенные суммы из федерального бюджета. Фактически происходит «двойное» финансирование из федерального бюджета на сумму НДС, учтенного в сметах на строительство и приобретение основных средств (подробнее представлено в подпункте 2.1 Отчета).

Кроме того, при расчете потребности в бюджетных ассигнованиях не учитываются значительные суммы процентного дохода, полученного от размещения временно свободных денежных средств.

## **2. Анализ деятельности акционерного общества «Особые экономические зоны» и юридических лиц, созданных для управления ОЭЗ в субъектах Российской Федерации**

### **2.1. Акционерное общество «Особые экономические зоны»**

На момент преобразования федерального государственного предприятия «Внешнеэкономическое объединение «Внешстройимпорт» в ОАО «ОЭЗ» (с 2014 года - АО «ОЭЗ») его уставный капитал составлял 85,7 млн. рублей.

Уставный капитал АО «ОЭЗ» увеличивался за счет средств, выделенных из федерального бюджета в виде взносов Российской Федерации в устав-

ный капитал. По состоянию на 1 января 2016 года уставный капитал АО «ОЭЗ» составляет 121615,9 млн. рублей и состоит из 121615947 штук обыкновенных именных акций номинальной стоимостью 1000 рублей каждая. Все акции полностью оплачены, привилегированных акций нет.

В проверяемый период АО «ОЭЗ» в действующих на территории Российской Федерации кредитных организациях открыто 29 счетов в рублях и 2 счета в иностранной валюте (доллары США и евро), а также 2 лицевых счета для учета операций неучастника бюджетного процесса в Межрегиональном операционном управлении Федерального казначейства.

С 2006 года в структуру АО «ОЭЗ» входили 9 филиалов (в Республике Бурятия, Иркутской, Самарской и Ульяновской областях, Республике Алтай, г. Санкт-Петербурге, г. Москве (Зеленоград), Краснодарском и Ставропольском краях). Из них в период с 2011 года ликвидированы 4 филиала (в Краснодарском и Ставропольском краях, Ульяновской и Самарской областях).

По состоянию на 1 января 2016 года АО «ОЭЗ» осуществлены взносы в уставный капитал 20 дочерних обществ. Размер взносов и доля в уставных капиталах дочерних обществ приведена в таблице:

	Фактически внесено по состоянию на 01.01.2016 г., млн. руб.			Соотношение участия, %	
	взнос АО «ОЭЗ»	взнос других акционеров	всего	АО «ОЭЗ»	других акционеров
АО «КСК»	21903,9	350,0	22253,9	98,43	1,57
ОАО «ОЭЗ ППТ «Алабуга»	17078,0	8626,0	25704,0	66,44	33,56
АО «ОЭЗ «Иннополис»	15000,0	349,8	15349,8	97,72	2,28
ОАО «ОЭЗ ППТ «Липецк»	4269,0	1840,5	6109,4	69,87	30,13
ОАО «ОЭЗ ППТ «Моглино»	2881,5	358,0	3239,5	88,95	11,05
ОАО «ОЭЗ ППТ «Тольятти»	2565,7	233,5	2799,2	91,66	8,34
ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск»	1935,9	68,1	2004,0	96,60	3,40
ОАО «ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»	1320,0	440,0	1760,0	75,00	25,00
ОАО «ОЭЗ «Титановая долина»	1000,0	1792,0	2792,0	35,82	64,18
АО «ВЛАДИС»	835,7	164,3	1000,0	83,57	16,43
ОАО «ОЭЗ ТВТ «Томск»	481,0	169,0	650,0	74,00	26,00
ОАО «ОЭЗ ТВТ «Дубна»	345,0	147,9	492,9	70,00	30,00
АО «ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга»)	2600,0	607,0	3207,0	81,07	18,93
АО «ПОЭЗ «Советская Гавань»	129,0	0,016	129,0	99,99	0,01
АО «ОЭЗ «Алтай»	0,064	0,036	0,1	64,00	36,00
АО «ОЭЗ «Зеленоград»	0,050	0,050	0,1	50,00	50,00
АО «ОЭЗ «Иркутск»	0,050	0,050	0,1	50,00	50,00

	Фактически внесено по состоянию на 01.01.2016 г., млн. руб.			Соотношение участия, %	
	взнос АО «ОЭЗ»	взнос других акционеров	всего	АО «ОЭЗ»	других акционеров
ОАО «Внешстройимпорт»	5,2	4,8	10,0	52,00	48,00
ОАО «Внешстройимпорт-проект»	26,0	1,0	27,0	96,30	3,70
АО «Финнсовтранс» ЛТД	0,131	*	*	*	*
Всего	73376,2	15152,0	87528,0**	82,69**	17,31**

\* Информацией о размере уставного капитала, составе акционеров, а также процентном соотношении общего количества ценных бумаг, принадлежащих зарегистрированным лицам, к уставному капиталу АО «Финнсовтранс» ЛТД и общему количеству ценных бумаг данной категории (типа) по состоянию на 17 февраля 2016 года АО «ОЭЗ» не располагает.

\*\* Без учета иных акционеров и уставного капитала АО «Финнсовтранс» ЛТД.

На момент проверки АО «ОЭЗ» является управляющей компанией пяти особых экономических зон (ОЭЗ ТВТ «Зеленоград», ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург», ОЭЗ «ТРТ «Долина Алтая», ОЭЗ «ТРТ «Байкальская гавань», ОЭЗ «ТРТ «Ворота Байкала»).

АО «КСК» является управляющей компанией шести особых экономических зон (туристический кластер в Северо-Кавказском федеральном округе).

Остальные 16 особых экономических зон находятся под управлением различных юридических лиц, созданных для управления соответствующими зонами, 13 из которых являются дочерними АО «ОЭЗ» акционерными обществами.

Особые экономические зоны, на создание которых не были предусмотрены бюджетные ассигнования из федерального бюджета (ОЭЗ «ППТ «Ступино-Квадрат», ОЭЗ ППТ «Лотос»), находятся под управлением юридических лиц, не являющихся дочерними по отношению к АО «ОЭЗ».

Вопрос о передаче полномочий по управлению 5 ОЭЗ не решен в связи с неурегулированностью вопросов, связанных с земельными участками (на территории Республики Адыгея, Ставропольского края, Краснодарского края, Мурманской области, острова Русский). ОЭЗ «ТВТ «Фрязино» создано в декабре 2015 года.

На момент проверки полномочия по управлению ОЭЗ ТВТ «Зеленоград», ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» и ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» дочерним АО «ОЭЗ» обществам (АО «ОЭЗ «Зеленоград», АО «ОЭЗ «Иркутск», АО «ОЭЗ «Алтай», соответственно) не переданы.

В соответствии с условиями соглашений об управлении, заключенными с Минэкономразвития России, управляющая компания выполняет следующие основные функции:

- обеспечивает создание объектов инфраструктуры ОЭЗ и иных объектов, предназначенных для функционирования ОЭЗ, в соответствии с Перечнем объектов инфраструктуры;
- обеспечивает функционирование указанных объектов;
- привлекает резидентов и иных инвесторов в ОЭЗ, в том числе для осуществления деятельности по созданию объектов инфраструктуры ОЭЗ;
- разрабатывает проект планировки ОЭЗ и представляет его на утверждение в Минэкономразвития России;
- обобщает и направляет в Минэкономразвития России в сроки, установленные соглашением об управлении, фактические значения показателей функционирования ОЭЗ, отражающие деятельность управляющей компании и резидентов ОЭЗ, и установленные соглашением об управлении.

Кроме того, дополнительными соглашениями к соглашениям об управлении ОЭЗ Минэкономразвития России передавало управляющим компаниям ряд полномочий, в том числе:

- опубликование не реже чем один раз в квартал в печатных и электронных СМИ, определяемых Минэкономразвития России, сведений о наличии земельных участков, государственного и (или) муниципального имущества, расположенных в границах ОЭЗ и не сданных в аренду;
- управление и распоряжение земельными участками и иными объектами недвижимости, расположенными в границах ОЭЗ и находящимися в государственной или муниципальной собственности, в порядке, установленном соглашением об управлении;
- получение технических условий подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения и осуществление передачи этих условий индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам, осуществляющим строительство и реконструкцию на территории ОЭЗ.

Согласно Примерной форме соглашения об управлении особой экономической зоной, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 6 апреля 2012 года № 188, в соглашениях об управлении также устанавливаются показатели эффективности функционирования ОЭЗ, определяются функции управляющей компании по обеспечению создания объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования ОЭЗ, привлечению резидентов и иных инвесторов, в том числе для осуществления деятельности по созданию объектов инфраструктуры.

Согласно бухгалтерскому балансу АО «ОЭЗ» валюта баланса по состоянию на 31 декабря 2014 года составила 123615,2 млн. рублей, по состоянию на 30 сентября 2015 года - 130148,2 млн. рублей.

Учитывая специфику деятельности, расходы АО «ОЭЗ» можно классифицировать как капитализируемые расходы, направленные на инвестиционную деятельность, и расходы, направленные на операционную деятельность.

В структуре актива баланса АО «ОЭЗ» наибольшую долю составляли инвестиционные вложения, которые капитализировались и включали в себя расходы на: мероприятия, связанные с земельно-имущественными вопросами; разработку концепций развития ОЭЗ; проведение проектно-изыскательских работ; создание объектов обеспечивающей инфраструктуры ОЭЗ, приобретение основных средств и нематериальных активов, а также финансовые вложения в акции дочерних обществ.

Расходы АО «ОЭЗ», направленные на финансирование его операционной деятельности (расходы на оплату труда персонала; расходы, связанные с эксплуатацией объектов инфраструктуры ОЭЗ; прочие расходы, связанные с обеспечением текущей деятельности), ежегодно формировали его финансовый результат. Согласно бухгалтерской отчетности финансово-хозяйственная деятельность АО «ОЭЗ» за 2013-2015 годы характеризуется следующими показателями:

(млн. руб.)

	2013 г.	2014 г.	9 месяцев* 2015 г.
Выручка	167,4	249,9	169,9
сдача в аренду офисных помещений и площадей	96,9	113,1	91,7
сдача имущества в аренду	46,1	57,0	55,6
прочая выручка	24,4	79,8	22,6
Себестоимость продаж	- 756,0	- 888,0	- 649,6
сдача в аренду офисных помещений и площадей	- 451,6	- 384,8	- 354,7
сдача имущества в аренду	- 123,6	- 149,8	- 117,6
прочая выручка	- 180,8	- 353,4	- 119,5
Убыток	- 588,6	- 638,1	- 479,7
Управленческие расходы	- 847,6	- 773,5	- 504,6
Убыток от продаж	- 1436,2	- 1411,6	- 984,3
Доходы от участия в других организациях	11,3	67,4	18,5
Проценты к получению	3170,8	2720,8	2893,1
Проценты к уплате	-	-	-

	2013 г.	2014 г.	9 месяцев* 2015 г.
Прочие доходы	280,4	226,8	208,8
Прочие расходы	- 848,9	- 305,9	- 420,9
Прибыль (убыток) до налогообложения	1177,2	1297,5	1715,3
Текущий налог на прибыль	- 368,7	- 266,2	-396,4
Финансовый результат	799,9	1042,1	1371,4

\* Согласно законодательству Российской Федерации о бухгалтерском учете и отчетности срок сдачи годового отчета за 2015 год - до 31 марта 2016 года. В связи с этим на момент окончания настоящего контрольного мероприятия показатели финансовой отчетности АО «ОЭЗ» за 2015 год соответствуют текущим показателям бухгалтерского учета по состоянию на 30 сентября 2015 года.

Источниками финансирования деятельности АО «ОЭЗ» в основном являлись взносы в уставный капитал, процентный доход от размещения денежных средств, а также доход, полученный от сдачи в аренду недвижимого и движимого имущества.

По данным АО «ОЭЗ», в период с 2006 по 2015 год общий процентный доход (начисление) управляющих компаний (АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ) составил 29313,7 млн. рублей, из них процентный доход АО «ОЭЗ» и его филиалов - 20287,8 млн. рублей, дочерних обществ АО «ОЭЗ» - 9025,9 млн. рублей.

За период 2013-2015 годов АО «ОЭЗ» на различные периоды были размещены свободные средства в 17 кредитных учреждениях по 146 договорам. Сроки размещения варьировались от 2 до 368 дней, суммы депозита - от 100,0 до 8500,0 млн. рублей, ставки по депозитам - от 6,1 до 31 % годовых. Информация об оборотах по депозитным счетам АО «ОЭЗ» за 2013-2015 годы (в том числе при размещении в 2012 году с выходом в 2013 году) представлена в таблице:

(млн. руб.)

	2013-2015 гг.		
	размещено на депозитах	возвращено	остаток средств на счетах на 31.12.2015 г.
АКБ «Абсолют Банк» (ПАО)	4500,0	3000,0	1500,0
АО «ГЛОБЭКСБАНК»	4500,0	4500,0	-
АО «Россельхозбанк»	15620,0	15620,0	-
АО АКБ «НОВИКОМБАНК»	8750,0	8000,0	750,0
Банк ВТБ (ПАО)	37450,0	37450,0	-
Банк ГПБ (АО)	16900,0	16900,0	-
ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»	5000,0	5000,0	-
ОАО «Московский кредитный банк»	800,0	800,0	-
ОАО «Банк Москвы»	78250,0	78250,0	-

	2013-2015 гг.		
	размещено на депозитах	возвращено	остаток средств на счетах на 31.12.2015 г.
ПАО «Сбербанк России»	130250,0	130250,0	-
ООО «Внешпромбанк»	3000,0	3000,0	-
ПАО «БИНБАНК»	37800,0	25800,0	12000,0
ПАО «Промсвязьбанк»	1200,0	-	1200,0
ПАО «БАНК УРАЛСИБ»	2000,0	2000,0	-
ПАО «МДМ Банк»	3000,0	3000,0	-
ПАО АКБ «Связь-Банк»	20500,0	20500,0	-
ПАО Банк «ФК Открытие»	15200,0	12200,0	3000,0
Итого	384720,0	366270,0	18450,0

Дочерние общества АО «ОЭЗ» также размещали свободные денежные средства на депозитных счетах. За период 2013-2015 годов доход (начисление) АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ составил:

(млн. руб.)

	Объем средств федерального бюджета, направленных на финансирование ОЭЗ за весь период	Неиспользованные средства федерального бюджета (уставного капитала) нарастающим итогом по состоянию на 1 января				Полученный доход (начисление) управляющих компаний от размещения денежных средств за		
		2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
АО «ОЭЗ»	121530,3	34570,3	13999,3	9534,4	3470,0	3170,1	2714,8	3507,5
АО «КСК»	21903,9	12425,9	16355,2	11362,6	7968,6	765,9	1055,7	1430,8
ОАО «ОЭЗ ТВТ «Дубна»	345,0	0	0	0	0	0	0	0
ОАО «ОЭЗ ТВТ «Томск»	481,0	0	0	0	0	0	0	0
АО «ОЭЗ «Иннополис»	15000,0	0	7049,2	10799,2	5207,9	55,3	628,6	1048,4
ОАО «ОЭЗ ППТ «Алабуга»	17078,0		546,3		868,7	29,7	25,7	44,3
ОАО «ОЭЗ ППТ «Липецк»	4268,9	40,2			11,7			9,5
ОАО «ОЭЗ ППТ «Тольятти»	2565,7			1584,7	1129,1		96,4	167,9
ОАО «ОЭЗ ППТ «Моглино»	2881,5		2881,5	2841,5	2047,9	29,1	238,9	498,3
АО «ОЭЗ ППТ «Калуга»	2600,0		366,1	2309,3	1066,5	5,1	121,7	218,5
ОАО «ОЭЗ «Титановая долина»	1000,0			650,0	387,8			94,5
АО «ВЛАДИС»	835,7				835,7			18,2
ОАО «ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»	1319,9							

	Объем средств федерального бюджета, направленных на финансирование ОЭЗ за весь период	Неиспользованные средства федерального бюджета (уставного капитала) нарастающим итогом по состоянию на 1 января				Полученный доход (начисление) управляющих компаний от размещения денежных средств за		
		2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск»	1982,4			991,2	1653,5		10,7	243,1
АО «ПОЭЗ «Советская Гавань»	128,9				128,9			
АО «ОЭЗ «Зеленоград»	0,050				0,050			
АО «ОЭЗ «Алтай»	0,064				0,064			
АО «ОЭЗ «Иркутск»	0,050				0,050			
Всего					24776,7	4055,2	4892,5	7281,0

Общая сумма неиспользованных средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2016 года составила 24776,7 млн. рублей.

В ходе проверки установлено, что размещение свободных денежных средств на депозитных счетах по срочным договорам носил высокорискованный характер.

Например, в соответствии с бухгалтерской отчетностью АО «КСК» по итогам 2014 года сформирован непокрытый убыток в размере 2561,4 млн. рублей. Из письменных пояснений АО «КСК» (письмо от 21 августа 2015 года № 60-13-1560) следует, что в 2012 году АО «КСК» были размещены в ОАО «Национальный банк развития бизнеса» безотзывные покрытые аккредитивы согласно условиям договоров инвестирования с ООО «Архыз».

Приказами Банка России от 24 апреля 2014 года № ОД-805 и № ОД-806 у ОАО «НББ» с 24 апреля 2014 года отозвана лицензия на осуществление банковских операций и назначена временная администрация по управлению данной кредитной организацией. По состоянию на указанную дату на счетах общества, открытых в ОАО «НББ», находилось 2634,9 млн. рублей (с учетом начисленных процентов).

В связи с этим 5 мая 2014 года АО «КСК» было подготовлено и направлено в адрес руководителя временной администрации по управлению кредитной организацией ОАО «НББ» требование кредитора - юридического лица на указанную сумму. 2 июня 2014 года требования АО «КСК» были включены в реестр требований кредиторов банка, о чем было предоставлено соответствующее уведомление. Кроме того, представитель АО «КСК» входит в состав комитета кредиторов ОАО «НББ».

Решением Арбитражного суда г. Москвы от 27 июня 2014 года в отношении ОАО «НББ» открыто конкурсное производство. Функции конкурсно-

го управляющего возложены на государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов».

В настоящее время конкурсным управляющим проводятся процедуры, предусмотренные Федеральным законом от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)», в рамках которых, в том числе, проводятся мероприятия по поиску, взысканию и реализации активов ОАО «НББ», мероприятия по выявлению обстоятельств банкротства и привлечению контролирующих лиц к ответственности. Арбитражным судом г. Москвы по ходатайству конкурсного управляющего продлен срок конкурсного производства в отношении ОАО «НББ» на 6 месяцев (до 21 июня 2016 года).

Кроме того, в рамках проводимой конкурсным управляющим проверки обстоятельств банкротства банка ОАО «НББ» составлено заключение о наличии признаков преднамеренного банкротства ОАО «НББ», и 11 января 2016 года подано заявление о наличии признаков преступлений, предусмотренных частью 4 статьи 160 («Присвоение или растрата») и статьей 196 («Преднамеренное банкротство») Уголовного кодекса Российской Федерации.

По информации АО «КСК», после формирования доказательственной базы конкурсным управляющим планируется подготовить и направить в арбитражный суд заявление о привлечении бывших руководителей ОАО «НББ», к гражданско-правовой ответственности, а в случае установления правоохранными органами вины бенефициара банка, привлечь его к гражданско-правовой ответственности в качестве соответчика наряду с бывшим руководством ОАО «НББ».

Следует отметить, что Счетная палата уже обращала внимание на то, что АО «КСК» значительные денежные средства размещает в ОАО «НББ» и эти операции носят коррупционный характер (отчет по результатам проверки расходов государственных средств, полученных ОАО «Курорты Северного Кавказа» в уставный капитал, на создание и развитие туристско-рекреационных особых экономических зон утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 18 марта 2013 года № 12К (903)).

Средства, размещенные в ОАО «НББ», представляли собой часть уставного капитала АО «КСК», сформированного на 98,43 % за счет средств федерального бюджета (через взнос Российской Федерации в уставный капитал ОАО «ОЭЗ») в целях создания объектов инфраструктуры ОЭЗ. В соответствии с протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации - полномочного представителя Прези-

дента Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе А.Г. Хлопонина от 8 февраля 2011 года № А73-П-5 по строительству горного курорта «Архыз» одобрена схема реализации и финансирования данного проекта, в соответствии с которой АО «КСК» принимает обязательство выкупить у ООО «Архыз-1650» создаваемые в рамках проекта и согласованные сторонами по составу и предельной стоимости, в объеме, предусмотренном проектной документацией, объекты горнолыжной, гостиничной и инженерной инфраструктуры туристического комплекса «Романтик» по мере их ввода в эксплуатацию и по стоимости, не превышающей лимит сводного сметного расчета, прошедшего государственную экспертизу.

В соответствии с условиями договоров инвестирования от 14 сентября 2012 года № Д-ДУПр-12-005 и от 26 сентября 2012 года № Д-ДУПр-12-006, заключенных АО «КСК» и ООО «Архыз-1650» с целью покупки объектов для туристического комплекса «Романтик» в составе горнолыжного комплекса «Архыз», изначально ориентировочная стоимость объектов туристического комплекса «Романтик» оценивалась в 2016,7 млн. рублей. Дополнительными соглашениями от 25 июня 2013 года № 1 к договору от 14 сентября 2012 года № Д-ДУПр-12-005, от 15 сентября 2014 года № 5 и от 20 ноября 2014 года № 6 к договору от 26 сентября 2012 года № Д-ДУПр-12-006 общая стоимость строительства увеличилась до 2787,33 млн. рублей. Кроме того, дополнительным соглашением от 20 ноября 2014 года № 6 к договору от 26 сентября 2012 года № Д-ДУПр-12-006 изменились условия оплаты указанного договора - исключен пункт 4.4 договора, согласно которому расчеты по договору осуществлялись через аккредитив ОАО «НББ», в результате чего АО «КСК» приняло обязательство по оплате договора с расчетного счета.

Следует отметить, что проект по созданию всесезонного горнолыжного курорта «Архыз» на территории Архызского ущелья с 2007 года реализовывало ЗАО «Группа Синара», задолго до образования АО «КСК». Строительство горнолыжной инфраструктуры курорта велось за счет средств главного инвестора проекта - ЗАО «Группа Синара», а строительство подводящей коммунальной инфраструктуры - за счет средств федеральной целевой программы «Юг России» (2008-2013 годы) на условиях софинансирования с бюджетом Карачаево-Черкесской Республики. ОАО «Архыз-Синара» (создано в 2007 году) являлось оператором проекта по строительству всесезонного горнолыжного курорта «Архыз». В 2011 году ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа» (акции принадлежат Внешэкономбанку) и ОАО «Архыз-Синара» стали участниками ООО «Ар-

хыз-1650», которое было создано с целью выполнения функций инвестора и застройщика объектов внутрипоселковой и горнолыжной инфраструктур курорта «Архыз».

Таким образом, АО «КСК» выкупило готовые объекты туристического комплекса «Романтик» (со всем оснащением) у частных инвесторов. Так, по договору от 14 сентября 2012 года № Д-ДУПр-12-005 АО «КСК» приобрело подвесную пассажирскую канатную дорогу В10 за 942,1 млн. рублей, а по договору от 26 сентября 2012 года № Д-ДУПр-12-006 - административное здание с помещениями торговли, общепита и полным его оснащением (стоимость оснащения составляла 10,5 млн. рублей и включала в себя мебель, телевизоры, холодильники, соковыжималки, посудомоечные машины, сплит-системы, сушилки для ботинок и т.п.).

В связи с тем, что понятие «инфраструктура особой экономической зоны» в Федеральном законе от 22 июня 2005 года № 116-ФЗ отсутствует, при заключении сделок в рамках создания ОЭЗ существует возможность отнесения к числу объектов инфраструктуры ОЭЗ, финансируемых за счет бюджетных средств, объектов, финансирование которых должно осуществляться за счет резидентов ОЭЗ.

Кроме того, в ходе контрольного мероприятия установлено, что АО «ОЭЗ» осуществляло сделки по предоставлению займов без принятия мер по обеспечению возврата заемных средств.

Так, согласно договору займа от 8 августа 2013 года № ПП-58/13122 АО «ОЭЗ» (в лице генерального директора М.С. Трушко) предоставило заем ОАО «ОЭЗ ППТ «Моглино» в размере 112,9 млн. рублей сроком на 18 месяцев. Плата за пользование заемными средствами составляла 8,25 % годовых и согласно договору подлежала уплате в срок, предусмотренный для возврата суммы займа. Заем предоставлен в целях выполнения соглашения об оказании консультационных, маркетинговых услуг и услуг по управлению для особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Моглино», заключенного 18 июня 2013 года с компанией «JURONG CONSULTANTS PTE LTD», зарегистрированной в качестве юридического лица в Республике Сингапур под номером 199701398К, в том числе 95,6 млн. рублей - для оплаты по соглашению и 17,2 млн. рублей - для уплаты НДС.

Согласно пункту 5.4 указанного договора в случае отсутствия у заемщика иных денежных средств, кроме тех, которые внесены АО «ОЭЗ» и субъектом Российской Федерации (Псковской областью) в уставный капитал ОАО «ОЭЗ ППТ «Моглино» для финансирования строительства объектов

инфраструктуры на территории ОЭЗ ППТ «Моглино», возврат займа производится заемщиком за счет средств уставного капитала. На момент проверки сумма займа АО «ОЭЗ» не возвращена, проценты за пользование заемными средствами не уплачены. АО «ОЭЗ» обратилось в Арбитражный суд г. Москвы с иском о взыскании 138,9 млн. рублей, из которых 112,9 млн. рублей - сумма займа и 18,3 млн. рублей - проценты за пользование денежными средствами.

Решение о выдаче займа ОАО «ОЭЗ ППТ «Моглино» на оплату указанного соглашения принято Советом директоров АО «ОЭЗ» (протокол от 10 июля 2013 года № 47) на основании поручения заместителя Министра экономического развития Российской Федерации О.Г. Савельева (письмо от 4 июля 2013 года № 13642-ОС/Д14и). Кроме того, директором департамента особых экономических зон и проектов регионального развития Минэкономразвития России А.Г. Соколовым в письме от 19 июля 2013 года № Д14и-2220, направленном в АО «ОЭЗ», было указано на необходимость скорейшего исполнения данного решения.

В то же время необходимо отметить, что на момент создания ОЭЗ ППТ «Моглино» уже действовали такие ОЭЗ промышленно-производственного типа, как «Алабуга», «Липецк» и «Людиново» («Калуга»). Поскольку из всех ОЭЗ они признаются наиболее эффективными, целесообразно было воспользоваться их опытом и концептуальными разработками, что существенно сократило бы расходы на создание ОЭЗ ППТ «Моглино».

Выручка АО «ОЭЗ» от продажи товаров, продукции, работ, услуг (за минусом НДС, акцизов и аналогичных обязательных платежей) в основном представляла собой выручку от операций, связанных с передачей в аренду движимого и недвижимого имущества.

Сдаваемое в аренду недвижимое имущество АО «ОЭЗ» в основном расположено на территориях ОЭЗ ТВТ «Дубна», ОЭЗ ТВТ «Томск» и ПОЭЗ «Ульяновск». Услуги аренды оказывались как резидентам ОЭЗ, так и юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям без статуса резидента. Расчет арендной платы по договорам аренды недвижимого имущества, находящегося на земельных участках в пределах территорий ОЭЗ, заключаемым с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, зарегистрированными в качестве резидентов, производился индивидуально (по ставке значительно меньше, чем для нерезидентов ОЭЗ) и пересматривался ежегодно.

В результате доходы АО «ОЭЗ» от сдачи имущества в аренду значительно ниже, чем расходы на его содержание. В связи с этим, в 2013 году

АО «ОЭЗ» из федерального бюджета предоставлена субсидия на возмещение затрат, связанных с содержанием объектов инфраструктуры в сумме 111,37 млн. рублей (договор о предоставлении субсидии от 18 сентября 2013 года № 50-ОС/Д14В).

В то же время в ходе проверки установлено, что АО «ОЭЗ» предоставило в аренду здание гостиницы в г. Дубне своему дочернему обществу по заниженной стоимости. Так, согласно договору аренды недвижимого имущества от 1 января 2013 года № АР-02/13044 АО «ОЭЗ» предоставило в аренду ОАО «ОЭЗ ТВТ «Дубна» сроком на три года здание гостиницы общей площадью 8344,5 кв. метра, расположенное на территории ОЭЗ ТВТ «Дубна» по адресу: Московская область, г. Дубна, ул. Программистов, д. 4, стр. 1 (далее - гостиница «Резидент-Отель»). Арендная плата состоит из постоянной и переменной частей. Постоянная часть арендной платы составила 94,4 тыс. рублей в месяц (с НДС). Размер переменной части арендной платы определялся, исходя из фактических затрат по оплате коммунальных услуг (электроснабжение, теплоснабжение, холодное и горячее водоснабжение, водоотведение), а также услуг по техническому обслуживанию лифтов - около 362,0 тыс. рублей в месяц (с НДС).

Кроме того, по договору аренды движимого имущества от 1 января 2013 года № АР-02/13045 АО «ОЭЗ» передало в аренду ОАО «ОЭЗ ТВТ «Дубна» сроком на три года имущество, предназначенное для оснащения гостиницы и ведения гостиничной деятельности (балансовая стоимость имущества, относящегося к основным средствам, - 44,9 млн. рублей, стоимость имущества, не относящегося к основным средствам, - 8,1 млн. рублей). Размер арендной платы составил 23,6 тыс. рублей в месяц (с НДС).

Общая сумма дохода от сдачи имущества в аренду по указанным договорам за 2013-2015 годы составила 12,96 млн. рублей (без НДС). При этом только амортизационные отчисления, начисленные АО «ОЭЗ» по переданному в аренду имуществу за указанный период, составили 68,2 млн. рублей, в том числе: по зданию гостиницы - 43,3 млн. рублей, по движимому имуществу - 24,9 млн. рублей.

Следует отметить, что запуск гостиницы «Резидент-Отель» осуществлен в июне 2012 года. Гостиница имеет полное современное оснащение движимым имуществом, необходимым для осуществления гостиничного бизнеса, в том числе для длительного пребывания посетителей. Номерной фонд гостиницы состоит из 112 номеров, расположенных на трех этажах гостиницы, и рассчитан на одновременный прием 180-190 человек.

Выручка от реализации, расходы и, соответственно, прибыль АО «ОЭЗ» по указанным договорам формировались таким образом, чтобы переложить часть расходов ОАО «ОЭЗ ТРТ «Дубна» на баланс АО «ОЭЗ». В результате чистая прибыль АО «ОЭЗ» занижена. И, как следствие, занижен размер дивидендов по акциям общества, принадлежащим Российской Федерации (далее - дивиденды), подлежащих перечислению в федеральный бюджет.

Анализ расходов АО «ОЭЗ» показал следующее:

1. Расходы, связанные с инвестированием в особые экономические зоны, капитализировались АО «ОЭЗ» как «вложения во внеоборотные активы» и, как правило, не формировали финансовый результат АО «ОЭЗ». Критерием для капитализации затрат являлось наличие непосредственной связи затрат с проектами. К указанным расходам отнесены расходы по проведению работ по земельно-имущественным вопросам, проектно-изыскательским работам, по работам, связанным со строительством объектов, и другие расходы, связанные с реализацией проектов по созданию ОЭЗ.

К указанным расходам, в частности, отнесены расходы на концептуальные разработки на общую сумму 180,6 млн. рублей.

Например, АО «ОЭЗ» с целью исполнения поручения Минэкономразвития России (письмо от 21 января 2011 года № 709-ОС/Д25) заключило договор на выполнение работ на разработку концепции развития ОЭЗ ТРТ «Остров Русский» с АНО «Институт региональной политики» от 20 сентября 2011 года № ТР-40/11125, стоимость услуг составила 23,6 млн. рублей. По итогам работы над концепцией признано нецелесообразным создание ОЭЗ ТРТ «Остров Русский» в силу невысокого рекреационного потенциала острова и его довольно сурового климата.

Также согласно договору от 18 февраля 2008 года № ТР-36/08004, заключенному АО «ОЭЗ» и ОАО «Российский институт градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор», выполнены проектные работы по разработке документации по проекту планировки территории ОЭЗ ТРТ на территории Ставропольского края. Стоимость указанных работ составила 55,0 млн. рублей с НДС. Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 1434 ОЭЗ ТРТ на территории Ставропольского края включена в состав туристического кластера, образованного в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 833. На момент проверки функции управляющей компании АО «КСК» не переданы. Преемственность расходов между АО

«ОЭЗ» и АО «КСК» также не обеспечена. Данная ситуация влечет потерю актуальности указанной концепции.

2. Согласно данным бухгалтерского учета по состоянию на 1 января 2016 года на балансе АО «ОЭЗ» числилось 4945 объектов основных средств на общую сумму 15494,1 млн. рублей (остаточная стоимость - 13306,1 млн. рублей), в том числе 4599 движимых объектов на общую сумму 1012,7 млн. рублей (остаточная стоимость - 521,3 млн. рублей).

Сводная информация о качественном составе основных средств АО «ОЭЗ» по состоянию на 1 января 2016 года представлена в таблице:

	Количество, шт.	Балансовая стоимость, млн. руб.	Остаточная стоимость, млн. руб.
Земельные участки	2	6,1	6,1
Нежилые помещения	58	6733,4	5922,7
Сооружения	286	7741,9	6855,9
Машины и оборудование	1306	392,4	159,3
Транспортные средства	71	109,9	61,2
Производственный и хозяйственный инвентарь	384	27,6	3,2
Офисное оборудование	40	3,0	0,7
Прочие ОС	2798	479,7	296,9
Итого	4945	15494,1	13306,1

По состоянию на 1 января 2016 года в собственности АО «ОЭЗ» находилось 346 объектов недвижимого имущества балансовой стоимостью 14481,3 млн. рублей, из них на территории: ОЭЗ ТВТ «Дубна» - 103 объекта балансовой стоимостью 4266,3 млн. рублей, ОЭЗ ТВТ «Томск» - 25 объектов балансовой стоимостью 3811,45 млн. рублей, ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» - 78 объектов балансовой стоимостью 2321,3 млн. рублей.

В результате проверки установлено, что 41 объект основных средств общей балансовой стоимостью 185,3 млн. рублей (остаточная стоимость на 1 января 2016 года - 140,7 млн. рублей), которые отражены в бухгалтерском учете АО «ОЭЗ» как объекты недвижимости - сооружения, фактически не обладают необходимыми признаками недвижимого имущества и не подлежат государственной регистрации как недвижимость.

Кроме того, анализ представленной информации о недвижимом имуществе общества показал, что в собственности АО «ОЭЗ» находятся 320 объектов недвижимости, из которых в бухгалтерском учете в качестве основных средств не отражено 17 объектов, в том числе 13 объектов, про-

шедших государственную регистрацию как объекты недвижимости. Данные объекты отражены в бухгалтерском учете АО «ОЭЗ» по счету 08 «Вложения в нефинансовые активы» (общая балансовая стоимость вложений составляет 988,1 млн. рублей). Согласно пояснениям главного бухгалтера для отражения данных затрат как основных средств общества первичные документы в бухгалтерию не поступали.

В ходе проверки обществом начата работа по приведению учета основных средств в соответствие с действующим законодательством.

АО «ОЭЗ» не осуществлена государственная регистрация права собственности на 65 объектов недвижимости, в том числе на 17 объектов, введенных в эксплуатацию в 2015 году. По 2 объектам недвижимости получены заключения Санкт-Петербургского ГУП «Городское управление инвентаризации и оценки недвижимости» о том, что объекты не являются недвижимостью, поскольку не обладают всеми признаками недвижимых объектов. Данное решение планируется к обжалованию АО «ОЭЗ» в установленном порядке.

Таким образом, в нарушение требований пункта 1 статьи 8<sup>1</sup>, статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» АО «ОЭЗ» не обеспечило государственную регистрацию права собственности на 46 объектов недвижимости, введенных в эксплуатацию до 1 января 2015 года, что составляет 14,2 % общего числа объектов недвижимости АО «ОЭЗ» (320 объектов).

3. Как показала проверка, несмотря на то, что на балансе АО «ОЭЗ» находится значительное количество объектов основных средств, в обществе практически отсутствует амортизационная политика.

В соответствии с учетной политикой АО «ОЭЗ» амортизируемое имущество распределяется по амортизационным группам в соответствии со сроками его полезного использования. Срок полезного использования основных средств устанавливается в соответствии с Классификацией основных средств, включаемых в амортизационные группы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 1 января 2002 года № 1. Следует отметить, что указанная классификация предназначена для целей исчисления налога на прибыль организаций согласно главе 25 Налогового кодекса Российской Федерации, и наряду с другими положениями указанной главы Налогового кодекса Российской Федерации позволяет осуществлять амортизационные отчисления в ускоренном порядке. При этом указанным постановлением налогоплательщикам разрешается ис-

пользовать данную классификацию для целей бухгалтерского учета. При таком подходе срок полезного использования для расчета амортизационных отчислений уменьшается в несколько раз, соответственно увеличивая амортизационные отчисления. Применение в бухгалтерском учете способа начисления по сути ускоренной амортизации значительно сокращает чистую прибыль, соответственно, прибыль собственника предприятия.

В то же время для целей бухгалтерского учета амортизационные отчисления могут рассчитываться согласно постановлению Совмина СССР от 22 октября 1990 года № 1072 «О единых нормах амортизационных отчислений на полное восстановление основных фондов народного хозяйства СССР».

Подавляющее число объектов недвижимости АО «ОЭЗ» создано в процессе хозяйственной деятельности общества в период с 2006 года по настоящее время. Выборочная проверка инвентарных карточек основных средств АО «ОЭЗ» показала, что в среднем срок полезного использования зданий установлен в интервале от 180 до 361 месяца (по 27 объектам - 600 месяцев, по 1 объекту - 1167 месяцев, по 5 объектам - 1200 месяцев). При этом сроки полезного использования 600 и 1200 месяцев имеют преимущественно сооружения сетей электро-, водо-, тепло-, газоснабжения и канализации (за исключением четырех зданий в г. Томске и одного сооружения в Липецкой области).

Исходя из указанных сроков полезного использования, амортизация составляет ежегодно значительную сумму.

Например, объект «Гостиница (общая площадь 8344,5 кв. м)», расположенный в г. Дубне Московской области, принят к учету в 2011 году с первоначальной стоимостью 434,2 млн. рублей и сроком полезного использования 361 месяц (30 лет и 1 месяц). Сумма амортизации в месяц составляет 1,2 млн. рублей. За период с даты постановки на бухгалтерский учет по 31 декабря 2015 года (58 месяцев) по данному объекту начислены амортизационные отчисления в сумме 69,75 млн. рублей (или 16,07 % от первоначальной стоимости объекта).

Согласно разрешению на строительство от 13 ноября 2010 года № 70/10 и техническому паспорту здания от 2 июня 2009 года данная гостиница является монолитным железобетонным зданием с заполнением стен кирпичом. В соответствии с Правилами технической эксплуатации гостиниц и их оборудования, утвержденными приказом Минжилкомхоза РСФСР от 4 августа 1981 года № 420, условный нормативный срок службы такого типа зданий составляет 175 лет (2100 месяцев). При таком сроке

полезного использования амортизационные отчисления были бы в 5,8 раза меньше суммы амортизации, фактически начисленной обществом.

В АО «ОЭЗ» отсутствует единый подход к определению срока полезного использования основных фондов, а именно: для зданий (сооружений) с одинаковыми техническими характеристиками в бухгалтерском учете устанавливаются различные сроки полезного использования.

Например, объект «Нежилое здание (общей площадью 15874,7 кв. м)», расположенный в г. Томске, принят к учету в 2011 году со сроком полезного использования 600 месяцев (50 лет). Согласно техническому паспорту здания от 30 декабря 2010 года здание является монолитным железобетонным на бетонном ленточном фундаменте, то есть по своим характеристикам схоже со зданием гостиницы, расположенным в г. Дубне Московской области.

По объекту основных средств «Остановочный павильон» срок полезного использования установлен 1200 месяцев (100 лет). Согласно техническому паспорту от 11 мая 2010 года объект является зданием на бетонном фундаменте с бетонными колоннами и кирпичным заполнением стен. Данное здание имеет технические характеристики, схожие со зданиями, находящимися в г. Дубне Московской области и в г. Томске. Однако установленный в бухгалтерском учете срок полезного использования данного здания в 2 раза больше, чем для здания в г. Томске, и в 3,3 раза больше, чем для гостиницы в г. Дубне Московской области.

В некоторых случаях установление различных сроков использования приводит к тому, что аналогичные по техническим характеристикам объекты отнесены в бухгалтерском учете АО «ОЭЗ» к разным амортизационным группам.

Например, находящиеся на территории ОЭЗ ППТ «Липецк» два объекта основных средств АО «ОЭЗ» - сети теплоснабжения - согласно техническим паспортам выполнены из стали и имеют один максимальный диаметр 2630. Однако срок полезного использования для этих объектов установлен с разницей в 2 раза (300 и 600 месяцев), что послужило основанием для отнесения этих объектов к различным амортизационным группам основных средств (8 и 10 группа, соответственно).

В ходе выборочной проверки амортизационных отчислений были выбраны 16 объектов основных средств (здания, сооружения), по которым фактический срок полезного использования составляет минимум 100 лет, при этом АО «ОЭЗ» амортизационные отчисления рассчитывались исходя из срока полезного использования 30-50 лет. Произведенный расчет аморти-

тизации исходя из срока полезного использования в 100 лет показал, что только по 16 выбранным объектам основных средств амортизационные отчисления завышены АО «ОЭЗ» в среднем в 3 раза: в 2015 году - на 90,9 млн. рублей, с момента ввода в эксплуатацию - на 422,1 млн. рублей.

Следует отметить, что строительство и приобретение основных средств осуществлялось АО «ОЭЗ» за счет бюджетных ассигнований, направленных на увеличение вклада в уставный капитал общества, при отсутствии достаточных собственных источников дохода от выпуска и реализации продукции, товаров и услуг. Операционные доходы АО «ОЭЗ» в основном формировались от сдачи в аренду имущества резидентам ОЭЗ по льготным ставкам. В связи с чем практически не представляется возможным компенсировать амортизационные отчисления от дохода, полученного от реализации созданной с помощью основных фондов продукции, товаров и услуг. Так, только по 16 выбранным объектам размер дивидендов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, был занижен на 110,5 млн. рублей.

В результате, завышенные амортизационные отчисления формируют убыток АО «ОЭЗ» от операционной деятельности.

Исходя из изложенного, можно констатировать, что в АО «ОЭЗ» отсутствует взвешенная и целенаправленная амортизационная политика. По сути ускоренная амортизация в бухгалтерском учете АО «ОЭЗ» не направлена на возобновление основных фондов предприятия, а сводится к существенному уменьшению чистой прибыли общества, что влияет на размер дивидендов, подлежащих к перечислению в федеральный бюджет.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации отсутствует контроль со стороны представителя собственника за амортизационными отчислениями и их расходованием в компаниях с государственным участием. Например, в случае с АО «ОЭЗ» амортизационные отчисления использовались не по назначению и не направлялись на восстановление основных фондов.

4. Анализ вложений во внеоборотные активы показал, что на балансе АО «ОЭЗ» по состоянию на 1 января 2016 года числятся инвестиционные расходы на сумму 21584,3 млн. рублей, в том числе капитальные вложения в 93 объекта незавершенного строительства 16 особых экономических зон, а именно: ОЗТ ТВТ «Дубна» (Московская область) - 3432,65 млн. рублей, ОЭЗ ТВТ «Томск» (Томская область) - 2034,45 млн. рублей, ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» (Алтайский край) - 2435,46 млн. рублей, ОЭЗ ППТ «Липецк» (Липецкая область) - 1187,68 млн. рублей, ОЭЗ ППТ «Тольятти» (Самарская область) - 2000,50 млн. рублей, ОЭЗ ППТ «Алабуга» (Республи-

ка Татарстан) - 0,41 млн. рублей, ПОЭЗ «Ульяновск» (Ульяновская область) - 792,77 млн. рублей, ПОЭЗ «Советская Гавань» (Хабаровский край) - 47,21 млн. рублей, ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» (филиал АО «ОЭЗ» в г. Москве) - 5310,42 млн. рублей, ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург» (филиал АО «ОЭЗ» в г. Санкт-Петербурге) - 1981,15 млн. рублей, ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» (филиал АО «ОЭЗ» в Республике Алтай) - 1867,96 млн. рублей, ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» (филиал АО «ОЭЗ» в Республике Бурятия) - 217,79 млн. рублей, ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» (филиал АО «ОЭЗ» в Иркутской области) - 91,93 млн. рублей, ОЭЗ ТРТ на территории Ставропольского края - 156,72 млн. рублей, ОЭЗ ТРТ «Остров Русский» (Приморский край) - 20,56 млн. рублей, ПОЭЗ на базе аэропорта «Емельяново» (Красноярский край) - 0,48 млн. рублей, имущество головного офиса (г. Москва) - 50,71 млн. рублей, разработка ТЗ на системы охраны территорий ОЭЗ - 0,49 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2016 года на счете 08 «Вложения во внеоборотные активы» числятся вложения в восемь ОЭЗ, управляющими компаниями в которых являются дочерние АО «ОЭЗ» общества (ОЗТ ТВТ «Дубна» (Московская область), ОЭЗ ТВТ «Томск» (Томская область), ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» (Алтайский край), ОЭЗ ППТ «Липецк» (Липецкая область), ОЭЗ ППТ «Тольятти» (Самарская область), ОЭЗ ППТ «Алабуга» (Республика Татарстан), ПОЭЗ «Ульяновск» (Ульяновская область), ПОЭЗ «Советская Гавань» (Хабаровский край).

Несмотря на то, что АО «ОЭЗ» не является управляющей компанией этих зон, по шести из них (ОЗТ ТВТ «Дубна», ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь», ОЭЗ ППТ «Липецк», ОЭЗ ППТ «Тольятти», ОЭЗ ТВТ «Томск», ПОЭЗ «Ульяновск») строительство объектов инфраструктуры ведет АО «ОЭЗ» (вложения на общую сумму 11883,5 млн. рублей). По ПОЭЗ «Советская Гавань» вложения на общую сумму 47,2 млн. рублей не переданы дочернему обществу АО «ПОЭЗ «Советская Гавань» в связи с тем, что дочернее общество фактически еще не осуществляет деятельность (создано в мае 2015 года). По вложениям по ОЭЗ ТРТ на территории Ставропольского края на сумму 156,7 млн. рублей передача затрат АО «КСК» и Ставропольскому краю (в лице министерства строительства и архитектуры) будет осуществлена после заключения соглашения об управлении Минэкономразвития России и АО «КСК».

Кроме вложений в объекты капитального строительства, на счете 08 «Вложения во внеоборотные активы» числятся затраты на общую сумму 21,0 млн. рублей по созданию ОЭЗ, результаты по которым не востребова-

ны (зоны не созданы), а именно: 20,6 млн. рублей - затраты на предпроектные работы (концепцию развития) по ОЭЗ ТРТ «Остров Русский» (Приморский край), 480,7 тыс. рублей - затраты на предпроектные работы по определению объемов работ и оценке потребности в средствах, необходимых для создания ПОЭЗ на базе аэропорта «Емельяново» на территории Красноярского края. Данные средства израсходованы неэффективно.

Также ранее указывалось, что до настоящего времени в качестве вложений в основные средства числятся затраты на общую сумму 988,1 млн. рублей по 17 объектам, уже введенным в эксплуатацию, по которым осуществлена государственная регистрация права собственности.

5. В проверяемый период в структуре расходов АО «ОЭЗ», которые ежегодно относятся на финансовый результат, наибольшую статью расходов составляли расходы на заработную плату. Так, по итогам 2015 года фонд оплаты труда сотрудников АО «ОЭЗ» (с филиалами) со всеми предусмотренными законодательством выплатами составил 736,7 млн. рублей. Среднемесячная заработная плата составила 95,7 тыс. рублей. Среднесписочная численность - 537 сотрудников.

По итогам 2015 года фонд оплаты труда АО «ОЭЗ» (без филиалов) со всеми предусмотренными законодательством выплатами составил 438,8 млн. рублей. Среднемесячная заработная плата составила 136,3 тыс. рублей. Среднесписочная численность - 222 сотрудника.

6. По состоянию на 1 января 2016 года дебиторская задолженность составила 3825,75 млн. рублей, из нее просроченная задолженность составила 1650,6 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2016 года дебиторская задолженность юридических лиц, в отношении которых арбитражными судами возбуждены производства по делам о банкротстве, составила 1057,2 млн. рублей.

Как показала проверка, в бухгалтерском учете АО «ОЭЗ» создан резерв по сомнительным долгам, сумма которого по состоянию на 30 сентября 2015 года составила 875,4 млн. рублей. При этом в учетной политике АО «ОЭЗ» не закреплены критерии признания долга сомнительным.

Необходимо отметить, что резерв по сомнительным долгам уменьшает чистую прибыль общества, соответственно, и размер дивидендов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет. В связи с отсутствием в учетной политике общества критериев создания резерва невозможно оценить правильность его начисления.

Например, в 2013-2014 годах АО «ОЭЗ» создан резерв по сомнительным долгам ОАО «Внешстройимпорт» на всю сумму дебиторской задол-

женности по договору от 12 мая 2012 года № ТВ-01/12083 в размере 289,89 млн. рублей. При этом по данному договору общество располагало банковской гарантией ОАО «Банк Москвы» № 31-011/16/248-12-ГА с предельной суммой 119,25 млн. рублей. В 2015 году по банковской гарантии АО «ОЭЗ» были получены денежные средства в сумме 119,25 млн. рублей. Однако чистая прибыль Общества за 2013 год была уменьшена на эту сумму, и, как следствие, в 2013 году занижен размер дивидендов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет.

Финансовый результат АО «ОЭЗ» формировался как результат от операционной деятельности, прочих доходов и расходов. Направления использования чистой прибыли общества устанавливались Общим собранием акционеров. АО «ОЭЗ» не создавало каких-либо фондов за счет чистой прибыли, остающейся в его распоряжении, за исключением резервного фонда, создание которого предусмотрено статьей 35 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». На 1 января 2015 года величина резервного фонда составляла 311,7 млн. рублей.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2006 года № 774-р в целях совершенствования управления находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и формирования доходов федерального бюджета предписано федеральным органам исполнительной власти при формировании позиции акционера - Российской Федерации - в акционерных обществах, акции которых находятся в федеральной собственности, обеспечивать направление на выплату дивидендов не менее 25 % чистой прибыли акционерного общества.

Информация о распределении чистой прибыли АО «ОЭЗ» за период 2012-2014 годов представлена в таблице:

(млн. руб.)

Дата Общего собрания акционеров АО «ОЭЗ», утвердившего распределение прибыли за предыдущий финансовый год	Размер чистой прибыли	Часть чистой прибыли, направленная		
		на формирование резервного фонда (5 %)	на выплату дивидендов	на пополнение оборотных средств и финансирование создания и эксплуатации объектов инфраструктуры ОЭЗ
14 июня 2013 г.	1722,4	86,1	430,6	1205,7
9 июня 2014 г.	799,9	39,99	199,96	559,95
25 июня 2015 г.	1042,1	52,1	260,5	729,5

Существенное негативное влияние на формирование чистой прибыли АО «ОЭЗ» и, как следствие, на размер дивидендов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, оказали: формирование выручки и расходов АО

«ОЭЗ» при сдаче в аренду недвижимого имущества своим дочерним обществам, отсутствие взвешенной и единой амортизационной политики, формирование оценочных резервов (резерв по сомнительным долгам).

Необходимо отметить, что в Российской Федерации практически отсутствует контроль со стороны представителя собственника за формированием подобных расходов в компаниях с государственным участием, что непосредственно отражается на доходах федерального бюджета.

Анализ состояния расчетов с бюджетами всех уровней по налогам, сборам и другим обязательным платежам показал, что АО «ОЭЗ» по состоянию на 1 января 2016 года просроченной задолженности по уплате налогов и сборов не имело. По состоянию на 1 января 2016 года по данным бухгалтерского учета имеется текущая задолженность по налогам и сборам, по которой срок уплаты наступает в следующих отчетных периодах.

Как показала проверка, в период 2010-2015 годов в налоговых декларациях по налогу на добавленную стоимость сумма налоговых вычетов превышала общую сумму налога, исчисленную по операциям, признаваемым объектом налогообложения. Указанная разница была заявлена АО «ОЭЗ» к возмещению из федерального бюджета.

В основном сумма вычетов формировалась из сумм: НДС, предъявленного обществу подрядными организациями (застройщиками или техническими заказчиками) при проведении ими капитального строительства; НДС, предъявленного АО «ОЭЗ» по товарам (работам, услугам), приобретенным им для выполнения строительно-монтажных работ; НДС, предъявленного АО «ОЭЗ» при приобретении основных средств.

В соответствии со статьей 176 Налогового кодекса Российской Федерации, если по итогам налогового периода сумма налоговых вычетов превышает общую сумму НДС, исчисленную по операциям, признаваемым объектом налогообложения в соответствии с подпунктами 1-3 пункта 1 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации, полученная разница подлежит возмещению (зачету, возврату) налогоплательщику.

При отсутствии у налогоплательщика недоимки по НДС, иным федеральным налогам, задолженности по соответствующим пеням и (или) штрафам, сумма налога, подлежащая возмещению по решению налогового органа, возвращается по заявлению налогоплательщика на указанный им банковский счет.

Согласно данным АО «ОЭЗ», за период с 2006 по 2015 год сумма НДС, исчисленная по налогооблагаемым объектам, составила 1438,97 млн. рублей, сумма налоговых вычетов по НДС - 7818,9 млн. рублей. Сумма НДС,

исчисленная АО «ОЭЗ» и заявленная к возмещению из федерального бюджета, составила 6379,9 млн. рублей (в том числе за IV квартал 2015 года - 666,8 млн. рублей), полученная из федерального бюджета в качестве возмещения НДС на расчетный счет АО «ОЭЗ» - 5632,7 млн. рублей.

В ходе проверки у АО «ОЭЗ» были запрошены сведения о расчетах НДС в дочерних компаниях.

Согласно предоставленной информации в АО «ОЭЗ» и его дочерних обществах за период 2006-2015 годов сумма НДС, исчисленная по налогооблагаемым объектам, составила 2860,2 млн. рублей, сумма налоговых вычетов по НДС - 12972,0 млн. рублей. Сумма НДС, исчисленная к возмещению из федерального бюджета, составила 10294,15 млн. рублей, сумма НДС, перечисленная из федерального бюджета на расчетные счета АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ, - 8713,8 млн. рублей.

Указанная разница между начисленным НДС и налоговыми вычетами по НДС обусловлена тем, что источником финансирования деятельности АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ являются взносы в их уставный капитал, при этом собственный источник финансирования в виде реализации товаров (работ, услуг) минимален.

На объем вычетов по НДС значительное влияние оказывают положения пункта 6 статьи 171 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которому вычетам подлежат суммы налога, предъявленные налогоплательщику подрядными организациями (застройщиками или техническими заказчиками) при проведении ими капитального строительства (ликвидации основных средств), сборке (разборке), монтаже (демонтаже) основных средств, суммы налога, предъявленные налогоплательщику по товарам (работам, услугам), приобретенным им для выполнения строительно-монтажных работ, и суммы налога, предъявленные налогоплательщику при приобретении им объектов незавершенного капитального строительства.

Указанные суммы при обосновании бюджетных средств, необходимых для финансирования строительства инфраструктуры ОЭЗ, не учитывались.

Таким образом, фактически происходит двойное финансирование из федерального бюджета на сумму НДС, учтенного в сметах на строительство и счетах на приобретение основных средств.

Считаем целесообразным запретить предъявление к вычету сумм НДС, оплачиваемых поставщикам и подрядчикам за счет средств федерального бюджета, в том числе полученных налогоплательщиками из федерального бюджета в виде взносов в уставный капитал.

## **2.2. Деятельность отдельных юридических лиц и филиалов, созданных для управления ОЭЗ в субъектах Российской Федерации**

### **ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» (Иркутская область)**

По данным Минэкономразвития России, общая сумма финансирования из федерального бюджета на создание инфраструктуры ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» за период 2007-2015 годов составила 124,6 млн. рублей, из них освоено 123,1 млн. рублей (в том числе оплата труда сотрудников АО «ОЭЗ» - 18,2 млн. рублей). Вместе с тем по состоянию на 1 января 2016 года строительство не начато (на данную дату был запланирован ввод в эксплуатацию 7 объектов).

Объем финансирования ОЭЗ из бюджета Иркутской области составил 137,2 млн. рублей.

В ходе проверки установлено, что АО «ОЭЗ» по договору на выполнение работ и оказание услуг от 28 мая 2007 года (без номера) на сумму 99,0 млн. рублей, заключенному АО «ОЭЗ» и Московским представительством компании «Роланд Бергер Стрэтеджи Консалтентс ГмбХ» (Мюнхен, Германия), были разработаны:

- комплексная концепция создания и развития туристско-рекреационных особых экономических зон в Российской Федерации;
- концепция создания и развития для каждой из 7 ОЭЗ ТРТ в Иркутской области, Республике Бурятия, Республике Алтай, Алтайском крае, Краснодарском крае, Ставропольском крае и Калининградской области.

Согласно данным бухгалтерского учета АО «ОЭЗ» стоимость затрат по разработке концепции создания и развития ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» составила 18,0 млн. рублей. Указанная концепция предусматривала строительство зоны на участке «Большое Голоустное» площадью 1590 гектаров.

За 2007-2009 годы по участку «Большое Голоустное» выполнены работы по разработке проектной документации, проекта планировки и разработке схемы внешнего электроснабжения участка на общую сумму 78,3 млн. рублей.

Участок «Большое Голоустное» расположен на берегу озера Байкал в юго-восточной части Иркутского муниципального района Иркутской области. Ближайший населенный пункт - пос. Большое Голоустное, расстояние до г. Иркутска составляет 120 км, соединение с международным аэропортом, железнодорожными станциями, федеральными автодорогами - автодорога Иркутск - Большое Голоустное (40 км от Иркутска - асфальтиро-

ванное покрытие, далее - преимущественно гравийное), постоянное водное сообщение между Иркутском и пос. Большое Голоустное отсутствует.

В настоящее время по данному участку работы фактически приостановлены, поскольку предпроектные и проектные работы показали наличие проблем с заболоченностью почвы, транспортной доступностью участка и его обеспечением электроснабжением, что, в свою очередь, делает непривлекательным участок для резидентов.

На создание ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» на участке «Большое Голоустное» АО «ОЭЗ» израсходовано 96,3 млн. рублей. По состоянию на 17 февраля 2016 года, то есть по истечении 6 лет, работы по созданию объектов инфраструктуры не ведутся в связи с признанием участка непригодным для создания зоны. То есть средства, полученные из федерального бюджета, потрачены неэффективно. Следует отметить, что выбор земельных участков для создания ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» осуществлялся администрацией Иркутской области.

В 2010 году в связи с инициативой правительства Иркутской области по включению в границы ОЭЗ участка «Гора Соболиная» и планируемым закрытием Байкальского целлюлозно-бумажного комбината было принято решение сосредоточиться на развитии участка «Гора Соболиная», который имеет лучшую транспортную доступность, меньшую площадь и, соответственно, меньшие потенциальные затраты на обустройство и развитие участка. По информации АО «ОЭЗ», стоимость создания объектов инфраструктуры на данном участке на сегодняшний день оценивается в 2,25 млрд. рублей против 9,6 млрд. рублей для участка «Большое Голоустное».

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года № 692 «Об особой экономической зоне туристско-рекреационного типа, созданной на территории Иркутской области» увеличена площадь ОЭЗ ТРТ на 756,97 га за счет земельных участков, расположенных на территории муниципального образования Слюдянский район Иркутской области, определяемых соглашением о создании особой экономической зоны туристско-рекреационного типа (участок «Гора Соболиная»).

Разработка концепции создания и развития ОЭЗ ТРТ в Слюдянском районе Иркутской области на участке «Гора Соболиная», проекта планировки, плана обустройства и соответствующего оснащения для данного участка осуществлялась за счет средств бюджета Иркутской области. При этом план обустройства территории был утвержден только 25 октября

2012 года. Таким образом, фактически работы по участку «Гора Соболиная» ведутся с 2013 года.

Участок «Гора Соболиная» расположен на юго-восточном побережье озера Байкал у подножья горного хребта Хамар-Дабан на расстоянии 1 км от отметки «138 км» трассы М-55 Иркутск - Чита. Расстояние до г. Иркутска составляет 138 км, до г. Байкальска - 2,5 км, рядом с территорией участка проходят железнодорожные пути Восточно-Сибирской железной дороги, постоянного водного сообщения между Иркутском и Байкальском нет.

По участку «Гора Соболиная» по состоянию на 1 января 2016 года стоимость работ по заключенным АО «ОЭЗ» договорам на проектирование составляет 50,8 млн. рублей (профинансированы работы на сумму 18,1 млн. рублей, приняты работы на сумму 10,3 млн. рублей).

Причиной затягивания сроков создания ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» на участке «Гора Соболиная» является несоблюдение сроков исполнения обязательств подрядчиками по разработке проектной документации.

На момент проведения проверки утвержденная проектно-сметная документация по объектам инфраструктуры ОЭЗ ТРТ в Иркутской области отсутствует. Строительство, соответственно, не начато.

В нарушение пункта 2.2 соглашения о создании ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» от 2 марта 2007 года № 2773-ГГ/Ф7 с 2014 года не выполнялись обязательства сторон (Минэкономразвития России, правительство Иркутской области, администрация Иркутского районного муниципального образования) по ежегодному утверждению Перечня объектов инфраструктуры ОЭЗ.

В нарушение пункта 2.2 соглашения об управлении ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» от 21 июля 2012 года № С-223-ОС/Д25 (в ред. дополнительного соглашения от 1 июня 2013 года № С-222-ОС/Д14) Перечень объектов инфраструктуры и плановые значения показателей эффективности функционирования ОЭЗ на 2014 и 2015 годы не утверждены.

В ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» по состоянию на 1 января 2016 года зарегистрированы 5 резидентов, с которыми заключены соглашения. При этом все резиденты зарегистрированы на участке «Гора Соболиная». На начало 2016 года хозяйственную деятельность на участке практически ведет только один резидент - ООО «БГК «Гора Соболиная», который вел свою деятельность на этом участке до создания ОЭЗ.

Количество рабочих мест, созданных резидентами на территории ОЭЗ, составило: в 2013 году - 6 единиц, в 2014 году - 21 единица, в 2015 году - 1 единица (нарастающим итогом за указанные годы - 9, 30 и 31 единица, соответственно).

Объем капитальных вложений, осуществленных резидентами ОЭЗ на территории ОЭЗ в соответствии с соглашениями об осуществлении деятельности в ОЭЗ составил: в 2013 году - 79,0 млн. рублей, в 2014 году - 47,0 млн. рублей и в 2015 году - 13,0 млн. рублей (нарастающим итогом за указанные годы - 121,0 млн. рублей, 168,0 млн. рублей и 181,0 млн. рублей, соответственно).

В настоящее время за счет средств бюджета Иркутской области завершается проектирование объектов инфраструктуры и по разработанной проектной документации проводится экспертиза. Планируемый срок получения положительных заключений по всем объектам - I квартал 2016 года.

#### ПОЭЗ «Ульяновск» (Ульяновская область)

Объем финансирования создания объектов инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» за счет средств федерального бюджета, предусмотренный в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации, составляет 7715,0 млн. рублей, за счет средств Ульяновской области - 4355,0 млн. рублей.

При этом в период 2012-2015 годов общий объем финансирования, предусмотренный Перечнем объектов инфраструктуры (приложение к соглашению о создании особой экономической зоны от 30 января 2010 года № 1102-ОС/Д25), был увеличен в общем в 7 раз (с 2629,69 млн. рублей до 17882,3 млн. рублей), а за счет средств федерального бюджета - в 11 раз (с 714,27 млн. рублей до 7715,0 млн. рублей).

По данным Минэкономразвития России, общая сумма финансирования из федерального бюджета на создание инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» за период 2010-2015 годов составила 2952,86 млн. рублей, из них освоено 1249,8 млн. рублей (в том числе оплата труда сотрудников АО «ОЭЗ» и ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» - 30,5 млн. рублей). Объем финансирования из бюджета Ульяновской области составил 714,65 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2016 года построено 6 из 8 запланированных объектов, количество строящихся объектов - 3.

В результате проверки установлено, что в нарушение условий соглашения о создании ОЭЗ от 30 января 2010 года № 1102-ОС/Д25 на 1 февраля 2016 года ни один объект инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» в эксплуатацию не введен (плановые сроки ввода - 2014 и 2015 годы).

При этом отчетные данные Минэкономразвития России и АО «ОЭЗ» в этой части содержат информацию о вводе в эксплуатацию в 2014 году 1 объекта инженерной инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск».

Мероприятия по разработке перспективного плана развития, концепции создания, плана обустройства, проекта планировки территории ПОЭЗ «Ульяновск» были проведены с отставанием от 1,5 до 2 лет от срока, установленного соглашением о создании зоны.

В марте 2014 года первоначально выделенный под создание ПОЭЗ «Ульяновск» земельный участок площадью 118,98 га передан в управление АО «ОЭЗ» (через 2,5 года после утверждения границ участка).

Соглашением об управлении от 2 февраля 2015 года № С-19-АЦ/Д14 функции управляющей компании ПОЭЗ «Ульяновск» переданы дочернему АО «ОЭЗ» обществу - ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск».

В соответствии с Перечнем объектов инфраструктуры, утвержденным дополнительным соглашением от 4 декабря 2014 года № С-798-АЦ/Д14 к соглашению от 30 января 2010 года № 1102-ОС/Д25, строительство объектов ПОЭЗ на прилегающей территории должно было осуществляться за счет средств Ульяновской области.

Дополнительным соглашением от 17 июля 2015 года № С-210-АЦ/Д14 в Перечень объектов инфраструктуры внесены изменения источников финансирования, в соответствии с которыми строительство объектов ПОЭЗ на прилегающей территории в объеме 433,5 млн. рублей должно быть осуществлено за счет средств федерального бюджета (всего за 2015 год заключены договоры на общую сумму 426,6 млн. рублей, выплачены авансы - 318,8 млн. рублей, приняты работы - 303,8 млн. рублей).

Таким образом, в нарушение условий соглашения об управлении от 2 февраля 2015 года № С-19-АЦ/Д14 в период со 2 февраля по 17 июля 2015 года ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» осуществлено финансирование строительства объектов на прилегающей к территории ПОЭЗ «Ульяновск» на общую сумму 139,0 млн. рублей, строительство которых на тот момент должно было финансироваться из бюджета Ульяновской области в соответствии с Перечнем объектов инфраструктуры, утвержденным дополнительным соглашением от 4 декабря 2014 года № С-798-АЦ/Д14 к соглашению от 30 января 2010 года № 1102-ОС/Д25.

Все строящиеся объекты внутренней инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» финансируются за счет средств АО «ОЭЗ». ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» профинансированы проектно-изыскательские работы на создание объектов внутренней инфраструктуры, планируемых к строительству, на сумму 13,38 млн. рублей.

На АО «ОЭЗ» распространяется действие Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельны-

ми видами юридических лиц» (далее - Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ). В соответствии с требованиями указанного Закона советом директоров АО «ОЭЗ» 26 апреля 2012 года утверждено положение о закупках товаров, работ, услуг.

Вместе с тем АО «ОЭЗ» в 2014 году в рамках Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее - Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ) проведены три конкурса с ограниченным участием, по итогам которых заключены следующие договоры на общую сумму 912,1 млн. рублей:

- договор на строительство объектов коммунальной зоны от 2 октября 2014 года № ПЗ-38/14218 на сумму 170,0 млн. рублей заключен с ООО «Стройкомплекс»;

- договор на строительство сетей электроснабжения от 27 августа 2014 года № ПЗ-38/14193 на сумму 205,0 млн. рублей заключен с ООО «Стройподряд»;

- договор на строительство объектов внутренней транспортной инфраструктуры и благоустройство от 25 сентября 2014 года № ПЗ-38/14212 стоимостью 537,1 млн. рублей заключен с ООО «Стройподряд».

При этом возможность и, соответственно, порядок проведения конкурсов с ограниченным участием положением о закупках товаров, работ, услуг АО «ОЭЗ» не предусмотрены.

Кроме того, в процессе исполнения в указанные договоры внесены изменения, предусматривающие авансовые платежи в общем объеме 290,0 млн. рублей. Конкурсной документацией не было предусмотрено условие авансирования работ.

Таким образом, АО «ОЭЗ» при проведении конкурсов с ограниченным участием и внесении изменений в договоры в части авансовых платежей, условия о которых отсутствовали в конкурсной документации, осуществило действия, которые могли ограничить количество участников конкурсных процедур, что является нарушением части 1 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также несоблюдением принципов равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, установленных пунктом 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ.

Также при исполнении договора от 17 февраля 2015 года № 1/02-ОК-14, заключенного ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» с ООО «Стройподряд» по итогам

конкурса, сторонами заключено дополнительное соглашение от 9 апреля 2015 года № 2, предусматривающее авансовый платеж в размере 105,6 млн. рублей. Конкурсной документацией условия выплаты аванса не были предусмотрены.

Таким образом, ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» осуществило действия, которые могли ограничить количество участников конкурсных процедур, что является нарушением части 1 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также несоблюдением принципов равноправия, справедливости, отсутствия дискриминации и необоснованных ограничений конкуренции по отношению к участникам закупки, установленных пунктом 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ.

АО «ОЭЗ» и ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» не применялись положения договоров подряда, предусматривающие ответственность подрядчиков за несоблюдение сроков сдачи объектов в эксплуатацию.

Общий размер непредъявленных требований по выплатам неустойки на 1 февраля 2016 года составил 99,6 млн. рублей (расчетно), в том числе: по договорам с АО «ОЭЗ» - 77,6 млн. рублей (договор от 2 октября 2014 года № ПЗ-38/14218 с ООО «Стройкомплекс», договор от 11 февраля 2014 года № ПЗ-38/14060 с АО МСУ-14 «Ульяновск», договор от 31 декабря 2012 года № 2048 с ЗАО «Авиастар-объединенное предприятие энерго-снабжения», договор от 25 сентября 2014 года № ПЗ-38/14212 с ООО «Стройподряд») и с ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» - 22,0 млн. рублей (договор от 17 февраля 2015 года № 1/02-ОК-14 с ООО «Стройподряд»).

В нарушение пункта 3 части 9 статьи 4, пунктов 1 и 7 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» размещено извещение от 3 февраля 2016 года № 04-ОК/2015 о проведении открытого конкурса на право заключения договора на строительство таможенной инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» без указания количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг, а также без наличия сводного сметного расчета и положительного заключения госэкспертизы, на основании которых определена начальная (максимальная) цена договора (на сайте размещена информация о формировании начальной (максимальной) цены договора со ссылкой на сводный сметный расчет и положительное заключение госэкспертизы от 18 ноября 2015 года № 73-1-5-0073-15, которые в ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» отсутствуют).

Представляются необоснованными расходы из федерального бюджета в сумме 28,99 млн. рублей на строительство части газопровода

протяженностью 2925,92 метра как объекта инфраструктуры в ПОЭЗ «Ульяновск».

Минэкономразвития России согласовано строительство газопровода (дополнительное соглашение от 17 июля 2015 года № С-210-АЦ/Д14 к соглашению от 30 января 2010 года № 1102-ОС/Д25 о создании ПОЭЗ) как объекта внешней инфраструктуры ПОЭЗ протяженностью 9,6 км. Вместе с тем для подключения ПОЭЗ к системе газоснабжения необходимо было построить 6,6 км газопровода.

В соответствии с договором от 17 февраля 2015 года № 1/02-ОК-14, заключенным ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» с ООО «Стройподряд» на строительство объекта «Распределительный газопровод высокого давления от промышленной зоны «Заволжье» до аэропорта «Ульяновск-Восточный» осуществлено строительство газопровода протяженностью 9587,1 метра, часть которого протяженностью 2925,92 метра находится за пределами ПОЭЗ «Ульяновск» и не влияет на подключение зоны к системе внешнего газоснабжения (ответвление вдоль территории ПОЭЗ «Ульяновск» и аэропорта «Ульяновск-Восточный» в сторону с. Енганаево). Стоимость указанного участка в соответствии с исполнительной документацией составляет 28,99 млн. рублей (расчетно).

Также представляется необоснованным отнесение объекта «Реконструкция автомобильной дороги Ульяновск - Димитровград - Самара» протяженностью 8,2 км к объектам транспортной инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск», поскольку данный участок дороги находится в 17 км от въезда на территорию ПОЭЗ «Ульяновск» (отрезок дороги в 17 км до въезда в зону не планируется к реконструкции).

Реконструкция объекта осуществлялась за счет средств бюджета Ульяновской области в рамках выполнения обязательств по соглашению от 30 января 2010 года № 1102-ОС/Д25 о создании ПОЭЗ.

При этом основной объем расходов в размере 616,8 млн. рублей, или 85 % от общего размера обязательств Ульяновской области по финансированию создания ПОЭЗ, осуществлен Ульяновской областью именно в целях реконструкции указанного объекта.

Объект включен в Перечень объектов инфраструктуры только в 2014 году (согласовано Минэкономразвития России дополнительным соглашением от 4 декабря 2014 года № С-798-АЦ/Д14 к соглашению от 30 января 2010 года № 1102-ОС/Д25 о создании ПОЭЗ).

Следует отметить, что основные расходы на капитальный ремонт автодороги в сумме 606,3 тыс. рублей осуществлены Ульяновской областью

в период 2010-2013 годов (строительство инфраструктуры зоны начато в 2014 году).

В нарушение части 2 статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации административно-бытовой корпус эксплуатируется ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» при отсутствии разрешения на ввод в эксплуатацию (в здании размещено 35 сотрудников общества).

На момент проверки статус резидента ПОЭЗ «Ульяновск» имеют 4 организации: ООО «Интеравионика», ООО «Волга-Днепр Техник Ульяновск», ООО «Т1» (ранее - ООО «ААР Рус») и АО «ПРОМТЕХ-Ульяновск», из которых только две последние осуществляют хозяйственную деятельность (строительство объектов) на территории зоны.

Две организации (ООО «ФЛ Техникс Ульяновск» и ООО «Авиазапад «Витязь») в 2015 году отказались от статуса резидента. Основной причиной, указанной в письмах с просьбой о снятии статуса резидента, является неоднократный перенос сроков строительства инженерной и транспортной инфраструктуры зоны.

Договоры с резидентами были заключены АО «ОЭЗ» в период 2011-2013 годов, в 2014 и 2015 годах новые резиденты привлечены не были.

Основное требование к АО «ОЭЗ», указанное в соглашениях об осуществлении деятельности с резидентами, - обеспечение создания объектов инженерной и транспортной инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» к 1 января 2015 года - не выполнено. Также не выполнено требование к АО «ОЭЗ» о создании к 31 декабря 2014 года таможенного поста. К сетям водоотведения, водоснабжения и газоснабжения резиденты не подключены.

Резидент ООО «Т1» подключен к электросетям ООО «Авиастар-СП» (Международный аэропорт «Ульяновск-Восточный»). Резидент АО «ПРОМТЕХ-Ульяновск» до декабря 2015 года был подключен к сетям ООО «Стройподряд» (подрядчик на строительной площадке), с 10 декабря 2015 года резидент подключен к сетям АО «ОЭЗ».

Резидент ООО «Т1» самостоятельно по согласованию с ФТС России и Минэкономразвития России выполняет работы по обустройству собственного земельного участка в целях возможности применения на нем таможенной процедуры свободной таможенной зоны.

#### ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» (г. Москва)

Согласно данным Минэкономразвития России общая сумма финансирования из федерального бюджета на создание инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» за период 2010-2015 годов составила 8774,1 млн. рублей, из

них освоено 8124,2 млн. рублей (в том числе оплата труда сотрудников АО «ОЭЗ» - 166,5 млн. рублей). Объем финансирования из бюджета г. Москвы составил 15236,65 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2016 года построено 34 из 48 запланированных объектов (введены в эксплуатацию 34 объекта), количество строящихся объектов - 6.

В соответствии с соглашением о создании ОЭЗ от 18 января 2006 года № 6676-ГГ/Ф7 и дополнительным соглашением к нему от 18 сентября 2015 года № С-449-АЦ/Д14 ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» создается на трех площадках: в Южной промзоне (далее - площадка «МИЭТ»), на территории производственной зоны «Алабушево» (далее - площадка «Алабушево») и на земельных участках, занимаемых АО «Микрон». При этом проект планировки территории ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» до настоящего времени не утвержден.

По информации правительства Москвы, по состоянию на 1 января 2016 года из бюджета г. Москвы профинансировано строительство 26 объектов инфраструктуры, обеспечивающих функционирование ОЭЗ ТВТ «Зеленоград», на общую сумму 15492,0 млн. рублей. Данные объекты построены за счет Адресной инвестиционной программы г. Москвы и не входят в границы ОЭЗ ТВТ «Зеленоград», определенные соглашением о создании ОЭЗ.

Также за счет бюджета г. Москвы профинансированы присоединение нагрузки площадки «МИЭТ» к действующим РТС с перекладкой и прокладкой тепловых сетей на сумму 0,33 млн. рублей и разработка проекта планировки площадки «Алабушево» - на сумму 9,09 млн. рублей.

Согласно Перечню объектов инфраструктуры, утвержденному дополнительным соглашением от 29 августа 2011 года № С-668-ОС/Д25 к соглашению о создании ОЭЗ ТВТ «Зеленоград», все объекты инфраструктуры ОЭЗ подлежали вводу в эксплуатацию до конца 2013 года.

В нарушение пункта 2.1 соглашения о создании ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» от 18 января 2006 года № 6676-ГГ/Ф7 с 2012 года не выполнялись обязательства сторон (Минэкономразвития России, правительство Москвы) по ежегодному утверждению Перечня объектов инфраструктуры ОЭЗ.

В нарушение пункта 2.6 указанного соглашения не выполнены обязательства сторон по заключению дополнительного соглашения, определяющего порядок эксплуатации и содержания, в том числе осуществления капитального ремонта, объектов инфраструктуры особой экономической зоны.

В нарушение пункта 2.2 соглашения об управлении ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» от 21 июля 2012 года № С-221-ОС/Д25 (в ред. дополнительного со-

глашения от 1 июня 2013 года № С-218-ОС/Д14), Перечень объектов инфраструктуры ОЭЗ и плановые значения показателей эффективности функционирования ОЭЗ на 2014 и 2015 годы не утверждены.

До настоящего времени не исполнен пункт 17 плана обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности г. Москвы в 2015 году, утвержденного постановлением правительства Москвы от 10 февраля 2015 года № 40-ПП, в части передачи до 1 июля 2015 года в управление городу ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» и разработки дополнительных мероприятий по привлечению резидентов.

Также в связи с затягиванием сроков строительства не введен в эксплуатацию объект «Гостиница в составе административно-делового центра» на площадке «Алабушево» (пункт 65 адресного перечня мест размещения гостиниц в г. Москве, предусмотренных документацией по планировке территории, утвержденного постановлением правительства Москвы от 24 декабря 2012 года № 793-ПП «Об отраслевой схеме размещения гостиниц в городе Москве»).

Решение земельно-правовых вопросов на площадке «Алабушево» на территории ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» носит продолжительный характер и осуществляется на протяжении более 6 лет:

- правительством Москвы не переданы Минэкономразвития России полномочия по управлению и распоряжению земельными участками площадью 32 га (данные земельные участки входят в природный комплекс и находятся в водоохранной зоне, их статус не позволяет их использование для размещения резидентов);

- отсутствие переданных полномочий по управлению и распоряжению данными земельными участками не позволяет АО «ОЭЗ» провести государственную регистрацию построенных и введенных в эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Зеленоград»;

- площадь земельных участков ограниченного использования на территории ОЭЗ составляет 22,5 га (земельные участки, отнесенные к категории земель энергетики и особо охраняемых территорий и объектов, а также санитарно-защитные зоны);

- неурегулированность земельных отношений не позволяет разработать и утвердить проект планировки территории ОЭЗ ТВТ «Зеленоград».

Согласно информации филиала АО «ОЭЗ» в г. Москве плановый срок окончания строительства подавляющего большинства объектов инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» на площадке «Алабушево» - июнь 2016 года.

Общее количество резидентов ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» на 1 января 2016 года составило 39. Инвестиционная деятельность резидентов ОЭЗ за последние два года практически не активизировалась и остается на низком уровне. По состоянию на 1 января 2016 года объем капитальных вложений резидентов ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» составил 798,7 млн. рублей, или 34,4 % прогнозного значения на 2015 год (направлены на утверждение в правительство Москвы 11 ноября 2014 года). По площадке «Алабушево» - 617,2 млн. рублей, или 77,3 % объема капитальных вложений, осуществленных резидентами, из них 475,0 млн. рублей привлечено резидентом ООО «АйЭмТи», который единственный на момент проверки осуществлял технико-внедренческую деятельность на указанной площадке.

Низкая активность резидентов объясняется отсутствием построенных и введенных в эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры ОЭЗ, а также земельно-правовыми вопросами, решение которых тормозит государственную регистрацию прав на уже построенные и введенные в эксплуатацию объекты.

Проверкой подтвержден факт консервации объекта капитального строительства резидента ООО «ГДЦ Энерджи Групп». Согласно пояснениям резидента данный факт связан с невозможностью комплексного подключения к объектам инженерной инфраструктуры площадки «Алабушево».

Вместе с тем проверкой установлено, что объект указанного резидента также не был готов к подключению к инженерным сетям. По информации филиала АО «ОЭЗ» в г. Москве, ООО «ГДЦ Энерджи Групп» вновь начало строительство 2 марта 2016 года, и согласно уведомлению резидента плановые сроки строительства - с марта 2016 года по март 2017 года.

Также подтвержден факт отсутствия на территории ОЭЗ деятельности резидента ЗАО «НИИ ЭСТО». Согласно пояснениям резидента строительно-монтажные работы на своем участке он не ведет, поскольку на арендованном им земельном участке ведутся работы по прокладке инженерных коммуникаций и находится временная дорога для прохождения строительной техники.

Вместе с тем в результате проверки установлено, что временная дорога действительно проходит по участку, арендованному ЗАО «НИИ ЭСТО». Однако это не препятствует деятельности указанного резидента, который не осуществляет строительство по иным, собственным причинам. Факт осуществления резидентом технико-внедренческой деятельности в здании бывшей столовой в ходе контрольного мероприятия не установлен.

## ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» (Республика Алтай)

Согласно данным Минэкономразвития России общая сумма финансирования из федерального бюджета на создание инфраструктуры ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» за период 2007-2015 годов составила 2809,35 млн. рублей (47,18 % от утвержденных обязательств), из них освоено 2545,1 млн. рублей (в том числе оплата труда сотрудников АО «ОЭЗ» - 105,7 млн. рублей). Объем финансирования из бюджета Республики Алтай составил 1455,2 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2016 года построены и введены в эксплуатацию 2 из 11 запланированных объектов, количество строящихся объектов - 9. Ожидаемая стоимость строительства объектов за счет всех источников согласно действующему Перечню объектов инфраструктуры составляет 9721,4 млн. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 5954,4 млн. рублей, или 61,3 %, за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации - 3246,3 млн. рублей, или 33,4 %, за счет средств иных источников - 520,7 млн. рублей, или 5,4 процента.

В нарушение пункта 2.2 соглашения о создании ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» от 2 марта 2007 года № 2766-ГГ/Ф7 Перечни объектов инфраструктуры утверждались с нарушением сроков.

В нарушение пункта 2.9 указанного соглашения до настоящего времени не выполнены обязательства сторон (Минэкономразвития России, Правительство Республики Алтай, администрация МО «Майминский район») по заключению дополнительного соглашения, определяющего порядок эксплуатации и содержания, в том числе осуществления капитального ремонта, объектов инфраструктуры ОЭЗ.

Отсутствие в необходимой степени проработанной концепции создания особой экономической зоны, в том числе технико-экономического и финансового обоснования осуществления проекта и экономических расчетов потребности в инфраструктуре, привели к неэффективным расходам на сумму 85,3 млн. рублей, а именно:

- при проектировании системы водоснабжения и водоотведения ОЭЗ технико-экономические показатели потребности в ресурсах были завышены заказчиком (АО «ОЭЗ») более чем в 2 раза (проектирование осуществлялось исходя из утвержденного в 2008 году руководителем ТУ РосОЭЗ в Республике Алтай проекта планировки территории ОЭЗ), в результате из-за отсутствия минимально необходимого количества сточных вод для функционирования «Очистных сооружений» потребовалось строительство

дополнительного блока биологической очистки небольшой производительности (250 куб. метров в сутки) стоимостью 44,2 млн. рублей;

- разработанная в 2009 году проектная документация по объекту ОЭЗ «Строительство административно-делового комплекса» стоимостью 41,2 млн. рублей остается невостребованной ввиду принятия Минэкономразвития России решения о прекращении финансирования строительства данного объекта (в соответствии с письмом заместителя Министра экономического развития Российской Федерации О.Г. Савельева от 22 июля 2011 года № 15525-ОС/Д25), в Перечне объектов инфраструктуры, утвержденном дополнительным соглашением от 14 мая 2015 года № С-134-АЦ/Д14 к соглашению о создании ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая», по данному объекту предусмотрена ожидаемая стоимость 41,2 млн. рублей - только затраты на проектирование, произведенные до 2015 года).

При создании объектов инфраструктуры ОЭЗ допускалось несвоевременное заключение договоров с подрядными организациями и необоснованное увеличение сроков выполнения и стоимости строительно-монтажных работ.

По ряду объектов решения о проведении торгов по выбору подрядных организаций принимались более чем через 1 год после разработки и утверждения проектной документации. Сроки строительства большинства объектов превышают нормативные более чем в 2-3 раза.

Согласно проектной документации нормативная продолжительность строительства всех объектов ОЭЗ (за исключением строительства внутриплощадочных дорог) не превышает 23 месяца. При этом в ежегодно утверждаемых Перечнях объектов инфраструктуры сроки финансирования строительства установлены от 5 до 11 лет.

Например, по объекту «Строительство производственно-эксплуатационной базы» проектная документация утверждена в июле 2009 года (приказ от 30 июля 2009 года № 156), однако договор подряда на выполнение строительно-монтажных работ № ТР-32/11132 заключен только 27 октября 2011 года. При нормативном сроке строительства, равном 16,3 месяца, строительство объекта подрядной организацией ООО «СЕЛФ» осуществлялось 44 месяца.

Также АО «ОЭЗ» (заказчик в лице бывшего первого заместителя генерального директора В.Ф. Железцова) и ООО «СЕЛФ» (подрядчик в лице финансового директора О.В. Костюковой) заключили договор от 19 августа 2011 года № ТР-32/11113 на строительство объекта «Очистные сооруже-

ния». Дата окончания выполнения работ - 19 декабря 2012 года, цена договора - 222,8 млн. рублей.

В период выполнения работ по указанному договору было заключено 9 дополнительных соглашений, в соответствии с которыми, в том числе, переносились даты окончания работ.

Указанный договор расторгнут по соглашению сторон 22 декабря 2014 года (со стороны заказчика в лице генерального директора АО «ОЭЗ» В.В. Милявского, со стороны подрядчика - А.Д. Савина) в связи с необходимостью корректировки проектной документации.

На дату расторжения договора за подрядчиком числилась задолженность в сумме 76,4 млн. рублей. Соглашением о расторжении установлено, что указанная задолженность должна быть перечислена заказчику в течение 3 дней со дня подписания соглашения о расторжении. Фактически указанная задолженность погашена подрядчиком только 30 января 2015 года.

В дальнейшем по результатам конкурса на право заключения контракта АО «ОЭЗ» (генеральный директор В.В. Милявский) и ООО «СЕЛФ» (генеральный директор Н.Ф. Шония) вновь заключили договор подряда от 16 февраля 2015 года № ТР-32/15025 на сумму 300,6 млн. рублей. Дата окончания выполнения работ по договору установлена 31 декабря 2015 года. По состоянию на 31 декабря 2015 года работы по указанному договору подрядчиком выполнены не в полном объеме (на 267,0 млн. рублей, или 88,8 %). На момент проверки требование об уплате неустойки за нарушение сроков исполнения договора подрядчику ООО «СЕЛФ» не предъявлено.

Подобная ситуация наблюдается и по договору от 6 декабря 2012 года № ТР-32/12181, заключенному АО «ОЭЗ» (заказчик в лице бывшего первого заместителя генерального директора В.Ф. Железцова) и ООО «Комплексные энергетические решения» (подрядчик - генеральный директор Г.В. Щербаков), на строительство внутривидеонаблюдения в составе проекта «Внутривидеонаблюдение объектов инфраструктуры ОЭЗ «Долина Алтая» (цена договора - 308,4 млн. рублей, первоначальная дата окончания выполнения работ - 6 декабря 2013 года, окончательная - 30 декабря 2015 года).

На момент проведения проверки подрядчику перечислен аванс в сумме 156,8 млн. рублей, принято работ на сумму 42,2 млн. рублей.

В соответствии с дополнительным соглашением от 6 февраля 2015 года № 5 к указанному договору в связи с истечением срока банковской гарантии подрядчик в течение 14 дней с даты подписания дополнительного со-

глашения обязался предоставить новую банковскую гарантию на 150,99 млн. рублей, в случае ее непредставления - уплатить заказчику, по его письменному требованию, неустойку в размере 0,1 % от 150997,1 тыс. рублей за каждый день просрочки. На день проведения проверки заказчиком требования о взыскании с подрядчика неустойки в размере 55,1 млн. рублей (расчетно) не предъявлялись.

Кроме того, в результате проверки установлено, что АО «ОЭЗ» понесло убытки в размере 236,3 млн. рублей в связи с банкротством подрядчиков (по договору от 23 декабря 2010 года № 32/09-051 с ООО «РосСтрой» - 92,0 млн. рублей, по договору от 16 июля 2010 года № 32/09-046 с ООО «Мегаполис» - 144,3 млн. рублей).

Расходы филиала АО «ОЭЗ» в Республике Алтай на осуществление строительного контроля в 2014 и 2015 годах произведены сверх объемов, предусмотренных сметной документацией, а также сверх нормативов, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 года № 468 «О порядке проведения строительного контроля при осуществлении строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства» (8,4 млн. рублей), на общую сумму 21,3 млн. рублей (расчетно).

Несвоевременное заключение договоров с подрядными организациями, а также необоснованное увеличение сроков выполнения строительномонтажных работ по сравнению с нормативными привели к технической неготовности инженерных сооружений и сетей обеспечивать необходимыми ресурсами (электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение и водоотведение) деятельность организаций резидентов ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая».

По состоянию на 1 января 2016 года разрешения на ввод объектов в эксплуатацию получены только на 2 объекта инфраструктуры ОЭЗ стоимостью 340,0 млн. рублей, что составляет 5,7 % от планируемой стоимости строительства на указанную дату.

В нарушение пункта 2.2 соглашения об управлении ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» от 21 июля 2012 года № С-224-ОС/Д25 (в ред. дополнительного соглашения от 1 июня 2013 года № С-219-ОС/Д14) Перечень объектов инфраструктуры и плановые значения показателей эффективности функционирования ОЭЗ на 2014 и 2015 годы не утверждены.

По состоянию на 1 января 2016 года на территории ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» было зарегистрировано 5 резидентов, при этом ни один из резидентов деятельности не ведет. Общий объем осуществленных инвестиций на территории ОЭЗ всеми резидентами составил 50,8 млн. рублей,

или 6,1 % от предусмотренного бизнес-планами объема инвестиций (834,6 млн. рублей).

В ходе анализа отчетности филиала АО «ОЭЗ» в Республике Алтай за 2014 и 2015 годы выявлены риски недостоверности отчетности, в том числе представляемой резидентами, что может привести к получению некорректных данных при проведении Минэкономразвития России оценки эффективности функционирования ОЭЗ.

Так, согласно отчетам о деятельности резидентов количество рабочих мест, созданных на территории ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» на 1 января 2016 года, - 15. Однако исходя из того, что ни один из резидентов деятельности не ведет, достоверность указанных данных требует уточнения. Ответственность резидентов ОЭЗ за недостоверность, непредставление или несвоевременное представление отчетности не предусмотрена.

В связи с неисполнением обязательств АО «ОЭЗ» в части обеспечения создания объектов инфраструктуры до 1 июля 2015 года, установленных пунктом 2.3.1 приложения к дополнительному соглашению от 7 мая 2014 года № С-161-ЕЕ/Д14 к соглашению об осуществлении туристско-рекреационной деятельности на территории ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» от 21 октября 2011 года № С-836-ОС/Д25, существует риск предъявления к АО «ОЭЗ» штрафных санкций со стороны резидента ООО «Ски Лайн».

#### Строительство искусственного озера

Подрядной организацией ООО «Мегаполис» по договору от 16 июля 2010 года № 32/09-046 при строительстве первой очереди искусственного гидротехнического сооружения (искусственного озера) без согласования с заказчиком допущены отступления от проектной документации (внесены изменения в состав и объем работ), а также не устранены выявленные недостатки и дефекты при выполнении работ. Договор был расторгнут заказчиком в одностороннем порядке 26 декабря 2011 года в связи с ненадлежащим качеством работ и нарушением сроков строительства (пункт 15.2 договора).

После расторжения договора ООО «Мегаполис» обратилось в Арбитражный суд Республики Алтай с иском о взыскании с АО «ОЭЗ» задолженности за выполненные по договору работы, дополнительные работы, процентов за пользование чужими денежными средствами, убытков в сумме 119,7 млн. рублей.

Решением Арбитражного суда Республики Алтай от 25 марта 2013 года исковые требования удовлетворены частично, с АО «ОЭЗ» взыскано

48,6 млн. рублей. В остальной части исковых требований отказано. Постановлением апелляционной инстанции от 26 июня 2013 года решение Арбитражного суда Республики Алтай от 25 марта 2013 года частично отменено. В результате с АО «ОЭЗ» в пользу ООО «Мегаполис» взыскано дополнительно 5,3 млн. рублей.

АО «ОЭЗ» и ООО «Мегаполис» обратились с кассационными жалобами на решение суда первой инстанции, постановление суда апелляционной инстанции. Постановлением кассационной инстанции от 22 октября 2013 года решение суда первой инстанции от 25 марта 2013 года и постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 26 июня 2013 года были отменены, дело направлено на новое рассмотрение.

При новом рассмотрении дела судом первой инстанции принято решение от 7 марта 2014 года о взыскании с АО «ОЭЗ» задолженности за выполненные по договору работы в сумме 15,3 млн. рублей и процентов в сумме 3,98 млн. рублей. В остальной части требований отказано.

В порядке поворота исполнения судебных актов с ООО «Мегаполис» в пользу АО «ОЭЗ» взыскано 25,9 млн. рублей. Решение оставлено в силе вышестоящими инстанциями. Исполнительный лист направлен для принудительного исполнения в службу судебных приставов г. Новосибирска, возбуждено исполнительное производство.

В свою очередь, АО «ОЭЗ» обратилось в Арбитражный суд г. Москвы с иском о взыскании с ООО «Мегаполис» по договору от 16 июля 2010 года № 32/09-046 суммы излишне уплаченных денежных средств в размере 144,3 млн. рублей, суммы штрафных санкций в размере 5,9 млн. рублей. Основанием для исковых требований является заключение независимой экспертизы ООО «Центр судебных и негосударственных экспертиз «ИНДЕКС» (отчет № ТР-32/11152/155-С-11 «Экспертиза качества объемов и стоимости фактически выполненных работ» от 30 января 2012 года).

Результаты экспертного заключения были приняты во внимание Арбитражным судом г. Москвы при рассмотрении дела по иску АО «ОЭЗ» к ООО «Мегаполис» о взыскании суммы излишне уплаченных денежных средств по договору от 16 июля 2010 года № 32/09-046 на общую сумму 150,3 млн. рублей. Решением Арбитражного суда г. Москвы от 2 сентября 2014 года исковые требования удовлетворены в полном объеме, вышестоящими инстанциями решение оставлено в законной силе. Исполнительный лист направлен на принудительное взыскание в службу судебных приставов г. Новосибирска, возбуждено исполнительное производство.

В целях завершения строительства объекта в Республике Алтай было объявлено о проведении открытого аукциона № 129А-03/2011. На участие в открытом аукционе была подана одна заявка - ОАО «Сибмост». АО «ОЭЗ» и ОАО «Сибмост» заключили договор от 14 февраля 2012 года № ТР-32/12015, предметом которого явилось завершение выполнения работ по строительству объекта. ОАО «Сибмост» осенью 2012 года завершило выполнение работ по укладке противофильтрационного экрана искусственного озера, после чего был положен защитный слой из гравия, и начато наполнение озера водой. После завершения наполнения было установлено интенсивное снижение уровня воды в озере, что подтверждается актами освидетельствования отметки уровня воды искусственного озера от 15 января 2013 года, от 21 января 2013 года, от 10 февраля 2013 года, от 11 февраля 2013 года, а также актами сверки результатов инструментального геодезического контроля отметки уровня воды от 22 мая 2013 года, от 23 июня 2013 года, от 31 июля 2013 года.

В ходе совместной работы ОАО «Сибмост» и АО «ОЭЗ» были выявлены места фильтрации воды из озера, выразившиеся в поврежденности противофильтрационного экрана (деформация, продавцы, разрывы). Причиной явилось нарушение технологии работ ОАО «Сибмост» при подготовке основания и укладке геомембраны, а также перемещении грунта строительной техникой в процессе формирования защитного слоя. Фильтрация в местах повреждения противофильтрационного экрана подрядчиком была устранена.

В целях проведения исследования по выявлению причин фильтрации (утечки) воды и рекомендации по ее устранению на указанном объекте капитального строительства АО «ОЭЗ» заключило договор от 28 мая 2013 года № 7-763-1571 с ОАО «ВНИИГ им. Б.Е. Веденеева». Согласно заключению ОАО «ВНИИГ им. Б.Е. Веденеева» при проектировании и строительстве гидротехнического сооружения «Искусственное озеро» ошибки могли быть допущены как при проектировании, так и при строительстве данного сооружения, при этом в заключении причины фильтрации точно не определены.

ОАО «Сибмост» 17 января 2014 года повторно завершило наполнение водой котлована гидротехнического сооружения. 24 января 2014 года в ходе проведения АО «ОЭЗ» контрольных замеров уровня воды в искусственном озере установлено его интенсивное снижение (утечка). АО «ОЭЗ» направило в адрес ОАО «Сибмост» письмо от 30 января 2014 года

№ 32-04/123 с требованием безвозмездного устранения недостатков выполненных работ. В связи с отказом ОАО «Сибмост» добровольно устранить недостатки выполненных работ, а также уплатить неустойку за нарушение срока сдачи объекта в эксплуатацию АО «ОЭЗ» предъявило иск в Арбитражный суд г. Москвы с требованиями обязать ОАО «Сибмост» безвозмездно устранить недостатки выполненных работ и взыскать с ОАО «Сибмост» неустойку в размере 109,0 млн. рублей за несоблюдение срока сдачи объекта в эксплуатацию.

В свою очередь, ОАО «Сибмост» обратилось со встречными исковыми требованиями, в том числе установить дату окончания выполнения подрядчиком работ по договору - 31 марта 2015 года.

Решением Арбитражного суда г. Москвы от 9 сентября 2014 года в удовлетворении исковых и встречных исковых требований отказано в полном объеме. В качестве мотивов отказа в удовлетворении требований АО «ОЭЗ» судом указано, что заказчиком осуществлена приемка работ (в том числе скрытых) без замечаний; отсутствуют доказательства, подтверждающие конкретные недостатки, а не фильтрацию воды в озере в целом. Решение оставлено без изменения Девятым арбитражным апелляционным судом, Арбитражным судом Московского округа и Верховным Судом Российской Федерации.

В настоящее время АО «ОЭЗ» предъявлена претензия от 4 декабря 2015 года № 32-04/1877 ОАО «Сибмост» об уплате неустойки в размере 278,1 млн. рублей за нарушение срока сдачи объекта в эксплуатацию. Требования данной претензии не удовлетворены, что повлекло предъявление иска к ОАО «Сибмост» о взыскании указанного размера неустойки. Рассмотрение дела было назначено на 3 марта 2016 года в Арбитражном суде г. Москвы.

За ненадлежащее обеспечение строительного контроля по указанному объекту приказом филиала АО «ОЭЗ» в Республике Алтай от 23 августа 2013 года № 171 двум работникам объявлены выговоры.

По состоянию на 1 января 2016 года на строительство объекта «Искусственное гидротехническое сооружение (искусственное озеро)» АО «ОЭЗ» израсходовано 1051,6 млн. рублей. Согласно заключению к отчету ОАО «ВНИИГ им. Б.Е. Веденеева» ориентировочная стоимость проведения корректировки проектной документации и дальнейшего строительства данного сооружения составит более 920 млн. рублей.

### **3. Оценить целесообразность и результативность создания и функционирования портовой ОЭЗ «Советская Гавань» для решения задач регионального развития**

**3.1.** Оценить в полной мере достаточность нормативного регулирования процесса функционирования ПОЭЗ «Советская Гавань» не представляется возможным, поскольку создание ее инфраструктуры не завершено, резиденты в ПОЭЗ отсутствуют.

Управляющей компанией, которая создана в целях реализации соглашений о создании особых экономических зон и 100 % акций которой принадлежит Российской Федерации, является АО «ОЭЗ». Советом директоров АО «ОЭЗ» 22 ноября 2010 года (протокол № 29) было принято решение о создании филиала АО «ОЭЗ» в Хабаровском крае. Положение о филиале открытого АО «ОЭЗ» в Хабаровском крае утверждено приказом АО «ОЭЗ» от 23 декабря 2010 года № 188. Фактически филиал не осуществлял за время своего существования никакой деятельности и его финансирование не осуществлялось.

Советом директоров АО «ОЭЗ» 18 октября 2013 года принято решение провести преобразование филиала АО «ОЭЗ» в Хабаровском крае в дочернее акционерное общество. 13 мая 2015 года АО «ОЭЗ» и министерство инвестиционной и земельно-имущественной политики Хабаровского края заключили договор о создании (учреждении) АО «ПОЭЗ «Советская Гавань» (доля АО «ОЭЗ» в уставном капитале общества составила 84 %, доля Хабаровского края - 16 %). При этом выполнение решения о создании указанного акционерного общества, регистрационные мероприятия и дополнительная эмиссия акций реализованы с нарушением сроков, установленных Дорожной картой. Впоследствии учредителями внесены взносы в уставный капитал АО «ПОЭЗ «Советская Гавань»: АО «ОЭЗ» - 129,0 млн. рублей, правительством Хабаровского края - 25,5 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2016 года остаток неиспользованных средств федерального бюджета, выделенных в качестве взноса Российской Федерации в уставный капитал АО «ОЭЗ» на создание объектов инфраструктуры портовой ОЭЗ, составляет 2965,7 млн. рублей (94,2 % от бюджетных инвестиций) и находится в распоряжении АО «ОЭЗ».

**3.2.** Соглашение о создании ПОЭЗ «Советская Гавань» № 1105-ОС/Д25 заключено Правительством Российской Федерации, правительством Хабаровского края, администрацией Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края 30 января 2010 года.

Частью 4 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ (в редакции на момент заключения соглашения о создании ПОЭЗ) определялась необходимость разработки:

- плана обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особой экономической зоны и прилегающей к ней территории;
- комплекса мероприятий по разработке перспективного плана развития и порядка их финансирования.

Кроме того, непосредственно соглашением о создании ПОЭЗ предусмотрена разработка еще ряда документов, а также заключение дополнительных соглашений. Сроки разработки документов, предусмотренные Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и соглашением, не соблюдались, ряд документов до настоящего времени не разработан.

Так, пункт 2.5 соглашения о создании ПОЭЗ предусматривает утверждение дополнительными соглашениями концепции создания и развития ПОЭЗ, включая архитектурно-строительную концепцию с предлагаемыми объемами и сроками финансирования и проект планировки территории ПОЭЗ с необходимыми инженерно-геодезическими изысканиями. Сроки утверждения указанных документов продлевались дополнительным соглашением от 21 июня 2010 года № 10157-ОС/Д2, однако и с учетом переноса соблюдены не были. Дополнительное соглашение об утверждении проекта планировки территории ПОЭЗ заключено не было, вместо этого распоряжением правительства Хабаровского края от 25 марта 2015 года № 145-рп утверждена документация по планировке территории в отношении только части территории ПОЭЗ. С нарушением срока, изначально предусмотренного пунктом 1.2 соглашения о создании ПОЭЗ и продленного дополнительным соглашением от 21 июня 2010 года № 10157-ОС/Д2, подписано дополнительное соглашение, определяющее границы первой очереди ПОЭЗ.

Необходимо отметить, что затягивание сроков разработки и утверждения документов, необходимых для обеспечения начала полноценного функционирования ПОЭЗ «Советская Гавань», создало ситуацию, в которой в соответствии с положениями пункта 2 части 7 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ возможно досрочное прекращение существования ПОЭЗ.

**3.3.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 года № 1185 «О создании на территории Хабаровского края портовой особой экономической зоны» на создание ПОЭЗ предусмотрены

бюджетные ассигнования в размере до 3150,0 млн. рублей с распределением следующим образом: разработка концепции создания и развития ПОЭЗ, включая архитектурно-строительную концепцию, - 20,0 млн. рублей; разработка проекта планировки ПОЭЗ и проведение инженерно-геодезических изысканий - 104,0 млн. рублей; проектирование и строительство объектов инфраструктуры ПОЭЗ - 3026,0 млн. рублей.

В соответствии с Федеральным законом от 3 ноября 2010 года № 278-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» взнос в уставный капитал АО «ОЭЗ» в целях создания на территории Ульяновской области, Хабаровского края портовых ОЭЗ, Самарской области - ОЭЗ промышленно-производственного типа составил 10919,5 млн. рублей.

Расходы АО ОЭЗ по заключенным договорам в целях обеспечения деятельности ПОЭЗ «Советская Гавань» составили 55,3 млн. рублей.

По результатам анализа их реализации необходимо отметить наличие неоднократных нарушений договорных обязательств со стороны исполнителей работ в части соблюдения сроков окончания работ, при этом заключались дополнительные соглашения к договорам, срок исполнения которых истек, с установлением исполнителю более поздней даты завершения работ по договору.

Например, по договору АО «ОЭЗ» с ООО «Стройинжиниринг» на разработку проекта планировки территории портовой ОЭЗ на территории Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края, выполнение изыскательских работ и подготовку обосновывающих материалов от 15 февраля 2011 года № ПЗ-38/11005 АО «ОЭЗ» акты выполненных работ на сумму 32,6 млн. рублей представлялись с нарушением установленных сроков. Дополнительными соглашениями к договору сроки окончания работ по этапам календарного плана работ многократно переносились на более поздние, при этом новые сроки выполнения работ также нарушались. Так, по 3 этапу календарного плана работ срок выполнения работ переносился 5 раз, в том числе 4 раза сроки выполнения работ были нарушены и впоследствии перенесены на более поздние даты дополнительными соглашениями.

Претензии, платежные поручения АО «ОЭЗ» не представлены, в связи с чем подтвердить факт выставления требований по уплате штрафных санкций и получения обществом денежных средств за нарушение договорных обязательств и за пользование чужими денежными средствами не представляется возможным.

**3.4.** В соответствии с заявкой о создании ПОЭЗ на момент ее подачи в перечень потенциальных резидентов первой очереди ПОЭЗ «Советская Гавань» были включены 9 организаций, однако к настоящему времени заинтересованность в продолжении деятельности на территории первой очереди ПОЭЗ «Советская Гавань» подтверждается только тремя из них. Таким образом, высокая продолжительность процедур согласования документов, необходимых для создания ПОЭЗ «Советская Гавань», приводит к отказу потенциальных резидентов от реализации инвестиционных проектов.

Общий потенциальный объем инвестиций в основной капитал (в развитие бизнеса) компаний - резидентов ПОЭЗ «Советская Гавань» в период 2008-2016 годов в ценах 2008 года должен был составить 13,1 млрд. рублей. Суммарная выручка компаний - резидентов ПОЭЗ на конец 2015 года должна была достичь 8,6 млрд. рублей.

По расчетам правительства Хабаровского края функционирование ПОЭЗ благодаря мультипликативному эффекту должно было привести к увеличению грузопотока по всем видам транспорта в Хабаровском крае в 2016 году на 13,3 % (до 116,8 млн. тонн в год). Ожидаемый объем грузопереработки, обеспечиваемый ПОЭЗ, в 2016 году должен был составить 20,8 % суммарного объема грузопереработки в портах Хабаровского края. Дополнительная выручка смежных отраслей в 2015 году должна была составить не менее 30 млрд. рублей.

Увеличение объемов производства, оказания услуг компаниями - резидентами ПОЭЗ «Советская Гавань» также должно было обеспечить к 2016 году создание 4722 рабочих мест, прирост валового регионального продукта в 2015 году - на 80 млрд. рублей и составить 18 % ВРП Хабаровского края. Общая сумма поступлений от компаний - резидентов ПОЭЗ «Советская Гавань» в бюджеты различных уровней в 2014-2016 годах в соответствии с заявкой о создании ПОЭЗ в ценах 2008 года должна была составить 4,9 млрд. рублей. Общий объем производства рыбо- и морепродуктов резидентами ПОЭЗ к 2015 году должен был увеличиться в 10 раз в сравнении с объемами 2008 года и составить 17 тыс. тонн, приносить выручку в объеме 1 млрд. рублей, обеспечив восстановление и развитие рыбоперерабатывающих производств в регионе. Ожидаемое увеличение объемов судоремонтных работ при успешной реализации инвестиционного проекта более чем в 8 раз делало ПОЭЗ ведущим центром тихоокеанской гражданской судоремонтной отрасли и к моменту выхода на проектную мощность в 2016 году позволило бы генерировать выручку в объеме 2,6 млрд. рублей.

Неосуществление в течение 6 лет соответствующей деятельности в рамках ПОЭЗ усугубляет сложившуюся в связи с ужесточением конкурентной борьбы в данной сфере негативную ситуацию в судоремонтном секторе Дальнего Востока.

Длительные согласования необходимых для создания инфраструктуры ПОЭЗ документов органами, осуществляющими управление ПОЭЗ, привели к тому, что деятельность в рамках ПОЭЗ не осуществлялась, что не позволило достичь потенциальных положительных социально-экономических эффектов для Хабаровского края от функционирования ПОЭЗ в период 2010-2016 годов. Таким образом, номинальное существование ПОЭЗ «Советская Гавань» в течение 6 лет никак не повлияло на социально-экономическое развитие Хабаровского края в указанный период.

**3.5. Оценка сравнительной эффективности механизмов, направленных на обеспечение повышения темпов социально-экономического развития, предусматривающих создание ПОЭЗ, территории опережающего социально-экономического развития «Хабаровск» (далее - ТОСЭР), планируемого к созданию Свободного порта Хабаровск (далее - СП) на территории Хабаровского края, показала следующее.**

Налоговыми льготами для резидентов ПОЭЗ, ТОСЭР и СП являются льготы по налогу на прибыль, при этом режимы ТОСЭР и СП обеспечивают более значительный объем льгот. В режимах ТОСЭР и СП установлены также пониженные тарифы страховых взносов в государственные внебюджетные фонды Российской Федерации. Режимы ТОСЭР и СП, в отличие от ОЭЗ, предусматривают возможность установления особенностей регулирования отдельных видов отношений: трудовых (в части привлечения и использования иностранных работников), в медицинской и образовательной деятельности (в части лицензирования). Принципиальным преимуществом режима СП является упрощение визового режима.

Таким образом, при непосредственном сравнении режимов наибольший совокупный объем преимуществ предоставляется в рамках режимов ТОСЭР и СП, указанные режимы являются наиболее привлекательными для инвестора: резидентам ТОСЭР и СП предоставляется более широкий перечень налоговых льгот, а также значительные изъятия из общих правил регулирования отдельных видов деятельности.

Вместе с тем отсутствие на данный момент фактических данных об эффективности функционирования ТОСЭР «Хабаровск», неосуществление деятельности в рамках ПОЭЗ «Советская Гавань», а также то обстоятельство, что

проект федерального закона «О свободном порте Дальнего Востока» в настоящее время проходит доработку и сроки его принятия и вступления в силу (а также возможные изменения в его содержании) сложно прогнозировать, проведение оценки возможного взаимного влияния данных режимов при их функционировании на территории одного субъекта Российской Федерации, а также их совокупного влияния на социально-экономическое развитие Хабаровского края представляется преждевременным.

#### **4. Анализ результативности использования ОЭЗ как инструмента для достижения цели, установленной Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ**

**4.1.** Оценка эффективности функционирования ОЭЗ осуществляет Минэкономразвития России с учетом выполнения прогнозных и плановых показателей, предусмотренных перспективным планом развития, утвержденным наблюдательным советом ОЭЗ.

Итогом оценки является, в том числе, сравнительная рейтинговая оценка эффективности функционирования ОЭЗ по типам ОЭЗ за отчетный период и за период с начала функционирования ОЭЗ.

В рейтинге участвуют только те ОЭЗ, по которым на дату проведения оценки эффективности функционирования ОЭЗ утверждены перспективные планы развития.

Отсутствие утвержденных перспективных планов развития по ряду ОЭЗ затрудняет проведение рейтинга, поскольку его итоги не отражают полную степень реализации проекта создания ОЭЗ на территории Российской Федерации.

В ходе анализа действующей системы разработки и утверждения перспективных планов развития выявлена целесообразность ее совершенствования в части определения сроков разработки и утверждения перспективного плана развития (с даты создания ОЭЗ).

**4.2.** В соответствии с пунктом 20 Правил оценки эффективности ОЭЗ Минэкономразвития России ежегодно, до 1 октября года, следующего за отчетным годом, должно представлять в Правительство Российской Федерации отчет о результатах функционирования особых экономических зон. Указанный отчет за 2014 год представлен в Правительство Российской Федерации 30 сентября 2015 года (письмо Минэкономразвития России от 30 сентября 2015 года № 27620-АЦ/Д14и), практически спустя 2 месяца после направления Минфином России главным распорядителям средств федерального бюджета проектировок предельных объемов бюджетных ас-

сигнований федерального бюджета по государственным программам Российской Федерации на 2016 год (письмо Минфина России от 9 июля 2015 года № 16-01-08/38621).

С целью достоверного проектирования соответствующих финансовых ресурсов, по мнению Счетной палаты, оценка эффективности функционирования ОЭЗ за отчетный период должна быть проведена до начала процесса формирования предложений по бюджетным ассигнованиям на реализацию государственных программ Российской Федерации на очередной финансовый год. В 2015 году указанный процесс начался 11 мая 2015 года в соответствии с пунктом 36 графика подготовки и рассмотрения в 2015 году проектов федеральных законов, документов и материалов, разрабатываемых при составлении проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на 2016 год и на плановый период 2017 и 2018 годов.

Кроме того, показатели, используемые для оценки эффективности функционирования особых экономических зон, не позволяют оценить эффективность использования средств, направленных из федерального бюджета в отчетном году, а также их влияние на достижение установленных показателей и необходимость выделения средств федерального бюджета в последующие отчетные периоды. Несмотря на то, что в соглашениях об управлении ОЭЗ предусмотрены требования к управляющим компаниям о представлении ежеквартальных отчетов о результатах функционирования особых экономических зон, ежеквартальная оценка эффективности и направление ее результатов в Правительство Российской Федерации нормативно не предусмотрены.

**4.3.** По результатам анализа ведения Реестра резидентов установлено, что по состоянию на 1 января 2015 года зарегистрировано 375 резидентов (101 % от показателя, установленного утвержденными перспективными планами развития), в том числе 65 резидентов (17 %) - компании с участием иностранного капитала. По состоянию на 1 января 2016 года количество резидентов увеличилось до 435 и составило: в ОЭЗ промышленно-производственного типа - 118, или 27,1 % общего количества; в ОЭЗ технико-внедренческого типа - 256, или 58,9 %; в ОЭЗ туристско-рекреационного типа - 57, или 13,1 %; в портовых ОЭЗ - 4 резидента, или 0,9 процента.

При этом необходимо отметить, что уровень выполнения планового показателя по количеству резидентов (101 %) в отчете об оценке эффективности за 2014 год завышен в связи с тем, что в расчет принималось фак-

тическое количество резидентов по ОЭЗ (в Псковской и Иркутской областях, Карачаево-Черкесской Республике), по которым в указанный период не утверждены перспективные планы развития (отсутствовали плановые показатели).

За период с начала функционирования ОЭЗ по состоянию на 1 января 2015 года невыполнение плановых показателей по количеству резидентов установлено в 6 ОЭЗ, в том числе: в г. Санкт-Петербурге не привлечено 4 резидента из 38 запланированных, в Московской области (ОЭЗ ППТ «Дубна») - 9 из 98, в г. Томске - 3 из 62, в Алтайском крае - 2 из 15, в Республике Алтай - 3 из 8.

Порядок осуществления контроля за исполнением резидентом особой экономической зоны соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне утвержден приказом Минэкономразвития России от 16 марта 2009 года № 82. В рамках осуществления данного контроля в Минэкономразвития России в 2013-2015 годах проведено 505 проверок. По результатам указанных проверок Минэкономразвития России направлено резидентам ОЭЗ 351 уведомление об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения. За весь период функционирования ОЭЗ расторгнуто 126 соглашений, в том числе по результатам проведенных Минэкономразвития России проверок.

Выборочный анализ проведенных Минэкономразвития России проверок показал, что меры реагирования к отдельным резидентам, не выполняющим условия соглашения, Минэкономразвития России не принимались (за исключением направления уведомлений об устранении нарушений).

#### **4.4. Анализ общего объема вложенных резидентами инвестиций**

По состоянию на 1 января 2016 года (по предварительным данным в связи с отсутствием на соответствующую дату сводного отчета) общий объем вложенных резидентами инвестиций составил 177644,9 млн. рублей, в том числе: по особым экономическим зонам промышленно-производственного типа - 137685,9 млн. рублей, технико-внедренческого типа - 37886,62 млн. рублей, туристско-рекреационного типа - 1629,25 млн. рублей; портовым особым экономическим зонам - 442,3 млн. рублей, рост - на 253,8 процента.

Общий объем вложенных резидентами инвестиций по состоянию на 1 января 2015 года составил 142345,0 млн. рублей (или 93,9 % от объема

заявленных инвестиций в соответствии с соглашениями), в том числе: по ОЭЗ промышленно-производственного типа - 112658,0 млн. рублей, технико-внедренческого типа - 28291,0 млн. рублей, туристско-рекреационного типа - 1271,0 млн. рублей, портовым ОЭЗ - 125,0 млн. рублей.

Наибольший объем инвестиций приходится на долю ОЭЗ промышленно-производственного типа: ОЭЗ ППТ «Алабуга» (Республика Татарстан) - 78970,0 млн. рублей, или 55,5 %; ОЭЗ ППТ «Липецк» - 26452,0 млн. рублей, или 18,6 процента.

При этом объем инвестиций, направленных резидентами на развитие ОЭЗ промышленного-производственного типа, в 2,6 раза превысил объем средств, вложенных управляющими компаниями, в то время как на развитие ОЭЗ технико-внедренческого типа - 39,8 % от объема вложений управляющих компаний, на развитие ОЭЗ туристско-рекреационного типа - 6,9 %, на развитие портовых ОЭЗ - 9,9 процента.

В 2015 году ситуация не изменилась. По состоянию на 1 января 2016 года (по предварительным данным) с учетом соотношения вложенных средств федерального бюджета и объема осуществленных инвестиций из 24 особых экономических зон, находящихся под управлением АО «ОЭЗ» и его дочерних компаний, объем осуществленных резидентами инвестиций превысил объем вложенных средств федерального бюджета только по 5 ОЭЗ (ОЭЗ ППТ «Алабуга», ОЭЗ ППТ «Липецк», ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург», ОЭЗ ППТ «Тольятти», ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга»).

Остальные ОЭЗ с учетом соотношения объема вложенных средств федерального бюджета и общего объема осуществленных инвестиций нельзя назвать эффективными. Так, на развитие туристического кластера, находящегося под управлением АО «КСК», за весь период реализации направлено 21903,9 млн. рублей. При этом по состоянию на 1 января 2016 года, по данным АО «КСК», объем осуществленных инвестиций резидентами составил 553,0 млн. рублей, объем налогов, уплаченных резидентами в бюджеты всех уровней, - 20,9 млн. рублей, количество созданных рабочих мест - 119.

#### **4.5. Анализ созданных рабочих мест**

Согласно информации Минэкономразвития России по состоянию на 1 января 2015 года на территориях ОЭЗ создано 13608 рабочих мест, на 1 января 2016 года - 18177 рабочих мест.

Данные о количестве созданных рабочих мест в отношении к численности экономически активного населения субъектов, на территории которых расположены ОЭЗ, представлены в таблице:

	Количество рабочих мест, созданных резидентами ОЭЗ на территории ОЭЗ, по состоянию на 1 января		Численность трудоспособного населения муниципального образования, на территории которого расположена ОЭЗ, по состоянию на 01.01.2015 г.	%
	2016 г.	2015 г.		
ОЭЗ ППТ в Республике Татарстан	5504	5052	45571	11,1
ОЭЗ в Липецкой области	3070	2751	26178	10,5
ОЭЗ в Самарской области	283	206	434577	0,1
ОЭЗ в Свердловской области	81	48	24552	0,2
ОЭЗ в Псковской области	4	0	23033	-
ОЭЗ в Калужской области	443	128	22864	0,6
Итого ППЗ	9385	8185	576775	1,4
ОЭЗ в г. Санкт-Петербурге	1643	966	409360	0,2
ОЭЗ в г. Москве	2969	1062	137700	0,8
ОЭЗ в Московской области	2310	1684	44704	3,8
ОЭЗ в Томской области	1623	1474	12592	11,71
ОЭЗ ТВТ в Республике Татарстан	0	0	14228	-
Итого по ТВЗ	8545	5186	618584	0,8
ОЭЗ в Алтайском крае	51	45	14283	0,3
ОЭЗ в Республике Алтай	15	14	22829	0,1
ОЭЗ в Республике Бурятия	15	13	14981	0,1
ОЭЗ ТРЗ в Иркутской области	31	30	64327	0,1
ОЭЗ ТРТ в Приморском крае	0	0	409480	-
Туристический кластер	119	111	681249	0,02
Итого по ТРЗ	231	213	116420	0,2
ОЭЗ в Ульяновской области	16	24	6588	0,4
ОЭЗ в Мурманской области	0	0	214365	-
ОЭЗ в Хабаровском крае	0	0	24901	-
Итого по ПОЭЗ	16	24	245854	0,1
Всего	18177	13608	1557633	0,9

Как следует из приведенных данных, по стабильно функционирующим ОЭЗ в Республике Татарстан, Липецкой области, Московской области, г. Томске наблюдается положительная динамика доли рабочих мест по отношению к численности экономически активного населения. По остальным особым экономическим зонам указанная доля крайне низкая.

#### **4.6. Анализ объема выручки от продажи товаров, работ, услуг**

Согласно информации Минэкономразвития России объем выручки от продажи товаров, работ, услуг (за вычетом НДС, акцизов) и сумма доходов нарастающим итогом за период с начала функционирования ОЭЗ по состоянию на 1 января 2016 года составили 245747,73 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2015 года - 148326,0 млн. рублей, или 69,9 % планового показателя, в том числе:

- резидентами промышленно-производственных ОЭЗ получено по состоянию на 1 января 2016 года 201784,0 млн. рублей (или 82,1 % общего объема выручки), по состоянию на 1 января 2015 года - 119489,0 млн. рублей (или 80,6 %);

- резидентами технико-внедренческих ОЭЗ получено по состоянию на 1 января 2016 года 43852,9 млн. рублей (или 17,1 %), по состоянию на 1 января 2015 года - 28700,0 млн. рублей (или 19,3 %);

- резидентами туристско-рекреационных ОЭЗ получено по состоянию на 1 января 2016 года 110,2 млн. рублей (или 0,04 %), по состоянию на 1 января 2015 года - 138,0 млн. рублей (или 0,09 %);

- резидентами портовых ОЭЗ выручка не получена.

В целом по состоянию на 1 января 2015 года объем выручки от продажи товаров, работ, услуг (за вычетом НДС, акцизов) крайне низок (53447,0 млн. рублей) и составляет лишь 0,2 % от объема валового регионального продукта по 20 субъектам Российской Федерации (31653,1 млрд. рублей), в которых находились действующие на тот момент ОЭЗ.

#### **4.7. Анализ налогов, уплаченных резидентами ОЭЗ в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации**

Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ в части налогового режима содержит в основном отсылочные нормы. Так, согласно статье 5.1 налогообложение резидентов ОЭЗ осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. При этом статьей 38 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ установлены гарантии от неблагоприятного изменения законодательства Российской Федерации о налогах и сборах. Субъекты Российской Федерации и муниципальные образования, на территории которых функционируют ОЭЗ, могут устанавливать дополнительные налоговые льготы и преференции в части налогов, поступающих в их бюджеты. Резиденты получают существенные налоговые преимущества по всем основным видам налогов. Они освобождаются от уплаты налогов на землю, имущество и транспорт на 5 и бо-

лее лет, для них снижается ставка налога на прибыль организаций с 20 % до 15,5 % (13,5 % - для ТРЗ и ТВЗ), им разрешается применять ускоренные нормы амортизации, а также предоставляются льготы при привлечении иностранных специалистов. В каждой из российских ОЭЗ фактически применяемые ставки налогов могут различаться, но при этом они не могут превышать установленных Налоговым кодексом Российской Федерации предельных значений. Кроме общих для всех ОЭЗ льгот, для резидентов отдельных типов ОЭЗ применяются дополнительные стимулирующие меры. Так, для резидентов ППЗ возможно применение механизма ускоренной амортизации и понижающих коэффициентов при уплате налога на прибыль организаций в зависимости от объема капиталовложений; для резидентов ТВЗ и ТРЗ установлены льготные ставки страховых взносов и возможно применение механизма ускоренной амортизации; для резидентов ПЗ предоставляются дополнительные преференции по уплате НДС и на ее территории действует режим свободной таможенной зоны.

Ввозимые на территорию ОЭЗ иностранные товары (оборудование, сырье, комплектующие, строительные материалы) размещаются и используются без уплаты ввозных таможенных пошлин и налогов, а также без применения мер нетарифного регулирования.

Согласно информации Минэкономразвития России объем налогов, уплаченных резидентами ОЭЗ в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, по состоянию на 1 января 2015 года составил 14702,7 млн. рублей, в том числе: резидентами промышленно-производственных ОЭЗ - 9902,5 млн. рублей (88 %); резидентами технико-внедренческих ОЭЗ - 4753,2 млн. рублей; резидентами туристско-рекреационных ОЭЗ - 20,0 млн. рублей; резидентами портовых ОЭЗ - 11,8 млн. рублей.

По состоянию на 1 января 2016 года объем уплаченных налогов составил (по предварительным данным) 20929,8 млн. рублей, их них наибольшую долю составляют налоговые отчисления от промышленно-производственной деятельности - 12317,2 млн. рублей (59 %) и технико-внедренческой деятельности - 8542,5 млн. рублей (40,6 %). Объем таможенных платежей, уплаченных резидентами ОЭЗ, на 1 января 2015 года составил 15481,0 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2016 года - 19352,2 млн. рублей.

Общий объем налоговых льгот и таможенных преференций, предоставленных резидентам ОЭЗ в соответствии с законодательством за весь период функционирования ОЭЗ, по состоянию на 1 января 2016 года со-

ставил 22612,0 млн. рублей при фактически осуществленных ими налоговых отчислениях и таможенных платежах в размере 40282,0 млн. рублей.

Следует отметить, что в целях проведения оценки эффективности источником информации по предоставленным налоговым льготам и налоговым платежам являются не данные ФНС России, а отчеты управляющих компаний по данным отчетности резидентов, что вызывает сомнения в достоверности указанных показателей.

По информации ФНС России (письмо от 1 июля 2015 года № ГД-18-3/751с), статистическая налоговая отчетность не содержит необходимой информации о суммах налогов, уплаченных налогоплательщиками, имеющими статус резидентов в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации. Запрашиваемая информация может быть собрана только в «ручном режиме» с привлечением налоговых органов из регионов. Для автоматизированного сбора, обеспечивающего необходимое качество собираемой информации без отвлечения сотрудников территориальных налоговых органов от их профессиональной деятельности, требуется создание специального программного обеспечения с включением его в перечень работ и соответствующим финансовым обеспечением указанных работ.

#### **4.8. Анализ отдельных показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации**

Проведенный анализ результатов функционирования ОЭЗ в части отдельных показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, на территориях которых созданы ОЭЗ, показал, что наибольшее влияние на развитие регионов оказало создание ОЭЗ промышленно-производственного типа. Так, на 1 января 2016 года (предварительные данные) объем произведенной резидентами продукции (работ, услуг) на территории ОЭЗ в денежном выражении составил 225002,6 млн. рублей (с начала деятельности в качестве резидентов), в том числе за 2015 год - 49731,1 млн. рублей.

Следует отметить, что указанный объем произведенной резидентами продукции складывается из деятельности резидентов в двух типах ОЭЗ - промышленно-производственной (192796,2 млн. рублей, в том числе в 2015 году - 39954,1 млн. рублей) и технико-внедренческой (32206,4 млн. рублей, в том числе в 2015 году - 9777,1 млн. рублей). Объем произведенной резидентами туристско-рекреационной и портовой ОЭЗ продукции (работ, услуг) в 2015 году отсутствует, как и в предыдущие периоды деятельности.

Самыми низкими показателями доли реализации объема продукции и услуг резидентами ОЭЗ в валовом региональном продукте являются показатели в ОЭЗ туристско-рекреационного типа. Так, в ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» (Алтайский край) он составил 0,002 %, что указывает на отсутствие роста активности деятельности резидентов ОЭЗ.

#### **4.9. Анализ ввода в эксплуатацию объектов инфраструктуры и фактической загрузки созданных мощностей**

Остаются низкими показатели ввода в эксплуатацию объектов инфраструктуры ОЭЗ. Согласно информации Минэкономразвития России и АО «ОЭЗ» по состоянию на 1 января 2016 года введено в эксплуатацию 526 объектов строительства инфраструктуры ОЭЗ, что составляет 94,1 % построенных объектов (559 объектов) и 69,4 % запланированных к строительству объектов (758), количество объектов незавершенного строительства - 150.

По состоянию на 1 января 2015 года введено в эксплуатацию 266 объектов инженерной инфраструктуры, что составляет 86 % запланированного показателя, из них невыполнение плановых показателей отмечается по ОЭЗ в г. Санкт-Петербурге (введено в эксплуатацию 16 из 26 объектов инженерной инфраструктуры); в г. Москве (5 из 9); в Алтайском крае (4 из 8); в Республике Алтай (2 из 14); в Ульяновской области (1 из 5).

Вызывает сомнение достоверность отчетных данных Минэкономразвития России и АО «ОЭЗ» о показателях эффективности функционирования ОЭЗ, поскольку в результате проверки выявлены факты искажения отчетности.

Например, в ходе проверки установлено, что до настоящего времени ни один объект инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» не введен в эксплуатацию, в составе основных средств АО «ОЭЗ» объекты недвижимости, расположенные в Ульяновской области, отсутствуют.

В результате проверки ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» установлено, что, принимая во внимание, что ни один из резидентов деятельности не ведет, достоверность данных о созданных 15 рабочих местах требует уточнения.

#### **4.10. Анализ эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на создание и функционирование ОЭЗ, с учетом их окупаемости**

Данные об объеме средств федерального бюджета на 1 января 2016 года нарастающим итогом, направленных на развитие ОЭЗ, объеме

налогов, уплаченных резидентами в бюджеты всех уровней, и объему полученных налоговых льгот, представлен в таблице:

(млн. руб.)

	Объем средств федерального бюджета на 01.01.2016 г., направленных на финансирование ОЭЗ	Объем налогов, уплаченных резидентами в бюджеты всех уровней	Объем полученных налоговых льгот
ОЭЗ ППТ «Алабуга»	17078,0	8700,6	2681,1
ОЭЗ ППТ «Липецк»	7333,5	3099,4	1465,5
ОЭЗ ТВТ «Томск»	8353,0	1404,8	425,7
ОЭЗ ТВТ «Дубна»	9533,9	878,1	383,4
ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург»	4588,4	4667,4	791,6
ОЭЗ ТВТ «Зеленоград»	8774,1	1592,2	366,1
ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая»	2809,4	2,5	0,0
ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»	4152,3	9,3	11,1
ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань»	3012,3	2,8	
ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала»	124,6	9,2	1,59
ПОЭЗ «Ульяновск»	2952,9	13,6	
ПОЭЗ «Советская Гавань»	183,7		
ОЭЗ ППТ «Тольятти»	4882,2	445,1	0,3
ОЭЗ ППТ «Титановая долина»	1000,0	0,2	
ОЭЗ ТВТ «Иннополис»	15000,0		
ОЭЗ ППТ «Моглино»	2881,5	1,1	
ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга»)	2600,0	70,8	
ОЭЗ ППТ «Владивосток»	835,7		
Туристический кластер	21903,9	32,8	29,06
Итого	117999,4	20929,8	6155,5

Сведения об объеме льгот по уплате таможенных платежей, сумме таможенных платежей, уплаченных резидентами, общем объеме осуществленных резидентами инвестиций и количестве созданных ими рабочих мест на 1 января 2016 года представлены в таблице:

(млн. руб.)

	Количество созданных рабочих мест	Объем льгот по уплате таможенных платежей	Суммы таможенных платежей, уплаченных резидентами	Общий объем осуществленных инвестиций резидентами
ОЭЗ ППТ «Алабуга»	5504	9774,14	16963,7	96126,0
ОЭЗ ППТ «Липецк»	3070	4664,0	1144	29557,0

	Количество созданных рабочих мест	Объем льгот по уплате таможенных платежей	Суммы таможенных платежей, уплаченных резидентами	Общий объем осуществленных инвестиций резидентами
ОЭЗ ТВТ «Томск»	1623	368,0	12,74	7437,0
ОЭЗ ТВТ «Дубна»	2310	322,6	63,84	8360,0
ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург»	1643	382,2	866,75	15355,0
ОЭЗ ТВТ «Зеленоград»	2969	0	68,16	6734,0
ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая»	15	-	-	51,0
ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»	51	-	-	684,0
ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань»	15	-	-	156,0
ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала»	31	-	-	186,0
ПОЭЗ «Ульяновск»	16	0	0	442,0
ПОЭЗ «Советская Гавань»	0	0	0	0
ОЭЗ ППТ «Тольятти»	283	776,1	231,94	7092,0
ОЭЗ ППТ «Титановая долина»	81	0	0	495,0
ОЭЗ ТВТ «Иннополис»	0	0	0	0
ОЭЗ ППТ «Моглино»	4	0	0	1,9
ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга»)	443	169,5	1,04	4415,0
ОЭЗ ППТ «Владивосток»	0	0	0	0
Туристический кластер	119	-	-	553,0
Итого	18177	16456,5	19352,1	177644,9

Таким образом, с учетом соотношения вложенных средств федерального бюджета, предоставленных налоговых и таможенных льгот к общему объему осуществленных резидентами инвестиций, к уплаченным налогам и таможенным платежам (с учетом созданных рабочих мест) на данный момент нельзя назвать эффективными:

- ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» (объем вложенных средств федерального бюджета и полученных льгот составляет 2809,4 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций и уплаченных налоговых платежей - 53,5 млн. рублей);

- ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» (объем вложенных средств федерального бюджета и полученных льгот составляет 4163,4 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций и уплаченных налоговых платежей - 693,3 млн. рублей);

- ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» (объем вложенных средств федерального бюджета и полученных льгот составляет 3012,3 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций и уплаченных налоговых платежей - 158,8 млн. рублей);

- ПОЭЗ «Ульяновск» (объем вложенных средств федерального бюджета составляет 2952,9 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций - 455,6 млн. рублей);

- ОЭЗ ППТ «Моглино» (объем вложенных средств федерального бюджета составляет 2881,5 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций и уплаченных налоговых платежей - 3,0 млн. рублей);

- ОЭЗ ТВТ «Иннополис» (объем вложенных средств федерального бюджета составляет 15000,0 млн. рублей, привлеченные инвестиции отсутствуют);

- ПОЭЗ «Советская Гавань» (объем вложенных средств федерального бюджета составляет 183,7 млн. рублей, привлеченные инвестиции отсутствуют);

- ОЭЗ туристического кластера (объем вложенных средств федерального бюджета и полученных льгот составляет 21933,0 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций и уплаченных налоговых платежей - 582,1 млн. рублей).

Подводя итог, можно констатировать, что за 10 лет своего существования особые экономические зоны так и не стали действенным инструментом поддержки национальной экономики. Анализ основных показателей функционирования и развития существующих особых экономических зон показал, что им не удалось выйти на те уровни привлечения инвестиций, которые изначально планировались. Реальный экономический эффект от реализации механизма в виде особых экономических зон не достигнут.

#### **Возражения или замечания руководителей объектов контрольного мероприятия на результаты контрольного мероприятия**

На возражения генерального директора АО «ОЭЗ» В.В. Милявского (вх. № А-1374 от 26 февраля 2016 года) составлено заключение от 2 марта 2016 года № 08-278/08-02вн, которое утверждено аудитором С.А. Агапцовым.

Возражения первого заместителя руководителя филиала АО «ОЭЗ» в г. Москве Е.А. Хала (вх. № А-1404 от 29 февраля 2016 года) частично учтены при составлении отчета. Заключение по ним от 3 марта 2016 года № 08-289/08-02вн утверждено аудитором С.А. Агапцовым.

Возражения руководителя филиала АО «ОЭЗ» в Республике Алтай Г.Е. Чепкина (вх. № А-1290 от 19 февраля 2016 года, № А-1433 от 3 марта 2016 года, № А-1595 от 14 марта 2016 года) частично учтены при составлении отчета. Заключение по ним от 14 марта 2016 года № 08-331/08-01вн и от 22 марта 2016 года № 08-382/08-01вн утверждены аудитором С.А. Агапцовым.

## Выводы

1. По состоянию на начало 2016 года в Российской Федерации созданы 33 особые экономические зоны на территориях 30 субъектов Российской Федерации, из них 9 промышленно-производственного типа, 6 технико-внедренческого типа, 3 портовые зоны и 15 туристско-рекреационного типа.

2. В период с 2006 по 2015 год на создание и развитие ОЭЗ, а также на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ из федерального бюджета было предоставлено 121888,7 млн. рублей, в том числе в виде взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» - 121530,2 млн. рублей и в виде субсидий управляющим компаниям на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ - 358,5 млн. рублей.

Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» Минэкономразвития России на 2016 год предусмотрены бюджетные ассигнования в сумме 5986,5 млн. рублей, в том числе для внесения взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» - 5736,5 млн. рублей, на предоставление субсидий резидентам туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства Российской Федерации в туристический кластер, - 250,0 млн. рублей.

3. В результате контрольного мероприятия были выявлены следующие недостатки в нормативно-правовом регулировании вопросов создания ОЭЗ, в связи с чем требуется корректировка нормативных правовых актов:

1. Целесообразно включить в перечень документов, прилагающихся к заявке на создание ОЭЗ, проект планировки территории в границах ОЭЗ. Отсутствие указанных проектов планов в заявках приводит к включению в границы ОЭЗ участков, не подлежащих использованию по причине ландшафтных особенностей для ведения строительства объектов и осуществления деятельности резидентами ОЭЗ, что в последующем влечет за собой неэффективное использование бюджетных средств.

2. Критерии создания ОЭЗ, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 года № 398, нуждаются в корректировке в целях определения четких и однозначных требований в части обоснования целесообразности создания ОЭЗ, а также повышения прозрачности механизма принятия решений.

При значительных планируемых объемах бюджетных инвестиций при создании ОЭЗ такие значимые показатели оценки инвестиционных проек-

тов, как доходность, рентабельность, срок окупаемости, должным образом не рассматриваются.

3. Порядок подготовки и утверждения плановых документов по созданию ОЭЗ нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и Минэкономразвития России не установлен.

В то же время качество подготовки плановых документов по созданию и функционированию ОЭЗ находится на низком уровне, а сроки их подготовки и утверждения в отдельных случаях затягивались на годы.

В ходе контрольного мероприятия установлено, что практически по всем ОЭЗ сроки подготовки и принятия документов, предусмотренных соглашениями о создании ОЭЗ, не соблюдались.

4. Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ не предусмотрено раскрытие понятий «инфраструктура особой экономической зоны», «объекты, предназначенные для обеспечения функционирования особой экономической зоны», «прилегающая территория особой экономической зоны». Отсутствие законодательно закрепленных понятий создает риски строительства за счет бюджетных средств объектов, не относящихся к инфраструктуре ОЭЗ или создание которых должно осуществляться резидентами ОЭЗ.

5. По результатам контрольного мероприятия установлено ненадлежащее выполнение субъектами Российской Федерации обязательств по финансированию строительства объектов инфраструктуры, предусмотренных соглашениями о создании ОЭЗ.

Так, по состоянию на 1 января 2016 года обязательства региональных бюджетов не выполнены ориентировочно на 41,7 % (принятые обязательства по соглашениям о создании ОЭЗ - 109677,5 млн. рублей).

При этом соглашения о создании ОЭЗ не содержат положения об ответственности за неисполнение субъектами Российской Федерации принятых обязательств по своевременному финансированию строительства объектов инфраструктуры, поскольку в Федеральном законе от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ установление данных положений не предусмотрено.

6. Рассмотрение бизнес-планов наблюдательными советами не способствует повышению качества принимаемых решений, является излишней административной процедурой, которая значительно увеличивает срок рассмотрения заявок потенциальных резидентов.

7. За период с начала функционирования ОЭЗ в постановления Правительства Российской Федерации вносились изменения в части увеличения площадей по трем ОЭЗ (по ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала», ОЭЗ ППТ «Людино-

во» («Калуга»), ОЭЗ ППТ «Липецк»). В то же время порядок принятия решений об увеличении площадей ОЭЗ Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации не урегулирован.

8. В результате проверки установлены факты неиспользования земельных участков (по ОЭЗ в Республике Бурятия и Иркутской области), по которым в соответствии с Перечнями объектов инфраструктуры Российской Федерацией приняты обязательства по созданию объектов инфраструктуры ОЭЗ за счет средств федерального бюджета на сумму 15552,6 млн. рублей.

При этом действующим законодательством порядок принятия решений по уменьшению территории ОЭЗ не урегулирован.

Минэкономразвития России целесообразно принять меры по оптимизации использования земельных участков, на которых расположены ОЭЗ, с целью исключения завышения расходов по финансированию строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ.

9. В соответствии с отдельными положениями Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ Минэкономразвития России должно в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» размещать сведения о ОЭЗ. Управляющие компании должны раскрывать информацию о своей деятельности и об ОЭЗ, находящихся у них в управлении. При этом требования к составу и формату размещаемой информации нормативно не определены.

Минэкономразвития России необходимо принять меры по разработке единой информационной системы по работе с управляющими компаниями, субъектами Российской Федерации и резидентами, что повысит эффективность мониторинга функционирования ОЭЗ.

10. При значительном объеме средств, направленных из федерального бюджета на создание и функционирование ОЭЗ, отдельной подпрограммы, включающей в себя все направления расходования средств и мероприятия по созданию и функционированию ОЭЗ, не предусмотрено. При этом основные направления реализации указанного механизма рассредоточены по нескольким мероприятиям и госпрограммам, что приводит к недостаточному контролю за эффективностью указанного механизма, необоснованному планированию бюджетных ассигнований на указанные цели и отсутствию комплексной оценки влияния функционирования ОЭЗ на создание благоприятного предпринимательского климата и условий для ведения бизнеса в регионах.

4. Расходы управляющих компаний на услуги по разработке различных концептуальных документов по созданию и управлению ОЭЗ составили 578,7 млн. рублей. При этом некоторые концептуальные разработки не нашли своего применения.

5. В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака (от 31 июля 2014 года № ДК-П13-5832) Минэкономразвития России с участием федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено обеспечить реализацию Дорожной карты.

Дорожной картой предусмотрено 8 направлений, в том числе снижение текущих финансовых рисков, оценка текущего состояния ОЭЗ, инвентаризация созданных АО «ОЭЗ» и дочерними обществами активов и принятых обязательств, актуализация проектов развития ОЭЗ, передача полномочий по управлению ОЭЗ субъектам Российской Федерации, разработка Стратегии развития ОЭЗ, нормативное правовое обеспечение совершенствования системы управления ОЭЗ, создание проектного офиса.

Как показала проверка, ни одно из направлений к установленному сроку в полном объеме не выполнено.

6. Анализ процедуры планирования бюджетных ассигнований и обоснованности объема бюджетных ассигнований, направленных на создание ОЭЗ показал следующее:

1. Предложения управляющих компаний об объемах финансирования на очередной финансовый год и решения Правительства Российской Федерации о финансовом обеспечении расходных обязательств, связанных с созданием ОЭЗ, не совпадали. Так, в 2013 году АО «ОЭЗ» направило в Минэкономразвития России предложения по обоснованию бюджетных инвестиций в объеме 22292,62 млн. рублей для их осуществления в 2014 году с целью создания инфраструктуры в 10 ОЭЗ.

В результате, в 2014 году бюджетные ассигнования предоставлены в виде взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» в сумме 13528,3 млн. рублей и решениями Правительства Российской Федерации были направлены на финансирование создания инфраструктуры совершенно других зон: ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга»), ОЭЗ ТВТ «Иннополис», ОЭЗ ППТ «Титановая долина» и Северо-Кавказский туристический кластер. В то же время предоставление бюджетных ассигнований на создание объектов инфраструктуры в указанных ОЭЗ в 2014 году не требовалось, о чем свидетель-

ствуют остатки средств федерального бюджета на счетах управляющих компаний. Аналогичная ситуация складывалась и в 2015 году.

2. Анализ Перечней объектов инфраструктуры ОЭЗ показал, что с течением времени стоимость строительства в ОЭЗ, как правило, увеличивалась как за счет увеличения количества объектов инфраструктуры, так и за счет увеличения их стоимости.

Например, общая стоимость строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ, финансируемых из федерального бюджета, в 2015 году по сравнению с общей стоимостью строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ в 2013 году увеличилась: по ОЭЗ ППТ «Алабуга» - на 2835,5 млн. рублей и составила 20656,3 млн. рублей; по ОЭЗ ППТ «Липецк» - на 1099,1 млн. рублей и составила 9897,8 млн. рублей; по ПОЭЗ «Ульяновск» - на 6999,8 млн. рублей и составила 7715,0 млн. рублей.

3. При планировании бюджетных ассигнований, выделяемых на создание отдельных ОЭЗ, в период 2006-2015 годов не были учтены средства, полученные (заявленные) АО «ОЭЗ» и дочерними обществами в связи с возмещением суммы налога на добавленную стоимость, и полученные суммы процентного дохода от размещения временно свободных средств.

4. Исходя из решений Правительства Российской Федерации и Перечней объектов инфраструктуры ОЭЗ, утвержденных по состоянию на 1 января 2016 года, общая стоимость строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ за счет средств федерального бюджета должна составить 224510,2 млн. рублей (по данным Минэкономразвития России). На указанную дату на создание инфраструктуры ОЭЗ из федерального бюджета уже направлено 121615,9 млн. рублей.

Принимая во внимание основные факторы, оказывающие негативное влияние на процесс планирования бюджетных ассигнований, представляется целесообразным:

- разработать единый подход к обоснованию объема бюджетных ассигнований на очередной финансовый год для целей создания и развития ОЭЗ;
- внести изменения в Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ в части закрепления нормативного определения понятий «инфраструктура особой экономической зоны», «объекты, предназначенные для обеспечения функционирования особой экономической зоны», «прилегающая территория особой экономической зоны»;
- разработать и утвердить единую форму Перечня объектов инфраструктуры ОЭЗ и порядка его составления (в форме Перечня объектов

инфраструктуры ОЭЗ предлагается объекты сгруппировать по трем направлениям финансового обеспечения расходных обязательств, связанных с: разработкой проекта планировки территории ОЭЗ и проведением инженерных изысканий; проектированием и строительством объектов внутриплощадочной инфраструктуры ОЭЗ; проектированием и строительством объектов внешнеплощадочной инфраструктуры ОЭЗ. Наименования объектов в перечне объектов инфраструктуры должны строго соответствовать проектно-сметной документации, утвержденной в установленном порядке);

- утверждать Перечни объектов инфраструктуры, инвестиционный и финансовый планы АО «ОЭЗ» одновременно со сроками формирования проекта федерального бюджета на очередной финансовый год.

**7.** По состоянию на 1 января 2016 года уставный капитал АО «ОЭЗ» составляет 121615,9 млн. рублей (121615947 штук обыкновенных именных акций), АО «ОЭЗ» осуществлены взносы в уставный капитал 20 дочерних обществ на общую сумму 73376,2 млн. рублей.

Согласно бухгалтерскому балансу АО «ОЭЗ» валюта баланса по состоянию на 31 декабря 2014 года составила 123615,2 млн. рублей, по состоянию на 30 сентября 2015 года - 130148,2 млн. рублей.

В структуре актива баланса АО «ОЭЗ» наибольшую статью составляли инвестиционные вложения, которые капитализировались и включали в себя расходы на мероприятия, связанные с земельно-имущественными вопросами; разработку концепций развития ОЭЗ; проведение проектно-изыскательских работ; создание объектов обеспечивающей инфраструктуры ОЭЗ; приобретение основных средств и нематериальных активов, а также финансовые вложения в акции дочерних обществ.

**8.** Минэкономразвития России допущено ненадлежащее исполнение полномочий, предусмотренных подпунктом 4 пункта 1 статьи 158 Бюджетного кодекса Российской Федерации, по планированию расходов федерального бюджета, осуществляемых с целью создания ОЭЗ. Бюджетные инвестиции направлялись Минэкономразвития России в уставные капиталы акционерных обществ без учета имевшихся у них не использованных в предыдущие периоды остатков средств и в отсутствие потребности в дополнительных средствах, что позволило обществам разместить свободные средства на депозитных счетах и получить проценты.

По состоянию на 1 января 2016 года общая сумма не использованных АО «ОЭЗ» и его дочерними обществами средств федерального бюджета соста-

вила 24776,7 млн. рублей. В период с 2006 по 2015 год общий процентный доход АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ от размещения данных средств составил 29313,7 млн. рублей, из них процентный доход АО «ОЭЗ» - 20287,8 млн. рублей, дочерних обществ АО «ОЭЗ» - 9025,9 млн. рублей.

Кроме того, Минэкономразвития России не принимало управленческих решений в рамках полномочий, предоставленных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2009 года № 641 и предусмотренных статьей 48 Федерального закона от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах», по осуществлению от имени Российской Федерации прав акционера в отношении прибыли, полученной АО «ОЭЗ» в виде процентного дохода от размещения денежных средств.

Размещение свободных денежных средств на депозитных счетах по срочным договорам носило высокорискованный характер. Например, по итогам 2014 года у АО «КСК» сформирован непокрытый убыток в размере 2561,4 млн. рублей от размещения безотзывных покрытых аккредитивов в ОАО «Национальный банк развития бизнеса», у которого с 24 апреля 2014 года отозвана лицензия на осуществление банковских операций (срок конкурсного производства продлен до 21 июня 2016 года).

**9.** АО «ОЭЗ» осуществляло сделки по предоставлению займов без принятия мер по обеспечению возврата заемных средств. Так, общество предоставило заем ОАО «ОЭЗ ППТ «Моглино» в размере 112,9 млн. рублей. Согласно условиям договора займа в случае отсутствия у заемщика иных денежных средств, кроме тех, которые внесены АО «ОЭЗ» и субъектом Российской Федерации (Псковской областью) в уставный капитал ОАО «ОЭЗ ППТ «Моглино», возврат займа производится заемщиком за счет средств уставного капитала. На момент проверки сумма займа АО «ОЭЗ» не возвращена, проценты за пользование заемными средствами не уплачены.

**10.** Выручка АО «ОЭЗ» от продажи продукции (товаров, работ, услуг), в основном, представляла собой выручку от операций, связанных с передачей в аренду имущества.

В ходе проверки установлены факты передачи имущества в аренду по стоимости ниже среднерыночной. Доходы АО «ОЭЗ» от сдачи имущества в аренду значительно меньше, чем расходы на его содержание. В результате чего чистая прибыль общества и, как следствие, размер ди-

видендов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет, значительно занижены.

**11.** В нарушение требований пункта 1 статьи 8<sup>1</sup>, статьи 131 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 4 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» АО «ОЭЗ» не обеспечило государственную регистрацию права собственности на 46 объектов недвижимости, введенных в эксплуатацию до 1 января 2015 года, что составляет 14,2 % общего числа объектов недвижимости АО «ОЭЗ» (320 объектов).

**12.** Согласно данным бухгалтерского учета по состоянию на 1 января 2016 года на балансе АО «ОЭЗ» числились 4945 объектов основных средств на общую сумму 15494,1 млн. рублей, в том числе 346 объектов недвижимого имущества балансовой стоимостью 14481,3 млн. рублей. Основная доля недвижимого имущества общества расположена на территории ОЭЗ ТВТ «Дубна» (4266,3 млн. рублей), ОЭЗ ТВТ «Томск» (3811,45 млн. рублей), ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» (2321,3 млн. рублей).

Кроме того, на балансе общества на указанную дату числились вложения в 93 объекта незавершенного строительства на общую сумму 18773,0 млн. рублей.

**13.** В АО «ОЭЗ» отсутствует взвешенная и целенаправленная амортизационная политика, отсутствует единый подход к определению срока полезного использования основных фондов, а именно: в среднем срок полезного использования зданий (преимущественно монолитных) установлен в интервале от 180 до 361 месяца, поэтому амортизация основных средств составляет ежегодно значительную сумму; для зданий (сооружений) с одинаковыми техническими характеристиками в бухгалтерском учете устанавливаются различные сроки полезного использования (по некоторым объектам с одинаковыми техническими характеристиками установленный срок полезного использования разнится в 2 раза).

По сути ускоренная амортизация в бухгалтерском учете АО «ОЭЗ» не направлена на возобновление основных фондов предприятия, а сводится к уменьшению прибыли общества, что существенно влияет на размер дивидендов, подлежащих перечислению в федеральный бюджет.

Например, только по 16 выбранным объектам размер указанных дивидендов был занижен на 110,5 млн. рублей.

Необходимо отметить, что в настоящее время в действующем законодательстве отсутствуют требования к учетной политике в компаниях с

государственным участием в части формирования амортизационных отчислений и их расходования. Например, в случае с АО «ОЭЗ» амортизационные отчисления использовались не по назначению и не направлялись на восстановление основных фондов.

**14.** В структуре расходов АО «ОЭЗ», которые ежегодно относятся на финансовый результат, наибольшую долю составляли расходы на заработную плату. По итогам 2015 года фонд оплаты труда АО «ОЭЗ» (без филиалов) со всеми предусмотренными законодательством выплатами составил 438,8 млн. рублей (среднемесячная заработная плата - 136,3 тыс. рублей, среднесписочная численность - 222 сотрудника).

**15.** За период 2006-2015 годов сумма НДС, исчисленная по налогооблагаемым объектам АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ, составила 2860,2 млн. рублей, сумма налоговых вычетов по НДС - 12972,0 млн. рублей. Сумма НДС, исчисленная к возмещению из федерального бюджета, составила 10294,15 млн. рублей, сумма НДС, перечисленная из федерального бюджета на расчетные счета АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ, - 8713,8 млн. рублей.

Указанная разница между начисленным НДС и налоговыми вычетами по НДС обусловлена тем, что источником финансирования деятельности АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ являются взносы в их уставный капитал за счет средств федерального бюджета, при этом собственный источник финансирования в виде реализации товаров (работ, услуг) минимален.

Таким образом, фактически происходит «двойное» финансирование АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ из федерального бюджета на сумму НДС.

**16.** За 2007-2009 годы на создание ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» (Иркутская область) на участке «Большое Голоустное» АО «ОЭЗ» израсходовано 96,3 млн. рублей. По истечении 6 лет работы по созданию объектов инфраструктуры не ведутся в связи с признанием участка непригодным для создания зоны.

Следует отметить, что выбор земельных участков для создания ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» осуществлялся администрацией Иркутской области.

**17.** В результате контрольного мероприятия выявлен ряд нарушений, допущенных при строительстве объектов инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск»:

- в нарушение условий соглашения о создании ПОЭЗ на 1 февраля 2016 года ни один объект инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» в эксплуата-

цию не введен (плановые сроки ввода - 2014 и 2015 годы), при этом отчетные данные Минэкономразвития России и АО «ОЭЗ» в этой части содержат недостоверную информацию о вводе в эксплуатацию одного объекта инфраструктуры ПОЭЗ;

- в нарушение условий соглашения о создании ОЭЗ от 30 января 2010 года № 1102-ОС/Д25 в период с 1 января по 17 июля 2015 года ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» осуществлено финансирование строительства объектов на прилегающей к ПОЭЗ «Ульяновск» территории в сумме 139,0 млн. рублей;

- в нарушение части 1 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пункта 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» АО «ОЭЗ» при проведении конкурсов совершило действия, ограничивающие количество участников конкурсных процедур, выразившиеся в невключении в конкурсную документацию и проекты договоров условий об авансовом платеже; при этом при исполнении заключенных по итогам конкурсов договоров АО «ОЭЗ» выплачены авансовые платежи на общую сумму 290,0 млн. рублей;

- в нарушение части 1 статьи 17 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», пункта 2 части 1 статьи 3 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» при проведении конкурса совершило действия, ограничивающие количество участников конкурсных процедур, выразившиеся в невключении в конкурсную документацию и проект договора условия об авансовом платеже; при этом при исполнении заключенного по итогам конкурса договора ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» выплачен авансовый платеж в размере 105,6 млн. рублей;

- АО «ОЭЗ» и ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» не применялись положения договоров подряда, предусматривающие ответственность подрядчиков за несоблюдение сроков сдачи объектов в эксплуатацию (общий размер непредъявленных требований о выплате неустойки на 1 февраля 2016 года составил 99,6 млн. рублей (расчетно), в том числе по договорам с АО «ОЭЗ» - 77,6 млн. рублей, с ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» - 22,0 млн. рублей;

- в нарушение пункта 3 части 9 статьи 4, пунктов 1 и 7 части 10 статьи 4 Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» размещено извещение от 3 февраля 2016 года № 04-ОК/2015 о

проведении открытого конкурса на право заключения договора на строительство таможенной инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» без указания количества поставляемого товара, объема выполняемых работ, оказываемых услуг, а также без наличия сводного сметного расчета и положительного заключения госэкспертизы, на основании которых определена начальная (максимальная) цена договора;

- в нарушение части 2 статьи 55.24 Градостроительного кодекса Российской Федерации административно-бытовой корпус эксплуатируется ОАО «ПОЭЗ «Ульяновск» при отсутствии разрешения на ввод в эксплуатацию (в здании размещено 35 сотрудников общества);

- представляется необоснованным финансирование из федерального бюджета затрат в сумме 28,99 млн. рублей на строительство части газопровода протяженностью 2925,9 метра как объекта инфраструктуры в ПОЭЗ, поскольку объект находится за пределами ПОЭЗ и не влияет на подключение зоны к системе внешнего газоснабжения (ответвление вдоль территории ПОЭЗ «Ульяновск» и аэропорта «Ульяновск-Восточный» в сторону с. Енганаево);

- представляется необоснованным включение в Перечень объектов инфраструктуры ПОЭЗ «Ульяновск» объекта «Реконструкция автомобильной дороги Ульяновск - Димитровград - Самара» протяженностью 8,2 км (за счет финансирования Ульяновской области), поскольку данный участок дороги находится в 17 км от въезда на территорию ПОЭЗ «Ульяновск» (отрезок дороги в 17 км до въезда в зону не планируется к реконструкции).

Ульяновской областью основной объем финансирования в соответствии с соглашением о создании ПОЭЗ в размере 616,8 млн. рублей (или 85 %) осуществлен в целях реконструкции данного объекта и преимущественно в период 2010-2013 годов (до включения объекта в перечень).

**18.** В результате контрольного мероприятия выявлен ряд нарушений и недостатков, допущенных при строительстве объектов инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» (г. Москва):

- общая сумма финансирования из федерального бюджета на создание инфраструктуры ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» за период 2010-2015 годов составила 8774,1 млн. рублей, из них освоено 8124,2 млн. рублей, при этом до настоящего времени ОЭЗ инфраструктурой не обеспечена; из бюджета г. Москвы за счет Адресной инвестиционной программы г. Москвы профинансировано строительство объектов инфраструктуры на общую сумму 15492,0 млн. рублей, которые не входят в границы ОЭЗ ТВТ «Зеленоград»;

- до настоящего времени не исполнен пункт 17 Плана обеспечения устойчивого развития экономики и социальной стабильности г. Москвы в 2015 году, утвержденного постановлением правительства Москвы от 10 февраля 2015 года № 40-ПП, в части передачи до 1 июля 2015 года в управление городу ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» и разработки дополнительных мероприятий по привлечению резидентов;

- до настоящего времени правительством Москвы не выполнены предусмотренные соглашением о создании ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» обязательства по передаче Минэкономразвития России полномочий по управлению и распоряжению земельными участками общей площадью 32 га, которые входят в природный комплекс и находятся в водоохранной зоне (их статус не позволяет их использование для размещения резидентов), также ограниченное использование имеют земельные участки общей площадью 22,5 га, поскольку подпадают в категорию земли энергетики и охранных зон объектов электросетевого хозяйства, а также санитарно-защитной зоны кладбища;

- низкая активность резидентов объясняется отсутствием построенных и введенных в эксплуатацию объектов инженерной инфраструктуры ОЭЗ, а также неурегулированностью земельно-правовых вопросов, которая препятствует государственной регистрации прав на уже введенные в эксплуатацию объекты инфраструктуры.

**19.** В результате контрольного мероприятия выявлен ряд нарушений и недостатков, допущенных при строительстве объектов инфраструктуры ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» (Республика Алтай):

- при создании объектов инфраструктуры ОЭЗ допускалось несвоевременное заключение договоров с подрядными организациями и необоснованное увеличение сроков выполнения и стоимости строительно-монтажных работ (по ряду объектов решения о проведении торгов по выбору подрядных организаций принимались более чем 1 год, сроки строительства большинства объектов превышают нормативные более чем в 2-3 раза, только по одному договору подряда стоимость работ в период с 2011 по 2015 год возросла на 77,8 млн. рублей);

- при проектировании системы водоснабжения и водоотведения ОЭЗ технико-экономические показатели потребности в ресурсах были завышены более чем в 2 раза (4,0 тыс. куб. метров в сутки вместо 1,8 тыс. куб. метров в сутки), в результате из-за отсутствия минимально необходимого количества сточных вод для функционирования «Очистных сооружений»

потребовалось строительство дополнительного блока биологической очистки небольшой производительностью (250 куб. метров в сутки) стоимостью 44,2 млн. рублей;

- разработанная в 2009 году проектная документация по объекту ОЭЗ «Строительство административно-делового комплекса» стоимостью 41,2 млн. рублей осталась невостребованной ввиду принятия Минэкономразвития России решения о прекращении финансирования строительства данного объекта;

- руководством АО «ОЭЗ» недостаточно принимались меры по взысканию с контрагентов дебиторской задолженности, штрафных санкций и убытков за ненадлежащее исполнение условий договоров подряда (например, до настоящего времени не взыскана неустойка в размере 55,1 млн. рублей (расчетно) с подрядчика ООО «Комплексные энергетические решения»);

- расходы филиала АО «ОЭЗ» в Республике Алтай на осуществление строительного контроля в 2014 и 2015 годах произведены сверх объемов, предусмотренных сметной документацией, а также сверх установленных нормативов на общую сумму 21,3 млн. рублей;

- выявлены риски недостоверности отчетности о функционировании ОЭЗ (принимая во внимание, что ни один из резидентов деятельности не ведет, достоверность данных о созданных 15 рабочих местах требует уточнения);

- в связи с неисполнением обязательств АО «ОЭЗ» в части обеспечения создания объектов инфраструктуры до 1 июля 2015 года существует риск предъявления исковых заявлений со стороны резидентов о взыскании штрафов с АО «ОЭЗ».

**20.** В результате контрольного мероприятия выявлен ряд недостатков, допущенных при создании ПОЭЗ «Советская Гавань» (Хабаровский край):

- созданный для обеспечения функционирования ПОЭЗ филиал АО «ОЭЗ» в Хабаровском крае за время своего существования никакой деятельности не вел, его финансирование не осуществлялось;

- сроки разработки предусмотренных соглашением о создании ПОЭЗ документов, необходимых для создания ее инфраструктуры, не соблюдались, ряд документов до настоящего времени не разработан;

- исполнителями по договорам, заключенным ОАО ОЭЗ на разработку необходимых для создания инфраструктуры ПОЭЗ документов, многократно срывались сроки окончания работ;

- по состоянию на 1 января 2016 года остаток неиспользованных средств федерального бюджета, выделенных в качестве вноса Российской Федерации в уставный капитал АО «ОЭЗ» на создание объектов инфраструктуры ПОЭЗ, составляет 2965,7 млн. рублей (94,2 % объема средств);

- значительная продолжительность процедур согласования необходимых документов для создания ПОЭЗ и создания ее инфраструктуры приводит к отказу потенциальных резидентов от реализации инвестиционных проектов на территории ПОЭЗ;

- длительные согласования необходимых документов органами, осуществляющими управление ПОЭЗ, привели к тому, что деятельность в рамках ПОЭЗ не осуществлялась, что не позволило достичь потенциальных положительных социально-экономических эффектов для Хабаровского края от функционирования ПОЭЗ в период 2010-2016 годов;

- затягивание сроков разработки и утверждения документов, необходимых для обеспечения начала полноценного функционирования ПОЭЗ создало ситуацию, в которой в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ возможно досрочное прекращение существования ПОЭЗ.

**21.** Результаты оценки эффективности функционирования ОЭЗ за 2014 год, проведенной Минэкономразвития России в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2013 года № 491, показали необходимость дальнейшего совершенствования системы показателей и подходов к проведению данной оценки.

Отсутствие утвержденных перспективных планов развития по ряду ОЭЗ, которые содержат ключевые показатели эффективности, затрудняет проведение оценки эффективности функционирования ОЭЗ и, соответственно, определение достоверности выполнения плановых показателей. Итоги такой оценки не отражают полную степень реализации проекта создания ОЭЗ на территории Российской Федерации. По состоянию на 1 января 2016 года перспективные планы развития не утверждены по 16 из 33 ОЭЗ.

**22.** Показатели, используемые для оценки эффективности функционирования ОЭЗ, не позволяют оценить эффективность использования средств, направленных из федерального бюджета в отчетном году, а также их влияние на достижение установленных показателей и необходимость выделения средств федерального бюджета в последующие отчетные периоды.

**23.** Ежеквартальная оценка эффективности и представление ее результатов в Правительство Российской Федерации нормативно не предусмотрены, результаты годовой оценки эффективности функционирования ОЭЗ представляются в Правительство Российской Федерации только через 9 месяцев после завершения отчетного года, что затрудняет анализ необходимости выделения средств федерального бюджета на очередной финансовый год и анализ эффективности вложенных средств федерального бюджета в текущем финансовом году.

С целью достоверного проектирования соответствующих финансовых ресурсов, по мнению Счетной палаты, оценка эффективности функционирования ОЭЗ за отчетный период должна быть проведена до начала процесса формирования предложений по бюджетным ассигнованиям на реализацию государственных программ Российской Федерации на очередной финансовый год. В 2015 году указанный процесс начался 11 мая 2015 года.

**24.** Анализ количества резидентов, зарегистрированных в Реестре резидентов ОЭЗ, показал, что резиденты в основном размещены на территориях промышленно-производственных и технико-внедренческих особых экономических зон, доля которых в общем объеме резидентов составляет 86 процентов.

По состоянию на 1 января 2016 года в Реестре резидентов ОЭЗ зарегистрировано 435 резидентов. При этом на территориях 15 ОЭЗ туристско-рекреационного типа зарегистрировано только 57 резидентов, в портовых ОЭЗ зарегистрированы только 4 резидента в Ульяновской области.

**25.** Таким образом, деятельность ОЭЗ туристско-рекреационного типа и портового типа в настоящее время неэффективна. Из 15 существующих на момент проведения контрольного мероприятия ОЭЗ данного типа функционируют 6. Из трех созданных ОЭЗ портового типа функционирует одна - в Ульяновской области.

По результатам оценки эффективности функционирования ОЭЗ за 2014 год установлено, что в ОЭЗ в Приморском крае, Хабаровском крае, Мурманской области, начиная с момента их создания (2009-2010 годы), не зарегистрировано ни одного резидента. При этом до сих пор не приняты решения о прекращении существования указанных ОЭЗ на основании части 7 статьи 6 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ, которой допускается досрочное прекращение существования ОЭЗ в случае, если в течение трех лет с даты создания ОЭЗ не заключено ни одного

соглашения об осуществлении (ведении) деятельности и ее резидентами не осуществляется соответствующая деятельность.

**26.** Аналогичная ситуация складывается и по объемам осуществленных резидентами инвестиций. По состоянию на 1 января 2015 года наибольший объем инвестиций приходится на долю промышленно-производственных ОЭЗ в ОЭЗ ППТ «Алабуга» (Республика Татарстан) - 78970,0 млн. рублей (или 55,5 %) и ОЭЗ ППТ «Липецк» - 26452,0 млн. рублей (или 18,6 процента)

По состоянию на 1 января 2015 года на развитие ОЭЗ технико-внедренческого типа инвестировано 28291,0 млн. рублей, что составляет лишь 39,8 % от объема вложений средств федерального, субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, на развитие ОЭЗ туристско-рекреационного типа - 1271,0 млн. рублей (6,9 % вложенных государственных средств), на развитие портовых ОЭЗ - 125,0 млн. рублей (или 9,9 % вложенных государственных средств).

В 2015 году ситуация не изменилась. По состоянию на 1 января 2016 года (по предварительным данным) с учетом соотношения вложенных средств федерального бюджета и объема осуществленных инвестиций из 24 особых экономических зон, находящихся под управлением АО «ОЭЗ» и его дочерних компаний, объем осуществленных резидентами инвестиций превысил объем вложенных средств федерального бюджета только по 5 ОЭЗ (ОЭЗ ППТ «Алабуга», ОЭЗ ППТ «Липецк», ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург», ОЭЗ ППТ «Тольятти», ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга»).

Остальные ОЭЗ с учетом соотношения объема вложенных средств федерального бюджета и общего объема осуществленных инвестиций нельзя назвать эффективными.

Так, на развитие туристического кластера, находящегося под управлением АО «КСК», за весь период реализации направлено 21903,9 млн. рублей. При этом по состоянию на 1 января 2016 года, по данным АО «КСК», объем осуществленных инвестиций резидентами составил 553,0 млн. рублей, объем налогов, уплаченных резидентами в бюджеты всех уровней, - 20,9 млн. рублей, количество созданных рабочих мест - 119.

**27.** Общий объем налоговых льгот и таможенных преференций, предоставленных резидентам ОЭЗ в соответствии с законодательством за весь период функционирования ОЭЗ, по состоянию на 1 января 2016 года составил 22612,0 млн. рублей (налоговых льгот - 6155,5 млн. рублей, таможенных преференций - 16456,5 млн. рублей).

**28.** Общий объем осуществленных резидентами налоговых отчислений и таможенных платежей составил 40281,9 млн. рублей (налоговых отчислений - 20929,8 млн. рублей, таможенных платежей - 19352,1 млн. рублей). При этом налоговые отчисления и таможенные платежи также произведены в основном резидентами ОЭЗ ППТ «Алабуга» и ОЭЗ ППТ «Липецк», объем которых в общем объеме уплаченных резидентами налогов и таможенных платежей составляет 74,2 процента.

Следует отметить, что ФНС России не интегрирована в процесс проведения оценки эффективности функционирования особых экономических зон в части показателей по объему налогов, уплаченных резидентами ОЭЗ в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, и объему используемых налоговых льгот.

Источником информации по предоставленным налоговым льготам и налоговым платежам являются не данные ФНС России, а отчеты управляющих компаний по данным отчетности резидентов, что вызывает сомнения в достоверности указанных показателей.

Таким образом, требуют регламентации в Правилах оценки эффективности ОЭЗ источники информации для расчетов показателей рентабельности вложенных средств федерального бюджета и эффективности функционирования резидентов и управляющих компаний, в том числе по объему налогов, уплаченных резидентами ОЭЗ в бюджеты бюджетной системы Российской Федерации, объему используемых налоговых льгот и льгот по уплате таможенных платежей, полученных резидентами особой экономической зоны.

**29.** Остаются низкими показатели ввода в эксплуатацию объектов инфраструктуры ОЭЗ. Согласно информации Минэкономразвития России и АО «ОЭЗ» по состоянию на 1 января 2016 года введено в эксплуатацию 526 объектов строительства инфраструктуры ОЭЗ, что составляет 94,1 % построенных объектов (559 объектов) и 69,4 % запланированных к строительству объектов (758), количество объектов незавершенного строительства - 150.

### **Предложения**

**1.** Направить представления Счетной палаты Министерству экономического развития Российской Федерации и акционерному обществу «Особые экономические зоны».

**2.** Направить информационные письма Счетной палаты Президенту Российской Федерации, в Министерство финансов Российской Федерации.

**3.** Направить ответ члену Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Т.Д. Мамсурову.

**4.** Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, руководителю исполнительного комитета Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» А.В. Анисимову.

**5.** Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С.А. АГАПЦОВ**

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**Ю.В. РОСЛЯК**