

Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 20 ноября 2009 года № 56К (693) «О результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности результатов деятельности особых экономических зон Калининградской и Магаданской областей с учетом использования таможенных и налоговых льгот»:

Утвердить отчет о результатах контрольного мероприятия.

Направить представление Счетной палаты правительству Калининградской области.

Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину.

Направить информационное письмо Руководителю Администрации Президента Российской Федерации С. Е. Нарышкину.

Направить обращение в Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации.

Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

ОТЧЕТ

о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности результатов деятельности особых экономических зон Калининградской и Магаданской областей с учетом использования таможенных и налоговых льгот»

Основание для проведения контрольного мероприятия: пункт 3.3.11 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2009 год.

Цели контрольного мероприятия

Анализ соблюдения резидентами (участниками) особых экономических зон Калининградской и Магаданской областей условий предоставления им таможенных и налоговых льгот; оценка влияния специального правового режима особых экономических зон на эффективность деятельности их резидентов (участников) и показатели социально-экономического развития Калининградской и Магаданской областей.

Предмет контрольного мероприятия

Результаты деятельности особых экономических зон и их влияние на создание благоприятных условий для социально-экономического развития указанных регионов.

Объекты контрольного мероприятия

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (по запросам), Министерство регионального развития Российской Федерации (по запросам), Федеральная таможенная служба (по запросам), Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (по запросам), правительство Калининградской области (администрация особой экономической зоны) и государственное учреждение «Администрация особой экономической зоны Магаданской области».

Проверяемый период деятельности: с 2006 по 2008 год и истекший период 2009 года.

Сроки проведения проверки: с августа по ноябрь 2009 года.

Результаты контрольного мероприятия

Одной из эффективных форм сотрудничества на мировой арене, привлечения инвестиций, развития экономического и научного потенциала страны стало создание специальных экономических зон, которые играют важную роль в развитии национальной экономики и повышении ее эффективности, интеграции в мировое хозяйство.

Механизм создания специальных (особых) экономических зон широко используется многими странами, как промышленно развитыми (США, Великобритания, Япония, Германия), так и слаборазвитыми (Шри-Ланка, Гватемала и другие). Такие зоны существуют в странах Восточной и Западной Европы, в Индии, Китае, Вьетнаме, на Кипре, в странах Карибского бассейна.

Особые экономические зоны (далее - ОЭЗ) в Калининградской и Магаданской областях по своей сути наиболее близки к «специализированным зонам поощрения экспорта» или «экспортно-производственным зонам», которые создаются с целью стимулирования экспортного или импортозамещающего производства. Такие ОЭЗ характеризуются как анклав в рамках таможенной территории государства, расположенной неподалеку от международных портов, в которые оборудование и компоненты для сборки поступают без таможенного контроля. Импортируемая продукция подвергается промышленной обработке и затем экспортируется без вмешательства таможенных властей принимающей стороны.

Особая экономическая зона в Калининградской области

Нормативно-правовое обеспечение функционирования ОЭЗ

ОЭЗ в Калининградской области была создана в соответствии с Федеральным законом от 22 января 1996 года № 13-ФЗ (далее - Федеральный закон № 13) в целях создания благоприятных условий для социально-экономического развития области. Впоследствии был принят Федеральный закон от 10 января 2006 года № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 16).

Федеральным законом № 16 было введено понятие «резидент ОЭЗ», определены требования по включению юридических лиц в единый реестр резидентов ОЭЗ, а также были определены требования к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами ОЭЗ, основным из которых является объем инвестиций в размере не менее 150 млн. рублей, и в срок, не превышающий 3 лет со дня принятия решения о включении их в реестр.

Также были введены в действие статьи 288.1 и 385.1 Налогового кодекса Российской Федерации, согласно которым резиденты ОЭЗ в течение 6 лет с момента включения в единый реестр освобождаются от уплаты налога на прибыль, полученную при реализации ими инвестиционного проекта, и налога на имущество, созданного или приобретенного при реализации инвестиционного проекта, а в период с 7 по 12 год деятельности резидентов ОЭЗ ставки по указанным выше налогам составляют 50 %. Кроме того, настоящим Законом был установлен таможенный режим свободной таможенной зоны (далее - СТЗ), при котором иностранные товары ввозятся и используются на территории Калининградской области без уплаты таможенных пошлин и налогов.

Необходимо отметить, что главой 8 вышеуказанного Закона для юридических лиц, осуществлявших свою деятельность в соответствии с Федеральным законом № 13, был определен 10-летний переходный период, в течение которого они могут применять таможенный режим СТЗ с учетом особенностей, определенных Федеральным законом № 16. Так, участники переходного периода при вывозе произведенных товаров на другую территорию России освобождаются от уплаты таможенных пошлин, если величина добавленной стоимости их обработки (переработки) составляет не менее 30 % или их обработка (переработка) влечет за собой изменение кода товара по таможенной классификации на уровне любой из первых 4 цифр кода ТН ВЭД.

Проверкой установлено, что в результате принятия отдельных нормативных правовых актов произошло снижение объемов выпуска продукции по отдельным отраслям производства в Калининградской области.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 года № 273 «О временных ставках ввозных таможенных пошлин на отдельные виды аппаратуры приемной для телевизионной связи» утверждены ставки ввозных таможенных пошлин на отдельные виды аппаратуры приемной для телевизионной связи в размере 15 % таможенной стоимости. Между тем правительством Калининградской области было представлено обоснование необходимости увеличения ввозной пошлины до 25 процентов.

Кроме того, в соответствии с изменениями, внесенными постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2008 года № 659 в Таможенный тариф Российской Федерации в отношении плазменных модулей (экранов) и устройств на жидких кристаллах, «ставка» ввозных таможенных пошлин на плазменные и жидкокристаллические модули (экраны) телевизоров была утверждена в нулевом размере.

С учетом изложенного производители телевизоров в Калининградской области поставлены в неконкурентные условия по сравнению как с производителями в других регионах России, так и с импортерами готовой продукции. В результате иностранные заказчики отказываются от производства телевизоров на территории России и размещают заказы в соседних странах Восточной Европы (Panasonic - в Чехии; Sony, Samsung - в Словакии; Toshiba - в Венгрии).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2009 года № 241 был утвержден перечень продукции, которая подлежит обязательному подтверждению соответствия требованиям Федерального закона от 22 июля 2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности». В данный перечень включена номенклатура продукции, используемой при производстве мебели, общестроительных работах, создании комфортных условий проживания (древесноволокнистые плиты, материалы кожаные и текстильные, линолеум, ковры и ковровые изделия и т. д.). Для помещения указанной в перечне продукции под таможенные режимы, предусматривающие возможность отчуждения или использования этой продукции в соответствии с ее назначением, требуется сертификат соответствия, оформление которого требует значительных временных и материальных затрат. Вместе с тем данные требования Закона не распространяются на готовую мебель, поставляемую иностранными производителями, что создает для отечественного производителя неравные конкурентные условия с ними.

Эффективность системы управления деятельностью ОЭЗ

В соответствии с Федеральным законом № 16 обеспечение организации функционирования ОЭЗ осуществляется ее администрацией, функции которой согласно постановлению правительства Калининградской области от 30 марта 2006 года № 182 возложены на министерство экономики Калининградской области.

Администрация ОЭЗ ведет единый реестр резидентов ОЭЗ, контролирует соблюдение резидентами условий инвестиционных деклараций, формирует предложения о включении в перечень категорий товаров, запрещенных к помещению под таможенный режим свободной таможенной зоны, формирует и представляет в Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) ежегодные отчеты о результатах функционирования ОЭЗ.

Об эффективности работы администрации по управлению деятельностью ОЭЗ с 2006 года по I полугодие 2009 года свидетельствуют объемы привлеченных инвестиций и количество созданных рабочих мест в области (показатели указаны далее в отчете).

Правительством Калининградской области регулярно проводятся мероприятия по обеспечению инвестиционной привлекательности региона. Так, в проверяемом периоде Калининградская область провела международную выставку «Полэкспо», международный сельскохозяйственный форум «Калининградская область - регион инвестиций», российско-литовскую конференцию по торгово-экономическому сотрудничеству и т. д. В целях продвижения продукции на международный рынок резиденты ОЭЗ (ЗАО

«Содружество-Соя», ООО «АРВИ-НПК», ООО «Компания проектного финансирования») представляли свою продукцию на международных выставках.

Одной из основных функций администрации ОЭЗ является осуществление контроля соблюдения резидентами условий инвестиционных деклараций. За период с 2006 года по I полугодие 2009 года администрацией ОЭЗ совместно с территориальным управлением РосОЭЗ (далее - ТУ РосОЭЗ) проведено 104 проверки деятельности резидентов, а также 6 проверок совместно с межрайонной инспекцией ФНС России.

Анализ материалов по результатам указанных проверок показал, что у 9 резидентов ОЭЗ были выявлены нарушения в части соблюдения ими объемов и сроков инвестирования (ООО «Группа компаний «Атлантис», ООО «Балтийский консервный завод», ООО «Оптим», ООО «Компания проектного финансирования», ОАО «Молоко» и другие), что предполагало их исключение из единого реестра резидентов ОЭЗ в судебном порядке. Согласно определениям Арбитражного суда Калининградской области в суде рассматривались дела 6 компаний, с 5 из которых были заключены мировые соглашения.

По информации ТУ РосОЭЗ, в ходе проверок деятельности резидентов ОЭЗ были также выявлены нарушения статьи 78 Земельного кодекса Российской Федерации, когда отдельные компании - резиденты ОЭЗ (ООО «Оптим») осуществляют реализацию проектов либо на участках земли, предоставленных им на иные цели, либо на участках земли сельскохозяйственного назначения (ООО «Атлантис»). Договор аренды земли, представленный ООО «Роскон», был просрочен (нарушение устранено в период проведения проверки).

Отчетность администрации ОЭЗ о результатах ее функционирования

В соответствии с пунктом 8 статьи 3 Федерального закона № 16 на администрацию ОЭЗ возложена функция представления ежегодного отчета о результатах функционирования ОЭЗ. Порядок представления и форма отчета были утверждены приказом РосОЭЗ от 11 января 2007 года № 2. Администрацией ОЭЗ в 2006-2008 годах подготавливались и направлялись ежегодно в РосОЭЗ отчеты о результатах функционирования ОЭЗ.

Анализ указанных отчетов показал, что отчет за 2007 год не в полной мере соответствует утвержденной форме. Так, его материалы в части показателей экономического развития (ВРП, объем инвестиций в основной капитал и др.) не в полном объеме соответствовали данным минэкономики Калининградской области. В отчетах за 2006-2008 год отсутствовали данные по налоговым и таможенным освобождениям, предоставленным резидентам ОЭЗ. Кроме того, формой отчета не предусмотрено отдельное отражение в нем информации, касающейся участников переходного периода, которые как и резиденты ОЭЗ действуют в соответствии с Федеральным законом № 16, что не позволяет объективно оценить результаты функционирования ОЭЗ.

Экономические показатели деятельности резидентов ОЭЗ.

Соблюдение условий получения таможенных и налоговых льгот

По состоянию на 1 июля 2009 года в единый реестр резидентов ОЭЗ было включено 58 юридических лиц, на момент проведения проверки - 60 юридических лиц.

Штатная численность предприятий - резидентов ОЭЗ по состоянию на 1 июля 2009 года составила 5,5 человека. Необходимо отметить, что численность работающих на объектах, созданных резидентами ОЭЗ в рамках инвестиционных проектов и переданных в аренду, значительно превышает указанные данные. Например, численность персонала организаций, арендующих помещения культурно-делового комплекса, построенного ЗАО «Тута Строй», составляла 1300 человек, в то время как численность сотрудников самого резидента ОЭЗ - 19 человек.

Установлено, что численность сотрудников компаний, арендующих производственные, торговые и офисные площади, созданные резидентами ОЭЗ, по состоянию на 1 июля 2009 года составила 12,7 тыс. человек, или около 4 % от работающего населения области.

Объем выпуска товаров, выполнения работ и оказания услуг резидентами ОЭЗ за период с 2006 года по I полугодие 2009 года составил 39,2 млрд. рублей, участниками переходного периода - 464,8 млрд. рублей.

Инвестиции резидентов ОЭЗ в основной капитал с 2006 года по I полугодие 2009 года составили 36,1 млрд. рублей, или 25 % от общего объема инвестиций в основные фонды области.

В целом наибольшего развития в проверяемом периоде добились предприятия обрабатывающей отрасли. Среди резидентов Особой экономической зоны в данной отрасли необходимо отметить следующие: ООО «Балтийские автомобильные заводы» - промышленно-производственная зона с проектной мощностью до 65-70 тыс. автомобилей в год и 20 тыс. ед. мототехники в год. В течение 2006-2009 годов были осуществлены инвестиции в объеме более 1,5 млрд. рублей. Численность работников, занятых на предприятии на момент проверки, составила 2,2 тыс. человек. Только в I полугодии 2009 года выпущено продукции на сумму 1,8 млрд. рублей; ЗАО «Содружество-Соя» - терминальный комплекс по глубокой переработке маслосодержащих культур. За период с 2007 по 2008 год предприятие произвело продукции в объеме 502 тыс. т на сумму 8,2 млрд. рублей. Общий объем инвестиций составил 6,4 млрд. рублей, количество работников - около 700 человек. Объем инвестиций в строительство 18 объектов транспортной инфраструктуры, включая производственно-логистические комплексы, составил 7,74 млрд. рублей, или 22 % от общего объема инвестиций резидентов ОЭЗ.

Инвестиции, направленные на строительство культурно-деловых и гостиничных центров в количестве 8 единиц, в общем объеме составили 5,75 млрд. рублей, или 16 % от общего объема инвестиций резидентов ОЭЗ.

В проверяемом периоде объем иностранных инвестиций вырос с 81 млн. долл. США в 2006 году до 376 млн. долл. США в 2008 году, или в 4,6 раза, и составил 804 млн. долл. США. Ведущими странами-инвесторами являлись Кипр (21,1 % - доля в общем объеме иностранного капитала), США (20,4 %), Польша (19,2 %). Наибольшая доля иностранных инвестиций была направлена в обрабатывающие производства (63,2 процента).

Сравнительные показатели деятельности предприятий Калининградской области и участников ОЭЗ в 2006-2008 годах представлены в таблице:

(млн. руб.)

| Показатели | 2006 г. | | 2007 г. | | 2008 г. | |
|---|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|
| | резиденты ОЭЗ | предприятия области | резиденты ОЭЗ | предприятия области | резиденты ОЭЗ | предприятия области |
| Инвестиции в основной капитал | 4680,1 | 32595,6 | 13424,3 | 46191,6 | 12000,5 | 67040,8 |
| Выпуск товаров и услуг | 295,8 | 234715 | 6502,5 | 301206,0 | 20103,4 | 361663,0 |
| Обрабатывающие производства | 160,4 | 106265,3 | 173,4 | 164536,4 | 11789,2 | 195525,7 |
| Общий объем внешнеторгового оборота, млн. долл. США | 126,9 | 7742,9 | 239,3 | 8456,4 | 1123,8 | 10123,9 |
| Объем экспорта | 3,0 | 2479,9 | 9,1 | 597,8 | 30,9 | 698,6 |
| Объем импорта | 123,9 | 5263,0 | 230,2 | 7858,6 | 1092,9 | 9425,2 |
| Численность работающего населения, тыс. чел. | 1,1 | 355,7 | 2,7 | 350,2 | 4,7 | 339,3 |

Внешнеэкономическая деятельность

В проверяемом периоде внешнеторговый оборот Калининградской области характеризовался положительной динамикой. С 2006 по 2008 год его рост составил 23 %. Необходимо отметить значительный рост объема внешней торговли у резидентов ОЭЗ, который увеличился с 126,9 млн. долл. США в 2006 году до 1123,0 млн. долл. США в 2008 году. Однако показатели внешнеторгового оборота Калининградской области характеризуют ориентацию производства продукции на внутренний рынок России. Так, в проверяемом периоде объем экспорта товаров составил только 14 % от общего объе-

ма внешнеторгового оборота области. В 2008 году предприятия и организации области поддерживали внешнеэкономические связи со 150 государствами мира. Главными торговыми партнерами Калининградской области являлись Германия, Китай, Нидерланды, Латвия и Литва. В проверяемом периоде предприятия области экспортировали товары более чем в 90 стран. Среди резидентов ОЭЗ крупнейшим предприятием-экспортером является ЗАО «Содружество-Соя» (более 60 % от общего объема экспорта резидентов ОЭЗ). Резидентами ОЭЗ экспортируются также минеральные удобрения (ЗАО «АРВИ-НПК»), мебельная продукция (ООО «Оптим»), оборудование для нефтегазовой отрасли (ООО «Системы Нефть и Газ Балтия»). Уникальным экспортным товаром Калининградской области является янтарь-сырец, вывозимый в 6 стран: Литву, Польшу, Украину, Гонконг, Грецию, Таиланд. Его экспорт в Литву вырос в 2008 году на 70 процентов.

В ориентированной на импорт внешней торговле Калининградской области 84 % стоимостного объема импорта представлено товарами, ввезенными и помещенными под таможенный режим СТЗ, в том числе объем импорта товаров, осуществленного резидентами ОЭЗ за проверяемый период, составил 2096,5 млн. долл. США, или 8,5 % от общего объема импорта области (24858,8 млн. долл. США). В 2008 году в товарной структуре импорта преобладал импорт оборудования, транспортных средств (5,43 млрд. долл. США), продовольственных товаров и сырья для их производства (1,9 млрд. долл. США).

Объем таможенных и налоговых льгот, предоставленных резидентам ОЭЗ Калининградской области

По данным Калининградской областной таможни, общая сумма таможенных освобождений за проверяемый период составила 193,1 млрд. рублей (с учетом НДС), в том числе резиденты ОЭЗ - 14,43 млрд. рублей, участники переходного периода - 178,67 млрд. рублей. Кроме того, объем льгот по налогу на имущество и налогу на прибыль организаций, предоставленных резидентам ОЭЗ за указанный период, составил 2795,05 млн. рублей, в том числе в части налога на прибыль организаций, перечисляемой в федеральный бюджет, - 654,05 млн. рублей, в части налогов на прибыль организаций и на имущество, перечисляемых в бюджет Калининградской области, - 2141 млн. рублей.

Всего за период с 2006 года по I полугодие 2009 года общая сумма таможенных и налоговых освобождений составила 195,9 млрд. рублей (таможенных освобождений - 193,1 млрд. рублей, налоговых освобождений, включая НДС, - 2,8 млрд. рублей).

Динамика изменения объемов предоставленных таможенных и налоговых льгот за период с 2006 года по I полугодие 2009 года представлена в таблице:

| | (млн. руб.) | |
|---------------------|-------------------------------|------------------------------|
| | Объем таможенных освобождений | Объем налоговых освобождений |
| 2006 г. | 42120,0 | 9,5 |
| 2007 г. | 58870,0 | 945,7 |
| 2008 г. | 63250,0 | 1274,3 |
| I полугодие 2009 г. | 28860,0 | 565,7 |
| Всего | 193100,0 | 2795,4 |

Эффективность действия налогового и таможенного режимов ОЭЗ в целях решения задач социально-экономического развития Калининградской области

Анализ данных минэкономики области показывает, что валовой региональный продукт (ВРП) области вырос с 103,1 млрд. рублей в 2006 году до 180,5 млрд. рублей в 2008 году, или на 75 %. В проверяемом периоде наибольшая доля в структуре ВРП области приходилась на оптовую и розничную торговлю, ремонт автотранспортных средств и обрабатывающие производства, добычу полезных ископаемых.

Анализ инвестиций в основной капитал в проверяемом периоде показал устойчивую тенденцию к росту (с 32,6 млрд. рублей в 2006 году до 67,0 млрд. рублей в 2008 году), в том числе инвестиций, направленных в основной капитал резидентов ОЭЗ, - с 4,7 млрд. рублей в 2006 году до 12,0 млрд. рублей в 2008 году.

Следует отметить, что рост показателей экономического развития области обусловлен не только применением особого правового режима ОЭЗ (в первую очередь участниками ОЭЗ переходного периода), но и реализацией федеральной целевой программы развития Калининградской области до 2015 года, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2001 года № 866, а также привлечением частных (включая иностранных) инвестиций.

При выборочной проверке документов, связанных с инвестиционной деятельностью резидентов ОЭЗ, установлено следующее.

ООО «Технобалт» (г. Калининград, ул. Камская, д. 62, ОГРН 1023902298342) было создано 25 ноября 2002 года. Одним из учредителей и генеральным директором данного общества является С. Р. Миклин (25,5 % в уставном капитале). Кроме того, С. Р. Миклин являлся одним из 6 учредителей Калининградской региональной общественной организации инвалидов «Преодоление», которая, в свою очередь, являлась учредителем ООО «Телебалт». В период с 28 июня 2006 года по 6 августа 2007 года С. Р. Миклин одновременно являлся директором указанных обществ. Вместе с тем ООО «Телебалт» до мая 2009 года являлось арендатором всего оборудования по производству телевизоров, принадлежащего ООО «Технобалт». Необходимо отметить, что ООО «Телебалт» использовало таможенные льготы при ввозе комплектующих изделий на основании Федерального закона № 13, а ООО «Технобалт» пользовалось налоговыми освобождениями на основании Федерального закона № 16. Объем льгот, предоставленных указанным обществам в период их аффилированности, составил 4,9 млрд. рублей (в том числе таможенные освобождения - 1,3 млрд. рублей, НДС - 3,6 млрд. рублей).

Особая экономическая зона в Магаданской области

Особая экономическая зона в Магаданской области была создана на основании Федерального закона от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» (далее - Федеральный закон № 104) в целях развития производительных сил, финансового и товарного рынков. Согласно указанному Закону участники ОЭЗ до 31 декабря 2006 года освобождаются от уплаты налогов в части, поступающей в федеральный бюджет (за исключением отчислений в Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации). В период с 1 января 2007 года по 31 декабря 2014 года участники ОЭЗ освобождаются от уплаты налога на прибыль, инвестируемую в развитие производства на территории области.

Кроме того, иностранные товары, приобретаемые участниками ОЭЗ для собственных производственных нужд и используемые на территории Магаданской области, при вывозе с территории ОЭЗ на остальную территорию Магаданской области освобождаются от таможенных пошлин. Товары, произведенные участниками ОЭЗ или подвергнутые достаточной переработке в соответствии с установленными критериями и порядком, при вывозе на другую часть таможенной территории Российской Федерации или за пределы территории Российской Федерации также освобождаются от таможенных пошлин. ОЭЗ в Магаданской области - это территория площадью 5,57 тыс. кв. км, расположенная в административных границах г. Магадана, определенных законодательством Магаданской области, и на которой устанавливается особый правовой режим хозяйственной деятельности.

Нормативно-правовое обеспечение функционирования ОЭЗ

Правовое регулирование хозяйственной деятельности на территории ОЭЗ осуществляется в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и Магаданской области. Во исполнение Федерального закона № 104 был издан закон Магаданской области от 29 июня 1999 года № 75-ОЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области», которым были установлены организационные, правовые и экономические основы регулирования хозяйственной деятельности на территории ОЭЗ.

Дальнейшее развитие нормативно-правового обеспечения функционирования ОЭЗ осуществлялось внесением изменений и дополнений в налоговое и таможенное законодательство, изданием нормативных правовых актов, устанавливающих, определяющих либо регламентирующих порядок применения налоговых и таможенных льгот. Анализ указанных актов показал, что установленные ими ограничения не позволили участникам ОЭЗ в полной мере использовать налоговые льготы, предоставленные Федеральным законом № 104. Так, статьей 5 данного Закона участникам ОЭЗ были предоставлены льготы по уплате налогов (НДС, налог на прибыль, акциз на ввозимые нефтепродукты, налог на добычу полезных ископаемых) в части, поступающей в федеральный бюджет (за исключением отчислений в Пенсионный фонд Российской Федерации и Фонд социального страхования Российской Федерации). Настоящее положение действовало до 31 декабря 2006 года. Однако с выходом постановления Правительства Российской Федерации от 31 августа 2000 года № 646, которым были определены следующие условия осуществления участниками ОЭЗ финансово-хозяйственных операций на территории ОЭЗ и в пределах Магаданской области: операции осуществляются с хозяйствующими субъектами, зарегистрированными на территории области, при продаже им товаров в розничной торговле, выполнении для них работ и оказании услуг; объекты операций (в том числе полезные ископаемые, а также прочее имущество, работы и услуги) находятся на территории Магаданской области. В результате значительная часть системообразующих предприятий (предприятия золотодобывающей и рыбной отраслей, аэропорт «Магадан», морской торговый порт) утратили право на указанные льготы и отказались от участия в ОЭЗ.

Введенной в 2002 году в действие главой 25 Налогового кодекса Российской Федерации не были предусмотрены льготы для участников ОЭЗ в Магаданской области, в связи с чем письмом МНС России в адрес УМНС России по Магаданской области было установлено не предоставлять налоговые льготы участникам ОЭЗ.

С 2007 года Федеральным законом № 104 определено предоставление льгот только по налогу на прибыль при условии инвестирования средств в размере представленных льгот в развитие производства и социальной сферы на территории Магаданской области. Однако перечень документов, необходимых для обоснования данных инвестиций, до сих пор ФНС России не утвержден.

В результате указанных несоответствий Управлением ФНС России по Магаданской области участникам ОЭЗ льготы предоставляются в основном по решению суда. За период с 2004 по 2007 год участниками ОЭЗ подано 1683 заявления в Арбитражный суд Магаданской области о признании недействительными решений межрайонных инспекций ФНС России по Магаданской области о неправомерности применения участниками ОЭЗ льгот по уплате НДС, акциза и налога на прибыль организаций в части, зачисляемой в федеральный бюджет.

Все решения налоговых органов Арбитражным судом Магаданской области признаны недействительными. Жалобы, направленные налоговыми органами в Федеральный арбитражный суд Дальневосточного округа и в Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, оставлены без удовлетворения. Однако в период судебных разбирательств, которые длятся от 1 до 4 месяцев, за участниками ОЭЗ числятся задолженности по уплате налогов, что является основанием для непредоставления квот на добычу водных биологических ресурсов, непредоставления кредитов и отказа в участии в аукционах и торгах по размещению заказов для государственных и муниципальных нужд. Все это препятствует развитию предприятий и ставит их в неравные условия с предприятиями, не являющимися участниками ОЭЗ и не использующими льготы особого правового режима ОЭЗ.

В результате длительных судебных разбирательств, большая часть которых состоялась в 2004-2005 годах, а также многократных налоговых проверок 121 организация

(27,2 % от общего количества участников ОЭЗ на 31 декабря 2003 года) в указанный период отказалась от права на использование льгот.

В связи со вступлением в силу положения части 2 статьи 5 Федерального закона № 104 в части освобождения с 2007 года участников ОЭЗ только от уплаты налога на прибыль, инвестированной в развитие производства, количество участников ОЭЗ с 2007 по 2008 год сократилось еще на 120 организаций. Данное сокращение обусловлено тем, что до настоящего времени не определен порядок признания расходов участников ОЭЗ инвестициями. На 1 августа 2009 года в Магаданской области зарегистрировано 294 участника ОЭЗ.

Стоит отметить, что Государственной Думой и Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году был принят и одобрен Федеральный закон № 335958-4 «Об Особой экономической зоне в Магаданской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты», однако он был отклонен Президентом Российской Федерации (письмо от 12 апреля 2007 года № Пр-678). Кроме того, согласно поручению Президента Российской Федерации от 24 сентября 2008 года № Пр-1996 Магаданской областной Думой был подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Магаданской области», который, в свою очередь, был отклонен Правительством Российской Федерации (заключение Минэкономразвития России от 24 декабря 2008 года № 20395-ЭН/Д13).

Эффективность системы управления деятельностью ОЭЗ Магаданской области

В соответствии с Федеральным законом № 104 управление деятельностью ОЭЗ осуществляется государственным учреждением, созданным администрацией Магаданской области (администрация ОЭЗ). Наряду с регистрацией участников ОЭЗ, выдачей и аннулированием регистрационных свидетельств, контролем соблюдения участниками ОЭЗ установленного режима хозяйственной деятельности, администрация ОЭЗ организует и проводит мероприятия по обеспечению инвестиционной привлекательности области. В 2006-2008 годах Магаданская область была представлена на Санкт-Петербургском экономическом форуме, Дальневосточном международном экономическом форуме, Харбинской ярмарке (КНР), торгово-инвестиционной ярмарке стран Северо-Восточной Азии. Наиболее значимым внешнеэкономическим партнером Магаданской области является КНР. В связи с отсутствием прямого грузопотока между КНР и Магаданской областью большинство импортируемой продукции ввозится на территорию области уже растаможенной. Администрацией ОЭЗ проводится работа по организации прямого морского и воздушного сообщения с КНР, что позволило бы влиять на ценовую политику на территории Магаданской области. Помимо регулярного информирования областной Думы по вопросам функционирования ОЭЗ администрация ОЭЗ участвует в подготовке предложений по внесению изменений в действующее законодательство в части функционирования ОЭЗ, занимается поиском инвесторов, в том числе иностранных. В 2006-2008 годах Магаданскую область посетили делегации предпринимателей Индии, Республики Корея, США, Латвии, Китая, Японии.

Администрацией ОЭЗ организовано взаимодействие с областными таможенными и налоговыми органами, которые в рамках своей компетенции осуществляют контроль и учет операций с товарами, осуществляемых участниками ОЭЗ.

В проверяемом периоде Магаданской таможней было проведено 19 проверок использования предприятиями режима свободной таможенной зоны, по результатам которых доначислены таможенные платежи на сумму 43,1 млн. рублей, взысканы таможенные штрафы в размере 29,1 млн. рублей, а также возбуждены 13 уголовных дел.

По результатам 38 налоговых проверок участников ОЭЗ, проведенных в проверяемом периоде УФНС России по Магаданской области, доначислены налоги в федеральный бюджет в объеме 247,8 млн. рублей.

Социально-экономические показатели эффективности деятельности участников ОЭЗ

В ходе анализа экономических показателей установлено, несмотря на то, что участниками ОЭЗ Магаданской области являются только 4 % предприятий, а численность их работников составляет всего 16 % от работающего населения области, за 2006-2008 годы объем продукции собственного производства участников ОЭЗ составил 41,7 млрд. рублей, или 60,6 % от общего объема по области (68,8 млрд. рублей).

Сравнительные показатели деятельности предприятий Магаданской области и участников ОЭЗ в 2006-2008 годах представлены в следующей таблице:

| Показатели | 2006 г. | | 2007 г. | | 2008 г. | |
|--|---------------|---------------------|---------------|---------------------|---------------|---------------------|
| | участники ОЭЗ | предприятия области | участники ОЭЗ | предприятия области | участники ОЭЗ | предприятия области |
| Объем произведенных товаров, выполненных работ и услуг | 12637,2 | 22295,6 | 12515,4 | 22028,6 | 16594,9 | 24521,5 |
| Добыча полезных ископаемых | 7451,5 | 14201,3 | 7569,6 | 13574,5 | 10660,6 | 14848,2 |
| Обрабатывающие производства | 1105,4 | 2395,0 | 862,1 | 2389,7 | 1055,8 | 2823,1 |
| Производство и распределение электроэнергии и воды | 4080,3 | 5699,4 | 4083,7 | 6064,3 | 4878,5 | 6850,2 |
| Улов рыбы, т | 42,9 | 98,7 | 46,7 | 106,8 | 53,8 | 92,8 |
| Строительные работы | 1837,2 | 2537,0 | 1417,8 | 3379,5 | 2791,3 | 5288,1 |
| Грузооборот транспорта, млн. т-км | 443,8 | 542,4 | 56,9 | 329,4 | 42,5 | 1 203,9 |
| Оборот розничной торговли | 1483,6 | 8123,2 | 723,6 | 9593,9 | 243,3 | 11217,1 |
| Объем платных услуг | 381,7 | 5100,0 | 409,1 | 5820,0 | 1552,1 | 7204,0 |
| Среднесписочная численность работающих, тыс. чел. | 13,7 | 77,8 | 8,2 | 74,8 | 11,4 | 73,6 |

За проверяемый период валовой региональный продукт области вырос на 10477,0 млн. рублей: с 31203,2 млн. рублей в 2006 году до 41680,2 млн. рублей в 2008 году.

Анализ инвестиций в основной капитал, осуществленных участниками ОЭЗ в проверяемом периоде, показывает, что темпы роста их общего объема отставали от темпов роста инвестиций области. Так, если в 2006 году объем инвестиций участников ОЭЗ (2869,5 млн. рублей) составлял 40 % от объема инвестиций Магаданской области, то в 2008 году инвестиции участников ОЭЗ (3661,6 млн. рублей) составляли уже 31 % от объема инвестиций области. Со вступлением в 2007 году в силу положения Федерального закона № 104 о предоставлении участникам ОЭЗ только льгот по налогу на прибыль, инвестируемую в развитие производства, объем инвестиций за счет собственных средств участников ОЭЗ сократился со 163 млн. рублей в 2007 году до 41,2 млн. рублей в 2008 году. Объем иностранных инвестиций, перечисленных участникам ОЭЗ их зарубежными партнерами в 2006-2008 годах, составил 20,6 млн. долл. США. Все инвестиции поступили из Китая и были направлены на предприятия, осуществляющие добычу полезных ископаемых.

Структура отраслевой принадлежности участников ОЭЗ показывает, что в 2006-2008 годах их наибольшее количество было сосредоточено в сфере торговли. Большую часть зарегистрированных участников ОЭЗ представляют субъекты малого предпринимательства (в 2008 году - 78 % участников ОЭЗ). По данным администрации ОЭЗ, доля убыточных предприятий - участников ОЭЗ при постоянном уменьшении их количества составляла: в 2006 году - 24 %; в 2007 году - 27 %; в 2008 году - 24 %. Убыточный результат имели в основном предприятия сельского и лесного хозяйства, рыболовства, горнодобывающей промышленности, торговли и сферы услуг.

Налоговые и таможенные освобождения

За период функционирования ОЭЗ с 1999 года по июль 2009 года участникам ОЭЗ были предоставлены освобождения на общую сумму 12641,7 млн. рублей, в том числе:

от уплаты налогов на сумму 6077,2 млн. рублей и от уплаты таможенных платежей - 6564,4 млн. рублей. За период проверки (с 2006 года по I полугодие 2009 года) предоставлены освобождения от уплаты налогов в размере 897 млн. рублей и от уплаты таможенных платежей - 2,9 млрд. рублей.

Динамика изменения объемов предоставленных таможенных и налоговых льгот участникам ОЭЗ в Магаданской области за период с 2006 года по I полугодие 2009 года представлена в таблице:

| (млн. руб.) | | |
|---------------------|-------------------------------|------------------------------|
| | Объем таможенных освобождений | Объем налоговых освобождений |
| 2006 г. | 875,8 | 847,0 |
| 2007 г. | 868,1 | 39,3 |
| 2008 г. | 1165,4 | 10,6 |
| I полугодие 2009 г. | 641,9 | 0,1 |
| Итого | 2909,4 | 897,0 |

По состоянию на 1 января 2009 года внешнеэкономическую деятельность в режиме свободной таможенной зоны осуществляли 93 участника ОЭЗ (44 % всех участников). Основную часть составляют предприятия торговли, доля которых в 2006-2008 годах составляла в среднем 80 % от общего количества участников ВЭД.

С 2006 года по I полугодие 2009 года общий объем импорта товаров участниками ОЭЗ составил 3809,7 млн. рублей, объем экспорта участниками ОЭЗ - 377,2 млн. рублей.

Эффективность действия налогового и таможенного режимов ОЭЗ в целях решения задач социально-экономического развития области

Анализ эффективности действия налогового и таможенного режимов ОЭЗ в целях решения задач социально-экономического развития Магаданской области показал, что цели создания ОЭЗ, определенные Федеральным законом № 104, не достигнуты. В период функционирования ОЭЗ значительного развития производительных сил, финансового и товарного рынков не произошло. Общий финансовый результат предприятий - участников ОЭЗ и области в целом находится в прямой зависимости от деятельности горнодобывающих предприятий и предприятий энергетического комплекса, доля которых в общей прибыли участников ОЭЗ составила 80 процентов.

В 2006 году итоговый финансовый результат участников ОЭЗ составил 1690,3 млн. рублей. В 2007 году итоговый финансовый результат участников ОЭЗ оказался отрицательным (201,2 млн. рублей убытка), что связано с истощением минерально-сырьевой базы на разработанных месторождениях и расходами горнодобывающих предприятий на геологоразведочные работы. Так, в 2007 году остановлена добыча рудного золота на крупнейших месторождениях «Кубака» и «Биркачан». В итоге убыток горнодобывающих предприятий области в 2007 году составил 393 млн. рублей.

Итоговая прибыль участников ОЭЗ в 2008 году сложилась в размере 2632,3 млн. рублей, что связано в основном с началом работ по добыче на месторождениях «Лунная», «Дукат» и «Арелах» ЗАО «Серебро Магадана». Действие особого правового режима ОЭЗ также не оказало существенного влияния на рост социальных показателей области.

Так, за период с 1999 года по I полугодие 2009 года население области сократилось на 67,3 тыс. человек, или на 29 %, и составило 162,6 тыс. человек, в то время как численность населения в других регионах России за указанный период сократилась в среднем на 4 %. Одной из основных причин значительного сокращения населения области является миграция трудоспособного населения.

Номинальная средняя заработная плата занятых на предприятиях - участниках ОЭЗ в 2008 году составила 32596,2 рубля. Размер реальной заработной платы, рассчитанной исходя из начисленной заработной платы и индекса потребительских цен, сложился в объеме 106,2 % к уровню 2007 года, в то время как рост цен на продовольственные товары за 2008 год составил 19,5 процента.

Следует отметить, что значительная часть социальных мероприятий Магаданской области реализуется за счет средств внебюджетного фонда социально-экономического развития области (далее - Фонд), созданного в соответствии с законом Магаданской области от 8 апреля 2000 года № 118-ОЗ «О внебюджетном фонде социально-экономического развития Магаданской области в условиях деятельности Особой экономической зоны».

Согласно указанному закону основным источником формирования Фонда являются сборы, взимаемые с участников ОЭЗ в размере 50 % от налоговых освобождений, а также часть таможенных освобождений (15 % - при ввозе продовольственных товаров за исключением мясной продукции, 5 % - при ввозе мясной продукции, 40 % - при ввозе транспортных средств, 25 % - при ввозе всех остальных товаров). Бюджет Фонда на очередной финансовый год утверждается соответствующим законом Магаданской области.

Доходная часть бюджета Фонда за проверяемый период составила: в 2006 году - 916,1 млн. рублей, в 2007 году - 444,2 млн. рублей, в 2008 году - 447,4 млн. рублей.

В проверяемый период основной объем средств Фонда был направлен на решение следующих социальных вопросов:

- строительство, реконструкция и капитальный ремонт котельных и тепловых сетей, проведение первоочередных работ по подготовке теплоэнергетических объектов к осенне-зимнему периоду 2007-2008 годов - 27,12 % от общего объема освоенных средств Фонда;

- погашение задолженности муниципальных образований области за отпущенную тепловую и электрическую энергию - 8,0 % от общего объема освоенных средств Фонда;

- строительство жилых домов в районах области в рамках софинансирования мероприятий, предусмотренных федеральной целевой программой «Жилище» на 2002-2010 годы - 5,63 % от общего объема освоенных средств Фонда;

- строительство, реконструкция и капитальный ремонт медицинских учреждений области - 3,07 % от общего объема освоенных средств Фонда.

Контроль целевого использования указанных средств осуществлялся правительством Магаданской области.

Использование средств Фонда позволило в проверяемом периоде решить ряд неотложных задач социального характера в Магаданской области.

Выводы

1. Функционирование ОЭЗ в Калининградской области оказало положительное влияние на развитие экономики региона, в то время как в Магаданской области позволило стабилизировать социально-экономическую ситуацию.

2. Валовой региональный продукт Калининградской области за проверяемый период вырос на 77,4 млрд. рублей, в Магаданской области - на 10,5 млрд. рублей.

3. В структуре ВРП Калининградской области наибольшие доли приходились на обрабатывающие производства, ремонт автотранспортных средств и торговлю, в Магаданской области - на горнодобывающую отрасль и торговлю.

4. Объем выпуска товаров и предоставления услуг 58 резидентами ОЭЗ в Калининградской области в проверяемом периоде составил 39,2 млрд. рублей, или 3,9 % от общего объема области; 210 участниками ОЭЗ в Магаданской области - 41,7 млрд. рублей, или 60,6 % общего объема. С окончанием реализации в Калининградской области после 2009 года большей части инвестиционных проектов данный показатель прогнозируется к значительному увеличению.

5. Сумма инвестиций, направленных предприятиями и организациями Калининградской области в проверяемом периоде в основные фонды, составила 149,7 млрд. рублей (в том числе резидентами ОЭЗ - 36 млрд. рублей); в Магаданской области - 32,3 млрд. рублей (в том числе участниками ОЭЗ - 9,6 млрд. рублей).

6. Сумма таможенных и налоговых освобождений, предоставленных в проверяемом периоде резидентам ОЭЗ в Калининградской области, составила 195,9 млрд. рублей (в том числе таможенных - 193,1 млрд. рублей, налоговых - 2,8 млрд. рублей), участникам ОЭЗ в Магаданской области - 3,8 млрд. рублей (в том числе таможенных - 2,9 млрд. рублей, налоговых - 0,9 млрд. рублей).

7. Принятие отдельных нормативных правовых актов обусловило сокращение выпуска продукции обрабатывающей и мебельной отраслей промышленности Калининградской области.

8. Цели создания ОЭЗ в Магаданской области не достигнуты. Невысокая эффективность функционирования ОЭЗ в области обусловлена географическим положением региона, его слабой инвестиционной привлекательностью и в значительной степени ограничениями в предоставлении налоговых льгот, введенными подзаконными актами Федеральной налоговой службы.

9. ООО «Телебалт» и ООО «Технобалт», г. Калининград, являясь в 2006-2007 годах зависимыми от одного аффилированного физического лица - генерального директора указанных обществ, пользовались таможенными льготами на основании Федерального закона № 13 (ООО «Телебалт») и налоговыми льготами на основании Федерального закона № 16 (ООО «Технобалт»), в результате чего был нанесен ущерб федеральному бюджету в сумме, равной объему предоставленных таможенных освобождений (1,3 млрд. рублей).

Предложения

1. Направить представление в правительство Калининградской области.
2. Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.
3. Направить информационное письмо в Администрацию Президента Российской Федерации.
4. Направить обращение в Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации.
5. Направить отчет о результатах контрольного мероприятия в Совет Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

В. С. КОСОУРОВ