

*Из решения Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 21 сентября 2018 года № 45К (1266) «О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании в 2017 году особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»:*

*Утвердить отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия.*

*Направить информационное письмо Председателю Правительства Российской Федерации.*

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

## **ОТЧЕТ**

### **о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании в 2017 году особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»**

**Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия:**  
пункт 3.7.0.18 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2018 год.

#### **Предмет экспертно-аналитического мероприятия**

Средства федерального бюджета, 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» (далее - Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ).

Деятельность Министерства экономического развития Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и юридических лиц по вопросам создания и функционирования особых экономических зон в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ.

#### **Цели экспертно-аналитического мероприятия**

1. Оценить полноту и своевременность принимаемых органами государственной власти мер в целях повышения эффективности использова-

ния бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании особых экономических зон;

2. Оценить эффективность функционирования особых экономических зон в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ.

### **Объекты экспертно-аналитического мероприятия**

Министерство экономического развития Российской Федерации (г. Москва);

акционерное общество «Особые экономические зоны» (г. Москва);

открытое акционерное общество «Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Липецк» (Липецкая область, с. Казинка);

акционерное общество «Особая экономическая зона технико-внедренческого типа «Томск» (Томская область, г. Томск);

акционерное общество «Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Алабуга» (Республика Татарстан, г. Елабуга);

акционерное общество «Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Калуга» (Калужская область, г. Калуга);

акционерное общество «Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Тольятти» (Самарская область, г. Тольятти);

открытое акционерное общество «Особая экономическая зона «Титановая долина» (Свердловская область, г. Екатеринбург);

акционерное общество «Владивосток Индастриал Сервис» (Приморский край, г. Владивосток);

публичное акционерное общество «Особая экономическая зона «Лотос» (Астраханская область, г. Астрахань);

акционерное общество «Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Моглино» (Псковская область, г. Псков);

акционерное общество «Портовая особая экономическая зона «Ульяновск» (Ульяновская область, г. Ульяновск);

акционерное общество «Особая экономическая зона «Иннополис» (Республика Татарстан, г. Иннополис);

акционерное общество «Курорты Северного Кавказа» (Ставропольский край, г. Пятигорск);

акционерное общество «Особая экономическая зона технико-внедренческого типа «Дубна» (Московская область, г. Дубна);

открытое акционерное общество «Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа «Бирюзовая Катунь» (Алтайский край, с. Алтайское);

акционерное общество «Особая экономическая зона «Иркутск» (Иркутская область, г. Иркутск);

акционерное общество «Особая экономическая зона «Зеленоград» (г. Москва);

органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых в соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации созданы особые экономические зоны.

**Исследуемый период:** 2017 год.

**Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия:** с августа 2017 года по сентябрь 2018 года.

### **Основные сокращения, используемые в отчете**

Особая экономическая зона (или ОЭЗ);

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

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

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

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);

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

резидент особой экономической зоны (далее - резидент);

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);

экспертный совет по промышленно-производственным, технико-внедренческим, туристско-рекреационным или портовым особым экономическим зонам (далее - экспертный совет);

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

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

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

особая экономическая зона портового типа (или ПОЭЗ, портовая ОЭЗ).

В ходе настоящего экспертно-аналитического мероприятия рассмотрены особые экономические зоны, созданные в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ.

В ходе данного экспертно-аналитического мероприятия были использованы материалы 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 соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ, в 2016-2017 годах и истекшем периоде 2018 года».

### **Результаты экспертно-аналитического мероприятия**

#### **1. Оценка полноты и своевременности принимаемых органами государственной власти мер в целях повышения эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании ОЭЗ**

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ ОЭЗ создаются в целях развития обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции.

В период 2005-2017 годов в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ созданы 36 особых экономических зон на территориях 31 субъекта Российской Федерации. С 2010 по 2017 год досрочно прекращена деятельность 11 ОЭЗ.

По состоянию на 1 сентября 2018 года на территориях 22 субъектов Российской Федерации существовали 25 ОЭЗ, из них: 9 - промышленно-производственного типа, 6 - технико-внедренческого типа, 9 - туристско-рекреационного типа и 1 - портового типа.

Каждая ОЭЗ наделена специальным юридическим статусом, который дает резидентам ОЭЗ ряд налоговых льгот и таможенных преференций, а также гарантирует доступ к инженерной, транспортной и деловой инфраструктурам (льготы по налогу на прибыль, налогу на имущество, земельному налогу, пониженные тарифы страховых взносов, применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны, льготные ставки арендной платы за пользование объектами недвижимости).

Решение о создании ОЭЗ принимается Правительством Российской Федерации исходя из критериев, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 года № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны», на основании заявок высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований.

С 2005 по 2009 год функции по управлению ОЭЗ осуществляло Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами. Указом Президента Российской Федерации от 5 октября 2009 года № 1107 «Вопросы Министерства экономического развития Российской Федерации» Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами упразднено и его функции переданы Минэкономразвития России.

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» в целях реализации соглашений о создании ОЭЗ и обеспечения условий для создания объектов инфраструктуры, а также управления ими создана управляющая компания открытое акционерное общество «Особые экономические зоны»<sup>1</sup> (далее - АО «ОЭЗ») путем преобразования из федерального государственного предприятия «Внешнеэкономическое объединение «Внешстройимпорт».

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 августа 2009 года № 641 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера акционерного общества «Особые экономические зоны» права акционера АО «ОЭЗ» осуществляет Минэкономразвития России.

---

<sup>1</sup> В соответствии с частью 2 статьи 7 и частью 4 статьи 8 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ по решению руководителя уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти отдельные полномочия по управлению особыми экономическими зонами могут быть переданы на основании соглашений управляющей компании или органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На момент преобразования федерального государственного предприятия «Внешнеэкономическое объединение «Внешстройимпорт» в АО «ОЭЗ» (2006 год) уставный капитал АО «ОЭЗ» составлял 85,7 млн. рублей. Уставный капитал АО «ОЭЗ» увеличивался за счет средств, выделенных из федерального бюджета в виде взносов Российской Федерации в уставный капитал АО «ОЭЗ» в соответствии с федеральными законами о федеральном бюджете на соответствующие годы. По состоянию на 1 июля 2018 года уставный капитал АО «ОЭЗ» составлял 131069,5 млн. рублей.

Начиная с 2006 года, под управлением АО «ОЭЗ» находились 16 ОЭЗ в различные периоды времени. В последующем функции по управлению ОЭЗ переданы иным управляющим компаниям.

По состоянию на 1 июля 2018 года под управлением дочерних обществ АО «ОЭЗ» находились 8 ОЭЗ, под управлением юридических лиц, не являющихся дочерними обществами по отношению к АО «ОЭЗ», - 17 ОЭЗ (в том числе 5 ОЭЗ под управлением акционерного общества «Курорты Северного Кавказа»).

Перечень постановлений Правительства Российской Федерации о создании и прекращении деятельности ОЭЗ, соглашений о создании и управлении ОЭЗ, краткие наименования ОЭЗ и их управляющих компаний представлены в приложении к отчету (приложения в Бюллетене не публикуются).

В период 2006-2018 годов включительно (по состоянию на 1 июля 2018 года) на финансирование создания и развития ОЭЗ, а также на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ из федерального бюджета предоставлено 131372,0 млн. рублей, в том числе: в виде взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» - 130983,8 млн. рублей и в виде субсидий управляющим компаниям на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ - 388,2 млн. рублей.

Детальная информация об объемах средств, направленных из федерального бюджета на финансирование ОЭЗ, в соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета представлена в приложении к отчету.

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации по итогам встречи с активом Общероссийского общественного движения «Народный фронт «За Россию» по реализации проекта «За честные закупки - борьба с коррупцией» 27 ноября 2015 года (пункт 2 Пр-2578 от 10 декабря 2015 года) Счетной палатой Российской Федерации проведено контрольное мероприятие «Проверка деятельности акционерного общества

«Особые экономические зоны» и юридических лиц, созданных для управления ОЭЗ 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».

Отчет о результатах контрольного мероприятия утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 25 марта 2016 года № 14К (1089)).

По результатам контрольного мероприятия установлено следующее:

- в результате неэффективных управленческих решений бюджетные средства, выделенные на цели создания отдельных ОЭЗ, значительно превышали реальные потребности, управляющие компании активно вели финансовую деятельность по размещению денежных средств на депозитах;

- неправомерное затягивание сроков строительства (с одновременным размещением денежных средств на депозитах) приводило к значительному его удорожанию;

- расходы управляющих компаний на разработку различных концепций, оплату консультационных и маркетинговых услуг по созданию и управлению ОЭЗ в ряде случаев не были обоснованы, так как часть разработанных документов не нашла своего применения, а оказанные услуги частично дублировали функции управляющих компаний;

- органы государственной власти субъектов Российской Федерации не выполняли взятые на себя обязательства по финансированию строительства инфраструктуры ОЭЗ;

- основными причинами, обусловившими несвоевременное освоение бюджетных средств, являлись нарушение сроков утверждения планов обустройства и перспективных планов развития ОЭЗ, а также несвоевременность утверждения Минэкономразвития России и субъектами Российской Федерации перечней планируемых к строительству объектов инфраструктуры.

По итогам указанного контрольного мероприятия Счетной палатой Российской Федерации направлено письмо Президенту Российской Федерации, в котором обозначена необходимость проведения анализа имеющихся проектов, направленных на развитие экономики с помощью зонирования территорий, с целью выявления неэффективных проектов и мобилизации финансовых ресурсов на наиболее перспективных направлениях, а также разработки стратегии развития ОЭЗ в Российской Федерации, определяющей конкретные цели и задачи государственного управления в данной области и направления их реализации.

Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству Российской Федерации от 27 мая 2016 года № Пр-1028, в соответствии с которым необходимо:

- разработать и утвердить единую стратегию создания и функционирования инструментов развития территорий;

- приостановить процесс создания новых ОЭЗ до разработки и внедрения на законодательном уровне единых подходов к их созданию и функционированию с учетом выявленных недостатков;

- обеспечить оптимизацию бюджетных инвестиций, направляемых на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ, с учетом доходов, полученных управляющими компаниями от размещения средств федерального бюджета в кредитных организациях;

- рассмотреть вопрос о прекращении деятельности неэффективно функционирующих ОЭЗ;

- совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при условии их согласия обеспечить передачу полномочий по управлению действующими ОЭЗ органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и разработать порядок компенсации затрат органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на создание инфраструктуры ОЭЗ, а также утвердить механизм передачи имущества АО «ОЭЗ» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Срок представления доклада о выполнении указанного поручения установлен 30 июня 2016 года, далее - один раз в полгода. Срок выполнения поручения не определен.

В 2016-2018 годах Правительством Российской Федерации даны 32 поручения федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и управляющим компаниям и приняты 8 нормативных правовых актов по вопросам функционирования ОЭЗ, в том числе по выполнению поручения Президента Российской Федерации.

В 2017 году Счетная палата Российской Федерации провела экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ эффективности функционирования особых экономических зон в 2016 году». Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия утвержден Коллегией Счетной палаты Российской Федерации (протокол от 24 марта 2017 года № 15К (1160)).

По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено, что принятых мер для выполнения поручения Президента Российской Фе-



дерации недостаточно. В связи с этим Счетной палатой Российской Федерации направлено информационное письмо Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаку от 4 апреля 2017 года № 01-963/08-01, в соответствии с которым Правительству Российской Федерации предложено поручить Минэкономразвития России:

- ускорить разработку единой стратегии создания и функционирования инструментов развития территорий;

- ускорить направление в Правительство Российской Федерации предложений по внесению изменений в нормативные правовые акты, направленных на установление критериев оценки эффективности функционирования ОЭЗ, включая установление показателей доходности, рентабельности, срока окупаемости;

- обеспечить планирование бюджетных инвестиций, направляемых на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ, в соответствии с требованиями бюджетного законодательства;

- ускорить направление в Правительство Российской Федерации проектов нормативных правовых актов по установлению порядка компенсации затрат органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на создание инфраструктуры ОЭЗ и передачи имущества АО «ОЭЗ» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;

- принять меры по усилению контроля за деятельностью управляющих компаний и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по выполнению принятых ими обязательств.

Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком (поручение от 31 июля 2017 года № ДК-П13-5012) утвержден План мероприятий («дорожная карта») по повышению эффективности функционирования особых экономических зон в Российской Федерации (далее - план мероприятий). В соответствии с планом мероприятий Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено:

- утвердить новые критерии создания ОЭЗ (срок - 10 мая 2017 года);

- утвердить порядок компенсации затрат органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на создание инфраструктуры ОЭЗ (срок - декабрь 2017 года);

- утвердить механизм передачи имущества АО «ОЭЗ» в собственность Российской Федерации и государственную собственность субъектов Российской Федерации (срок - август 2017 года);

- скорректировать перечень планируемых к строительству объектов инфраструктуры ОЭЗ с учетом фактического финансирования за отчетные годы (ежегодно - до 1 апреля);

- внести изменения в порядок оценки эффективности функционирования ОЭЗ (срок - декабрь 2017 года);

- утвердить план проверок исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации условий соглашений о передаче полномочий по управлению ОЭЗ (срок - ежегодно до 1 декабря);

- внести изменения в критерии оценки бизнес-планов экспертным советом по промышленно-производственным, технико-внедренческим, туристско-рекреационным или портовым ОЭЗ в части добавления уровня локализации и использования отечественного сырья и комплектующих в качестве нового критерия их оценки (срок - 1 ноября 2017 года);

- внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации (срок - декабрь 2017 года) в части:

сохранения налоговой ставки для резидентов технико-внедренческих и туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер, на уровне 0 %<sup>2</sup>;

сохранения ставки страховых взносов для резидентов технико-внедренческих и туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер, в размере 14 процентов<sup>3</sup>.

**1.1.** По состоянию на 1 сентября 2018 года предусмотренный поручением Президента Российской Федерации от 27 мая 2016 года № Пр-1028 документ стратегического планирования, определяющий единый механизм создания и функционирования инструментов развития территорий Российской Федерации, не утвержден.

Правительством Российской Федерации принимались решения о разработке различных стратегических документов, касающихся создания

---

<sup>2</sup> В соответствии с Федеральным законом от 30 ноября 2011 года № 365-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ставка 0 % действует до 1 января 2018 года.

<sup>3</sup> В соответствии с Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 243-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование» для организаций и индивидуальных предпринимателей, заключивших с органами управления особыми экономическими зонами соглашения об осуществлении технико-внедренческой деятельности и производящих выплаты физическим лицам, работающим в технико-внедренческой ОЭЗ или промышленно-производственной ОЭЗ, для организаций и индивидуальных предпринимателей, заключивших соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности и производящих выплаты физическим лицам, работающим в туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер, применяются пониженные тарифы страховых взносов с 2017 по 2019 год, для резидентов ППТ ОЭЗ и ТВТ ОЭЗ, осуществляющих деятельность в области информационных технологий, - по 2023 год.

и функционирования инструментов развития территорий, сроки которых неоднократно переносились.

Так, в рамках плана мероприятий еще в 2014 году предполагалось разработать стратегию развития (создания) особых экономических зон в Российской Федерации на период до 2020 года.

В 2016 году было принято решение о разработке единой стратегии создания и функционирования инструментов развития территорий.

На заседании Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации, состоявшемся 28 марта 2017 года, принято решение о включении единой стратегии создания и функционирования инструментов развития территорий в состав стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Планом реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 года № 1166-р (далее - план регионального развития), предусмотрено утверждение двух документов стратегического планирования развития территорий:

- стратегии пространственного развития (срок - март 2018 года);
- федерального закона, определяющего содержание и порядок применения единого механизма развития территорий (срок - май 2018 года).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 августа 2018 года № 1780-р утверждение указанных документов отложено до сентября-ноября 2018 года<sup>4</sup>.

Вместе с тем в 2014-2018 годах в отсутствие документов стратегического планирования, касающихся единого механизма создания и функционирования инструментов развития территорий, созданы 80 территорий опережающего социально-экономического развития и 6 особых экономических зон. Кроме того, утверждены более 40 нормативных правовых актов федерального и регионального уровней, касающихся деятельности и финансирования из федерального бюджета индустриальных, промышленных парков и технопарков, в том числе расположенных на территории особых экономических зон.

Состав и объем установленных на федеральном и региональном уровнях льгот и преференций, формы государственной поддержки требуют систематизации, так как в ряде случаев они дублируют друг друга, а их целесообразность вызывает сомнение.

---

<sup>4</sup> В соответствии с изменениями в план регионального развития сроки подготовки стратегии пространственного развития перенесены с марта на сентябрь 2018 года и проекта федерального закона, определяющего содержание и порядок применения единого механизма развития территорий, - с мая на ноябрь 2018 года.

Например, резидентам особых экономических зон предусмотрены льготы по налогу на прибыль, налогу на имущество, земельному налогу, пониженные тарифы страховых взносов, применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны, льготные ставки арендной платы за пользование объектами недвижимости.

Резидентам территорий опережающего социально-экономического развития, зон территориального развития, инновационных территориальных кластеров также предусмотрены льготы по налогу на прибыль, налогу на имущество, пониженные тарифы страховых взносов, применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны. Льготы по земельному налогу предусмотрены резидентам территорий опережающего социально-экономического развития, инновационных территориальных кластеров.

Финансирование создания объектов инфраструктуры ОЭЗ ППТ «Алабуга», созданной на территории Елабужского района Республики Татарстан, осуществлялось в 2005-2015 годах через Минэкономразвития России с помощью взносов Российской Федерации в уставный капитал АО «ОЭЗ» с последующим взносом в уставный капитал АО «ОЭЗ ППТ «Алабуга» на общую сумму 17078,0 млн. рублей. В соответствии с перечнем объектов инфраструктуры обязательства федерального бюджета на финансирование указанной ОЭЗ выполнены в полном объеме. Кроме того, резидентам ОЭЗ ППТ «Алабуга» предоставлено налоговых льгот и таможенных преференций на общую сумму 17824,7 млн. рублей. Резидентами ОЭЗ ППТ «Алабуга» уплачено налоговых и таможенных платежей на общую сумму 35054,0 млн. рублей. Указанная зона признана эффективной и самокупаемой в соответствии с проводимой ежегодно Минэкономразвития России оценкой эффективности функционирования ОЭЗ.

При этом ее финансирование продолжается через Минпромторг России. Так, в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2017 года № 539-р «Об утверждении перечня проектов по созданию, модернизации и (или) реконструкции объектов инфраструктуры промышленных парков и промышленных технопарков» на возмещение затрат на создание, модернизацию и реконструкцию объектов инфраструктуры промышленного парка «Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Алабуга», расположенного на той же территории, из федерального бюджета бюджету Республики Татарстан через Минпромторг России предполагается направить в 2018-2020 годах 3690,0 млн. рублей.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, необходимо провести на каждой территории Российской Федерации мониторинг предоставленной государственной поддержки на предмет ее эффективности, целесообразности и соответствия документам стратегического планирования Российской Федерации.

Отсутствие стратегических документов, касающихся создания и функционирования инструментов развития территорий, в том числе особых экономических зон в Российской Федерации, является причиной непроработанных управленческих решений, приводящих в ряде случаев к использованию бюджетных средств без достижения результата.

В период 2010-2017 годов досрочно прекращена деятельность 11 ОЭЗ:

- в 2010 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2010 года № 752 «О досрочном прекращении существования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории Краснодарского края» прекращена деятельность ОЭЗ ТРТ на территории городов Анапы, Геленджика, Сочи и Туапсинского муниципального района Краснодарского края;

- в 2012 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2012 года № 1330 «О досрочном прекращении существования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории Зеленоградского района Калининградской области» прекращена деятельность ОЭЗ ТРТ на территории Зеленоградского района Калининградской области;

- в 2016 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2016 года № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон» прекращена деятельность 8 ОЭЗ, из них:

6 - туристско-рекреационного типа (на территориях муниципальных образований «Майминский район» и «Чемальский район» Республики Алтай; острова Русский Владивостокского городского округа Приморского края; городов Ессентуки, Железноводск, Кисловодск, Лермонтов, Пятигорск, Минераловодского муниципального района и Предгорного муниципального района Ставропольского края; Апшеронского района Краснодарского края; Майкопского района Республики Адыгея; Алагирского и Ирафского районов Республики Северная Осетия - Алания);

2 - портового типа (на территориях Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края; муниципальных образований Кольский район и город Мурманск Мурманской области);

- в 2017 году в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 6 декабря 2017 года № 1477 «О досрочном прекращении существования особой экономической зоны промышленно-производственного типа на территории г. Владивостока» прекращена деятельность ОЭЗ промышленно-производственного типа на территории г. Владивостока.

На финансирование ликвидированных в 2016-2017 годах ОЭЗ за счет средств федерального бюджета направлено 4684,6 млн. рублей, из них: на ОЭЗ в Республике Алтай было направлено 2809,4 млн. рублей, «Советская Гавань» - 183,7 млн. рублей, в Краснодарском крае - 14,4 млн. рублей, в Ставропольском крае - 81,2 млн. рублей, в Республике Адыгея - 493,0 млн. рублей, в Республике Северная Осетия - Алания - 246,6 млн. рублей, г. Владивосток - 835,7 млн. рублей, остров Русский - 20,6 млн. рублей.

В связи с непроработанными управленческими решениями о создании ОЭЗ, которые впоследствии практически не функционировали, средства в размере 4684,6 млн. рублей использованы без достижения требуемого результата.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2016 года № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон» Минэкономразвития России с участием уполномоченных органов государственной власти субъектов Российской Федерации поручено обеспечить в установленном порядке безвозмездную передачу в государственную собственность Республики Алтай, Хабаровского края, Приморского края, Республики Северная Осетия - Алания, Республики Адыгея и Краснодарского края по принадлежности имущества, созданного (приобретенного) за счет средств федерального бюджета, с сохранением его целевого назначения.

По состоянию на 1 июля 2018 года передача указанного имущества завершена не полностью.

Так, по туристско-рекреационной особой экономической зоне, созданной на территории Республики Северная Осетия - Алания, срок передачи имущества перенесен приказом АО «Курорты Северного Кавказа» с апреля 2017 года до сентября 2018 года. На финансирование указанной ОЭЗ направлено 246,6 млн. рублей.

Результаты базовых инжинирингов, экологически ориентированные планы управления ОЭЗ ТРТ на территории Республики Адыгея и Краснодарского края, концепция развития ОЭЗ ТРТ «Остров Русский» общей ориентировочной стоимостью 509,1 млн. рублей остались не востребова-

ми. По мнению органов исполнительной власти указанных субъектов Российской Федерации, их передача не целесообразна.

Документация по проекту планировки территории ОЭЗ ТРТ на территории Ставропольского края на сумму 55,0 млн. рублей потеряла свою актуальность еще в 2012 году в связи с включением указанной ОЭЗ в состав туристического кластера<sup>5</sup>.

Мероприятия по созданию и развитию ОЭЗ рассредоточены по двум государственным программам, что создает риски ослабления контроля за эффективностью финансирования ОЭЗ.

В период 2006-2018 годов включительно на финансирование создания и развития ОЭЗ, а также на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ из федерального бюджета предоставлено 131372,0 млн. рублей, в том числе: в виде вноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» - 130983,8 млн. рублей и в виде субсидий управляющим компаниям на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ - 388,2 млн. рублей.

Бюджетные ассигнования на взносы в уставный капитал АО «ОЭЗ» для участия в проекте создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе предусмотрены на 2016 год в размере 1000,0 млн. рублей, на 2017 год - 4226,5 млн. рублей не в рамках государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»), как это было до 2016 года, а в рамках государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» на период до 2025 года»). При этом главным распорядителем указанных бюджетных ассигнований является Минэкономразвития России, а ответственным исполнителем государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» - Минкавказ России.

Начиная с 2018 года, для участия в проекте создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе бюджетные ассигнования предусматриваются Минкавказу России через взнос в уставный

---

<sup>5</sup> В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2012 года № 1434 (утратило силу в 2016 году) 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.

капитал акционерного общества «Курорты Северного Кавказа»<sup>6</sup> (далее - АО «КСК») в сумме 4283,6 млн. рублей на 2018 год и 9000,0 млн. рублей на 2019-2020 годы.

С момента передачи акций АО «КСК» в собственность Российской Федерации (с ноября 2017 года) со стороны АО «ОЭЗ», Минэкономразвития России и Минкавказа России не осуществляется контроль за исполнением договоров об участии Российской Федерации в собственности субъекта бюджетных инвестиций, заключенных в рамках исполнения федерального бюджета за 2016 и 2017 годы, в связи с неурегулированностью вопроса передачи полномочий главного распорядителя бюджетных средств от Минэкономразвития России к Минкавказу России.

Так, между Минэкономразвития России, Росимуществом и АО «ОЭЗ» заключены договоры об участии Российской Федерации в собственности субъекта бюджетных инвестиций от 14 октября 2016 года № Д-42-АЦ/Д14 и от 27 марта 2017 года № Д-10-АЦ/Д14 на общую сумму 5226,5 млн. рублей<sup>7</sup>.

Минэкономразвития России направило в Минкавказ России проекты дополнительных соглашений к договорам бюджетных инвестиций, предусматривающие перемену сторон в обязательстве, а именно: передачу прав и обязанностей по договорам бюджетных инвестиций от Минэкономразвития России и АО «ОЭЗ» к Минкавказу России и АО «КСК». По состоянию на 1 августа 2018 года дополнительные соглашения к договорам бюджетных инвестиций, предусматривающие перемену сторон в обязательствах, не заключены.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, контроль за деятельностью АО «КСК» требует особого внимания.

Счетная палата Российской Федерации неоднократно отмечала, что в АО «КСК» имеются значительные объемы неиспользованных средств федерального бюджета по состоянию на 1 января 2018 года. По данным АО «КСК»

---

<sup>6</sup> В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2017 года № 2155-р на основании договора безвозмездной передачи акций акционерного общества «Курорты Северного Кавказа» от 9 ноября 2017 года № 01-08/172, заключенного между АО «ОЭЗ» и Российской Федерацией в лице Росимущества, АО «ОЭЗ» передало акции дочернего общества АО «КСК» в собственность Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 сентября 2017 года № 1190 «Об осуществлении от имени Российской Федерации прав акционера акционерного общества «Курорты Северного Кавказа» полномочиями по осуществлению от имени Российской Федерации прав акционера акционерного общества «Курорты Северного Кавказа» в отношении акций, находящихся в федеральной собственности, наделен Минкавказ России.

<sup>7</sup> В соответствии с Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» и Федеральным законом от 19 декабря 2016 года № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».



(письмо АО «КСК» от 12 января 2018 года № 60-18-0036), их объем составил 8056,1 млн. рублей (по состоянию на 1 июля 2018 года - 6772,9 млн. рублей, по состоянию на 1 января 2017 года - 6693,8 млн. рублей).

Кроме того, АО «КСК» в 2012 году были размещены денежные средства в открытом акционерном обществе «Национальный банк развития бизнеса» (далее - ОАО «НББ»). В апреле 2014 года у ОАО «НББ» была отозвана лицензия. На момент отзыва лицензии на счетах АО «КСК», открытых в ОАО «НББ», находилось 2,6 млрд. рублей. По состоянию на 1 января 2018 года указанная сумма АО «КСК» не возвращена.

Необходимо отметить, что на развитие туристического кластера, находящегося под управлением АО «КСК», за весь период реализации уже направлено 27130,4 млн. рублей. При этом по состоянию на 1 января 2018 года объем осуществленных инвестиций резидентами составил всего 1493,5 млн. рублей, объем налогов, уплаченных резидентами в бюджеты всех уровней, - 108,0 млн. рублей, количество созданных рабочих мест - 465. По состоянию на 1 января 2018 года перспективные планы развития утверждены только по 2 из 5 ОЭЗ туристического кластера.

Однако Правительством Российской Федерации ежегодно принимаются решения о выделении бюджетных ассигнований на взнос в уставный капитал АО «КСК».

**1.2.** Постановлением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2017 года № 552 «О внесении изменений в критерии создания особой экономической зоны» утверждены новые критерии создания особых экономических зон, которые включают доходность, рентабельность и срок окупаемости.

Указанные изменения были внесены в целях выполнения предложений Счетной палаты Российской Федерации по результатам контрольного и экспертно-аналитического мероприятий, проведенных в 2016-2017 годах.

Вопрос о создании новых ОЭЗ целесообразно рассматривать с учетом целей, задач и показателей, обозначенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

**1.3.** Президентом Российской Федерации в 2016 году было поручено обеспечить передачу полномочий по управлению действующими ОЭЗ органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, разработать порядок компенсации затрат органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на создание инфраструктуры ОЭЗ.

В рамках выполнения данного поручения в соответствии с протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Феде-

рации Д.Н. Козака от 27 апреля 2016 года № ДК-П13-99пр Минэкономразвития России поручено обеспечить в срок до 1 июля 2016 года заключение с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации соглашений о передаче им полномочий по управлению ОЭЗ сроком на 10 лет. Минэкономразвития России заключены соглашения о передаче органам исполнительной власти 17 субъектов Российской Федерации полномочий по управлению 20 ОЭЗ в сентябре 2016 года - июне 2017 года<sup>8</sup>.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 сентября 2017 года № 1112 «О некоторых вопросах управления особыми экономическими зонами на территории Северо-Кавказского федерального округа и внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 833» полномочия по управлению ОЭЗ туристического кластера переданы Минкавказу России.

При этом порядок компенсации затрат органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на создание инфраструктуры ОЭЗ не утвержден<sup>9</sup>.

По результатам совещания между Минэкономразвития России и Минфином России, состоявшегося 1 марта 2018 года, было решено включить положения по предоставлению государственной поддержки на возмещение затрат субъектов Российской Федерации на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ в проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 октября 2014 года № 1119 «Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание, модернизацию и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры индустриальных парков, промышленных технопарков и технопарков в сфере высоких технологий». По состоянию на 1 августа 2018 года указанные изменения не внесены.

По предварительным данным Минэкономразвития России, ежегодный объем средств федерального бюджета на компенсацию затрат органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на создание инфраструктуры ОЭЗ может составить около 7,0 млрд. рублей.

---

<sup>8</sup> Примерная форма соглашения о передаче полномочий по управлению особой экономической зоной органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации утверждена приказом Минэкономразвития России от 4 августа 2016 года № 502.

<sup>9</sup> В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 31 июля 2017 года № ДК-П13-5012 указанный порядок должен быть утвержден в декабре 2017 года.

**1.4.** Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству Российской Федерации от 27 мая 2016 года № Пр-1028, в соответствии с которым необходимо утвердить механизм передачи имущества АО «ОЭЗ» органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации<sup>10</sup>.

План мероприятий по безвозмездной передаче имущества АО «Особые экономические зоны», 100 процентов акций которого принадлежат Российской Федерации, в собственность Российской Федерации и собственность субъектов Российской Федерации утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2017 года № 2155-р.

Мероприятия по передаче имущества АО «ОЭЗ», в том числе акций дочерних обществ, в полном объеме должны быть завершены в I квартале 2020 года.

Анализ выполнения плана мероприятий по передаче имущества показал, что предусмотренные мероприятия характеризуются низкой степенью исполнения: из 32 ключевых событий, срок реализации которых наступил по состоянию на 1 июля 2018 года, менее половины (46,9 %) исполнены в установленный срок, 28,1 % - с нарушением срока, а 25 % - не исполнены.

Передача имущества АО «ОЭЗ» осуществляется с нарушением установленных сроков, объекты инфраструктуры передаются в собственность субъектов Российской Федерации в качестве незавершенных строительством объектов, что свидетельствует о ненадлежащем исполнении плана мероприятий по передаче имущества, предусматривающего завершение строительства указанных объектов.

В связи с передачей имущества в недостроенном состоянии остаются неурегулированными вопросы по завершению строительства объектов инфраструктуры. Для достройки объектов ОЭЗ только в Алтайском крае требуется ориентировочно 440,0 млн. рублей.

При этом порядок компенсации затрат органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на создание инфраструктуры ОЭЗ, предусмотренный пунктом 5 поручения от 27 мая 2016 года № Пр-1028, не утвержден.

Созданные объекты инфраструктуры ОЭЗ в ряде случаев не эксплуатируются, в основном по причине невозможности обеспечить необходимую нагрузку, соответствующую проектной мощности указанных объектов.

---

<sup>10</sup> В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 31 июля 2017 года № ДК-П13-5012 Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено утвердить механизм передачи имущества АО «ОЭЗ» в собственность Российской Федерации и государственную собственность субъектов Российской Федерации (срок - август 2017 года).

Доля загрузки объектов инфраструктуры всех ОЭЗ ориентировочно составляет 48 процентов.

В ряде случаев органы исполнительной власти отказываются принять в собственность объекты инфраструктуры ОЭЗ и проектную документацию, что свидетельствует о непроработанных управленческих решениях при создании объектов инфраструктуры ОЭЗ и требует дополнительного регулирования механизма реализации переданного имущества органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Детальный анализ выполнения плана мероприятий по передаче имущества отражен в отчете 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 соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ, в 2016-2017 годах и истекшем периоде 2018 года».

По состоянию на 1 июля 2018 года в различные периоды времени, начиная с 2006 года, АО «ОЭЗ» осуществлены взносы в уставный капитал 22 дочерних обществ на общую сумму 92011,7 млн. рублей.

По состоянию на 1 июля 2018 года в соответствии с планом мероприятий по передаче имущества в собственность субъектов Российской Федерации переданы акции 7 дочерних обществ (АО «ОЭЗ «Иннополис», АО «ОЭЗ ППТ «Алабуга», АО «ОЭЗ ППТ «Моглино», АО «ОЭЗ ППТ «Калуга», ПАО «ОЭЗ «Лотос», ОАО «ОЭЗ «Титановая долина», ОАО «ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь») на общую сумму 43629,8 млн. рублей, в собственность Российской Федерации переданы акции АО «КСК» на сумму 27130,4 млн. рублей.

Кроме того, в 2017-2018 годах ликвидированы 3 дочерних общества с долей АО «ОЭЗ» в их уставном капитале на общую сумму 134,2 млн. рублей (ОАО «Внешстройимпорт», АО «ОЭЗ «Алтай», АО «ПОЭЗ «Советская Гавань»).

По состоянию на 1 июля 2018 года в собственности АО «ОЭЗ» находятся акции 11 дочерних обществ, взносы в уставные капиталы которых составили 21117,3 млн. рублей. Размеры взносов и доли в уставных капиталах дочерних обществ представлены в приложении к отчету.

В связи с передачей полномочий по управлению ОЭЗ на региональный уровень и передачей акций управляющих компаний от акционерного общества «Особые экономические зоны» в собственность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждены новые со-

ставы советов директоров управляющих компаний, из которых исключены должностные лица Минэкономразвития России, что может повлиять на эффективность контроля за ранее выделенными средствами из федерального бюджета.

Так, в АО «ОЭЗ ППТ «Моглино», АО «ОЭЗ ППТ «Алабуга», АО «ОЭЗ «Иннополис», АО «ОЭЗ «Лотос» утверждены новые составы директоров, в составе которых отсутствуют должностные лица Минэкономразвития России<sup>11</sup>.

**1.5.** В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 31 июля 2017 года № ДК-П13-5012 Минэкономразвития России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации поручено скорректировать перечень планируемых к строительству объектов инфраструктуры ОЭЗ с учетом фактического финансирования за отчетные годы.

Корректировка планируемых к строительству объектов инфраструктуры ОЭЗ с учетом фактического финансирования за отчетные годы в 2018 году в установленные сроки не завершена (установленный срок - ежегодно до 1 апреля). По состоянию на 1 июля 2018 года не утверждены актуализированные перечни объектов инфраструктуры по 12 из 20 ОЭЗ, отнесенных к компетенции Минэкономразвития России, в основном в связи с длительностью процесса их согласования со стороны Минэкономразвития России, АО «ОЭЗ» и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Ежегодная корректировка планируемых к созданию объектов инфраструктуры ОЭЗ с учетом фактического финансирования и остатков средств на счетах управляющих компаний, начиная с 2016 года, осуществляется в соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 27 мая 2016 года Пр-1028 в целях оптимизации бюджетных инвестиций.

Счетная палата Российской Федерации по результатам ранее проведенных мероприятий также указывала на необходимость оптимизации средств, предоставляемых из федерального бюджета на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ, на сумму дохода, полученного управляющими

---

<sup>11</sup> В соответствии с приказом Государственного комитета Псковской области по имущественным отношениям от 29 июня 2018 года № 2744 «О принятии решений по вопросам повестки дня годового общего собрания акционеров АО «ОЭЗ ППТ «Моглино», распоряжениями Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан от 13 июня 2018 года № 1637-р «Об утверждении решений, относящихся к компетенции годового общего собрания акционеров АО «Особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Алабуга» и от 21 июня 2018 года № 1706-р «Об утверждении решений, относящихся к компетенции годового общего собрания акционеров АО «Особая экономическая зона «Иннополис», распоряжением от 29 июня 2018 года № 400 «О принятии решений годовым общим собранием акционеров публичного акционерного общества «Особая экономическая зона «Лотос».

компаниями от размещения в кредитных организациях ранее предоставленных средств.

По состоянию на 1 января 2018 года стоимость строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ, финансируемых из федерального бюджета, по утвержденным перечням объектов инфраструктуры и проектам перечней объектов инфраструктуры, находящихся на подписании в Минэкономразвития России и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, была уменьшена по сравнению с 2016 годом на 60782,6 млн. рублей, в том числе за счет привлечения остатков средств на счетах управляющих компаний в размере 31148,9 млн. рублей.

Таким образом, в соответствии с перечнями объектов инфраструктуры по состоянию на 1 января 2018 года обязательства федерального бюджета составили 143832,4 млн. рублей.

В то же время анализ перечней инфраструктуры ОЭЗ показал, что по состоянию на 1 января 2018 года не определены источники финансирования строительства объектов на общую сумму 197815,4 млн. рублей и существуют риски их финансирования в последующем за счет средств федерального бюджета. По сравнению с 2017 годом стоимость объектов инфраструктуры, не обеспеченных финансированием, увеличилась в 2,6 раза.

По состоянию на 1 января 2017 года стоимость строительства объектов инфраструктуры, не обеспеченных финансированием, составляла 75028,7 млн. рублей.

Финансирование указанных объектов в последующем может осуществляться как за счет субъектов Российской Федерации, внебюджетных источников, так и за счет федерального бюджета в случае наличия источников финансирования.

Информация об актуализации перечней объектов инфраструктуры с учетом остатков средств на счетах управляющих компаний по состоянию на 1 января 2018 года представлена в таблице:

(на начало года, млн. руб.)

ОЭЗ	Обязательства федерального бюджета (ФБ) и управляющих компаний (УК) по финансированию в соответствии с перечнями объектов инфраструктуры			
	2016 г.		2018 г.	
	ФБ	УК	ФБ	УК
ОЭЗ ТВТ «Зеленоград»	16323,7	0,0	10106,2*	2604,0*
ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург»	11010,7	0,0	5485,4	1684,6
ОЭЗ ТВТ «Дубна»	12490,9	0,0	9242,3*	3054,7*
ОЭЗ ТВТ «Томск»	14280,5	0,0	8118,1*	2392,3*

ОЭЗ	Обязательства федерального бюджета (ФБ) и управляющих компаний (УК) по финансированию в соответствии с перечнями объектов инфраструктуры			
	2016 г.		2018 г.	
	ФБ	УК	ФБ	УК
ОЭЗ «Иннополис»	15000,0	0,0	15000,0*	2100,3*
ОЭЗ ППТ «Алабуга»	22065,8	0,0	17078,0*	12304,3*
ОЭЗ ППТ «Липецк»	9897,8	0,0	7999,3	2861,9
ОЭЗ ППТ «Моглино»	2881,5	0,0	2881,5	460,3
ОЭЗ ППТ «Калуга»	2600,0	0,0	5850,3	807,0
ОЭЗ ППТ «Титановая долина»	4799,6	0,0	1000,0	341,3
ОЭЗ ППТ «Тольятти»	7193,0	0,0	5415,2	1364,7
ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»	8021,5	0,0	4152,3	571,5
ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань»	15256,5	0,0	3012,3	75,8
ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» (сокращена территория)	5907,9	0,0	124,6	42,9
ПОЭЗ «Ульяновск»	7715,0	0,0	2952,9*	459,1*
ОЭЗ ППТ «Лотос»	0,0	0,0	500,0	24,2
Туристический кластер	39230,4	0,0	44914,0	
Ликвидированные ОЭЗ	9104,5	0,0		
ОЭЗ ТРТ «Долина Алтая» (обязательства по перечню объектов инфраструктуры)	5954,5	0,0		
ПОЭЗ в Хабаровском крае (обязательства по постановлению Правительства Российской Федерации о создании ОЭЗ)	3150,0	0,0		
ОЭЗ ППТ «Владис»	835,7**	0,0		
Итого (сумма по всем ОЭЗ)	204615,0	0,0	143832,4	31148,9

\* По проектам перечней объектов инфраструктуры.

\*\* Профинансировано из федерального бюджета в 2015 году без утвержденного перечня объектов инфраструктуры.

В период 2006-2018 годов общая сумма бюджетных средств, направленных на создание и развитие ОЭЗ, составила 201,2 млрд. рублей, в том числе: за счет средств федерального бюджета - 131,4 млрд. рублей и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 69,8 млрд. рублей.

Общая стоимость строительства объектов инфраструктуры на 1 января 2018 года по перечням объектов инфраструктуры и проектам перечней объектов инфраструктуры за счет всех источников оценивается в 491,9 млрд. рублей, в том числе за счет бюджетных средств - в 254,0 млрд. рублей.

По сравнению с 2017 годом общая стоимость строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ возросла ориентировочно на 28 процентов.

Информация о стоимости строительства объектов инфраструктуры за счет всех источников представлена в приложении к отчету.

**1.6.** В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 31 июля 2017 года № ДК-П13-5012 Минэкономразвития России необходимо утвердить план проверок исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации условий соглашений о передаче полномочий по управлению ОЭЗ (срок - ежегодно до 1 декабря).

План проведения проверок исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации условий соглашений о передаче полномочий по управлению особыми экономическими зонами и управляющими компаниями особых экономических зон условий соглашений об управлении особыми экономическими зонами на 2018 год утвержден приказом Минэкономразвития России от 27 ноября 2017 года № 639.

По состоянию на 1 июля 2018 года Минэкономразвития России проведены проверки исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации условий соглашений о передаче полномочий по управлению особыми экономическими зонами в администрации Липецкой области, правительствах Калужской, Самарской, Свердловской, Тульской, Ульяновской и Тверской областей.

Основными нарушениями по результатам проведенных проверок в указанных органах исполнительной власти являются:

- нарушения положений Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и Порядка 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, утвержденного приказом Минэкономразвития России от 23 августа 2016 года № 530, в части несвоевременного направления резидентам особых экономических зон уведомлений о принятии решений экспертным советом, уведомлений о проведении проверок, уведомлений об устранении выявленных нарушений с указанием сроков их устранения;

- непредставление в Минэкономразвития России отчетов об осуществлении контроля за исполнением резидентом соглашения об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ, предоставление отчета не в полном объеме и несвоевременно.

В 2017-2018 годах Минэкономразвития России проведены проверки управляющих компаний. Основными нарушениями по результатам проведенных проверок являются:

- нарушения промежуточных сроков строительства объектов инфраструктуры, условий договоров подрядными организациями, незаверше-



ние в установленные сроки строительства объектов и неосуществление ввода объектов инфраструктуры в эксплуатацию, неэффективное ведение управляющей компанией претензионной работы (по ОЭЗ «Липецк», «Калуга», «Дубна», «Алабуга», «Моглино», «Титановая долина», «Тольятти», «Иннополис», ОЭЗ в г. Санкт-Петербурге, «Томск», «Бирюзовая Катунь», «Ворота Байкала», «Ульяновск»);

- нарушения сроков представления отчетов управляющими компаниями (по ОЭЗ «Липецк», «Дубна», «Ульяновск», «Бирюзовая Катунь», «Тольятти», «Алабуга», «Калуга», «Моглино», «Иннополис», «Томск», «Байкальская гавань», «Ворота Байкала», ОЭЗ в г. Санкт-Петербурге, «Завидово», «Лотос», «Узловая»);

- отсутствие утвержденных в установленные сроки перспективных планов развития, проекта планировки территорий ОЭЗ (по ОЭЗ «Липецк», «Дубна», «Ульяновск», «Тольятти», «Зеленоград», «Иннополис», «Бирюзовая Катунь», «Ступино», «Байкальская гавань», «Ворота Байкала», ОЭЗ в г. Санкт-Петербурге, «Томск», «Моглино», «Исток», «Фрязино», «Завидово», «Узловая»).

**1.7.** В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 31 июля 2017 года № ДК-П13-5012 Минэкономразвития России поручено внести изменения в критерии оценки бизнес-планов экспертным советом по промышленно-производственным, технико-внедренческим, туристско-рекреационным или портовым ОЭЗ в части добавления уровня локализации и использования отечественного сырья и комплектующих в качестве нового критерия их оценки (срок - 1 ноября 2017 года).

Кроме того, поручено внести изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации (срок - декабрь 2017 года) в части:

- сохранения налоговой ставки для резидентов технико-внедренческих и туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер, на уровне 0 процентов;

- сохранения пониженной ставки страховых взносов для резидентов технико-внедренческих и туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер.

Соответствующие изменения в критерии оценки бизнес-планов экспертным советом по промышленно-производственным, технико-внедренческим, туристско-рекреационным или портовым ОЭЗ внесены приказом Минэкономразвития России от 5 апреля 2018 года № 159 «О внесении изменений в некоторые приказы Минэкономразвития России в части совершенствова-

ния критериев оценки бизнес-планов потенциальных резидентов особых экономических зон».

Внесение вышеуказанных изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации по состоянию на 2 июля 2018 года не осуществлено.

В целях продления возможности применения резидентами ОЭЗ технико-внедренческого типа налоговых льгот подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 284 и 427 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее - законопроект), предусматривающий продление применения пониженных тарифов страховых взносов и нулевой ставки налога на прибыль организаций в части, зачисляемой в федеральный бюджет резидентами ОЭЗ ТВТ.

Минфином России принятие законопроекта не поддержано, в связи с чем подготовлен проект отрицательного заключения Правительства Российской Федерации. По состоянию на 1 июля 2018 года проект заключения находился на рассмотрении в Аппарате Правительства Российской Федерации.

## **2. Оценка эффективности функционирования особых экономических зон в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ**

Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» утверждены Правила оценки эффективности функционирования особых экономических зон (далее - Правила).

В соответствии с Правилами:

- результатами оценки эффективности являются итоги достижения показателей, предусмотренных соглашением о передаче полномочий по управлению ОЭЗ органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или дополнительным соглашением к соглашению об управлении ОЭЗ, заключенным Минкавказом России с управляющей компанией в отношении ОЭЗ туристического кластера;

- для оценки эффективности применяются расчетные, абсолютные и относительные количественные показатели, характеризующие количество резидентов и созданных ими рабочих мест, объем привлеченных инвестиций, выручки, использованных льгот, уплаченных налогов и таможенных платежей, объем бюджетных средств, направленных на финансирование инфраструктуры ОЭЗ, долю используемых резидентами площадей и объектов инфраструктуры;

- по результатам проведения оценки эффективности в отчет о результатах функционирования особых экономических зон должны включаться

предложения о досрочном прекращении существования ОЭЗ, функционирование которых признано неэффективным;

- в соглашениях о передаче полномочий по управлению ОЭЗ предусматривается финансовая ответственность, которая применяется, начиная с 2019 года, по результатам проведения оценки эффективности в виде возврата субъектом Российской Федерации средств из бюджета субъекта Российской Федерации в федеральный бюджет за неэффективное функционирование ОЭЗ.

Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козаком поручено (от 31 июля 2017 года № ДК-П13-5012) внести изменения в порядок оценки эффективности функционирования ОЭЗ (срок - декабрь 2017 года).

Изменения в Правила, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 643, внесены в июле 2018 года постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2018 года № 799 «О внесении изменений в Правила оценки эффективности функционирования особых экономических зон».

В частности, скорректированы показатели эффективности функционирования ОЭЗ и порядок их расчета с поправкой на среднее значение и срок окупаемости по типам ОЭЗ, добавлены показатели эффективности планирования при создании ОЭЗ и показатель объема выручки управляющей компании ОЭЗ туристического кластера от продажи товаров, выполнения работ, оказания услуг.

Кроме того, определен отдельный порядок расчета показателей эффективности, применяемых для оценки ОЭЗ туристического кластера.

Например, при расчете израсходованных средств федерального бюджета, направленных на финансирование создания объектов инженерной, транспортной, социальной и инновационной инфраструктур ОЭЗ туристического кластера, исключены расходы на создание пассажирских подвесных канатных дорог, горнолыжных трасс, систем искусственного снегообразования и сооружений инженерной защиты склонов. Следовательно, эффективность указанных средств не оценивается. По данным АО «КСК» (письмо от 12 января 2018 года № 60-18-0036), по состоянию на 1 января 2018 года объем указанных расходов составил ориентировочно 7,3 млрд. рублей.

Как было указано выше, в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ целями создания ОЭЗ являются развитие обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур,

разработка технологий и коммерциализации их результатов, производство новых видов продукции.

Так, исходя из используемых Минэкономразвития России показателей (количество резидентов и созданных ими рабочих мест, объем привлеченных инвестиций, выручки, использованных льгот, уплаченных налогов и таможенных платежей, объем бюджетных средств, направленных на финансирование инфраструктуры ОЭЗ, доля используемых резидентами площадей и объектов инфраструктуры), невозможно оценить рост обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, туризма и доступность санаторно-курортной сферы, рост новых видов продукции и технологий за счет механизма ОЭЗ.

Минэкономразвития России совместно с Минкавказом России целесообразно обеспечить внесение изменений в Правила, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 643, по включению в них показателей, характеризующих достижение целей, установленных статьей 3 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации.

Например, в Российской Федерации сформированы 8 туристско-рекреационных ОЭЗ, показатели эффективности которых должны быть взаимоувязаны со Стратегией развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2014 года № 941-р, и включать в себя показатели, связанные с объемом туристического потока в туристско-рекреационных ОЭЗ, в том числе количеством иностранных туристов, вместимостью гостиниц и аналогичных средств размещения.

**2.1.** В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 643 Минэкономразвития России направлен в Правительство Российской Федерации отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2017 год (письмо от 28 июня 2018 года № 17749-СШ/Д14и).

Анализ основных показателей функционирования ОЭЗ, изложенных в указанном отчете, данных управляющих компаний и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации показал следующее.

В Реестре резидентов по состоянию на 1 января 2018 года зарегистрированы 656 резидентов (113 % планового показателя, установленного на 2017 год), при этом резиденты в основном зарегистрированы в ОЭЗ промышленно-производственного и технико-внедренческого типов. Доля ре-

зидентов, зарегистрированных в туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ, составляет лишь 13 % от общего количества.

Приказом Минэкономразвития России от 23 августа 2016 года № 530 утвержден 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.

В 2016 году ответственным за проведение проверок являлось Минэкономразвития России, а в 2017 и 2018 годах - органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в связи с передачей им полномочий по контролю за деятельностью резидентов.

Анализ актов, представленных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, показал, что нарушения связаны в основном с неосуществлением резидентами на территории особой экономической зоны деятельности, объемов инвестиций и мероприятий, запланированных бизнес-планами и соглашениями, несвоевременными подачей заявлений на получение технических условий и внесением арендной платы.

По состоянию на 1 января 2018 года со 156 резидентами расторгнуты соглашения об осуществлении деятельности, в том числе по результатам проведенных органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и Минэкономразвития России проверок.

**2.2.** По состоянию на 1 января 2018 года за период функционирования ОЭЗ создано 28421 рабочее место (110 % планового показателя), при этом наибольшее количество рабочих мест создано в ОЭЗ технико-внедренческого и промышленно-производственного типов. В туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ количество рабочих мест незначительно и составляет 2,3 % общего количества.

Наибольшее количество рабочих мест нарастающим итогом за период функционирования ОЭЗ создано в ОЭЗ ППТ в Республике Татарстан («Алабуга») - 6389 рабочих мест, ОЭЗ ТВТ в г. Москве («Зеленоград») - 5191 рабочее место, ОЭЗ ППТ в Липецкой области - 3624 рабочих места, ОЭЗ ТВТ «Дубна» в Московской области - 3383 рабочих места. В указанных субъектах Российской Федерации доля созданных резидентами ОЭЗ рабочих мест составляет 65,4 % от общего количества по состоянию на 1 января 2018 года (нарастающим итогом).

При этом необходимо отметить, что существенным недостатком оценки количества рабочих мест в ОЭЗ является отсутствие показателя ликви-

дированных рабочих мест, в то время как 156 юридических лиц потеряли статус резидентов ОЭЗ.

Данные о количестве созданных рабочих мест (нарастающим итогом), представлены в приложении к отчету.

**2.3.** Общий объем осуществленных резидентами инвестиций составил 292057,6 млн. рублей, или 34 % от заявленного объема, в том числе резидентами ППТ ОЭЗ вложено 200161,6 млн. рублей, ТВТ ОЭЗ - 88263,1 млн. рублей, туристско-рекреационных ОЭЗ - 2609,6 млн. рублей, портовых ОЭЗ - 1023,3 млн. рублей.

Подавляющий объем инвестиций (66,7 % общего объема) привлечен резидентами 3 ОЭЗ (в Республике Татарстан («Алабуга»), в Липецкой области, в г. Санкт-Петербурге). В туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ объем привлеченных резидентами инвестиций незначителен и составляет 1,2 % общего объема.

**2.4.** Объем выручки резидентов от продажи товаров, работ и услуг нарастающим итогом по состоянию на 1 января 2018 года составляет 524299,8 млн. рублей (132 % планового показателя).

Подавляющий объем выручки (78,6 % общего объема) получен резидентами 3 ОЭЗ (в Республике Татарстан («Алабуга»), в Липецкой области, в г. Санкт-Петербурге). В туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ объем выручки незначителен и составляет 0,2 % общего объема.

Необходимо отметить, что по состоянию на 1 января 2017 года доля выручки резидентов ОЭЗ от продажи товаров, работ и услуг в валовом региональном продукте (по данным Росстата) достаточно низкая, по 6 субъектам Российской Федерации она составляет менее 1 %, по 9 - выручка резидентами не получена.

Невыполнение плановых показателей по количеству рабочих мест, объему выручки и привлеченных резидентами инвестиций в 2017 году зафиксировано в ОЭЗ «Ступино Квадрат» и ОЭЗ «Исток» в Московской области, Тверской области, Карачаево-Черкесской Республике, Чеченской Республике, Ульяновской области, Самарской области, ОЭЗ «Иннополис» в Республике Татарстан, Алтайском крае, Псковской области, Свердловской области, Республике Бурятия.

**2.5.** По состоянию на 1 января 2018 года общий объем уплаченных резидентами налоговых и таможенных платежей в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации составил 67258,2 млн. рублей.

При этом резидентам ОЭЗ предоставлено налоговых льгот и таможенных преференций в общем объеме 35016,5 млн. рублей.

Подавляющий объем налоговых и таможенных платежей ОЭЗ промышленно-производственного типа «Алабуга», «Липецк» и технико-внедренческого типа «Зеленоград», «Томск» и «Санкт-Петербург» в общем объеме уплаченных резидентами налогов и таможенных платежей составляет 91,8 %. На долю портовых и туристско-рекреационных ОЭЗ приходится лишь 0,3 % общего объема налоговых и таможенных платежей.

**2.6.** Доля суммарной площади земельных участков, предоставленных в аренду и находящихся в собственности резидентов и иных инвесторов, в общей полезной площади ОЭЗ также достаточно низкая и составляет по состоянию на 1 января 2018 года 38,1 %, что свидетельствует о недостаточно эффективном управлении ОЭЗ со стороны управляющих компаний и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Количество построенных и введенных объектов инфраструктуры на 1 января 2018 года составило 761, в том числе: по ОЭЗ ППТ - 286 объектов (38 % общего количества), по ОЭЗ ТВТ - 350 объектов (46 %), по ОЭЗ ТРТ - 120 объектов (16 %) и по ОЭЗ ПОЭЗ - 5 объектов (1 процент).

При этом мощности объектов инфраструктуры ОЭЗ используются резидентами в среднем на 48 % (расчетно).

**2.7.** По состоянию на 1 января 2018 года обязательства региональных бюджетов не выполнены на 7 % (профинансировано из региональных бюджетов 69848,4 млн. рублей, принятые обязательства - 75221,7 млн. рублей), из них: по ОЭЗ ППТ в Липецкой области обязательства не выполнены на 61 % (недофинансирование из регионального бюджета составило 4768,4 млн. рублей), по ОЭЗ ППТ в Тульской области - 71 % (1883,0 млн. рублей), в Московской области (ОЭЗ ТВТ «Дубна») - 34 % (1187,9 млн. рублей).

**2.8.** В соответствии с отчетом Минэкономразвития России эффективное функционирование по состоянию на 1 января 2018 года установлено в ОЭЗ ППТ в Липецкой, Тульской, Калужской, Свердловской, Астраханской областях, Республике Татарстан, в ОЭЗ ТВТ в Московской (ОЭЗ ТВТ «Исток»), Томской областях, в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, а также в ОЭЗ туристско-рекреационного типа в Иркутской области.

При этом по состоянию на 1 января 2018 года неэффективное функционирование по результатам оценки эффективности, проводимой Минэкономразвития России и Минкавказом России, установлено в ОЭЗ ТРТ в Тверской области, Карачаево-Черкесской Республике и ОЭЗ ПОЭЗ в Ульяновской области.

В связи с тем, что по ОЭЗ ТРТ в Кабардино-Балкарской Республике, Республике Дагестан и Республике Ингушетия не утверждены плановые зна-

чения показателей эффективности функционирования ОЭЗ, оценка эффективности указанных ОЭЗ не проводилась.

Информация об объеме средств, выделенных из федерального бюджета на развитие ОЭЗ, и достигнутых результатах (нарастающим итогом) на 1 января 2018 года представлена в таблице:

(млн. руб.)

ОЭЗ (дата создания)	Объем средств федерального бюджета, направленных на финансирование ОЭЗ	Объем привлеченных инвестиций	Количество созданных рабочих мест, ед.
ОЭЗ ППТ «Липецк» (2006 г.)	7999,3	50672,2	3624
ОЭЗ ППТ «Алабуга» (2006 г.)	17078,0	112698,4	6389
ОЭЗ ППТ «Тольятти» (2010 г.)	5415,2	10382,0	1077
ОЭЗ ППТ «Титановая долина» (2010 г.)	1000,0	5193,1	133
ОЭЗ ППТ «Моглино» (2012 г.)	2881,5	928,9	77
ОЭЗ ППТ «Ступино Квадрат», Московская обл. (2015 г.)	-	2519,5	69
ОЭЗ в Тульской области (2016 г.)	-	3141,7	594
ОЭЗ ППТ «Калуга» (2012 г.)	5850,3	13939,7	1136
ОЭЗ ППТ «Владис» (2017 г.)	-	-	-
ОЭЗ ППТ «Лотос» (2014 г.)	500,0	686,2	216
Итого ППТ ОЭЗ	40724,3	200162,0	13315
ОЭЗ ТВТ «Зеленоград» (2006 г.)	10122,2	15926,3	5191
ОЭЗ ТВТ в г. Санкт-Петербурге (2005 г.)	5485,4	31324,0	2712
ОЭЗ «Исток» в Московской области (2015 г.)	-	7991,0	174
ОЭЗ ТВТ «Дубна» (2006 г.)	9533,9	16474,4	3383
ОЭЗ ТВТ «Томск» (2006 г.)	8557,0	13334,6	2045
ОЭЗ ТВТ «Иннополис» (2012 г.)	15000,0	3212,8	959
Итого ТВТ ОЭЗ	48698,4	88263,1	14464
ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» (2007 г.)	3012,3	74,5	3
ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» (2007 г.)	4152,3	852,9	82
ОЭЗ ТРТ в Иркутской области (2007 г.)	124,6	188,7	37
Туристический кластер (5 ОЭЗ) (2010, 2011 гг.)	27130,4	1493,5	465
Итого ОЭЗ ТРТ	34419,6	2609,6	587
ПОЭЗ «Ульяновск» (2009 г.)	2952,9	1023,3	55
Итого ПОЭЗ	2952,9	1023,3	55
Всего	126795,2	292057,6	28421

Информация об объеме предоставленных льгот по уплате налоговых и таможенных платежей, сумме налоговых и таможенных платежей, уплаченных резидентами на 1 января 2018 года, представлена в таблице:



(млн. руб.)

ОЭЗ	Объем льгот по уплате таможенных платежей	Суммы таможенных платежей, уплаченных резидентами	Объем полученных резидентами налоговых льгот в части, зачисляемой в федеральный бюджет	Объем налогов, уплаченных резидентами в бюджеты всех уровней
ОЭЗ ППТ «Липецк»	6588,19	3290,54	0,0	4242,47
ОЭЗ ППТ «Алабуга»	11669,9	26626,3	0,0	8427,7
ОЭЗ ППТ «Тольятти»	792,04	301,28	0,0	764,4
ОЭЗ ППТ «Титановая долина»	81,80	0,0	0,0	102,1
ОЭЗ ППТ «Моглино»	0,0	33,22	0,0	36,67
ОЭЗ «Ступино Квадрат» в Московской области	0,0	18,78	0,0	30,25
ОЭЗ в Тульской области	57,78	9,16	0,0	3,01
ОЭЗ ППТ «Калуга»	169,49	10,58	0,0	148,6
ОЭЗ ППТ «Владис»	-	-	-	-
ОЭЗ ППТ «Лотос»	0,0	2,38	0,0	404,26
Итого ППТ ОЭЗ	19359,0	30292,0	0,0	14159,0
ОЭЗ ТВТ «Зеленоград»	69,0	321,62	307,13	4943,89
ОЭЗ ТВТ в г. Санкт-Петербурге	1211,29	2264,33	509,0	8845,0
ОЭЗ «Исток» в Московской области	-	33,34	95,20	1921,73
ОЭЗ ТВТ «Дубна»	864,9	327,18	83,64	1013,65
ОЭЗ ТВТ «Томск»	369,76	18,71	155,59	2789,80
ОЭЗ ТВТ «Иннополис»	0,0	0,23	6,60	157,0
Итого ТВТ ОЭЗ	2515,12	2965,41	1157,16	19671,07
ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань»	0,0	0,0	0,0	4,40
ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь»	0,0	0,0	0,0	11,68
ОЭЗ ТРТ в Иркутской области	0,0	0,0	0,0	13,31
Туристический кластер (5 ОЭЗ)	0,0	0,0	0,34	108,03
Итого ОЭЗ ТРТ	0,0	0,0	0,34	137,42
ПОЭЗ «Ульяновск»	0,0	2,34	1,23	30,30
Итого ПОЭЗ	0,0	2,34	1,23	30,30
Всего	21874,32	33259,99	1158,73	33998,25

Следует отметить, что по состоянию на 1 января 2018 года с учетом соотношения выделенных средств федерального бюджета и общего объема привлеченных инвестиций неэффективными для федерального бюджета остаются следующие особые экономические зоны:

- ОЭЗ ППТ «Моглино» (объем выделенных средств федерального бюджета - 2881,5 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций - 928,86 млн. рублей);

- ОЭЗ ТВТ «Иннополис» (объем выделенных средств федерального бюджета - 15000,0 млн. рублей, привлеченных инвестиций - 3212,8 млн. рублей);

- ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань» (объем выделенных средств федерального бюджета - 3012,31 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций - 74,5 млн. рублей);

- ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь» (объем выделенных средств федерального бюджета - 4152,31 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций - 852,88 млн. рублей);

- ПОЭЗ «Ульяновск» (объем выделенных средств федерального бюджета - 2952,85 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций - 1023,27 млн. рублей);

- особые экономические зоны туристического кластера (объем выделенных средств федерального бюджета - 27130,4 млн. рублей, объем привлеченных инвестиций - 1493,51 млн. рублей).

Таким образом, на сегодняшний момент условно эффективными можно признать только промышленно-производственные и технико-внедренческие особые экономические зоны, большинство туристско-рекреационных особых экономических зон недостаточно результативны и требуют пересмотра механизмов их финансирования и оценки эффективности их функционирования.

### **Выводы**

**1.** В период 2005-2017 годов в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ созданы 36 ОЭЗ на территориях 31 субъекта Российской Федерации. С 2010 по 2017 год досрочно прекращена деятельность 11 ОЭЗ.

По состоянию на 1 сентября 2018 года на территориях 22 субъектов Российской Федерации существовало 25 ОЭЗ, из них: 9 - промышленно-производственного типа, 6 - технико-внедренческого типа, 9 - туристско-рекреационного типа и 1 - портового типа.

В период 2006-2018 годов включительно (по состоянию на 1 июля 2018 года) на финансирование создания и развития ОЭЗ, а также на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ из федерального бюджета предоставлено 131372,0 млн. рублей, в том числе: в виде вноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» - 130983,8 млн. рублей и в виде субсидий управляющим компаниям на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ - 388,2 млн. рублей.

**2.** Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации даны поручения (от 27 мая 2016 года № Пр-1028 и от 31 июля

2017 года № ДК-П13-5012, соответственно) по повышению эффективности функционирования особых экономических зон в Российской Федерации.

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в 2016-2018 годах Минэкономразвития России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации приняты следующие меры:

- на основании постановлений Правительства Российской Федерации в 2016-2017 годах досрочно прекращено существование 9 ОЭЗ, при этом долговая нагрузка федерального бюджета сокращена на 6,9 млрд. рублей;

- постановлением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2017 года № 552 «О внесении изменений в критерии создания особой экономической зоны» утверждены новые критерии создания особых экономических зон, которые включают доходность, рентабельность и срок окупаемости;

- пересмотрены перечни объектов инфраструктуры, в соответствии с которыми на их создание планируется привлечь собственные средства управляющих компаний в сумме 31148,9 млн. рублей;

- Минэкономразвития России с органами исполнительной власти 17 субъектов Российской Федерации заключены соглашения о передаче полномочий по управлению 20 ОЭЗ, а также утвержден план проверок исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации условий соглашений о передаче полномочий по управлению ОЭЗ;

- распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 октября 2017 года № 2155-р утвержден План мероприятий («дорожная карта») по безвозмездной передаче имущества АО «Особые экономические зоны», 100 процентов акций которого принадлежат Российской Федерации, в собственность Российской Федерации и собственность субъектов Российской Федерации;

- приказом Минэкономразвития России от 5 апреля 2018 года № 159 внесены изменения в критерии оценки бизнес-планов экспертным советом по промышленно-производственным, технико-внедренческим, туристско-рекреационным или портовым ОЭЗ в части добавления уровня локализации и использования отечественного сырья и комплектующих в качестве нового критерия их оценки.

**3.** Анализ действующих нормативных правовых актов и текущей ситуации в сфере функционирования ОЭЗ показал, что поручения Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации выполне-

ны не в полном объеме и принятых мер недостаточно для более эффективного функционирования инструментов развития территорий.

**3.1.** По состоянию на 1 сентября 2018 года предусмотренный поручением Президента Российской Федерации от 27 мая 2016 года № Пр-1028 документ стратегического планирования, определяющий единый механизм создания и функционирования инструментов развития территорий Российской Федерации, не утвержден.

Правительством Российской Федерации принимались решения о разработке различных стратегических документов, касающихся создания и функционирования инструментов развития территорий, сроки которых неоднократно переносились.

Отсутствие стратегических документов, касающихся создания и функционирования инструментов развития территорий, в том числе особых экономических зон в Российской Федерации, является причиной непроработанных управленческих решений, приводящих в ряде случаев к использованию бюджетных средств без достижения требуемого результата.

Так, на основании постановлений Правительства Российской Федерации в 2016-2017 годах досрочно прекращено существование 9 неэффективных особых экономических зон. На финансирование ликвидированных ОЭЗ за счет средств федерального бюджета направлено 4,7 млрд. рублей.

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, необходимо провести на каждой территории Российской Федерации мониторинг предоставленной государственной поддержки на предмет ее эффективности, целесообразности и соответствия документам стратегического планирования Российской Федерации.

Бюджетные ассигнования на взносы в уставный капитал АО «ОЭЗ» для участия в проекте создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе предусмотрены на 2016 год в размере 1000,0 млн. рублей, на 2017 год - 4226,5 млн. рублей не в рамках государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», как это было ранее, а в рамках государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа». При этом главным распорядителем указанных бюджетных ассигнований является Минэкономразвития России, а ответственным исполнителем государственной программы «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» - Минкавказ России.

Начиная с 2018 года, для участия в проекте создания туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе бюджетные ассигнования предусматриваются Минкавказу России через взнос в уставный ка-

питал АО «КСК» в сумме 4283,6 млн. рублей на 2018 год и 9000,0 млн. рублей на 2019-2020 годы.

Таким образом, мероприятия по созданию и развитию ОЭЗ рассредоточены по двум государственным программам, что создает риски ослабления контроля за эффективностью финансирования ОЭЗ.

С момента передачи акций АО «КСК» в собственность Российской Федерации (с ноября 2017 года) со стороны АО «ОЭЗ», Минэкономразвития России и Минкавказа России не осуществляется в полном объеме контроль за исполнением договоров об участии Российской Федерации в собственности субъекта бюджетных инвестиций, заключенных в рамках исполнения федерального бюджета за 2016 и 2017 годы, в связи с неурегулированностью вопроса передачи полномочий главного распорядителя бюджетных средств от Минэкономразвития России к Минкавказу России.

Кроме того, Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала свое внимание на то, что в АО «КСК» имеются значительные объемы неиспользованных средств федерального бюджета (по состоянию на 1 июля 2018 года - 6772,9 млн. рублей).

**3.2.** Не в полной мере обеспечена оптимизация бюджетных инвестиций, направляемых на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ.

В целях оптимизации бюджетных средств в соответствии с протоколом совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 27 апреля 2016 года № ДК-П13-99пр Минэкономразвития России поручено совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации обеспечить внесение изменений в соглашения о создании ОЭЗ в части актуализации перечней планируемых к строительству объектов инфраструктуры ОЭЗ, исходя из остатков средств на счетах управляющих компаний.

По состоянию на 1 января 2018 года стоимость строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ, финансируемых из федерального бюджета, по утвержденным перечням объектов инфраструктуры и проектам перечней объектов инфраструктуры, находящихся на подписании в Минэкономразвития России и в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, была уменьшена по сравнению с 2016 годом на 60782,6 млн. рублей, в том числе за счет привлечения остатков средств на счетах управляющих компаний в размере 31148,9 млн. рублей.

По состоянию на 1 июля 2018 года перечни объектов инфраструктуры не утверждены по 12 из 20 ОЭЗ, по которым заключены соглашения о передаче полномочий по управлению субъектам Российской Федерации.

В период 2006-2018 годов общая сумма бюджетных средств, направленных на создание и развитие ОЭЗ, составила 201,2 млрд. рублей, в том числе за счет средств федерального бюджета - 131,4 млрд. рублей и за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации - 69,8 млрд. рублей.

Общая стоимость строительства объектов инфраструктуры на 1 января 2018 года по перечням объектов инфраструктуры и проектам перечней объектов инфраструктуры за счет всех источников оценивается в 491,9 млрд. рублей, в том числе за счет бюджетных средств - в 254,0 млрд. рублей.

В то же время, анализ перечней инфраструктуры ОЭЗ показал, что по состоянию на 1 января 2018 года не определены источники финансирования строительства объектов на общую сумму 197815,4 млн. рублей и существуют риски их финансирования в последующем за счет средств федерального бюджета. По сравнению с 2017 годом стоимость объектов инфраструктуры, не обеспеченных финансированием, увеличилась в 2,6 раза.

По сравнению с 2017 годом общая стоимость строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ возросла ориентировочно на 28 процентов.

**3.3.** Порядок компенсации затрат органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации на создание инфраструктуры ОЭЗ по состоянию на 1 августа 2018 года не утвержден.

**3.4.** Правила, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 643, требуют доработки.

В Правилах отсутствуют показатели, характеризующие достижение цели создания ОЭЗ, установленной статьей 3 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ.

Исходя из используемых Минэкономразвития России показателей, невозможно оценить рост обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, доступность санаторно-курортной сферы, рост новых видов продукции и технологий за счет механизма ОЭЗ.

Минэкономразвития России совместно с Минкавказом России целесообразно обеспечить внесение изменений в Правила по включению в них показателей, характеризующих достижение целей, установленных статьей 3 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ и отраслевыми документами стратегического планирования Российской Федерации.

**4.** Анализ основных показателей эффективности функционирования ОЭЗ показал следующее.

В Реестре резидентов по состоянию на 1 января 2018 года зарегистрированы 656 резидентов, при этом резиденты в основном зарегистрированы в ОЭЗ промышленно-производственного и технико-внедренческого типов.

Доля резидентов, зарегистрированных в туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ, составляет лишь 13 % от общего количества, что свидетельствует о недостаточно эффективной работе органов управления данных ОЭЗ.

Двенадцатилетний опыт создания ОЭЗ в Российской Федерации показывает, что реальный экономический эффект от их функционирования к настоящему времени не достигнут.

В ОЭЗ созданы 28,4 тыс. рабочих мест. В среднем на создание одного рабочего места на территориях ОЭЗ направлено 7,1 млн. рублей бюджетных средств, а с учетом инвестиций, вложенных резидентами ОЭЗ, этот показатель увеличивается до 17,4 млн. рублей.

Общий объем осуществленных резидентами инвестиций составил 292,1 млрд. рублей. Наибольший объем инвестиций (66,7 % общего объема) привлечен резидентами трех зон (в Республике Татарстан («Алабуга»), в Липецкой области и в г. Санкт-Петербурге). Однако данные ОЭЗ изначально создавались в субъектах Российской Федерации с благоприятным предпринимательским и инвестиционным климатом.

По состоянию на 1 января 2018 года общий объем уплаченных резидентами налоговых и таможенных платежей в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации составил 67258,2 млн. рублей. При этом резидентам ОЭЗ предоставлено налоговых льгот и таможенных преференций в общем объеме 35016,5 млн. рублей.

Объем налоговых и таможенных платежей ОЭЗ промышленно-производственного типа «Алабуга», «Липецк» и технико-внедренческого типа «Зеленоград», «Томск» и «Санкт-Петербург» в общем объеме уплаченных резидентами налогов и таможенных платежей составляет 91,8 %. На долю портовых и туристско-рекреационных ОЭЗ приходится лишь 0,3 % общего объема налоговых и таможенных платежей.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации не в полной мере выполняют взятые на себя обязательства по финансированию строительства инфраструктуры ОЭЗ. По состоянию на 1 января 2018 года обязательства региональных бюджетов не выполнены на 7 процентов.

Доля суммарной площади земельных участков, предоставленных в аренду и находящихся в собственности резидентов и иных инвесторов, заключивших соглашения о взаимодействии в сфере создания инфраструктуры ОЭЗ, в общей полезной площади ОЭЗ также достаточно низкая и составляет по состоянию на 1 января 2018 года 38,1 %, что свидетельствует о недостаточно эффективном управлении ОЭЗ со стороны управляющих компаний и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

5. Подводя итог анализа эффективности функционирования ОЭЗ, можно констатировать следующее.

Ранее Счетной палатой Российской Федерации по результатам контрольного и экспертно-аналитического мероприятий отмечалось, что за время своего существования особые экономические зоны так и не стали действенным инструментом поддержки национальной экономики, реальный экономический эффект от реализации механизма в виде особых экономических зон не достигнут.

В 2017 году ситуация кардинально не изменилась. Несмотря на то, что в 2017 году некоторые показатели эффективности функционирования ОЭЗ увеличились (количество резидентов, объем привлеченных инвестиций), они требуют дополнения на предмет их соответствия документам стратегического планирования. При этом 10 из 25 ОЭЗ, включая большинство туристско-рекреационных ОЭЗ, на сегодняшний день не эффективны, в том числе ОЭЗ ТРТ «Бирюзовая Катунь», ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань», ПОЭЗ «Ульяновск», ОЭЗ ППТ «Моглино», ОЭЗ ТВТ «Иннополис», ОЭЗ туристического кластера под управлением акционерного общества «Курорты Северного Кавказа». Объем средств федерального бюджета, направленных на финансирование указанных ОЭЗ, составил 55,1 млрд. рублей, объем привлеченных инвестиций - 7,6 млрд. рублей.

### **Предложения**

1. Направить информационные письма Счетной палаты Российской Федерации Президенту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации.

2. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

3. Направить информацию об основных итогах и отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С.А. АГАПЦОВ**