



2025

Отчет

о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка результативности деятельности акционерного общества «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики», результатов реализации федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы» и применения преференциального режима на Курильских островах в 2021–2023 годах (с учетом информации Контрольно-счетной палаты Сахалинской области)»



Ключевые итоги экспертно-аналитического мероприятия

Основные цели мероприятия

1. Оценить результативность использования акционерным обществом «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики» (далее – АО «КРДВ») средств, полученных из федерального бюджета в 2021–2023 годах.
2. Оценить соответствие деятельности АО «КРДВ» требованиям нормативных правовых актов, регулирующих социально-экономическое развитие Дальнего Востока.
3. Оценить результативность механизмов, разработанных для обеспечения социально-экономического развития Курильских островов.

Ключевые результаты мероприятия

Проведенный в ходе мероприятия анализ показал, что преференциальные режимы в Дальневосточном федеральном округе (далее – ДФО), в том числе на Курильских островах, не в полной мере обеспечивают достижение поставленных при их создании целей.

Деятельность АО «КРДВ» и его дочерних обществ в части создания инфраструктуры территорий опережающего развития (далее – ТОР), обеспечения ее функционирования, управления преференциальными режимами ДФО оценивается как недостаточно результативная и требует совершенствования.

Реализация федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы»¹, объемы финансирования мероприятий, сроки и другие характеристики которой многократно менялись, не в полной мере обеспечила достижение запланированных результатов.

1. Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. № 793 (далее – ФЦП «Курилы», ФЦП).

Наиболее значимые выводы

На территории ДФО действует наибольшее количество преференциальных режимов (по сравнению с другими федеральными округами), при этом они не образуют единую систему мер поддержки социально-экономического развития регионов ДФО.

Полномочия, связанные с обеспечением функционирования преференциальных режимов на территории ДФО, осуществляются разными государственными органами федерального и регионального уровня.

Деятельность преференциальных режимов регулируется законодательными актами, предусматривающими, в частности, разные модели управления ими, разные подходы к оценке их эффективности, а также к осуществлению мониторинга и контроля за их деятельностью.

Льготы и меры поддержки в большинстве преференциальных режимов в целом однотипны.

Полный текст выводов приведен в соответствующем разделе отчета.

Наиболее значимые предложения (рекомендации)

1. Поручить Минвостокразвития России в срок до 15 января 2026 года подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения о внесении в статью 3 Федерального закона № 473-ФЗ² изменений, предусматривающих:
 - установление критериев расширения границ ТОР;
 - дополнение части 2 статьи 3 ФЗ о ТОР положением по установлению экономических эффектов, которые предполагается достигнуть в результате создания ТОР.
2. Поручить Минвостокразвития России совместно с Минфином России и ФНС России в срок до 15 января 2026 года подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения:
 - о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации (далее – НК РФ) в части:
 - исключения из абзаца пятого пункта 1 статьи 246.3 НК РФ следующего предложения: «Участником не может быть вновь создаваемая организация, 50 процентов или более доли участия в которой прямо или косвенно принадлежат лицу и (или) его взаимозависимому лицу в соответствии со статьей 105.1 настоящего Кодекса, владеющим прямо или косвенно не менее чем 50 процентами доли участия в другом участнике, ранее утратившем право на освобождение в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, либо в другой организации, зарегистрированной на территории Курильских островов до 1 января 2022 года»;
 - включения в статью 346.11 НК РФ положений, предусматривающих возможность для участников режима Курильских островов Российской Федерации (далее – КОРФ), использующих упрощенную систему налогообложения, пользоваться пониженными тарифами страховых взносов, предусмотренными для участников режима КОРФ;
 - о прекращении действия режима региональных инвестиционных проектов (далее – РИП) в ДФО, с сохранением для действующих участников РИП льгот в пределах срока их действия.

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

2. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» (далее – ФЗ о ТОР).

1. Основание для проведения экспертно-аналитического мероприятия

Пункт 3.13.0.5 Плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2024 год; Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», статьи 13, 14, 15 (в соответствии с предложениями комитетов Государственной Думы от 4 декабря 2023 г. № 141, пункт 95); постановление Государственной Думы от 19 января 2023 г. № 2918-8 ГД.

2. Предмет экспертно-аналитического мероприятия

- Деятельность АО «КРДВ» и его дочерних обществ в целях осуществления функций по управлению преференциальными режимами Дальнего Востока и реализации иных мер государственной политики, направленных на развитие Дальнего Востока, финансовое обеспечение которой осуществлялось в 2021–2023 годах за счет средств, предоставленных из федерального бюджета;
- деятельность федеральных органов исполнительной власти по формированию и реализации ФЦП «Курилы», результаты реализации ФЦП «Курилы», достигнутые в 2021–2023 годах;
- деятельность куратора налоговых расходов Российской Федерации, применяемых в рамках преференциального режима на Курильских островах (далее – налоговые расходы), по формированию и согласованию методики оценки эффективности налоговых расходов, методика оценки эффективности налоговых расходов, результаты оценки эффективности налоговых расходов, а также управленческие решения, принятые по результатам оценки эффективности налоговых расходов;
- деятельность федеральных органов исполнительной власти по вопросам применения преференциального режима на Курильских островах в 2022 и 2023 годах;
- порядок формирования, управления и распоряжения средствами федерального бюджета и применения стимулирующих налоговых расходов, связанных с реализацией мер государственной поддержки социально-экономического развития Курильских островов.

3. Цели экспертно-аналитического мероприятия

3.1. Цель 1. Оценить результативность использования АО «КРДВ» средств, полученных из федерального бюджета в 2021–2023 годах.

3.2. Цель 2. Оценить соответствие деятельности АО «КРДВ» требованиям нормативных правовых актов, регулирующих социально-экономическое развитие Дальнего Востока.

3.3. Цель 3. Оценить результативность механизмов, разработанных для обеспечения социально-экономического развития Курильских островов.

Информация о критериях аудита и результатах оценки по указанным критериям приведена в приложении № 1 к настоящему отчету.

4. Объекты экспертно-аналитического мероприятия

- Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики.
- Министерство экономического развития Российской Федерации.
- Акционерное общество «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики».

5. Исследуемый период

2021–2023 годы и истекший период 2024 года, при необходимости более ранние периоды.

6. Сроки проведения экспертно-аналитического мероприятия

С 29 мая по 26 декабря 2024 года.

7. Краткая характеристика проверяемой сферы

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2015 г. № 432³ (далее – постановление № 432) АО «Московская материально-техническая база» переименовано в АО «КРДВ». Минвостокразвития России наделено полномочиями по осуществлению от имени Российской Федерации прав акционера указанного акционерного общества.

Устав АО «КРДВ» утвержден с учетом положений постановления № 432, при этом в него неоднократно вносились изменения. Актуальная редакция Устава АО «КРДВ» утверждена приказом Минвостокразвития России от 22 февраля 2023 г. № 30, в соответствии с которым АО «КРДВ» определено управляющей компанией, осуществляющей в том числе функции:

- управляющей компании, предусмотренные ФЗ о ТОР, Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ⁴, Федеральным законом от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ⁵, Федеральным законом от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ⁶;
- по привлечению инвесторов для реализации проектов и осуществления деятельности в ДФО и Арктической зоне Российской Федерации (далее – АЗРФ);
- по содействию в развитии и использовании человеческого капитала в различных сферах социальных и экономических отношений ТОР, свободного порта Владивосток (далее – СПВ), центров экономического роста, органов государственной власти и органов местного самоуправления, некоммерческих и коммерческих организаций посредством организации взаимодействия граждан, субъектов предпринимательской деятельности, общественных и государственных институтов;
- по реализации мероприятий и проектов, направленных на исполнение Федерального закона от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ⁷ и программы «Дальневосточная ипотека».

Уставный капитал АО «КРДВ» составляет 173,5 млн рублей и образован в том числе путем предоставления в 2015 году из федерального бюджета бюджетных инвестиций АО «КРДВ» в размере 169,7 млн рублей в целях создания объектов инфраструктуры ТОР.

-
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 апреля 2015 г. № 432 «Об управляющей компании, осуществляющей функции по управлению Арктической зоной Российской Федерации, а также территориями опережающего развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, Арктической зоне Российской Федерации и свободным портом Владивосток».
 4. Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (далее – ФЗ о СПВ).
 5. Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края».
 6. Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».
 7. Федеральный закон от 1 мая 2016 г. № 119-ФЗ «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Информация о численности сотрудников АО «КРДВ» и размере оплаты их труда представлена в приложении № 2 к настоящему отчету.

В соответствии с частью 2 статьи 8 ФЗ о ТОР АО «КРДВ» осуществляет функции, предусмотренные указанным Федеральным законом, самостоятельно или через свои дочерние общества. Согласно части 3 статьи 8 ФЗ о ТОР размер доли управляющей компании в уставном капитале ее дочернего общества, имеющего статус управляющей компании, не может быть менее чем 51 %.

В соответствии со статьей 11 ФЗ о ТОР дочернее общество управляющей компании осуществляет предусмотренные ФЗ о ТОР функции в пределах, установленных АО «КРДВ», по согласованию с Минвостокразвития России. Соответствующий Порядок согласования установлен приказом Минвостокразвития России⁸.

У АО «КРДВ» имеется 11 дочерних обществ (ООО «КРДВ Амурская», ООО «КРДВ Бурятия», ООО «КРДВ Забайкалье», ООО «КРДВ Якутия», ООО «КРДВ Камчатка», ООО «КРДВ Приморье», ООО «КРДВ Сахалин и Курилы», ООО «КРДВ Мурманск», АО «КРДВ Хабаровск», АО «КРДВ Хабаровск», ООО «КРДВ Чукотка», ООО «КРДВ Южная Якутия»). Структура АО «КРДВ» представлена в приложении № 3 к настоящему отчету.

К задачам дочерних обществ АО «КРДВ» в соответствии с их уставными документами относится реализация функций управляющей компании в соответствии с ФЗ о ТОР, содействие в реализации инвестиционных проектов, привлечение инвесторов, информационная поддержка соответствующего региона в целях улучшения инвестиционного климата, реализация иных мероприятий, направленных на социально-экономическое развитие региона, в котором они находятся.

Преференциальный режим ТОР создан ФЗ о ТОР. В соответствии с пунктом 3 статьи 2 ФЗ о ТОР данные территории создаются для формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

В соответствии с указанным федеральным законом и постановлениями Правительства Российской Федерации о создании ТОР в настоящее время функционирует 16 ТОР в субъектах ДФО и 2 ТОР в АЗРФ.

ТОР создаются на 70 лет (этот срок может быть продлен федеральным законом) и предусматривают налоговые льготы и преференции для резидентов, реализация которых осуществляется на территории ДФО и АЗРФ.

Преференциальный режим СПВ создан ФЗ о СПВ. Целями создания данного режима в соответствии с частью 2 статьи 1 ФЗ о СПВ являются:

8. Приказ Минвостокразвития России от 27 февраля 2015 г. № 18 «О Порядке согласования перечня функций, передаваемых управляющей компанией территории опережающего социально-экономического развития дочернему обществу управляющей компании территории опережающего социально-экономического развития».

- 1) обеспечение взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, органов местного самоуправления, общественности, предпринимателей и инвесторов в целях развития СПВ;
- 2) использование географических и экономических преимуществ Приморского края как восточных морских ворот Российской Федерации для интеграции в экономическое пространство государств Азиатско-Тихоокеанского региона;
- 3) развитие международной торговли с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона;
- 4) создание и развитие производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск в СПВ конкурентоспособной в государствах Азиатско-Тихоокеанского региона продукции;
- 5) ускорение социально-экономического развития территории СПВ и повышение уровня жизни населения, проживающего на территории Дальнего Востока.

В соответствии с ФЗ о СПВ данный режим распространяется на 22 указанных в нем муниципальных образований Приморского края, Камчатского края, Хабаровского края, Сахалинской области и Чукотского АО.

СПВ создан на 70 лет, этот срок может быть продлен федеральным законом.

В СПВ так же, как и в ТОР, предусматривается ряд налоговых льгот и преференций для резидентов, реализация которых осуществляется на территории ДФО.

ФЦП «Курилы» предусматривает реализацию мероприятий в сферах здравоохранения, культуры, образования, транспорта, коммунального хозяйства, дорожного и жилищного строительства.

Государственными заказчиками ФЦП «Курилы» являются 14 ФОИВ, из которых в действующей редакции программы только у 6 ФОИВ предусмотрены расходы федерального бюджета на реализацию мероприятий (Минвостокразвития России, Минздрав России, Минпросвещения России, Минцифры России, МЧС России, МВД России).

8. Результаты экспертно-аналитического мероприятия

8.1. Оценка результативности использования АО «КРДВ» средств, полученных из федерального бюджета в 2021–2023 годах

8.1.1. Оценка результативности использования АО «КРДВ» субсидий, полученных из федерального бюджета в целях осуществления функций по управлению преференциальными режимами Дальнего Востока и реализации иных мер государственной политики, направленных на развитие Дальнего Востока

8.1.1.1. В 2021–2023 годах в рамках реализации государственной политики развития Дальнего Востока средства федерального бюджета предоставлялись АО «КРДВ» на:

- финансовое обеспечение затрат на развитие инфраструктуры⁹ территорий опережающего развития (далее – ТОР);
- финансовое обеспечение затрат, производимых в рамках осуществления деятельности АО «КРДВ», связанной с выполнением своих функций (далее – финансовое обеспечение функций)¹⁰.

Информация о субсидиях из федерального бюджета, предоставленных АО «КРДВ» на финансовое обеспечение функций, связанных с развитием ДФО, представлена в таблице 1.

-
9. Инфраструктура ТОР – совокупность земельных участков с находящимися на них объектами капитального строительства, некапитальными строениями, сооружениями, включая объекты транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной, социальной, инновационной инфраструктур, объекты инфраструктуры морских портов и объекты иных инфраструктур, расположенных на территории опережающего развития, а также указанных объектов инфраструктур, расположенных вне такой территории, но обеспечивающих ее функционирование.
10. Субсидии на выполнение государственного задания или на иные цели АО «КРДВ» не предоставляются.

Таблица 1

(млн руб.)

Год предоставления субсидии	КБК	Соглашение о предоставлении субсидии	Предусмотрено соглашением о предоставлении субсидии		Предоставлено из федерального бюджета (СБР)
			в первой редакции соглашения	с учетом всех изменений (доп. соглашениями)	
2021	350 0412 34 1 01 60090 812	от 1 февраля 2021 г. № 350-11-2021-005	1 121,8	2 147,2	2 146,7
2022	350 0412 34 2 01 60090 812	от 6 февраля 2022 г. № 350-11-2022-002	3 089,6	3 088,7	3 081,2
2023	350 0412 34 2 01 60090 812	от 1 февраля 2023 г. № 350-11-2023-004	2 982,6	3 655,3	3 652,5

Информация о субсидиях АО «КРДВ» на финансовое обеспечение затрат на развитие инфраструктуры ТОР в ДФО представлена в таблице 2.

Таблица 2

(млн руб.)

Год предоставления субсидии	КБК	Соглашение о предоставлении субсидии	Предусмотрено соглашением о предоставлении субсидии		Предоставлено из федерального бюджета (СБР)
			в первой редакции соглашения	с учетом всех изменений (доп. соглашениями)	
2021	350 0412 34 1 01 60102 812	от 9 февраля 2021 г. № 350-11-2021-003	11 895,6	16 615,3	16 615,3
2022	350 0412 34 2 01 60102 812	от 18 февраля 2022 г. № 350-11-2022-004	2 558,9	3 791,6	3 764,9
2023	350 0412 34 2 01 60102 812	от 18 февраля 2022 г. № 350-11-2022-004	0,0	26,7	26,7
		от 30 марта 2023 г. № 350-11-2023-007	11 417,6	1 277,9	1 277,9

Согласно пункту 3 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – полномочного представителя Президента Российской Федерации в ДФО от 8 апреля 2021 г. № ЮТ-П47-19пр, Минвостокразвития России,

АО «КРДВ» совместно с высшими исполнительными органами государственной власти регионов ДФО было дано поручение о проработке вопроса передачи функции заказчика строительства объектов инфраструктуры ТОР, строительство которых не начато, органам государственной власти субъектов Российской Федерации.

По результатам проработки указанного вопроса принято решение о включении объектов инфраструктуры ТОР в планы социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, и распределении межбюджетных трансфертов между субъектами Российской Федерации, входящими в состав ДФО, в соответствии с Правилами предоставления и распределения субсидий на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО¹¹ (так называемая «Единая субсидия»).

Так, в 2022 и 2023 годах по механизму «Единая субсидия» бюджетам Амурской и Хабаровской областей, Приморского, Забайкальского и Камчатского краев и Чукотского автономного округа предоставлялись межбюджетные трансферты на софинансирование 28 мероприятий, связанных с развитием инфраструктуры ТОР на общую сумму 10 689,9 млн рублей (в том числе 5 168,3 млн рублей в 2022 году и 5 521,6 млн рублей в 2023 году).

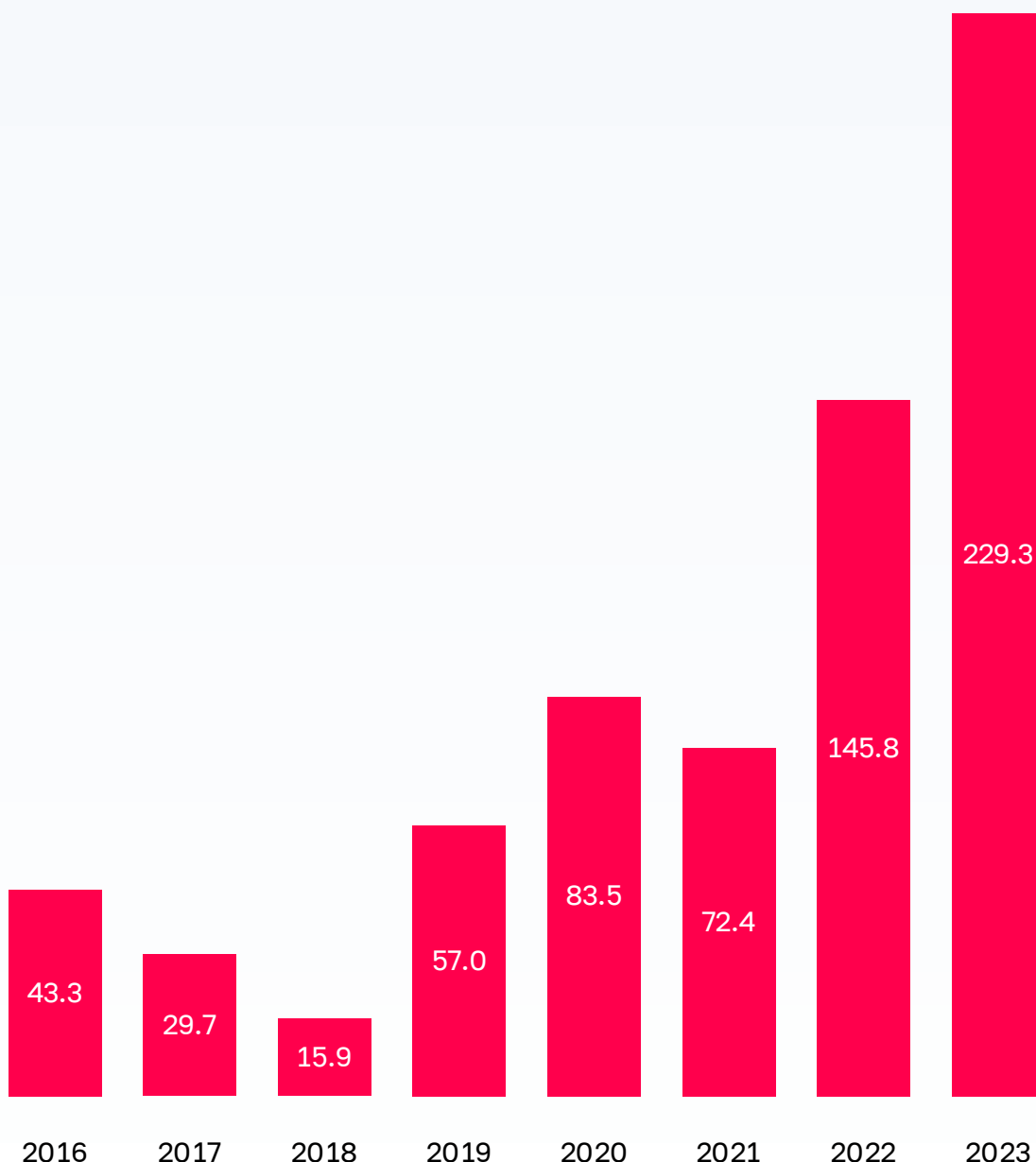
Объем остатков, образовавшихся на лицевых счетах дочерних обществ АО «КРДВ»¹², на которые АО «КРДВ» направляло средства субсидии на финансовое обеспечение функций, в 2021–2023 годах существенно увеличился и пока не демонстрирует устойчивой тенденции к уменьшению.

-
11. Правила предоставления и распределения субсидий на реализацию мероприятий планов социального развития центров экономического роста субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, являющиеся приложением № 1 к государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308.
 12. АО «КРДВ» имеет дочерние общества, осуществляющие функции по управлению преференциальными режимами ДФО, в отношении которых АО «КРДВ» исполняет функции управляющей компании, во всех регионах ДФО, кроме Магаданской области (в которой отсутствуют ТОР), образованные в форме обществ с ограниченной ответственностью.

Рисунок 1

Размер остатков на лицевых счетах дочерних обществ АО «КРДВ» от субсидии на финансовое обеспечение функций

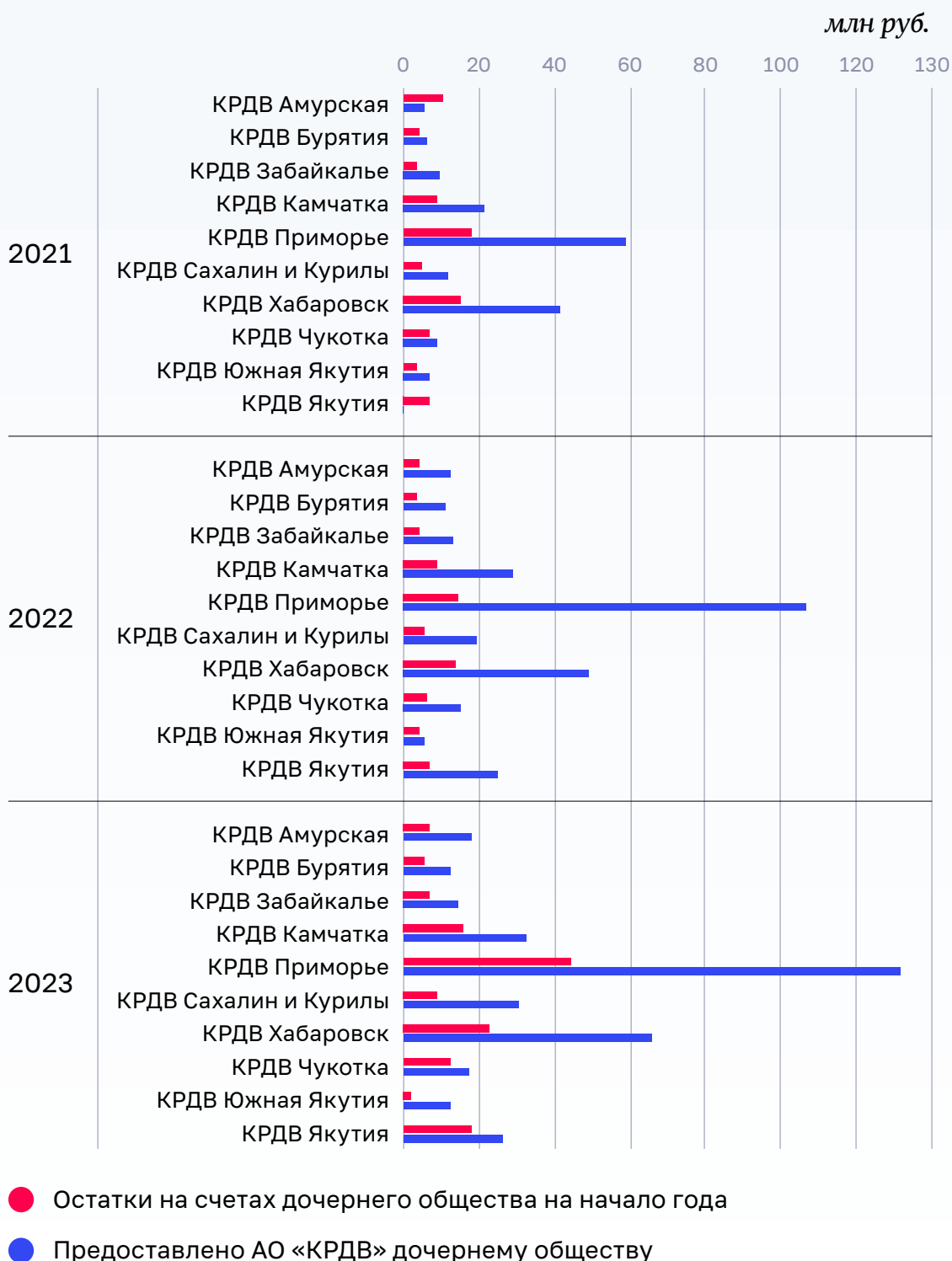
млн руб.



АО «КРДВ» в 2021–2023 годах направляло средства, полученные из федерального бюджета на финансовое обеспечение функций, на обеспечение деятельности своих дочерних обществ при наличии неиспользованных остатков на их лицевых счетах.

Рисунок 2

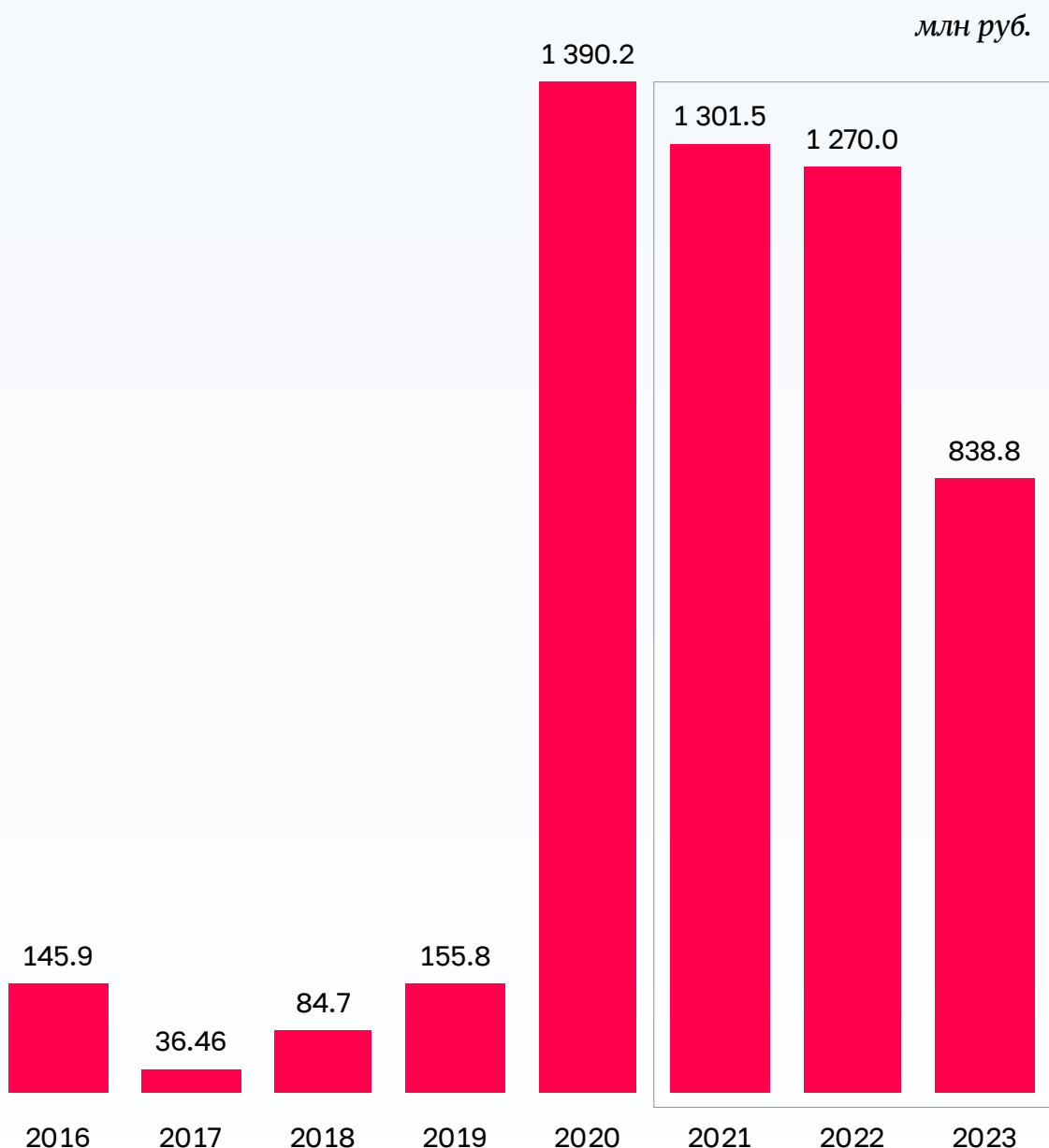
Размер безвозмездных вкладов в дочерние общества АО «КРВД» в сравнении с объемом остатков на лицевых счетах ДО по состоянию на начало года



В то же время отмечается, что на лицевых счетах АО «КРДВ» находятся остатки средств, предоставленных из федерального бюджета на финансовое обеспечение затрат на развитие инфраструктуры ТОР в ДФО в более ранние периоды – с 2015 по 2020 год.

Рисунок 3

Размер и динамика образования остатков средств на лицевых счетах АО «КРДВ»

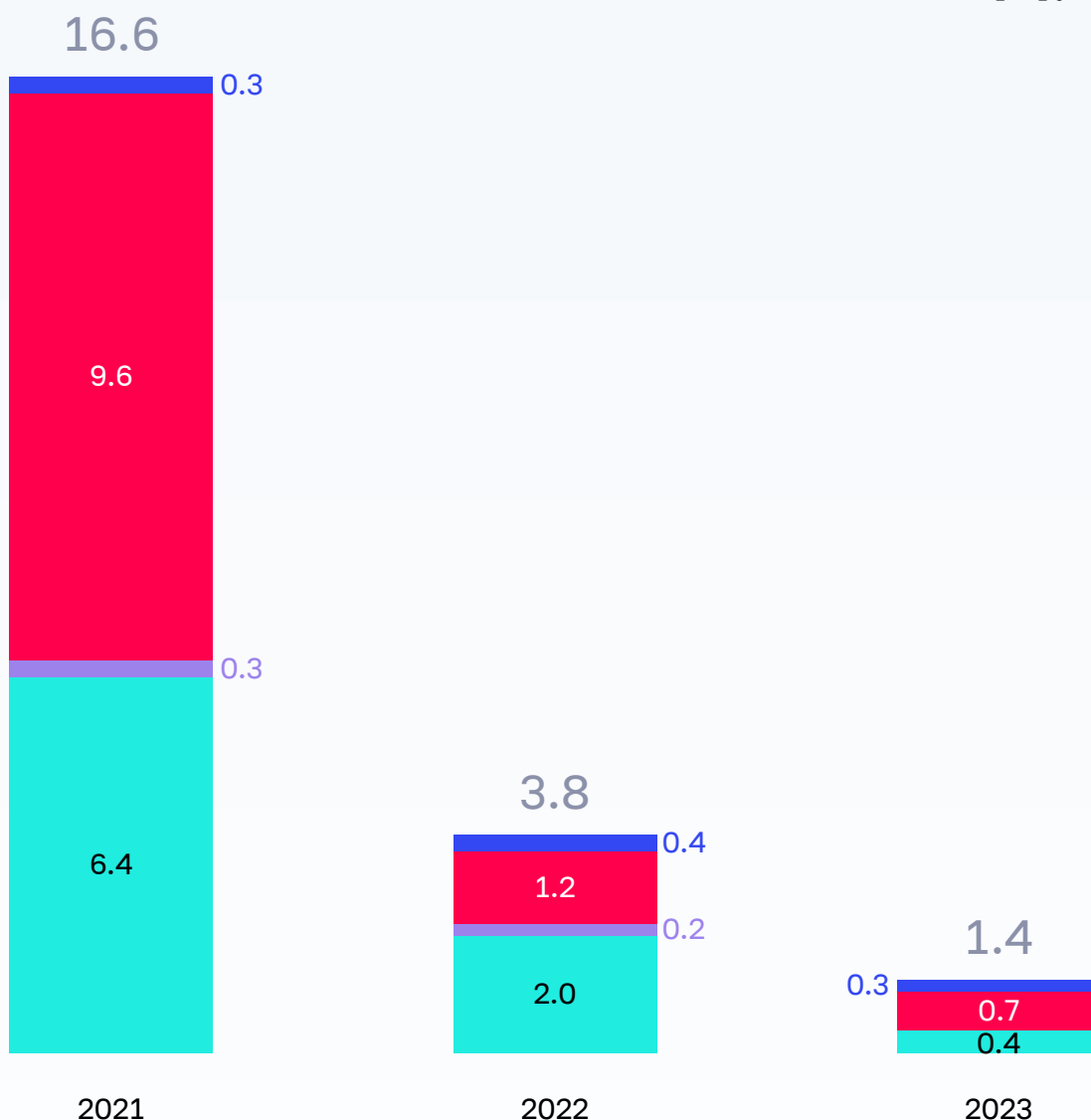


Более половины средств субсидий, полученных из федерального бюджета в 2021–2023 годах АО «КРДВ» в целях финансового обеспечения затрат на развитие инфраструктуры ТОР, направлено в дочерние общества АО «КРДВ».

Рисунок 4

Структура расходов АО «КРДВ» на развитие инфраструктуры ТОР в 2021–2023 годах

млрд руб.



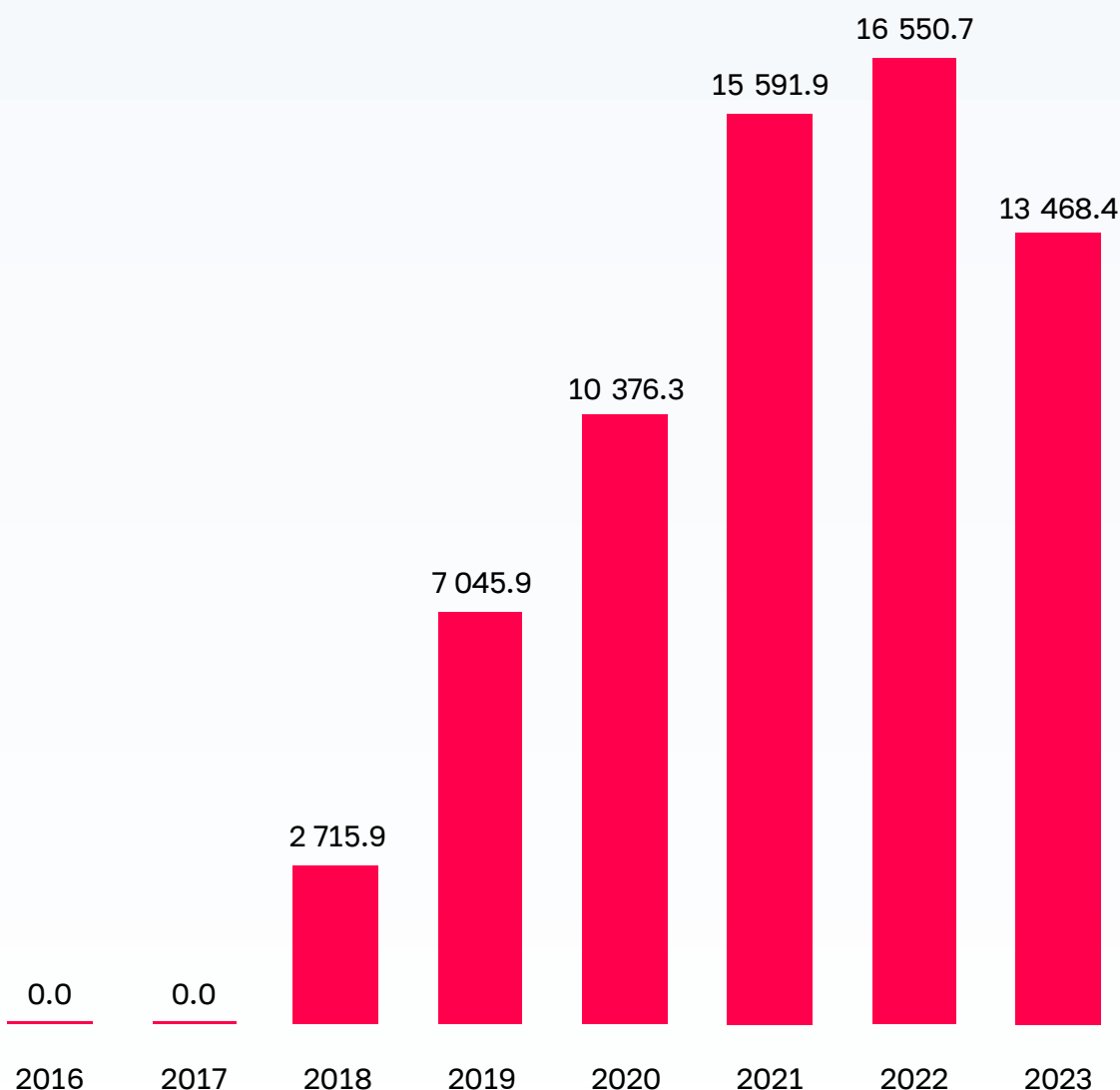
- Выбытие со счетов авансовых платежей по контрактам (договорам) и иные выплаты
- Перечисление средств в качестве вноса в уставный капитал, вкладов в имущество другой организации
- Капитальные вложения
- Закупка работ, услуг, активов, материальных запасов и основных средств (за исключением капвложений)

При этом отмечается, что объем остатков, образовавшихся на лицевых счетах дочерних обществ АО «КРДВ», на которые АО «КРДВ» направляло средства субсидии на финансовое обеспечение затрат на развитие инфраструктуры ТОР в ДФО, включительно до 2022 года устойчиво рос.

Рисунок 5

Размер остатков на лицевых счетах дочерних обществ АО «КРДВ» от субсидии на создание инфраструктуры ТОР в ДФО

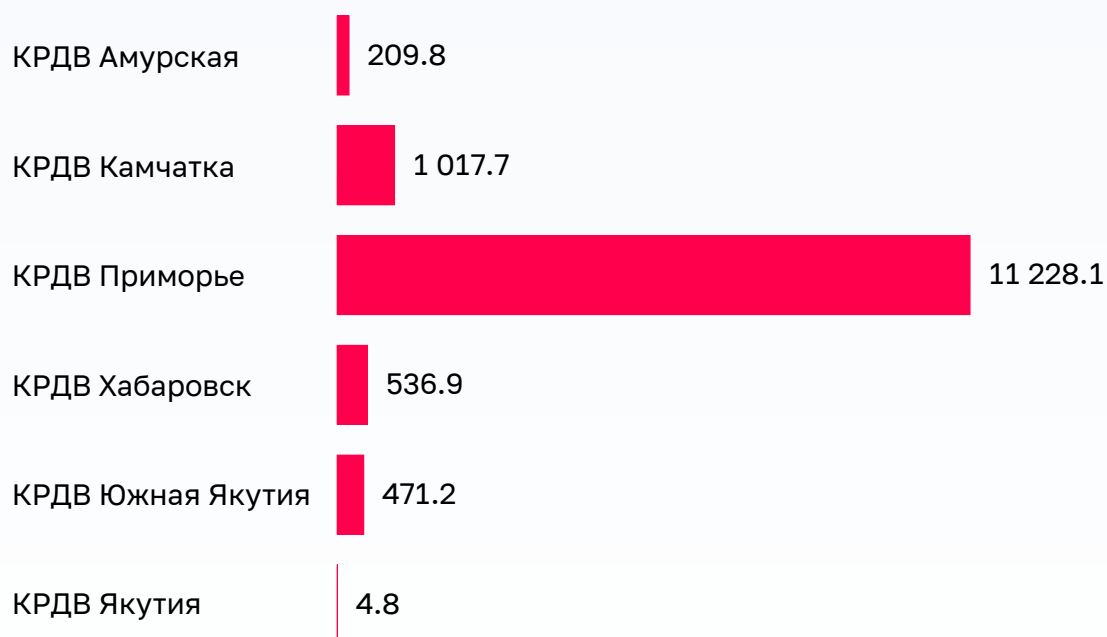
млн руб.



Наличие значительных остатков на лицевых счетах дочерних обществ АО «КРДВ» требует принятия мер по их сокращению.

Сведения об объеме остатков средств безвозмездных вкладов в имущество дочерних обществ АО КРДВ по состоянию на 1 января 2024 года в разрезе дочерних обществ

млн руб.



Подробные сведения об объеме остатков средств безвозмездных вкладов в имущество дочерних обществ АО «КРДВ» по состоянию на 1 января 2024 года (в части субсидии на развитие инфраструктуры) в разрезе дочерних обществ представлены в приложении № 4 к настоящему отчету.

Указанные остатки образовались вследствие возврата неиспользованных авансовых платежей по договорам на создание объектов инфраструктуры ТОР, взыскания штрафных санкций в связи с неисполнением условий договоров по строительству объектов инфраструктуры ТОР, поступления сумм банковских гарантий, а также вследствие экономии по фактически выполненным работам по формированию рабочей документации и выполнению строительно-монтажных работ.

8.1.1.2. В соответствии с информацией из отчетов о достижении значений результатов предоставления субсидий на финансовое обеспечение функций, все результаты, предусмотренные заключенными соглашениями (от 1 февраля 2021 г. № 350-11-2021-005, от 6 февраля 2022 г. № 350-11-2022-002, от 1 февраля 2023 г. № 350-11-2023-004), достигнуты.

Субсидии АО «КРДВ» на финансовое обеспечение затрат на развитие инфраструктуры ТОР в ДФО предоставлялись в 2021 и 2022 годах в соответствии с Правилами предоставления субсидии на развитие инфраструктуры ТОР¹³ (далее – Правила № 668), по соглашениям от 9 февраля 2021 г. № 350-11-2021-003 и от 18 февраля 2022 г. № 350-11-2022-004.

Результатом предоставления субсидии Правилами № 668 и указанными соглашениями определено достижение получателем субсидии (АО «КРДВ») планового количества мероприятий по развитию инфраструктуры ТОР, включенных в планы-графики реализации мероприятий по развитию инфраструктуры ТОР, срок завершения реализации которых наступает в 2021 и 2022 годах соответственно.

Согласно отчетам о достижении значений результатов предоставления субсидии, запланированные значения результата в 2021 и 2022 годах достигнуты (в 2021 году выполнено 19 мероприятий при запланированном значении 15, в 2022 году выполнено 16 мероприятий из 16).

В 2023 году субсидия АО «КРДВ» на финансовое обеспечение затрат на развитие инфраструктуры ТОР в ДФО предоставлялась в соответствии с Правилами предоставления субсидий¹⁴ (далее – Правила № 2226), по соглашению от 30 марта 2023 г. № 350-11-2023-007.

Результатом предоставления субсидии Правилами № 2226 и указанным соглашением определен объем инвестиций в форме капитальных вложений в текущем финансовом году, привлеченных путем заключения соглашений об осуществлении деятельности на ТОР с резидентами, а показателями, необходимыми для достижения результата, – конкретные мероприятия по созданию инфраструктуры ТОР.

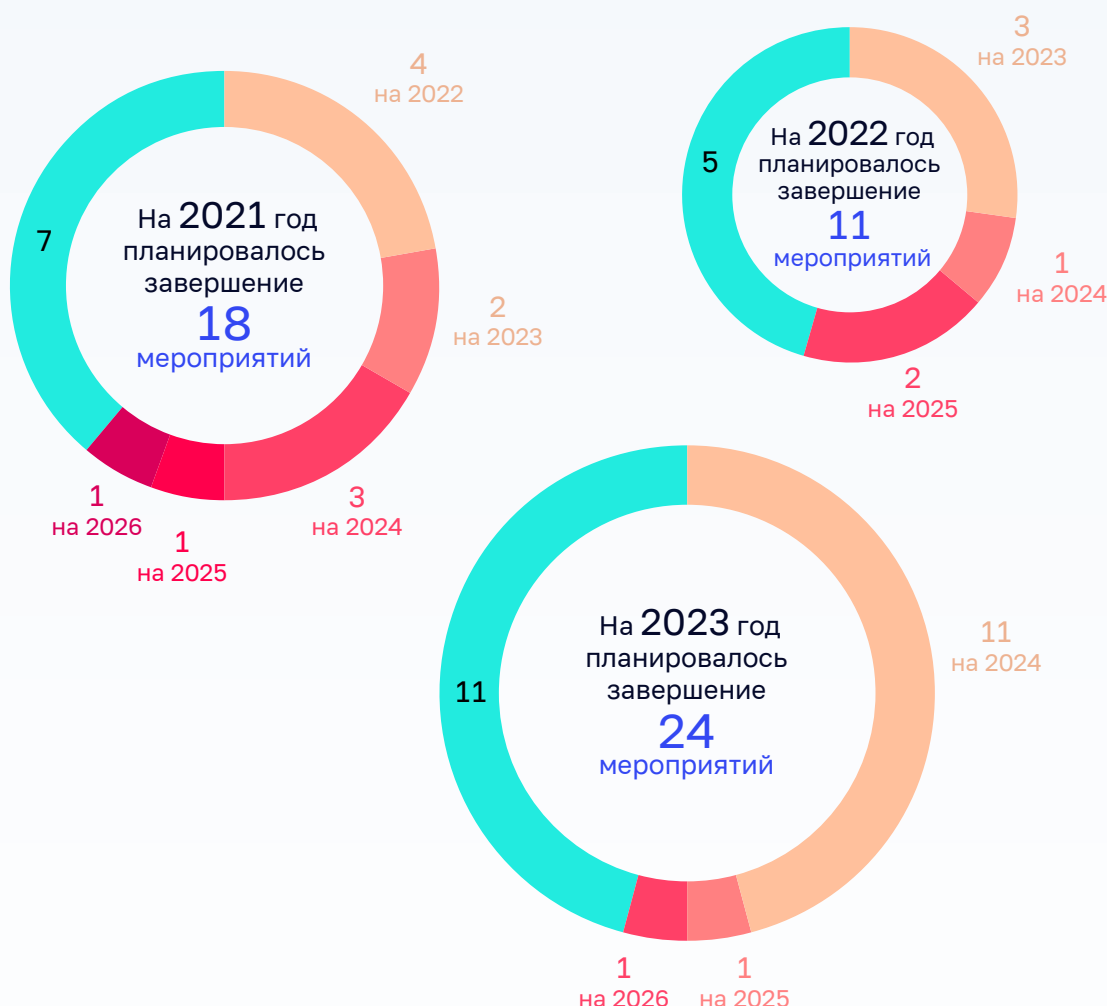
В соответствии с предусмотренной указанным соглашением отчетностью в 2023 году установленный результат достигнут (при плановом значении 281,8 млрд рублей его фактически достигнутое значение составило 283,5 млрд рублей), а все установленные в целях достижения результата показатели выполнены (выполнено 10 мероприятий из 10).

Плановые сроки окончания реализации мероприятий в планах-графиках по многим объектам неоднократно переносились на более поздние с учетом фактического уровня их реализации.

-
13. Правила предоставления субсидии из федерального бюджета на развитие инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития резидентам и управляющей компании, осуществляющей функции по управлению Арктической зоной Российской Федерации, а также территориями опережающего социально-экономического развития в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, Арктической зоне Российской Федерации и свободным портом Владивосток, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 13 мая 2020 г. № 668 (действовали до 1 января 2023 года).
 14. Правила предоставления субсидий из федерального бюджета в целях развития инфраструктуры на территории Дальнего Востока, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2022 г. № 2226.

Рисунок 7

Количество мероприятий в планах-графиках, по которым изменялся плановый срок выполнения



- Мероприятия, срок выполнения которых не переносился
- ● ● ● ● Мероприятия, срок выполнения которых переносился «вправо» на 1–5 лет

Таким образом, результаты предоставления субсидии из федерального бюджета АО «КРДВ» на финансовое обеспечение затрат на развитие инфраструктуры ТОР в ДФО в 2021–2023 годах, а также показатели, необходимые для достижения результата, в 2023 году формально достигались.

При этом Правила № 668 и Правила № 2226, в соответствии с которыми предоставлялись данные субсидии, не предусматривают установление в качестве показателей, необходимых для достижения результата, выполнение мероприятий,

плановый срок по которым выходит за пределы года предоставления субсидии, то есть в целях достижения показателей результативности учитываются только мероприятия, которые должны быть завершены в текущем году.

При этом не учитывается устойчивая практика переноса плановых сроков окончания мероприятий на более поздние.

Причинами переноса и отставания от первоначальных сроков реализации, установленных планами-графиками, в основном являлись: невыполнение резидентами и ресурсоснабжающими организациями мероприятий по технологическим условиям в срок по договорам технологического присоединения, неготовность внутриплощадочных сетей, отсутствие реальных резидентов на всю мощность по договору технологического присоединения, актуализация резидентами потребности в требуемых мощностях, изменение способа реализации мероприятий, некачественное проведение инженерных изысканий и подготовка проектно-сметной документации, расторжение договоров на проведение строительно-монтажных работ в связи с неисполнением обязательств подрядчиками и смена подрядных организаций, обеспечивающих проектно-изыскательные и строительно-монтажные работы.

Отставания от первоначальных сроков реализации и связанные с этим переносы сроков реализации мероприятий по созданию обеспечивающей инфраструктуры потенциально могут приводить к срыву сроков проектов резидентами ТОР.

Так, например, по четырем мероприятиям ТОР «Камчатка», связанным с обеспечением инфраструктуры площадки «Паратунка» (технологическое присоединение объектов площадки к системам водоотведения, теплоснабжения, электрическим сетям, подготовка внутриплощадочных сетей), в связи с отставанием от первоначального срока их реализации по плану-графику, плановые сроки реализации были перенесены с 2017 и 2018 годов на 2024 и 2025 годы.

На площадке «Паратунка» ведут деятельность 20 резидентов ТОР «Камчатка», реализующие проекты в сфере туризма и рекреации. Отставание от сроков создания необходимой для их деятельности обеспечивающей инженерной инфраструктуры создает дополнительные риски при реализации проектов. По оценке АО «КРДВ», по состоянию на 1 января 2024 года 7 из 20 проектов имеют высокий или критический риск переноса срока реализации проектов резидента.

8.2. Оценка соответствия деятельности АО «КРДВ» требованиям нормативных правовых актов, регулирующих социально-экономическое развитие Дальнего Востока

8.2.1. Оценка реализации АО «КРДВ» его функций и полномочий на предмет соответствия законодательству Российской Федерации, регулиющему его деятельность в части обеспечения социально-экономического развития ДФО

Анализ соответствия деятельности АО «КРДВ» положениям регулирующих его деятельность актов приведен в приложении № 5 к настоящему отчету.

По результатам указанного анализа отмечается следующее.

8.2.1.1. АО «КРДВ» выполняет все основные функции управляющей компании, закрепленные в статье 8 ФЗ о ТОР.

Вместе с тем статьей 10 ФЗ о ТОР в целях обеспечения размещения объектов инфраструктуры ТОР на АО «КРДВ» возложены еще ряд функций, три из которых АО «КРДВ» не реализуются¹⁵:

- организация транспортного обслуживания на ТОР;
- организация сбора, транспортировки твердых коммунальных отходов, строительство объектов, использующихся для их размещения и утилизации, а также благоустройство на ТОР;
- создание условий для обеспечения лиц, находящихся на ТОР, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, досуга.

Таким образом, АО «КРДВ» реализуется 15 из 18 функций, предусмотренных ФЗ о ТОР.

В части соответствия деятельности АО «КРДВ» ФЗ о СПВ отмечается, что АО «КРДВ» не представлена информация по реализации одной из пяти функций, связанной с обеспечением деятельности наблюдательных советов территорий режима СПВ.

В части соответствия деятельности АО КРДВ положениям Постановления № 432, нормативных правовых актов Минвостокразвития России, Устава АО «КРДВ» отмечается, что указанные акты детализируют реализацию тех или иных функций общества, закрепленных законодательством. Анализ представленных АО «КРДВ» в ходе настоящего мероприятия сведений по вопросам осуществления им своей деятельности позволяет сделать вывод о соответствии реализуемых обществом функций положениям указанных документов.

Дополнительная информация об осуществлении АО «КРДВ» своих функций приведена в приложении № 6 к настоящему отчету.

По вопросу выполнения АО «КРДВ» функций, предусмотренных нормативными правовыми актами Минвостокразвития России, дополнительно отмечается, что деятельность АО «КРДВ» соответствует положениям данных нормативных правовых актов, однако проведенный в ходе мероприятия анализ материалов проверок Минвостокразвития России использования АО «КРДВ» предоставленных субсидий свидетельствует о следующих нарушениях и недостатках:

- недостижении результатов предоставления субсидий, направленных на достижение показателей государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (далее – ГП ДФО);
- предоставлении завышенных данных о достижении показателей результативности использования субсидий;
- недостаточном контроле со стороны АО «КРДВ» за предоставлением резидентами ТОР и СПВ отчетности;

15. По информации, представленной АО «КРДВ» по запросу Счетной палаты письмом от 24 июля 2024 г. № 044-12980.

- нарушении требований бухгалтерского учета при реализации соглашений о предоставлении субсидий;
- нарушении сроков предоставления поквартальных прогнозов расходов и прогнозов размера субсидии на очередной финансовый год и плановый период.

В АО «КРДВ» установлена система ключевых показателей эффективности общества. В проверяемом периоде в течение 2021 года был установлен перечень ключевых показателей эффективности деятельности, отражающих различные аспекты деятельности АО «КРДВ», связанные с привлечением инвестиций в ДФО и АЗРФ, а также созданием рабочих мест. В 2022 и 2023 годах утвержден перечень, дополненный показателями, связанными с безвозмездным предоставлением земельных участков на территории ДФО и АЗРФ и кредитов по программе «Дальневосточная ипотека».

Сведения о ключевых показателях эффективности АО «КРДВ» в проверяемом периоде представлены в приложении № 7 к настоящему отчету.

Отмечается недостижение АО «КРДВ» в 2021 и 2023 годах показателя осуществленных в календарном году бюджетных инвестиций в инфраструктуру ТОР. В 2021 году его исполнение составило 67 %, в 2023 году – 62,3 %.

8.2.1.2. Законодательством Российской Федерации полномочия, связанные с обеспечением функционирования преференциальных режимов на территории ДФО, установлены в отношении следующих государственных органов:

- Минвостокразвития России в отношении режимов ТОР и СПВ (управляющей компанией для указанных режимов определено АО «КРДВ»);
- Минэкономразвития России в отношении особой экономической зоны «Байкальская гавань» в Республике Бурятия и ОЭЗ в Магаданской области и на Курильских островах;
- администрации ОЭЗ в Магаданской области и на Курильских островах, формируемой Правительством Магаданской области;
- ФНС России и органов исполнительной власти регионов ДФО в отношении РИП;
- ФНС России в отношении особого налогового режима на Курильских островах.

Льготы и меры поддержки в большинстве преференциальных режимов в целом однотипны.

Сведения о налоговых льготах и преференциях для резидентов в разрезе преференциальных режимов, реализация которых осуществляется на территории ДФО, приведены в приложении № 8 к настоящему отчету. Аналитические расчеты и информация для оценки и сопоставления параметров преференциальных режимов на Дальнем Востоке приведены в приложении № 9 к настоящему отчету.

Перечень субъектов Российской Федерации и муниципальных образований ДФО, на территории которых действуют преференциальные режимы, представлен в приложении № 10 к настоящему отчету.

8.2.1.2.1. Режим ТОР в ДФО

Рисунок 8

Особенности режима ТОР в ДФО

Распределение резидентов ТОР по отраслям
(по объему привлеченных инвестиций)

- Нефтегазовая и химическая промышленность
- Горнорудная промышленность и металлургия
- Авиа-, машино- и судостроительная промышленность
- Строительная отрасль и девелопмент
- Иные отрасли



Действует с 30 марта 2015 года

ТОР создается на 70 лет

Результаты
на 1 января 2024 года:

- поддержано 923 резидента, из которых:
 - 754 – действующие;
 - 169 – расторгли соглашение (18 %);
- реализуется 789 проектов;
- создано 70,4 тыс. рабочих мест;
- привлечено 2 667,6 млрд руб. инвестиций

Налоговые расходы – 83,8 млрд руб.
(за 2021–2023 годы, ФНС России)

Расходы бюджетов на создание
инфраструктуры – 55,5 млрд руб.
(за 2021–2023 годы)

Льготы по налогам и пошлинам:

- налог на прибыль;
- налог на имущество организаций;
- земельный налог;
- страховые взносы;
- НДС;
- ввозная пошлина;
- ввозной НДС;
- акцизы

В настоящее время в субъектах ДФО создано 16 ТОР. Сведения о крупнейших резидентах ТОР представлены в приложении № 11 к настоящему отчету.

Необходимый минимальный объем инвестиций резидента режима ТОР должен составлять 500,0 тыс. рублей.

В соответствии с ФЗ о ТОР данные территории создаются для формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

В соответствии со статьей 3 ФЗ о ТОР решение Правительства Российской Федерации о создании ТОР должно предусматривать: перечень видов деятельности, при которых не предоставляется режим ТОР, минимальный объем капитальных вложений резидентов, положение о применении или неприменении режима свободной таможенной зоны, описание местоположения границ ТОР. Соглашение о создании ТОР, заключенное между Минвостокразвития России, органами власти субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, на которых создается ТОР, регулирует вопросы передачи управляющей компании ТОР объектов недвижимости и прав управления ими, порядок финансирования расходов по созданию инфраструктуры и ее эксплуатации и другие вопросы, связанные с управлением ТОР и ее имущественным комплексом.

При этом экономические эффекты от создания ТОР, в том числе в случаях, когда на создание инфраструктуры ТОР предусматриваются бюджетные средства, ни в решении Правительства Российской Федерации о создании ТОР, ни в соглашении о создании ТОР не устанавливаются. В этой связи в решении о создании ТОР важно устанавливать экономические эффекты, которые предполагается достигнуть по результатам деятельности ТОР.

Формой примерного соглашения об осуществлении деятельности на ТОР¹⁶ предусмотрено включение условий, устанавливающих объем и сроки осуществления капитальных вложений, количество создаваемых рабочих мест и обязательства по достижению данных показателей.

Вместе с тем в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года, во исполнение которого разработан ФЗ о ТОР, необходимо создать сеть специальных территорий опережающего экономического развития с особыми условиями для организации несырьевых производств, ориентированных в том числе и на экспорт.

При этом в соглашениях с резидентами ТОР отсутствуют условия по созданию высокопроизводительных рабочих мест (в количестве, зависящем от отрасли), выплате средней месячной заработной платы работников, не меньше чем на 20–30 %

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2020 г. № 167 «Об утверждении примерной формы соглашений об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития».

превышающей среднюю заработную плату по субъекту Российской Федерации, технологическому уровню реализуемых проектов.

Кроме того, сведения о количестве создаваемых и созданных рабочих мест не согласуются с данными Социального фонда России, содержат нереалистичные показатели заработной платы сотрудников резидентов ТОР, отсутствуют данные по количеству лиц, работающих у резидентов ТОР вахтовым способом.

Так, резидентом АО «Аметистовое» по соглашению заявлено создание 498 рабочих мест, а по данным Социального фонда России, в 2023 году в указанной организации только вахтовым методом работало 1 615 человек. Аналогичная ситуация отмечается по АО «Базовые металлы» (заявлено 1170 рабочих мест, вахтовым способом в 2023 году работало 1335 человек) и АО «Дальцветмет» (заявлено 760 рабочих мест, вахтовым способом в 2023 году работало 978 человек).

Отмечается, что большинство льгот в режиме ТОР действует в течение 10 лет. С учетом того что ФЗ о ТОР принят в конце 2014 года, в ближайшие годы у резидентов первых созданных ТОР будет подходить к концу период применения ими налоговых льгот.

В этой связи с целью анализа устойчивости эффектов деятельности ТОР целесообразно проводить мониторинг дальнейшей работы предприятий, у которых закончился льготный период с целью фиксирования случаев прекращения деятельности в режиме ТОР после окончания льготного периода, в том числе с возможной последующей перерегистрацией в режиме ТОР в качестве нового резидента. Указанное также актуально для режима СПВ.

Необходимо отметить, что из ГП ДФО с 2022 года был исключен целевой показатель «Поступления налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации с территории Дальневосточного федерального округа». С учетом предстоящего завершения периода действия льгот у резидентов ТОР и СПВ закрепление такого показателя в ГП ДФО актуально для оценки эффекта от функционирования в ДФО преференциальных режимов.

Границы ТОР определяются решением Правительства Российской Федерации о создании ТОР. В период с 2021 года по ноябрь 2024 года в такие решения было внесено 88 изменений, связанных с увеличением площади ТОР в целях реализации 151 инвестиционного проекта. При этом с учетом того, что границы ТОР определяются решением Правительства Российской Федерации, процедура согласования расширения ТОР занимает до полугода, что отрицательно сказывается на привлекательности¹⁷ режима и сроках реализации инвестиционных проектов резидентов ТОР.

17. Здесь и далее под привлекательностью режима следует понимать привлекательность условий правового режима осуществления предпринимательской деятельности в целом, предусматривающего соответствующий набор льгот и преференций. При этом для привлекательности конкретных площадок имеют значение также географическое расположение, транспортная доступность, наличие на прилегающих территориях трудовых ресурсов, готовой инфраструктуры и другие индивидуальные особенности площадок.

К 2021 году были созданы все ТОР, которые сейчас функционируют в ДФО. Их общая площадь на конец 2020 года составляла 47 288 063,1 га.

За период с 2021 года по настоящее время общая площадь всех ТОР в ДФО увеличилась на 0,6 % (на 278 944,8 га) и составила 47 567 007,9 га.

Изменения площади ТОР осуществлялись посредством внесения изменений в акты Правительства Российской Федерации, в соответствии с которыми ТОР создавались. При этом одновременно с увеличением площади ТОР в отдельных случаях изменялись параметры предельных объемов средств федерального бюджета, направляемых на развитие ТОР. Так, их общий объем за тот же период изменился более значимо – в два раза (с 60 580,5 млн рублей в 2020 году до 124 495,3 млн рублей в 2024 году).

Отдельные ТОР с относительно небольшой площадью существенно увеличили свой размер.

Так, площадь ТОР «Курилы» увеличена в 1 236 раз (с 23,0 га в 2020 году до 28 388,3 га в 2024 году), площадь ТОР «Сахалин» увеличена на 41,1 % (с 34 806,4 га в 2020 году¹⁸ до 49 106,0 га в 2024 году).

В абсолютном выражении наибольшее увеличение к площади за период с 2020 года по ноябрь 2024 года получили ТОР «Забайкалье» (площадь увеличена на 156 211,4 га, или на 3,1 %) и ТОР «Хабаровск» (на 60 360,4 га, или на 5,7 %).

Таблица 3

Наименование ТОР	Год создания ТОР	Площадь на момент создания ТОР, га	Площадь ТОР в 2020 году, га	Площадь ТОР в 2024 году, га	Прирост площади ТОР за 2021–2024 годы, га	Прирост площади ТОР за 2021–2024 годы, %
ТОР в ДФО:		-	47 288 063	47 567 008	278 945	0,6
Амуро-Хинганская	2016	150 790	150 790	152 883	2 093	1,4
Амурская	2015 – ТОР Белогорск 2015 – ТОР Приамурская 2017 – ТОР Свободный 2023 – объединение в 1 ТОР	43 558	48 605	50 744	2 139	4,4
Большой Камень	2016	8 124	8 124	10 863	2 739	33,7

18. Рассчитано как сумма площадей ТОР «Горный воздух» и ТОР «Южная» (ТОР «Сахалин» образована в 2024 году объединением указанных ТОР).

Наименование ТОР	Год создания ТОР	Площадь на момент создания ТОР, га	Площадь ТОР в 2020 году, га	Площадь ТОР в 2024 году, га	Прирост площади ТОР за 2021- 2024 годы, га	Прирост площади ТОР за 2021- 2024 годы, %
Бурятия	2019 – ТОР Бурятия 2020 – ТОР Селенгинск 2023 – объединение в 1 ТОР	122	40 068	42 065	1 997	5,0
Забайкалье	2019	5 030 218	5 045 195	5 201 406	156 211	3,1
Камчатка	2015	983 551	13 215 211	13 220 113	4 902	0,0
Краснокаменск	2020	43 413	43 413	43 413		0,0
Курилы	2017	11	23	28 388	28 365	в 1 236 раз
Михайловский	2015	161 248	451 426	459 658	8 233	1,8
Находка	2017	39 212	40 199	40 454	256	0,6
Приморье	2015	3 686	9 887	12 767	2 880	29,1
Сахалин	2016 – ТОР Горный воздух 2016 – ТОР Южная 2024 – объединение в 1 ТОР	23 942	34 806	49 106	14 300	41,1
Хабаровск	2015 – ТОР Хабаровск 2015 – ТОР Комсомольск 2017 – ТОР Николаевск 2023 – объединение в 1 ТОР	554 722	584 520	617 796	33 276	5,7
Чукотка	2015	15 948 733	26 258 589	26 258 589		0,0
Южная Якутия	2016	1 320 617	1 320 640	1 342 085	21 446	1,6
Якутия	2015	36 483	36 568	36 676	108	0,3

Территория большинства ТОР не представляет собой единое целое, может состоять из нескольких площадок, находящихся на значительном удалении друг от друга. Изначальный размер и расположение ТОР и их последующее расширение обусловлены составом их резидентов и характером реализуемых ими проектов. Например, в случае реализации инвестиционных проектов, предполагающих добычу полезных ископаемых, в состав ТОР включаются земельные участки, на которых будет осуществляться данная деятельность.

Анализ представленных АО «КРДВ» информации и материалов, обосновывающих принятие решений о расширении границ ТОР, в том числе о резидентах (потенциальных резидентах), чьи проекты планировались за пределами ТОР,

и потенциально заинтересованных в соответствующем расширении границ ТОР (далее – потенциальные проекты), показал следующее.

В период с 2021 года по ноябрь 2024 года в решения Правительства Российской Федерации о создании ТОР подготовлено и внесено 88 изменений¹⁹, обусловленных необходимостью увеличения площади ТОР в целях реализации потенциальных проектов (в том числе в 2021 году – 20, в 2022 году – 25, в 2023 году – 27, в 2024 году – 16).

При этом в период с 2021 года по ноябрь 2024 года по итогам рассмотрения АО «КРДВ» потенциальных проектов был определен 151 проект (в том числе 42 в 2021 году, 22 в 2022 году, 54 в 2023 году и 33 в 2024 году), в отношении которых подготовлены пояснительные и обосновывающие материалы в целях принятия правовых нормативных актов Правительства Российской Федерации, закрепляющих расширение границ ТОР.

В среднем одно решение о расширении ТОР рассматривалось и принималось в целях поддержки реализации 1,7 потенциального проекта.

При этом 14 из 88 решений было принято в целях реализации в полном объеме уже начатых проектов, в том числе для проектов резидентов АО «НЗМУ», ООО «Амурский ГХК», АО «ГОК «Инаглинский», ООО «Грин Агро-Хабаровск», ООО «Мерси трейд», ООО «Жилой микрорайон (ЖМР)», ООО «Судостроительный комплекс «Звезда», АО «Дальневосточный завод «Звезда», ООО «Удоканская медь», АО «Совхоз «Тепличный».

Кроме того, 11 решений было принято в целях реализации программы «Дальневосточный квартал», а также создания дополнительной обеспечивающей инфраструктуры для отдельных площадок ТОР. При этом конкретные инвесторы, резиденты и потенциальные проекты, в чьих интересах осуществлялось расширение границ ТОР, при принятии таких решений не определялись.

Для 6 из 151 потенциального проекта реализующими их юридическими лицами была запрошена потребность в создании необходимой инженерной и транспортной инфраструктуры ТОР, в том числе в обеспечении технологического присоединения объектов к сетям электроснабжения, водоснабжения, водоотведения, а также строительстве внутриплощадочных сетей (электроснабжение, теплоснабжение, водоснабжение, водоотведение, ливневая канализация). Общий объем средств федерального бюджета на создание указанной инфраструктуры составил 8 310,1 млн рублей.

Из рассмотренных новых потенциальных проектов наибольшее их количество (48 проектов, или 31,8 % всех потенциальных проектов) относятся к ТОР «Забайкалье».

В частности, в ТОР «Забайкалье» в числе потенциальных проектов рассматривалось 14 проектов в сфере горнорудной промышленности и металлургии с планируемым объемом инвестиций 192 537,1 млн рублей, 12 – в сфере строительной отрасли

19. В виде принятых нормативных актов Правительства Российской Федерации, утвердивших изменения в соответствующие постановления Правительства Российской Федерации о создании ТОР.

и девелопмента с планируемым объемом инвестиций 13 587,2 млн рублей, а также 22 менее крупных проекта в других сферах с планируемым объемом инвестиций 15 459,2 млн рублей.

Анализ потенциальных проектов по всем ТОР показывает, что общий объем планируемых инвестиций по ним составляет 1 292 899,3 млн рублей.

Больше всего потенциальных проектов и инвестиций также отмечается в сфере горнорудной промышленности и металлургии (29 проектов с планируемым объемом инвестиций 687 176,8 млн рублей, или 53,2 % всех инвестиций от потенциальных проектов), в логистической и транспортной отрасли (27 проектов с планируемым объемом инвестиций 192 569,0 млн рублей, или 14,9 % всех инвестиций от потенциальных проектов).

При этом доля планируемых инвестиций потенциальных проектов в сфере нефтегазовой и химической промышленности составила 0,7 % (для трех проектов).

Распределение потенциальных проектов по отраслям существенно отличается от сложившегося распределения фактически осуществленных инвестиций резидентов ТОР по отраслям.

Так, по состоянию на 1 января 2024 года доля фактических инвестиций в сфере горнорудной промышленности и металлургии составила 26,5 %, в логистической и транспортной отрасли – 2,7 %, а в сфере нефтегазовой и химической промышленности – 53,3 %.

Выборочный анализ решений о расширении площади ТОР и пояснительных записок к соответствующим актам Правительства Российской Федерации показывает, что в качестве обоснования таких решений приводилась информация о целях потенциальных проектов, количестве новых рабочих мест и объеме частных инвестиций, которые позволят обеспечить их реализацию, а также иная дополнительная информация о проектах (планируемые сроки реализации, сумма налоговых льгот, совокупные поступления в консолидированный бюджет от налогов и сборов и во внебюджетные фонды).

Информация об использовании при принятии решений о расширении ТОР других критериев (кроме наличия экономических эффектов в виде привлекаемых инвестиций, создаваемых рабочих мест) в пояснительных записках отсутствует.

Фактически сложилась практика, когда нахождение юридического лица за пределами ТОР не является строгим препятствием для получения статуса резидента ТОР, поскольку такое юридическое лицо, планирующее реализацию нового инвестиционного проекта в ДФО (за исключением Магаданской области) может заключить соглашение об осуществлении деятельности в ТОР и стать фактическим резидентом ТОР после прохождения процедуры расширения границ ТОР в целях реализации его инвестиционного проекта.

Порядок разработки перспективных планов развития территорий опережающего социально-экономического развития на территориях Дальневосточного федерального округа или Арктической зоны Российской Федерации (далее – ППР)²⁰ не предусматривает необходимости отражения в ППР конкретных механизмов и обязательных для применения критериев расширения границ ТОР. Иные документы, которые определяли бы направления для территориального расширения ТОР, отсутствуют и не предусмотрены ФЗ о ТОР. С учетом отсутствия четких критериев расширения границ ТОР изменение границ ТОР фактически осуществляется на бессистемной основе.

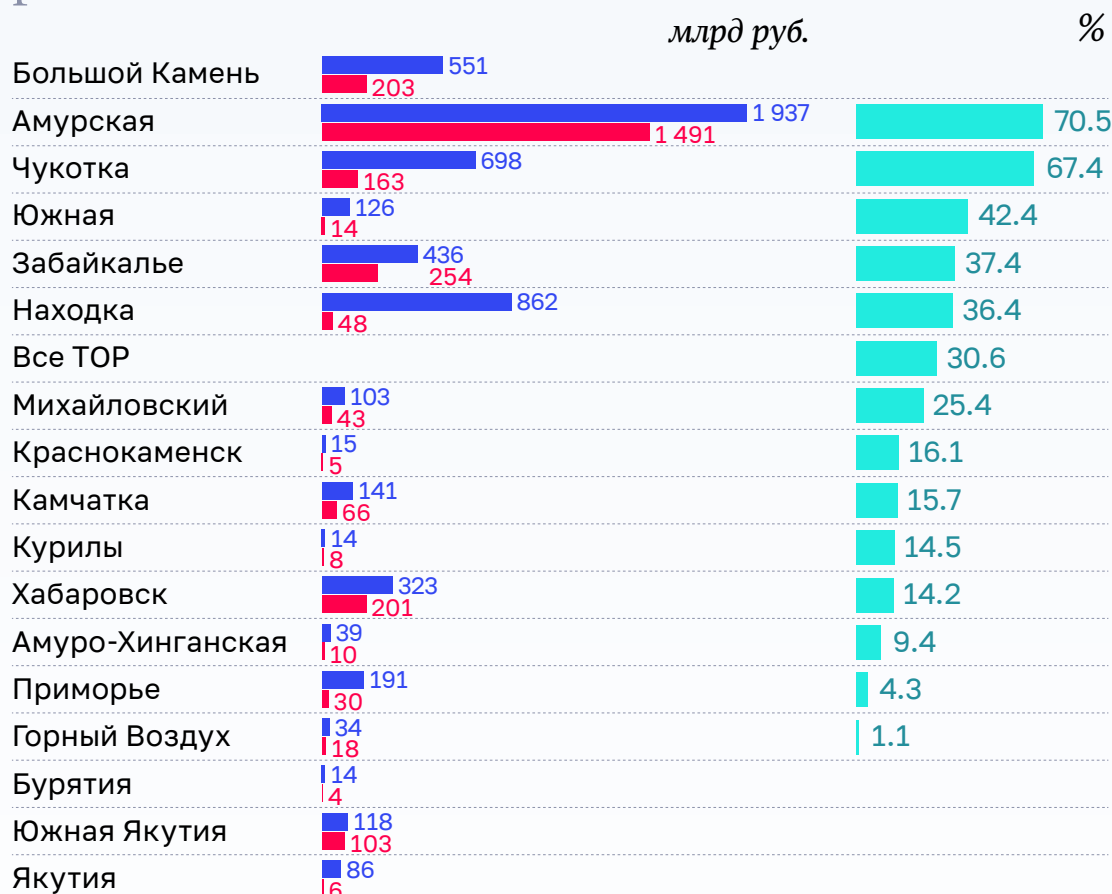
Установление критериев расширения границ ТОР, в том числе связанных с обязательствами по созданию высокопроизводительных рабочих мест, встраивания потенциальных проектов в уже существующие в ТОР производственные цепочки могло бы улучшить управляемость развитием ТОР и повысить их вклад в экономику дальневосточных регионов.

В ходе мероприятия установлено, что ТОР, расположенные на территориях крупнейших городов Дальнего Востока, показывают минимальные улучшения социально-экономических показателей соответствующих территорий, формируя при этом дополнительные налоговые расходы (детальный анализ динамики показателей по муниципалитетам каждой ТОР представлен в приложении № 12 к настоящему отчету).

Как показано на рисунке 9, инвестиции резидентов этих ТОР не играют существенной роли в общем объеме инвестиций в основной капитал муниципалитетов, на территории которых действует режим. Например, инвестиции резидентов ТОР «Горный Воздух» с момента ее создания составили всего 1,1 % от суммарного объема инвестиций в основной капитал городского округа город Южно-Сахалинск и Анивского городского округа за прошедший период; инвестиции резидентов ТОР «Приморье» – 4,3 % суммарного объема инвестиций Владивостокского городского округа и Надеждинского муниципального района. Для таких типов муниципальных образований более эффективными являются другие системные механизмы развития бизнеса (создание промышленных парков, предоставление отраслевых льгот, льготное кредитование и др.).

20. Утвержден приказом Минвостокразвития России от 2 августа 2022 г. № 98.

Роль инвестиций резидентов ТОР в инвестициях в основной капитал, осуществляемых в муниципальных образованиях, на территории которых расположены ТОР



- Запланированные инвестиции резидентов ТОР
(объем принятых обязательств по соглашениям с резидентами)
- Фактические инвестиции в проекты ТОР
- Фактические инвестиции в проекты ТОР от суммарного объема
инвестиций в муниципальные образования с года создания ТОР

Анализ показателей инвестиций в основной капитал по крупным и средним организациям, численности занятых, изменения средней месячной заработной платы работников организаций (без субъектов МСП) муниципалитетов, на которые распространяется режим ТОР, в частности, показал, что динамика инвестиций заметно улучшилась на третий год после введения режима ТОР (104 % к уровню

2013 года²¹) и оставалась лучше среднего по муниципалитетам (89 % к уровню 2013 года); с 2019–2020 годов динамика занятости в муниципалитетах с ТОР (93 % к уровню 2013 года) лучше прогнозной и средней по России (92 % к уровню 2013 года), по всем ТОР с 2017 года произошло улучшение динамики заработной платы, при этом динамика заработной платы в ТОР была существенно лучше среднероссийской (на 4–8 %).

Рассматривая результаты данной оценки, необходимо учитывать, что сами ТОР (с учетом разницы в их сроках существования), а также реализуемые в них инвестиционные проекты находятся на разных этапах своего жизненного цикла и в целом функционируют сравнительно непродолжительное время, в связи с чем необходимо осуществлять мониторинг устойчивости эффектов, получаемых в результате деятельности ТОР.

При этом анализ динамики социально-экономического развития муниципалитетов ДФО показывает явное ухудшение динамики инвестиций и других показателей на территориях, где отсутствуют преференциальные режимы.

В рамках режима ТОР создано 70,4 тыс. рабочих мест, при этом трудоустроено 56,8 тыс. человек. В этой связи отмечается, что в 2023 году у 50 резидентов ТОР, представивших данные о создании наибольшего количества рабочих мест (50,6 тыс.), по данным, полученным от Социального фонда России, 10,6 тыс. сотрудников работает вахтовым методом (в 2021 году – 3,4 тыс. человек, в 2022 году – 5,6 тыс. человек), что может свидетельствовать как о недостаточно активном использовании местных работников, так и о дефиците кадров в ДФО.

Сведения о численности лиц, работающих вахтовым методом, в компаниях – резидентах ТОР представлены в приложении № 13 к настоящему отчету.

Указанное обстоятельство обращает на себя особое внимание, поскольку к функциям АО «КРДВ» в соответствии с постановлением № 432 относится развитие человеческого капитала в ДФО и обеспечение трудовыми ресурсами резидентов ТОР, в рамках которых реализуются мероприятия по ориентированию программ высшего и среднего специального образования на нужды работодателей ДФО, проведение профориентационных мероприятий, в том числе начиная с уровня общеобразовательных школ, и другие мероприятия.

По результатам проведенного мероприятия выявлено, что отдельные резиденты ТОР, помимо получения льгот и преференций в рамках данного режима, пользуются иными видами государственной поддержки, в частности:

- инвестиционные проекты 10 резидентов ТОР, действующих на территории ДФО, осуществлялись при участии и поддержке государственной корпорации «ВЭБ.РФ». Сведения о данных проектах приведены в приложении № 14 к настоящему отчету;
- ООО «Индустриальный парк «Авангард» — резидент ТОР «Хабаровск» с октября 2015 года, помимо получения субсидии на развитие инфраструктуры как резидент ТОР, в 2015 году также получил:

21. 2013 год взят в качестве базового, поскольку в 2014 году принят ФЗ о ТОР и в 2015 году началось создание первых ТОР.

- 1) субсидию Минэкономразвития России на государственную поддержку малого и среднего предпринимательства в размере 49 млн рублей;
 - 2) субсидию Минпромторга России на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;
 - 3) субсидию Министерства инвестиционной и земельно-имущественной политики Хабаровского края на создание и (или) развитие частного промышленного (индустриального) парка в размере 5 млн рублей;
 - 4) субсидию Администрации города Хабаровска на возмещение части затрат, направленных на создание и развитие частного промышленного (индустриального) парка для размещения малых и средних производств, в размере 1,5 млн рублей²²;
- резидент ТОР «Амуро-Хинганская» ООО «Индустриальный парк «Шалом» получил субсидию на развитие инфраструктуры как резидент ТОР, а также субсидию Минпромторга России на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях;
 - резидент ТОР «Амуро-Хинганская» лесоперерабатывающее предприятие ООО «ВТК-Инвест», помимо льгот и преференций ТОР, воспользовалось также региональной мерой Еврейской автономной области по предоставлению в аренду земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности, без проведения торгов²³.

В рамках мероприятия на примере ТОР «Южная Якутия» и ТОР «Камчатка» проведен анализ кооперационных связей их резидентов. Информация о результатах указанного анализа приведена в приложении № 15 к настоящему отчету.

В рамках мероприятия Центром пространственного анализа и региональной диагностики ИПЭИ РАНХиГС для Счетной палаты с использованием метода однофакторного дисперсионного анализа (ANOVA) проведена оценка значимости результатов деятельности АО «КРДВ» по обеспечению ускоренного социально-экономического развития субъектов ДФО. Сведения о процедуре проведения указанной оценки и использованных данных представлены в приложениях № 16 и 17 к настоящему отчету.

Результаты исследования показали, что функционирование на территории ДФО большого числа преференциальных режимов привело к значимому ускорению инвестиционной активности субъектов ДФО по сравнению с другими регионами страны. Однако активное инвестиционное развитие субъектов Дальнего Востока пока не привело к существенному ускорению роста валовой добавленной стоимости и доходов населения в сравнении с другими территориями Российской Федерации, а также не способствовало преломлению негативного тренда снижения числа работников на дальневосточном рынке труда.

22. Поддержка проекта государством // Индивидуальный парк «Авангард». – URL: <https://ip-avangard.com/> (дата обращения: 18.11.2024).

23. Поддержка перспективному инвестору // Официальный портал органов государственной власти Еврейской автономной области. – URL: <https://www.eao.ru/press-tsentr/regionalnye-novosti/podderzhka-perspektivnomu-investoru/> (дата обращения: 18.11.2024).

8.2.1.2.2. Режим СПВ

Рисунок 10

Особенности режима СПВ

Распределение резидентов СПВ по отраслям
(по объему привлеченных инвестиций)

- Логистическая и транспортная отрасль
- Строительная отрасль и девелопмент
- Рыболовство и аквакультура
- Туризм и рекреация
- Иные отрасли



Действует с 12 октября 2015 года

СПВ создан на 70 лет

Результаты на 1 января 2024 года:

- поддержано 2 702 резидента, из которых:
 - 2 045 – действующие;
 - 657 – расторгли соглашение (24 %);
- реализуется 2 163 проекта;
- создано 49,1 тыс. рабочих мест;
- привлечено 482,7 млрд руб. инвестиций

Налоговые расходы – 36,1 млрд руб.
(за 2021–2023 годы, ФНС России)

Льготы по налогам и пошлинам:

- налог на прибыль;
- налог на имущество организаций;
- земельный налог;
- страховые взносы;
- ввозная пошлина;
- ввозной НДС;
- акцизы

В соответствии с ФЗ о СПВ данный режим распространяется на 22 указанных в нем муниципальных образования Приморского, Камчатского, Хабаровского краев, Сахалинской области и Чукотского автономного округа.

Финансовое обеспечение создания инфраструктуры СПВ в настоящее время осуществляется за счет внебюджетных источников.

Режим СПВ является самым большим по количеству резидентов, вместе с тем он характеризуется и самым большим процентом расторгнутых соглашений за время своего действия – 24,3 % (657 соглашений). В период 2021–2023 годов наблюдается негативная динамика количества резидентов СПВ. Так, количество новых резидентов, с которыми подписано соглашение об осуществлении деятельности в СПВ, составило 468 единиц, а количество резидентов, с которыми соглашения расторгнуты, – 518.

Отмечается, что 1 831 из 2 045 резидентов режима СПВ функционирует в Приморском крае. Таким образом, данный режим имеет существенно менее значимый потенциал влияния на территории других регионов его распространения.

Следует отметить, что изначально принятие закона о СПВ преследовало специфические цели (см. раздел 7 настоящего отчета).

Вместе с тем закрепленный ФЗ о СПВ стандартный для большинства преференциальных режимов ДФО набор льгот и мер поддержки не содержит мер, направленных на реализацию данных целей (специальных требований к резидентам или проектам, кроме объема инвестиций, в базовых секторах специализации, целевых показателей действия данного режима и др.).

Сведения о крупнейших резидентах режима СПВ представлены в приложении № 18 к настоящему отчету.

Из 20 наиболее крупных резидентов СПВ 16 реализуют проекты в Приморском крае. Преимущественно это проекты в сфере транспорта и логистики.

В отраслевой структуре валовой добавленной стоимости доля транспорта и логистики всегда была традиционно высока у субъектов ДФО, где установлен режим СПВ. Так, в Приморском крае доля валовой добавленной стоимости по разделу «Транспортировка и хранение» в валовом региональном продукте выросла с 19,0 % в 2016 году до 20,6 % в 2022 году.

В остальных регионах, где функционирует режим СПВ, указанная доля за тот же период изменилась менее значительно, в том числе в Хабаровском крае – снизилась с 17,4 до 17,1 %, в Камчатском крае – увеличилась с 4,4 до 5,4 %, в Сахалинской области – снизилась с 4,5 до 3,6 %, в Чукотском автономном округе – не изменилась и осталась на уровне 3,7 %.

При этом в указанных субъектах Российской Федерации доля инвестиций резидентов СПВ в общем объеме инвестиций в основной капитал по региону также незначительна (от 0,7 % в Чукотском автономном округе до 3,1 % в Камчатском крае), тогда как в Приморском крае она составила 21,1 % (накопленным итогом

за 2016–2023 годы). Указанное свидетельствует, что режим СПВ в этих регионах не оказал существенного влияния на отраслевую структуру их экономики.

По данным Ассоциации морских торговых портов (АСОП), грузооборот морских портов Дальневосточного бассейна демонстрирует более устойчивую динамику по сравнению с портами других бассейнов.

Так, в 2022 году он составил 227,8 млн тонн, увеличившись на 1,5 % за год, в то время как общероссийский показатель вырос на 0,7 %. В 2023 году грузооборот морских портов Дальневосточного бассейна составил 238,1 млн тонн (+4,5 %, что сопоставимо с показателем по всем российским портам – 5,0 %), за 10 месяцев 2024 года – 197,1 млн тонн (-1,9 %, что лучше среднероссийского значения -3,2 %).

Наиболее устойчивый рост демонстрирует СПВ. Так, в 2022 году его грузооборот составил 32,2 млн тонн (+8,9 %), в 2023 году – 33,5 млн тонн (+4,0 %), за 10 месяцев 2024 года – 31 млн тонн (+8,9 %).

8.2.1.2.3. Режим РИП

Рисунок 11

Особенности режима РИП

Распределение участников РИП по отраслям
(по количеству реализуемых проектов)

- Горнорудная промышленность и металлургия
- Лесная и целлюлозно-бумажная отрасль
- Медицинская промышленность
- Сельское хозяйство и пищевая промышленность



Действует с 1 января 2014 года бессрочно

Результаты
на 1 января 2024 года:

- поддержано 85 участников, из которых:
 - 71 – действующий;
 - 12 – расторгли соглашение (14 %);
- реализуется 73 проекта;
- привлечено 151,1 млрд руб. инвестиций

Налоговые расходы – 118,4 млрд руб. (за 2021–2023 годы, ФНС России)

В режиме РИП 2 типа участников:

- 1) отобранные органами власти регионов ДФО и включенные в реестр ФНС России (31 участник);
- 2) действующие на основании заявления о применении налоговых льгот в ФНС России (40 участников)

Льготы по налогам:

- налог на прибыль;
- НДС.

Общая сумма льгот не может превышать величину капитальных вложений. В зависимости от типа РИП и размера капитальных вложений льготы применяются до 2027, до 2029 или до 2031 года.

Также в ДФО действуют режимы, деятельность которых не управляется Минвостокразвития России и АО «КРДВ». Одним из них является режим РИП, основные положения о котором определены главой 3.3 НК РФ.

РИП признается инвестиционный проект, целью которого является производство товаров и который удовлетворяет одновременно следующим требованиям:

- производство товаров в результате реализации такого инвестиционного проекта осуществляется на территории субъектов Российской Федерации, установленных подпунктом 1 пункта 1 статьи 25.8 НК РФ;
- РИП не может быть направлен на цели, установленные подпунктом 2 пункта 1 статьи 25.8 НК РФ;
- объем капитальных вложений, определяющих сумму финансирования РИП, в соответствии с инвестиционной декларацией не может быть менее:
 - 50 млн рублей при условии осуществления капитальных вложений в срок, не превышающий трех лет со дня включения организации в реестр участников РИП;
 - 500 млн рублей при условии осуществления капитальных вложений в срок, не превышающий пяти лет со дня включения организации в реестр участников РИП;
- каждый РИП реализуется единственным участником.

По состоянию на октябрь 2024 года в режиме РИП насчитывается 71 участник, 31 из которых включен в реестр, а 40 – предоставлена налоговая льгота на основании заявления о применении налоговых льгот, направляемого в налоговый орган по месту нахождения организации. Максимальное количество новых участников в режиме РИП появилось в 2017 году – 19, впоследствии их количество имеет тенденцию к сокращению, в частности в 2022 году их насчитывается 5, в 2023 году – 7. С 2019 года режим покинуло 12 участников.

Реестр участников РИП ведется ФНС России. Проблемной стороной режима РИП является то, что решение о включении организации в реестр, а также о внесении изменений в реестр принимаются уполномоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а если режим РИП применяется на основании заявления о применении налоговых льгот, без согласования с федеральными органами исполнительной власти, то в рамках указанного режима льготы предоставляются по налогу на добычу полезных ископаемых в части, зачисляемой в федеральный бюджет.

Реализация возможности получения организациями статуса участника РИП, не требующего включения в соответствующий реестр, только на основании обращения в налоговый орган также несет риски и приводит к фактическим выпадающим доходам региональных бюджетов, в том числе в процессе их исполнения в течение финансового года, поскольку при формировании параметров бюджета отсутствует возможность учесть намерение крупных налогоплательщиков получить статус участника РИП.

Так, например, в Республике Бурятия в текущем году заявку на получение статуса участника РИП направили две организации, осуществляющие добычу урана и золота. Выпадающие доходы республиканского бюджета в 2024 году в результате применения данными организациями налоговой льготы по НДС составят 307,7 млн рублей, в 2025 году – 370,7 млн рублей. Поступления от данных плательщиков учитывались в плановых параметрах республиканского бюджета и составляли около 19 % от общих назначений по налогу на добычу полезных ископаемых.

Режим РИП создавался (согласно материалам к проекту соответствующих изменений в НК РФ) в целях создания благоприятных налоговых условий для осуществления инвестиционной деятельности и поддержки создания новых промышленных предприятий и высокотехнологичных проектов на территориях ДФО.

Однако на практике большая часть его участников реализует проекты в области добычи ресурсов.

Так, из 71 действующего участника РИП в ДФО основной вид деятельности 65 участников относится к отрасли горнорудной промышленности и металлургии (резиденты осуществляют свою деятельность на территории 11 субъектов ДФО), деятельность 4 участников относится к лесной и целлюлозно-бумажной отрасли (Приморский край – 2 резидента, Хабаровский край и Амурская область – по 1 резиденту), деятельность 1 участника относится к медицинской промышленности (1 резидент на территории Приморского края) и деятельность 1 участника – к отрасли сельского хозяйства и пищевой промышленности (1 резидент на территории Камчатского края).

Согласно представленным ФНС России данным²⁴, в перечне участников РИП находится Министерство экономического развития Забайкальского края, являющееся органом государственной власти и не отвечающее критериям, предъявляемым к участникам РИП. На Курильских островах участники режима РИП отсутствуют.

По данным ФНС России, в соответствии с инвестиционными декларациями участников РИП объем соответствующих инвестиций составляет 495 608,2 млн рублей, вместе с тем по отдельным участникам данные не приведены. Требование указания данных по создаваемым рабочим местам к упомянутым декларациям отсутствует.

С учетом того обстоятельства, что режим ТОР предоставляет аналогичные режиму РИП льготы по налогу на добычу полезных ископаемых, реализуемые в рамках режима РИП проекты могут быть реализованы в режиме ТОР. При этом режим РИП, имея меньший пакет преференций (нет льгот по налогу на имущество организаций, земельному налогу, страховым взносам), имеет более высокий входной барьер по осуществлению вложений по сравнению с режимами ТОР и СПВ – 50 млн рублей.

В связи с вышеизложенным необходимо оценить целесообразность дальнейшего функционирования данного режима.

24. Письмо ФНС России от 17 октября 2024 г. № КВ-18-1/413ДСП@.

Рисунок 12

Особенности режима ОЭЗ в Магаданской области

Распределение резидентов ОЭЗ в Магаданской области
(по количеству реализуемых проектов)

- Горнорудная промышленность и металлургия
- Сельское хозяйство и пищевая промышленность
- Энергетика
- Логистическая и транспортная отрасль
- Строительная отрасль и девелопмент



Действует с 1999 года
до 31 декабря 2046 года

Результаты
на 1 января 2024 года:

- поддержано 33 участника ОЭЗ (из которых 33 – действующие);
- реализуется 33 проекта;
- привлечено 81,0 млрд руб. инвестиций (за 2021–2023 годы);
- создано около 12 тыс. рабочих мест

Налоговые расходы –
14,7 млрд руб.
(за 2021–2023 годы,
ФНС России)

Расходы внебюджетного
фонда Магаданской
области на реализацию
Программы развития ОЭЗ
Магаданской области –
5,3 млрд руб.
(за 2021–2023 годы)

Льготы по налогам
и пошлинам:

- налог на прибыль;
- НДС;
- ввозная пошлина;
- ввозной НДС

Еще одним режимом, не входящим в систему институтов развития, управляемых АО «КРДВ» и Минвостокразвития России, является режим ОЭЗ в Магаданской области, созданный в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ на территории города Магадана. Вместе с тем в 2023 году в указанный Федеральный закон внесены изменения, касающиеся включения в особую экономическую зону в Магаданской области территории Курильских островов.

Управление ОЭЗ осуществляет ее администрация – орган исполнительной власти Магаданской области.

Основной вид деятельности 22 участников ОЭЗ Магаданской области относится к отрасли горнорудной промышленности и металлургии, деятельность 7 участников – к отрасли сельского хозяйства и пищевой промышленности, деятельность 2 участников – к энергетической отрасли, деятельность 1 участника – к транспортной отрасли, деятельность 1 участника – к строительной отрасли.

Предоставляемые режимом Магаданской ОЭЗ льготы и преференции ограничиваются льготами по налогу на прибыль и добычу полезных ископаемых, ввозным пошлинам и ввозному НДС и уступают пакету льгот и преференций режима ТОР, включающему как эти, так и другие значимые льготы, например по страховым взносам, в связи с чем привлекательность режима Магаданской ОЭЗ представляется ограниченной.

В масштабе ДФО режим ТОР будет являться более привлекательным для инвесторов во всех отраслях, режим СПВ может быть менее привлекательным с точки зрения отсутствия льгот по НДС для инвесторов, планирующих реализацию проектов в горнорудной промышленности. Режим ОЭЗ в Магаданской области потенциально делает ее менее привлекательной для большинства резидентов (с учетом отсутствия в ней режимов ТОР и СПВ).

В связи с этим, как и в случае с режимом РИП, целесообразность существования подобного режима с точки зрения его привлекательности для инвесторов выглядит спорной.

8.3. Оценка результативности механизмов, разработанных для обеспечения социально-экономического развития Курильских островов

За время действия ФЦП «Курилы» и функционирования преференциальных режимов в динамике социально-экономических показателей развития Курильских островов с 2015 года можно отметить позитивные изменения.

В частности, отмечается прирост постоянной численности населения с 2015 года на 1,6 тыс. человек (или на 9 %) к 2023 году. На аналогичное число к 2023 году (1,6 тыс. человек, или 24 % к 2015 году) выросла и численность работников крупных и средних организаций. Объем отгруженных товаров и услуг при измерении в сопоставимых ценах с 2015 года вырос в 2,8 раза, в период с 2015 по 2022 год включительно наблюдался значительный рост инвестиций в основной капитал (рост по показателю в сопоставимых ценах составил также 2,8 раза).

Хотя динамика налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты Курильских муниципалитетов за рассматриваемый период являлась не в полной мере стабильной, их объем в 2023 году в сопоставимых ценах также вырос в сравнении с 2015 годом на 12 %. Динамика основных социально-экономических показателей развития Курильских островов за 2015–2023 годы представлена в приложении № 19 к настоящему отчету.

Вместе с тем в части реализации ФЦП «Курилы» и функционирования преференциальных режимов на Курильских островах отмечается следующее.

8.3.1. Оценка результативности реализации ФЦП «Курилы» в 2021–2023 годах

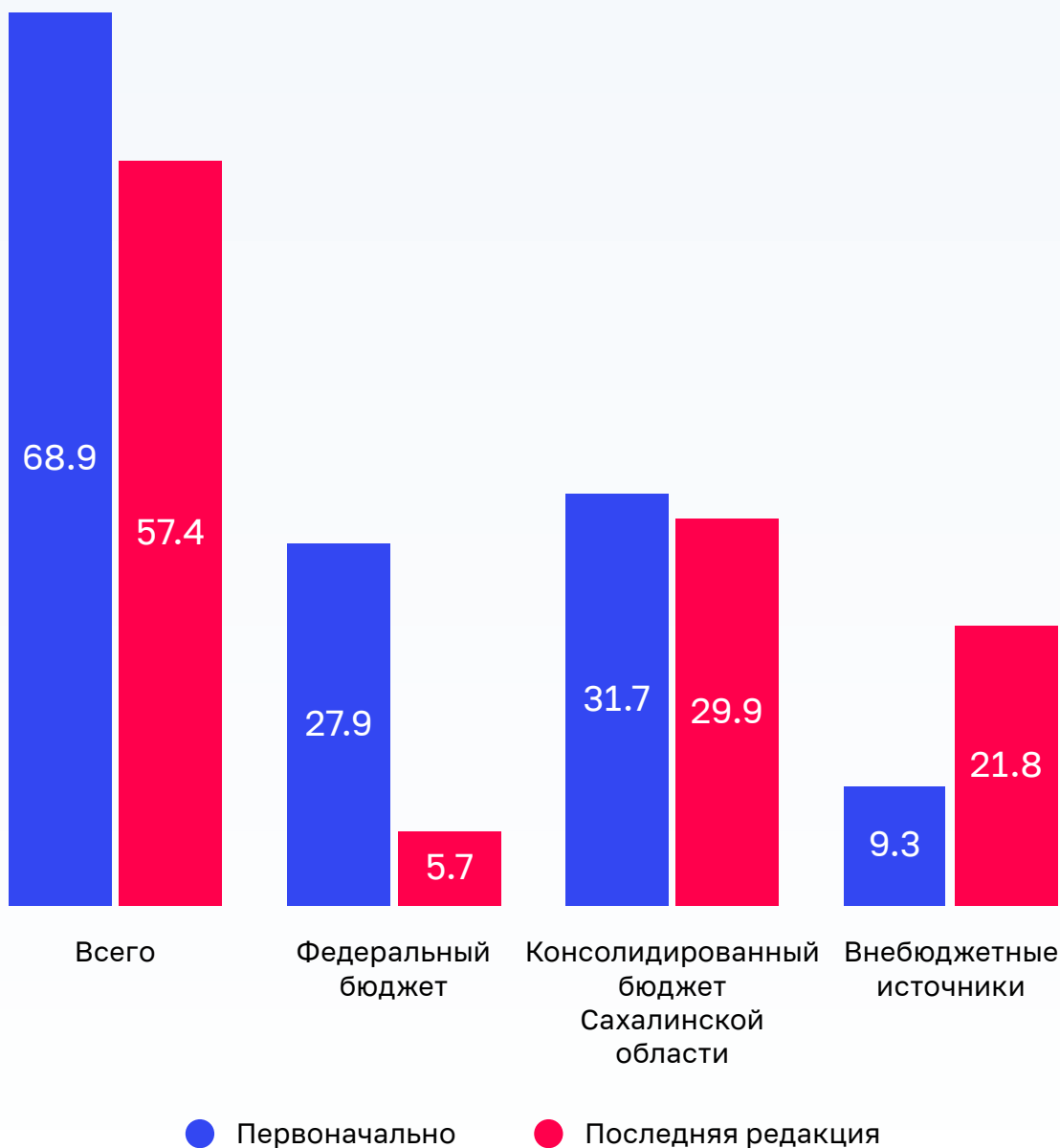
8.3.1.1. В 2021–2023 годах сводной бюджетной росписью за 2021, 2022, 2023 годы на реализацию ФЦП «Курилы» было предусмотрено 1765,1 млн рублей (в 2021 году – 357,6 млн рублей, в 2022 году – 1 003,5 млн рублей, в 2023 году – 404,0 млн рублей).

Кассовое исполнение в 2021–2023 годах составило 1 155,3 млн рублей (или 66 % относительно показателя СБР), в том числе в 2021 году – 346,8 млн рублей (или 97,0 %), в 2022 году – 803,7 млн рублей (или 80,1 %), в 2023 году – 4,8 млн рублей (или 1,2 %).

За 2016–2024 годы ФЦП «Курилы» многократно корректировалась (за девять лет изменения в программу вносились 12 раз). Большинство изменений касались объемов финансирования ФЦП, при этом основной тенденцией стало увеличение доли регионального и внебюджетного финансирования мероприятий программы на фоне постепенного сокращения средств из федерального бюджета.

Финансирование ФЦП «Курилы»

млрд руб.



Отмечается, что в 2021–2023 годах в ФЦП неоднократно вносились изменения в части снижения объемных показателей, увеличения сроков реализации мероприятий, а также изменения объемов финансирования.

Например, показатель «Прирост протяженности объектов портовой инфраструктуры (причалных и защитных сооружений) по отношению к базовому году (нарастающим итогом)» в 2022 году был уменьшен с 1475 до 147 пог. м. Показатель «Обеспеченность населения койко-местами в стационарах (мест на 10 000 населения)» в 2022 году был уменьшен с 65,2 до 56,6 единицы.

По семи мероприятиям, по которым было изначально предусмотрено финансирование за счет федерального бюджета, после внесения изменений финансирование за счет федерального бюджета не предусмотрено²⁵, а еще по одному²⁶ – сокращено с 3 065,2 млн рублей на 2020–2025 годы до 417,2 млн рублей на 2020–2021 годы.

Сведения об изменениях состава мероприятий ФЦП «Курилы» представлены в приложении № 20 к настоящему отчету.

8.3.1.2. В ФЦП «Курилы» определены 30 целевых индикаторов (согласно Приложению 1 к ФЦП), из них по 23 показателям (индикаторам) были установлены значения на 2021–2023 годы.

Сведения об изменениях целевых показателей (индикаторов) ФЦП «Курилы» в течение срока ее действия представлены в приложении № 21 к настоящему отчету.

Значения 22 показателей корректировались (в том числе неоднократно) как в большую, так и в меньшую сторону. Так, в большую сторону были скорректированы значения 12 целевых показателей²⁷, в меньшую – 11²⁸.

Кроме того, отмечается, что значения 10 целевых показателей Программы были изменены один раз в ходе корректировки ФЦП, значения 8 показателей – два раза, значения 7 показателей – три раза.

-
25. «Развитие морского грузового и пассажирского сообщения между островами Курильской гряды, островом Сахалин и материком» (изначально было предусмотрено в том числе 1,4 млрд рублей за счет средств федерального бюджета);
«Развитие портовой инфраструктуры на Курильских островах» (изначально было предусмотрено в том числе 6,7 млрд рублей за счет средств федерального бюджета);
«Реконструкция автомобильной дороги Курильск – аэропорт Буревестник» (изначально было предусмотрено в том числе 2,9 млрд рублей за счет средств федерального бюджета);
«Строительство и реконструкция инженерной инфраструктуры для развития жилищного строительства» (изначально было предусмотрено в том числе 369 млн рублей за счет средств федерального бюджета);
«Строительство и реконструкция инженерной инфраструктуры коммунального хозяйства» (изначально было предусмотрено в том числе 1,5 млрд рублей за счет средств федерального бюджета);
«Модернизация энергетической инфраструктуры на базе нетрадиционных источников энергии и развития электрических сетей» (изначально было предусмотрено в том числе 4,3 млрд рублей за счет средств федерального бюджета);
«Развитие учреждений культуры» (изначально было предусмотрено в том числе 865 млн рублей за счет средств федерального бюджета).
26. «Совершенствование инфраструктуры общего и дошкольного образования».
27. «Объем инвестиций в основной капитал» (млн рублей), «Объем инвестиций в основной капитал на душу населения» (тыс. рублей), «Покупательная способность жителей Курильского городского округа к среднеобластному уровню прожиточного минимума» (процентов), «Покупательная способность жителей Северо-Курильского городского округа к среднеобластному уровню прожиточного минимума» (процентов), «Покупательная способность жителей Южно-Курильского городского округа к среднеобластному уровню прожиточного минимума» (процентов), «Отгрузка продукции рыбоперерабатывающей промышленности» (млн рублей), «Производство электроэнергии на душу населения» (тыс. кВт·ч / год), «Охват диспансеризацией взрослого населения» (процентов), «Объем пассажирских перевозок» (человек), «Охват профилактическими медицинскими осмотрами детей» (процентов), «Объемы ввода в эксплуатацию после строительства и реконструкции автомобильных дорог общего пользования регионального значения» (км).
28. «Численность постоянного населения» (человек), «Прирост протяженности объектов портовой инфраструктуры (причалных и защитных сооружений) по отношению к базовому году (нарастающим итогом)» (пог. метров), «Доля продукции, произведенной с использованием инновационных технологических решений, в общем объеме произведенной» (процентов), «Ввод в эксплуатацию комплекса зданий и сооружений МВД России на Курильских островах» (единиц), «Обеспеченность населения койко-местами в стационарах (мест на 10 000 населения)» (единиц), «Удельный вес числа общеобразовательных организаций, имеющих водопровод, центральное отопление, канализацию, в общем числе соответствующих организаций» (процентов), «Рост посещаемости организаций культуры (по отношению к уровню 2017 года)» (процентов), «Рост посещаемости музейных учреждений (по отношению к уровню 2017 года)» (процентов), «Рост численности лиц, проживавших в коллективных средствах размещения (по отношению к базовому периоду)» (процентов), «Объем внутреннего туристского потока» (тыс. человек), «Объем налоговых доходов местных бюджетов на территории Курильских островов (год)» (млн рублей).

Например, 3 раза вносились изменения в значения показателей «Доля продукции, произведенной с использованием инновационных технологических решений, в общем объеме произведенной продукции» (процентов), «Ввод в эксплуатацию комплекса зданий и сооружений МВД России на Курильских островах» (единиц).

Отмечается, что плановые значения двух целевых показателей не были достигнуты, несмотря на их корректировку²⁹.

Что касается проверяемого периода 2021–2023 годов, в 2021 году только по двум показателям не достигнуты целевые значения («Объем налоговых доходов местных бюджетов на территории Курильских островов (год)» (млн рублей) и «Рост посещаемости музейных учреждений (по отношению к уровню 2017 года)» (процентов), в 2022–2023 годах – также по двум показателям («Численность постоянного населения» (человек) и «Производство электроэнергии на душу населения» (тыс. кВт·ч / год).

Таким образом, в 2021–2023 годах были достигнуты плановые значения 91 % показателей, что формально говорит об отсутствии динамики снижения доли достигаемых показателей в проверяемом периоде. Вместе с тем достижение указанных показателей обеспечено за счет корректировки их значений путем внесения соответствующих изменений в ФЦП «Курилы».

Отмечается, что значения целевых показателей за 2021–2023 годы пересматривались и корректировались, что обеспечило их фактическое достижение.

Так, за 2021 год были скорректированы значения пяти целевых показателей³⁰, за 2022 год – шести показателей³¹, за 2023 год – пяти показателей³².

-
29. Так, в 2021 году не было достигнуто целевое значение показателя «Объем налоговых доходов местных бюджетов на территории Курильских островов (год)» (фактическое значение за 2021 год составило 1 258,2 млн рублей, плановое значение в первоначальной редакции ФЦП – 1 377,2 млн рублей, откорректированное значение – 1 259,6 млн рублей).
В 2022 и 2023 годах не были достигнуты целевые значения показателя «Численность постоянного населения» (фактические значения составили 21 431 и 20 842 человека, плановые значения в первоначальной редакции ФЦП – 22 784 и 23 342 человека, откорректированные значения – 21 717 и 22 620 человек соответственно).
30. «Численность постоянного населения» (человек), «Прирост протяженности объектов портовой инфраструктуры (причальных и защитных сооружений) по отношению к базовому году (нарастающим итогом)» (пог. метров), «Обеспеченность населения койко-местами в стационарах (мест на 10 000 населения)» (единиц), «Рост численности лиц, проживавших в коллективных средствах размещения (по отношению к базовому периоду)» (процентов), «Объем внутреннего туристского потока» (тыс. человек).
31. «Объем налоговых доходов местных бюджетов на территории Курильских островов (год)» (млн рублей), «Прирост протяженности объектов портовой инфраструктуры (причальных и защитных сооружений) по отношению к базовому году (нарастающим итогом)» (пог. метров), «Обеспеченность населения койко-местами в стационарах (мест на 10 000 населения)» (единиц), «Удельный вес числа общеобразовательных организаций, имеющих водопровод, центральное отопление, канализацию, в общем числе соответствующих организаций» (процентов), «Рост численности лиц, проживавших в коллективных средствах размещения (по отношению к базовому периоду)» (процентов), «Объем внутреннего туристского потока» (тыс. человек).
32. «Объем налоговых доходов местных бюджетов на территории Курильских островов (год)» (млн рублей), «Прирост протяженности объектов портовой инфраструктуры (причальных и защитных сооружений) по отношению к базовому году (нарастающим итогом)» (пог. метров), «Обеспеченность населения койко-местами в стационарах (мест на 10 000 населения)» (единиц), «Рост численности лиц, проживавших в коллективных средствах размещения (по отношению к базовому периоду)» (процентов), «Объем внутреннего туристского потока» (тыс. человек).

Например, целевой индикатор «Рост численности лиц, проживавших в коллективных средствах размещения (по отношению к базовому периоду)» (процентов) в исходной версии Программы составлял 572,2 %, при редактировании Программы был скорректирован до фактически достигнутого в 2023 году значения 252,1 %.

Важно отметить, что не всегда прослеживается связь между влиянием именно мероприятий Программы на положительную динамику целевых показателей. Например, к 2025 году запланировано увеличение объема продукции рыбоперерабатывающей промышленности в 1,4 раза. В ФЦП в мероприятии «Формирование институтов развития и обеспечивающей инфраструктуры» реализовывались проекты по «Созданию производства по глубокой переработке рыбопродукции», «Созданию Сахалинско-Курильского центра исследований и инновационных разработок», «Обновлению и модернизации рыбопромыслового флота», «Строительству заводов по переработке рыбных отходов» и «Реализации проектов по созданию лососевых рыбоводных заводов на Курильских островах».

Анализ выполненных по данным проектам работ показывает, что большая часть из них реализована с использованием внебюджетных источников финансирования (99,9 % кассовых расходов в 2016–2023 годах). Кроме этого, основные результаты, которые обеспечили достижение целевого показателя, реализовывались резидентами преференциального режима ТОР (строительство комплекса по выпуску охлажденной и замороженной рыбопродукции в с. Малокурильское на о. Шикотан, ООО «Рыбокомбинат Островной»), а также в рамках механизма инвестиционных квот в рыболовстве (например, строительство рыбоперерабатывающего комплекса в с. Крабоводское на о. Шикотан и закупка двух норвежских рыболовецких судов для промысла скумбрии, ООО «Курильский рыба»).

Единственный проект, для реализации которого были привлечены бюджетные средства, – «Создание Сахалино-Курильского центра исследований и научных разработок» – приостановлен (в 2016 году была выполнена топографическая съемка участков, в дальнейшем реализация не проводилась).

8.3.1.3. Действующей редакцией ФЦП в 2021–2023 годах запланирована реализация 17 мероприятий, из которых 13 – укрупненные.

Кроме того, 3 мероприятия, запланированные к реализации в 2021–2023 годах, были исключены из ФЦП³³.

33. В том числе: «Прикладные научные исследования, выполняемые по договорам на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ «Разработка промышленной технологии извлечения рения и редких металлов из вулканических газов», «Формирование институтов развития и обеспечивающей инфраструктуры», «Строительство вертолетов (типа Ми-8 МТВ-1 или эквивалент) в целях обеспечения бесперебойного пассажирского авиасообщения между г. Северо-Курильск и полуостровом Камчатка».

Реализовано 7 из 17 мероприятий (41%)³⁴, частично реализовано – 3 (18%)³⁵, 7 мероприятий (41%) находятся в процессе реализации³⁶.

Первоначально реализация ФЦП «Курилы» предусматривалась 13 государственными заказчиками³⁷, в ходе внесения изменений в состав участников было включено МВД России, а Минкомсвязь России и Минобрнауки России заменены Минцифры России и Минпросвещения России.

В соответствии с первоначальной редакцией ФЦП все государственные заказчики обеспечивали реализацию ее мероприятий: три мероприятия – Минвостокразвития России, по два мероприятия – Минпромторг России, Минстрой России, МЧС России и Росрыболовство, по одному мероприятию – Минздрав России, Минкультуры России, Минпросвещения России, Минцифры России, Минэнерго России, Росавиация, Росморречфлот и Росавтодор.

Вследствие исключения из Программы трех мероприятий (реализуемых Росавиацией, Минпромторгом России, Росрыболовством), а также в связи с отсутствием финансирования за счет федерального бюджета (после внесения изменений часть мероприятий реализуется только за счет бюджета Сахалинской области) количество государственных заказчиков, реализующих мероприятия, сократилось.

Так, в соответствии с действующей редакцией ФЦП Курилы отсутствуют мероприятия у трех государственных заказчиков (Минпромторг России, Росавиация, Росморречфлот).

В течение всего периода реализации ФЦП «Курилы» расходы федерального бюджета на реализацию мероприятий отдельных государственных заказчиков ФЦП «Курилы» не осуществлялись.

-
- | | |
|-----|---|
| 34. | «Развитие портовой инфраструктуры на Курильских островах», «Строительство (реконструкция) автомобильных дорог общего пользования местного значения», «Строительство и реконструкция инженерной инфраструктуры коммунального хозяйства», «Строительство жилых домов на острове Шикотан (в том числе проектные и изыскательские работы) и (или) приобретение квартир в новых жилых домах», «Строительство жилых домов в г. Северо-Курильске на острове Парамушир (в том числе проектные и изыскательские работы) и (или) приобретение квартир в новых жилых домах», «Создание и развитие системы комплексной безопасности и защиты от рисков чрезвычайных ситуаций», «Совершенствование инфраструктуры общего и дошкольного образования». |
| 35. | «Реконструкция автомобильной дороги Южно-Курильск – Головинно, остров Кунашир (укрупненное мероприятие)», «Строительство жилых домов на острове Итуруп (в том числе проектные и изыскательские работы) и (или) приобретение квартир в новых жилых домах», «Модернизация энергетической инфраструктуры на базе нетрадиционных источников энергии и развития электрических сетей». |
| 36. | «Реконструкция автомобильной дороги Курильск – аэропорт Буревестник», «Формирование институтов развития и обеспечивающей инфраструктуры», «Строительство жилых домов на острове Кунашир (в том числе проектные и изыскательские работы) и (или) приобретение квартир в новых жилых домах», «Строительство объектов в интересах органов внутренних дел на территории Курильских островов», «Развитие системы оказания медицинской помощи на Курильских островах», «Развитие учреждений культуры», «Мероприятия по привлечению квалифицированных специалистов, включая выплаты стимулирующего характера для квалифицированных специалистов, переселяющихся на Курильские острова на постоянное место жительства и работающих в учреждениях муниципального и областного подчинения». |
| 37. | Минвостокразвития России, Минздрав России, Минкультуры России, Минобрнауки России, Минпромторг России, Минкомсвязь России, Минстрой России, Минэнерго России, МЧС России, Росавиация, Росморречфлот, Росавтодор, Росрыболовство. |

Государственные заказчики ФЦП «Курилы»



- **ФБ** Средства федерального бюджета предусмотрены в 2021, 2022 и 2023 годах
- **ФБ** Средства федерального бюджета предусмотрены в предыдущие годы реализации ФЦП

8.3.1.4. Наличие проблемных зон в реализации ФЦП «Курилы» подтверждается результатами контрольного мероприятия³⁸ Контрольно-счетной палаты Сахалинской области, в рамках которого было проверено исполнение государственной программы

38. Контрольное мероприятие «Проверка использования средств областного бюджета, направленных на реализацию отдельных мероприятий государственной программы Сахалинской области «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область)», за 2023 год и истекший период 2024 года».

Сахалинской области «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область)» за 2023 год и истекший период 2024 года, направленной в том числе на реализацию мероприятий ФЦП «Курилы» и деятельность ГКУ «Дирекция по реализации Федеральной программы социально-экономического развития Курильских островов Сахалинской области».

В ходе указанного мероприятия установлено неэффективное расходование бюджетных средств в объеме 11 584,7 тыс. рублей, из них за счет федерального бюджета – 7 700,0 тыс. рублей, на инженерные изыскания по мероприятию «Портпункт «Малокурильское» (реконструкция), грузовой пирс, о. Шикотан, Сахалинская область» и нарушение требований части 6 статьи 34 Федерального закона № 44-ФЗ³⁹ – в адрес поставщиков и подрядчиков, допустивших нарушение при исполнении государственных контрактов, не направлены претензии, не начислены и не взысканы штрафные санкции. Проверкой установлено 35 контрактов, по которым заказчиком не исполнена обязанность по направлению требования об уплате неустоек (штрафов, пеней), в том числе 33 из 36 контрактов, заключенных на поставку оснащения для детского сада в с. Крабовозовское на о. Шикотан.

8.3.2. Оценка результативности применения особого налогового режима на Курильских островах в 2022–2023 годах с учетом функционирования в ДФО иных преференциальных режимов

Непосредственно на Курильских островах, включающих три муниципальных образования, численность населения которых составляет немногим более 20 тыс. человек, в дополнение к реализации ФЦП «Курилы» одновременно функционируют режимы ТОР, КОРФ и ОЭЗ. Указанные инструменты стимулирования социально-экономического развития являются однотипными и применялись до того, как предшествовавшие им предположительно могли дать результат.

Так, режим ТОР «Курилы» был создан в 2017 году. Подобные режимы, как показывает мировая практика, в полной мере дают результат через 10–15 лет после своего создания. Следует отметить, что для выхода на проектную мощность инвестиционным проектам, предполагающим создание промышленных предприятий, требуется около трех лет, большая часть налоговых льгот в режиме ТОР действует в течение 10 лет. Таким образом, режим КОРФ в 2022 году был введен в ситуации, когда режим ТОР еще находился на начальной стадии своего действия. Об этом также свидетельствует то, что утвержденная Правительством Российской Федерации Методика оценки эффективности ТОР⁴⁰ устанавливает, что такая оценка проводится начиная с 13-го года, следующего за годом, в котором принято решение о создании ТОР. Аналогичная ситуация имеет место с распространением режима ОЭЗ на Курильские острова в 2023 году при запуске режима КОРФ в 2022 году.

39. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

40. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 1240 «Об утверждении методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».

8.3.2.1. Режим КОРФ

Рисунок 15

Особенности режима КОРФ

Распределение участников КОРФ по отраслям
(по количеству реализуемых проектов)

- Туризм и рекреация
- Обращение с твердыми коммунальными отходами
- Сельское хозяйство и пищевая промышленность
- Иные отрасли



Действует с 9 марта 2022 года
бессрочно

Результаты на 1 января 2024 года:

- поддержан 21 участник (из которых 17 – действующих);
- реализуется 17 проектов

Налоговые расходы – 0,0002 млрд руб.
(за 2021–2023 годы, ФНС России)

Льготы по налогам и пошлинам:

- налог на прибыль;
- налог на имущество организаций;
- земельный налог;
- транспортный налог;
- страховые взносы;
- ввозная пошлина;
- ввозной НДС

Режим КОРФ предлагает наиболее значительный перечень и продолжительность срока действия налоговых льгот и преференций из преференциальных режимов ДФО.

Получателем налоговых, страховых преференций могут стать организации, регистрация которых осуществлена на территории Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области после 1 января 2022 года.

Участник режима КОРФ не должен иметь обособленных подразделений за пределами Курильских островов, доля его доходов от пассивной деятельности (аренда, процентные доходы) не должна превышать 10 %.

Для получения статуса участника режима КОРФ необходимо направить письменное уведомление в ФНС России о начале использования налоговых преференций в течение 30 календарных дней со дня регистрации организации.

По состоянию на июль 2024 года зафиксировано 17 действующих резидентов режима КОРФ.

За время функционирования нового преференциального режима уведомления об использовании права на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика в соответствии со статьей 246.3 НК РФ подали 24 организации, в том числе в 2022 году – 10 организаций (41,7 % общего количества участников КОРФ), в 2023 году – 11 организаций (45,8 %), за истекший период 2024 года – 3 организации (12,5 %).

По состоянию на июль 2024 года операционную деятельность на территории Курильских островов осуществляют 6 из 24 участников режима КОРФ (25 % общего количества участников КОРФ), 11 (45,8 %) – находятся в стадии подготовки к осуществлению операционной деятельности (разработка проектной документации, проектно-изыскательские и строительно-монтажные работы, технико-экономическое обоснование), 7 (29,2 %) – фактически не осуществляют деятельность (в связи с решением учредителей (участников) о прекращении деятельности юридического лица, изменением местонахождения (региона регистрации), ликвидацией или нахождением в стадии ликвидации).

Также отмечается, что пять из семи участников, которые фактически не осуществляют деятельность на территории Курильских островов, зарегистрированы и получили право на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика в 2022 году, два участника – в 2023 году.

Всего участниками режима КОРФ планировалось осуществление инвестиций в объеме 5 127,9 млн рублей, а также создание 440 рабочих мест на территории Курильских островов. За период функционирования режима КОРФ тремя участниками фактически осуществлены инвестиции в объеме 224,9 млн рублей⁴¹, а также создано 36 рабочих мест⁴².

41. 4,4 % запланированного объема инвестиций.

42. 8,2 % запланированного количества рабочих мест.

В отношении 6 из 24 участников режима КОРФ отсутствуют данные о запланированном объеме инвестиций и планируемом количестве созданных рабочих мест.

За период 2022–2023 годов и I квартал 2024 года объем льгот, полученных участниками режима КОРФ, составил 0,3 млн рублей, в том числе за 2023 год – 0,2 млн рублей, за I квартал 2024 года – 0,1 млн рублей.

Объем налогов, сборов и страховых взносов, задекларированных участниками режима КОРФ за период 2022–2023 годов и I квартал 2024 года, составил 31,0 млн рублей, в том числе за 2022 год – 0,1 млн рублей, за 2023 год – 16,6 млн рублей, за I квартал 2024 года – 14,3 млн рублей.

Федеральной налоговой службой в отношении четырех участников режима КОРФ (ООО «Экомир-Тур», ООО «Экомир-Кунашир», ООО «Экомир-Итуруп» и ООО «Натуральные продукты») проведены мероприятия, связанные с проверкой соблюдения ими законодательства при использовании права на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика в соответствии со статьей 246.3 НК РФ.

По результатам проведенных мероприятий в отношении всех четырех проверяемых участников установлены факты нарушения законодательства, связанные с использованием права на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика в соответствии со статьей 246.3 НК РФ.

Так, в отношении трех из четырех участников (ООО «Экомир-Тур», ООО «Экомир-Кунашир» и ООО «Экомир-Итуруп») установлено, что организация утратила право на освобождение в связи с несоблюдением ограничений, установленных пунктом 1 статьи 246.3 НК РФ. В отношении одного участника (ООО «Натуральные продукты») установлено неправомерное применение заявленного пониженного тарифа страховых взносов в связи с несоответствием критериям, установленным статьей 246.3 НК РФ, по причине отсутствия на территории Курильских островов экономической деятельности (производство прочих продуктов питания).

На основании решений по результатам проведенных мероприятий, связанных с проверкой соблюдения законодательства при использовании права на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика в соответствии со статьей 246.3 НК РФ, в отношении трех проверяемых организаций осуществлены доначисления налогов (штрафов).

Режим имеет некоторые административные барьеры, не позволяющие потенциальным инвесторам применять режим КОРФ.

В соответствии с пунктом 1 статьи 246.3 НК РФ участником режима КОРФ не может быть вновь создаваемая организация, 50 % или более доли участия в которой прямо или косвенно принадлежат лицу и (или) его взаимозависимому лицу, владеющим прямо или косвенно не менее чем 50 % доли участия в другом участнике, ранее утратившем право на освобождение в соответствии с пунктом 3 указанной статьи,

либо в другой организации, зарегистрированной на территории Курильских островов до 1 января 2022 года.

При этом в соответствии со статьей 105.1 НК РФ взаимозависимыми лицами признаются в том числе физическое лицо, его супруг (супруга), родители (в том числе усыновители), дети (в том числе усыновленные), полнородные и неполнородные братья и сестры, опекун (попечитель) и подопечный.

Таким образом, потенциальный инвестор, признаваемый в соответствии с НК РФ взаимозависимым лицом по отношению к организации, зарегистрированной на территории Курильских островов до 1 января 2022 года, не имеет возможности получить статус участника режима КОРФ и использовать предусмотренные льготы и преференции, что в свою очередь может привести к сокращению числа рабочих мест, которые потенциально могли бы быть созданы, и объема инвестиций, которые могли бы быть привлечены в экономику региона.

Положения НК РФ не допускают возможности одновременного использования режима КОРФ и упрощенной системы налогообложения (далее – УСН), что снижает количество потенциальных резидентов режима КОРФ.

В 2023 году на всю территорию Курильских островов было распространено действие особой экономической зоны в Магаданской области. Вместе с тем на Курильских островах с 2017 года действует режим территории опережающего развития (ТОР «Курилы»). При этом в соответствии с частью 8 статьи 3 ФЗ О ТОР в состав территории опережающего развития не может входить особая экономическая зона.

8.3.2.2. Результаты функционирования и проблемные стороны режима ТОР в целом рассмотрены в пункте 8.2.1.2.1 настоящего отчета.

Непосредственно режим ТОР «Курилы» не оказал значимого влияния на демографию организаций на Курильских островах: на долю организаций, получивших статус резидента ТОР, приходится менее 5 % от количества организаций, созданных после 23 августа 2017 года (даты создания ТОР).

В то же время режим ТОР «Курилы» оказывает существенное влияние на развитие экономики островов, поскольку, несмотря на небольшое количество резидентов, масштаб их деятельности является значимым в условиях слабо развитого экономического комплекса архипелага. После введения режима ТОР заметно улучшилась динамика заработных плат на Курильских островах, численности занятых и инвестиций.

В ТОР «Курилы» осуществляет деятельность только восемь резидентов, меньше резидентов в ТОР «Амуро-Хинганская» – семь, ТОР «Находка» – шесть, ТОР «Краснокаменск» – пять. Запланированные инвестиции составляют 14,4 млрд рублей, фактические – 8,3 млрд рублей. Запланировано создание 2,4 тыс. рабочих мест, создано – 1,7 тыс. По данным мониторинга ТОР, проведенного Минвостокразвития России, в период 2021–2023 годов налоговые расходы на ТОР «Курилы» составили 507 млн рублей (из них 75,9 млн рублей федерального

бюджета), налоговые платежи – 1740,7 млн рублей (из них 52,9 млн рублей в федеральный бюджет).

8.3.2.3. Особая экономическая зона в Магаданской области создана в 1999 году на территории города Магадана. В 2023 году режим ОЭЗ Магаданской области распространен на территории Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области в целях возможности применения в рамках режима Курильских островов свободной таможенной зоны.

Изначально функционирование ОЭЗ устанавливалось до 31 декабря 2025 года, но в текущем году срок ее функционирования продлен до 31 декабря 2046 года.

С учетом длительного срока действия режима ОЭЗ, его результаты многократно превосходят результаты деятельности ТОР «Курилы» и режима КОРФ.

В настоящее время резидентами ОЭЗ в Магаданской области реализуется 34 инвестиционных проекта, объем фактически осуществленных инвестиций составляет около 0,1 трлн рублей. Создано около 12 тыс. рабочих мест.

Основной вид деятельности 22 участников ОЭЗ Магаданской области относится к отрасли горнорудной промышленности и металлургии, деятельность 7 участников – к отрасли сельского хозяйства и пищевой промышленности, деятельность 2 участников – к энергетической отрасли, деятельность 1 участника – к транспортной отрасли, деятельность 1 участника – к строительной отрасли.

Как уже было отмечено, действие ОЭЗ в Магаданской области в 2023 году было распространено на всю территорию Курильских островов. При этом в настоящее время в Магаданской ОЭЗ нет ни одного инвестора с Курильских островов.

Предоставляемые режимом Магаданской ОЭЗ льготы и преференции ограничиваются льготами по налогу на прибыль и добычу полезных ископаемых, ввозными пошлинами и ввозному НДС. Они уступают пакетам льгот и преференций режимов КОРФ и ТОР, действующим на Курильских островах. По данной причине представляется маловероятным, что данный режим будет востребован организациями, функционирующими на Курильских островах.

9. Выводы

9.1. На территории ДФО действует наибольшее количество преференциальных режимов (по сравнению с другими федеральными округами), при этом они не образуют единую систему мер поддержки социально-экономического развития регионов ДФО.

Полномочия, связанные с обеспечением функционирования преференциальных режимов на территории ДФО, осуществляются разными государственными органами федерального и регионального уровня.

Деятельность преференциальных режимов регулируется законодательными актами, предусматривающими, в частности, разные модели управления ими, разные подходы к оценке их эффективности, а также к осуществлению мониторинга и контроля за их деятельностью.

При этом льготы и меры поддержки в большинстве преференциальных режимов в целом однотипны.

По результатам проведенного мероприятия отмечаются следующие проблемные вопросы функционирования преференциальных режимов ДФО.

9.1.1. Согласно статье 3 ФЗ о ТОР территория опережающего развития создается на основании решения Правительства Российской Федерации и заключенного в соответствии с ним соглашения о создании ТОР.

При этом экономические эффекты от создания ТОР, в том числе в случаях, когда на создание инфраструктуры ТОР предусматриваются бюджетные средства, ни в решении Правительства Российской Федерации о создании ТОР, ни в соглашении о создании ТОР не устанавливаются, что не позволяет оценить эффективность от указанных вложений.

Формой примерного соглашения об осуществлении деятельности на ТОР предусмотрено включение условий, устанавливающих объемы и сроки осуществления резидентом капитальных вложений, а также количество создаваемых новых рабочих мест.

Вместе с тем в целях создания в ТОР несырьевых и высокотехнологичных производств, как предусмотрено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 года, во исполнение которого разработан ФЗ о ТОР, в соглашения с резидентами ТОР должны включаться в том числе условия по созданию высокопроизводительных рабочих мест (в количестве, зависящем от отрасли), выплате средней месячной заработной платы работников, не меньше чем на 20–30 % превышающей среднюю заработную плату по субъекту Российской Федерации, а также обеспечению необходимого технологического уровня реализуемых проектов.

Границы ТОР определяются решением Правительства Российской Федерации о создании ТОР. В период с 2021 года по ноябрь 2024 года в такие решения было

внесено 88 изменений, связанных с увеличением площади ТОР в целях реализации 151 инвестиционного проекта.

При этом в ФЗ о ТОР либо ином нормативном правовом акте отсутствуют критерии расширения границ ТОР и требования к эффективности использования территории ТОР.

Анализ изменения показателей социально-экономического развития муниципальных образований, на которых действует режим ТОР, свидетельствует, что ТОР, расположенные на территориях крупнейших городов ДФО, изначально имеющих больше преимуществ для осуществления предпринимательской деятельности, показывают минимальные улучшения инвестиционной активности.

Так, вклад ТОР «Приморье» (г. Владивосток) в общий объем инвестиций по муниципальным образованиям, на территории которых он расположен, составляет только 4,3 %, а ТОР «Чукотка» (г. Анадырь) – 67,4 %. При этом резиденты этих ТОР в полном объеме получают одинаковые льготы и преференции, предусмотренные режимом ТОР.

Большинство налоговых льгот, предоставляемых в режимах ТОР и СПВ, действуют в течение 10 лет. В этой связи начиная со следующего года у резидентов ТОР и СПВ действие льготного периода завершается и существуют риски прекращения ими деятельности в соответствующих режимах.

В целях анализа устойчивости экономических эффектов от деятельности ТОР и СПВ целесообразно проводить мониторинг созданных такими резидентами предприятий для установления случаев прекращения деятельности в режимах ТОР и СПВ после окончания льготного периода, в том числе в связи с перерегистрацией в другое юридическое лицо для приобретения статуса резидента режимов ТОР и СПВ или иного преференциального режима ДФО. Кроме того, Счетная палата полагает целесообразным установить в составе ГП ДФО показатель «Поступления налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации с территории Дальневосточного федерального округа», характеризовавший результаты реализации государственной политики по экономическому развитию ДФО, который был исключен с 2022 года.

В рамках режима ТОР создано 70,4 тыс. рабочих мест, из них замещено 56,8 тыс. У резидентов ТОР в течение 2023 года 10,6 тыс. сотрудников работало вахтовым методом (в 2021 году – 3,4 тыс., в 2022 году – 5,6 тыс.), что свидетельствует о дефиците местных работников необходимой квалификации, при этом к функциям АО «КРДВ» относится развитие человеческого капитала в ДФО и обеспечение трудовыми ресурсами резидентов ТОР.

По результатам проведенного мероприятия выявлено, что отдельные резиденты ТОР, помимо получения льгот и преференций в рамках данного режима, пользуются иными видами государственной поддержки. В частности, инвестиционные проекты 10 резидентов ТОР, действующих на территории ДФО, осуществлялись при участии и поддержке государственной корпорации «ВЭБ.РФ». Также резиденты ТОР получали субсидии от федеральных и региональных органов исполнительной власти на различные цели, земельные участки в аренду на льготных условиях.

9.1.2. ФЗ о СПВ предусматривает цели, связанные с интеграцией в экономическое пространство государств Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), развитием международной торговли с указанными странами, созданием и развитием производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск в свободном порту Владивосток конкурентоспособной в государствах АТР продукции.

Вместе с тем льготы и меры поддержки режима СПВ не содержат мер, направленных на реализацию вышеуказанных целей, а также специальных требований к резидентам или проектам. Перечень предоставляемых льгот и преференций режима СПВ, а также требования к объему осуществления резидентом капитальных вложений в рамках режима СПВ практически полностью (за исключением отсутствия льготы по налогу на добычу полезных ископаемых) соответствуют режиму ТОР.

В результате вышесказанного менее 40 % объема вложений резидентов режима СПВ направлены на реализацию проектов в сфере логистики и транспорта, при этом 35 % – в проекты в области строительства и девелопмента.

9.1.3. В рамках аудита эффективности установлено, что функционирование особого налогового режима на Курильских островах, предусматривающего налоговые расходы федерального бюджета, на сегодняшний день оценивается как недостаточно результативное.

Так, из 24 участников режима КОРФ четверть участников фактически осуществляют деятельность на территории Курильских островов, треть участников либо сменили местонахождение, либо находятся в стадии ликвидации. Участниками фактически осуществлены инвестиции в объеме 224,9 млн рублей⁴³, а также создано 36 рабочих мест⁴⁴.

Статья 246.3 НК РФ содержит ограничения, касающиеся невозможности ведения деятельности в режиме КОРФ взаимозависимыми лицами.

Следствием данного ограничения является то, что за период 2022–2024 годов уведомление о применении льготных условий в соответствии со статьей 246.3 НК РФ подано 24 юридическими лицами, из которых фактически используют право на освобождение от уплаты налогов 14 юридических лиц.

Кроме того, НК РФ не допускает одновременное использование режима КОРФ и УСН, поскольку статья 346.11 НК РФ устанавливает прямую обязанность лиц, использующих УСН, уплачивать страховые взносы, а режим КОРФ предусматривает по ним льготы. По данным Минвостокразвития России, количество организаций, заинтересованных в снижении ставки по страховым взносам при одновременном применении УСН, составляет в среднем 11 вновь создаваемых юридических лиц ежегодно, что с учетом общей численности зарегистрированных на территории Курильских островов юридических лиц (106) является значимым показателем.

43. 4,4 % запланированного объема инвестиций.

44. 8,2 % запланированного количества рабочих мест.

Согласно части 8 статьи 3 ФЗ О ТОР в состав ТОР не может входить особая экономическая зона. С 2017 года на Курильских островах действует режим территории опережающего развития. Вместе с тем в 2023 году в Федеральный закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области и на территориях Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области» внесены изменения, касающиеся включения в особую экономическую зону в Магаданской области территории Курильских островов.

9.1.4. Основным видом деятельности 22 участников ОЭЗ в Магаданской области относится к отрасли горнорудной промышленности и металлургии, деятельность 7 участников – к отрасли сельского хозяйства и пищевой промышленности, 2 участников – к энергетической, по 1 участнику – к транспортной и строительной отраслям.

Предоставляемые режимом ОЭЗ в Магаданской области льготы и преференции ограничиваются льготами по налогу на прибыль и добычу полезных ископаемых, ввозным пошлинам и ввозному НДС и уступают пакету льгот и преференций режима ТОР, включающему как эти, так и другие значимые льготы, например по страховым взносам, в связи с чем привлекательность ОЭЗ в Магаданской области с точки зрения условий предпринимательской деятельности представляется ограниченной.

Режим ОЭЗ в Магаданской области (с учетом отсутствия в ней ТОР) потенциально делает ее менее привлекательной для большинства резидентов.

9.1.5. По состоянию на октябрь 2024 года насчитывается 71 действующий участник режима РИП в ДФО, введенного в 2013 году.

Режим РИП может предоставляться как на основании решения уполномоченного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (если требуется включение участника РИП в соответствующий реестр), так и на основании заявления о применении налоговых льгот, направляемого в налоговый орган по месту нахождения организации (если не требуется включение в реестр РИП).

В рамках режима РИП предоставляются льготы по налогу на прибыль организаций и на добычу полезных ископаемых в части суммы налога, зачисляемой в федеральный бюджет, при этом федеральные органы исполнительной власти не принимают участие в отборе реализуемых проектов. Например, объем налоговых расходов федерального бюджета по налогу на прибыль в 2021–2023 годах в режиме РИП составил 14,3 млрд рублей.

Реализация возможности получения организациями статуса участника РИП, не требующего включения в соответствующий реестр, только на основании обращения в налоговый орган (без решения органа государственной власти субъекта Российской Федерации) создает риски возникновения незапланированных выпадающих доходов региональных бюджетов, в том числе в процессе их исполнения в течение финансового года, поскольку при формировании параметров бюджета отсутствует информация о крупных налогоплательщиках, планирующих получить статус участника РИП.

Так, например, в Республике Бурятия в текущем году заявки на получение статуса участника РИП подали две организации, осуществляющие добычу урана и золота. Выпадающие доходы республиканского бюджета в 2024 году в результате применения данными организациями налоговой льготы по НДС составят 307,7 млн рублей, в 2025 году – 370,7 млн рублей. Поступления от данных плательщиков учитывались в плановых параметрах республиканского бюджета и составляли около 19 % от общих назначений по налогу на добычу полезных ископаемых.

Режим РИП создавался в целях создания благоприятных налоговых условий для осуществления инвестиционной деятельности и поддержки создания новых промышленных предприятий и высокотехнологичных проектов на территориях ДФО.

При этом у 65 из 71 участника РИП в ДФО основной вид деятельности относится к отрасли горнорудной промышленности и металлургии, у 4 участников – к лесной и целлюлозно-бумажной промышленности, у 2 участников – к сельскому хозяйству и пищевой промышленности, медицинской промышленности.

9.2. Деятельность АО «КРДВ» по управлению преференциальными режимами ДФО не в полной мере эффективна.

АО «КРДВ» не в полной мере обеспечено использование средств субсидий на инфраструктуру ТОР из федерального бюджета. На лицевых счетах АО «КРДВ» по состоянию на 1 января 2024 года образовались остатки неиспользованных средств субсидий на создание инфраструктуры ТОР в объеме 0,8 млрд рублей, а у ее дочерних обществ – в объеме 13,5 млрд рублей.

Результаты предоставления субсидий из федерального бюджета АО «КРДВ» на финансовое обеспечение затрат на развитие инфраструктуры ТОР в ДФО в 2021–2023 годах, а также показатели, необходимые для достижения результата, в 2023 году достигались формально.

Указанное обусловлено тем, что правила предоставления указанных субсидий не предусматривают установление в качестве показателей, необходимых для достижения результата, выполнения мероприятий, плановый срок по которым выходит за пределы года предоставления субсидии. При этом сложилась обширная практика переноса на более поздние сроки окончания мероприятий в планах-графиках создания инфраструктуры ТОР. Так, в 2021 году планировалось завершение 18 мероприятий, по 11 из них сроки перенесены на 1–5 лет, в 2022 году сроки перенесены на более поздние по 6 из 11 мероприятий, в 2023 – по 13 из 24 мероприятий.

Анализ материалов проверок Минвостокразвития России использования АО «КРДВ» предоставленных субсидий показал, что АО «КРДВ» допускались нарушения и недостатки.

9.3. В рамках аудита соответствия установлено, что АО «КРДВ» отдельные функции, предусмотренные ФЗ о ТОР (транспортное обслуживание на ТОР, сбор твердых коммунальных отходов, благоустройство ТОР, создание условий для обеспечения лиц,

находящихся на ТОР, услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а также для организации досуга таких лиц), не реализуются.

9.4. Несмотря на недостаточную системность и неполноту исполнения мероприятий ФЦП «Курилы», имеющиеся ограничения функционирования преференциальных режимов Курильских островов, непродолжительное время существования части режимов, в динамике социально-экономических показателей развития Курильских островов с 2015 года можно отметить позитивные изменения показателей постоянной численности населения, численности работников крупных и средних организаций, объема отгруженных товаров и услуг, инвестиций в основной капитал, динамики налоговых и неналоговых поступлений в местные бюджеты Курильских муниципалитетов.

Вместе с тем в рамках аудита эффективности установлено, что реализация ФЦП «Курилы», финансовое обеспечение которой осуществлялось в 2021–2023 годах, в том числе за счет средств, предоставленных из федерального бюджета, оценивается как недостаточно результативная.

Кассовое исполнение расходов по ФЦП в 2021–2023 годах составило 66 % относительно показателя СБР (1155,3 млн рублей).

Общий объем запланированного финансирования по ФЦП сократился до 57,4 млрд рублей (на 16,6 %), при этом объем средств федерального бюджета сократился до 5,7 млрд рублей (на 80 % относительно первой редакции программы).

Реализовано 7 из 17 мероприятий (41 % от общего количества мероприятий), частично реализовано – 3 (18 %), 7 мероприятий (41 %) находятся в процессе реализации (реализация продолжается в 2023–2025 годах).

ФЦП «Курилы» определены 30 целевых показателей (индикаторов), из них по 23 были установлены значения на 2021–2023 годы.

В 2021–2023 годах были достигнуты плановые значения 91 % показателей (индикаторов). Вместе с тем отмечается, что за 2021–2023 годы целевые показатели пересматривались и корректировались, что обеспечило их фактическое достижение. Так, за 2021 год было скорректировано пять целевых показателей, что привело к их фактическому выполнению, за 2022 год – шесть показателей, за 2023 год – пять показателей.

Отмечается, что плановые значения двух целевых показателей не были достигнуты, несмотря на их корректировку в меньшую сторону.

10. Предложения (рекомендации)

10.1. Направить информационное письмо в Правительство Российской Федерации со следующими предложениями.

10.1.1. Поручить Минвостокразвития России в срок до 15 января 2026 года подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения:

- о внесении в статью 3 ФЗ о ТОР изменений, предусматривающих:
 - установление критериев расширения границ ТОР;
 - дополнение части 2 статьи 3 ФЗ о ТОР положением по установлению экономических эффектов, которые предполагается достигнуть в результате создания ТОР;
- о внесении изменений в форму примерного соглашения об осуществлении деятельности на ТОР в части установления условий по созданию высокопроизводительных рабочих мест (в количестве, зависящем от отрасли), выплате средней месячной заработной платы работников, не меньше чем на 20–30 % превышающей среднюю по субъекту Российской Федерации, обеспечению технологического уровня реализуемых проектов.

10.1.2. Поручить Минвостокразвития России совместно с Минфином России и ФНС России в срок до 15 января 2026 года подготовить и внести в Правительство Российской Федерации предложения:

- о внесении изменений в НК РФ в части:
 - исключения из абзаца пятого пункта 1 статьи 246.3 НК РФ следующего предложения: «Участником не может быть вновь создаваемая организация, 50 процентов или более доли участия в которой прямо или косвенно принадлежат лицу и (или) его взаимозависимому лицу в соответствии со статьей 105.1 настоящего Кодекса, владеющим прямо или косвенно не менее чем 50 процентами доли участия в другом участнике, ранее утратившем право на освобождение в соответствии с пунктом 3 настоящей статьи, либо в другой организации, зарегистрированной на территории Курильских островов до 1 января 2022 года»;
 - включения в статью 346.11 НК РФ положений, предусматривающих возможность для участников режима КОРФ, использующих упрощенную систему налогообложения, пользоваться пониженными тарифами страховых взносов, предусмотренными для участников режима КОРФ;
- о прекращении действия режима РИП в ДФО, с сохранением для действующих участников РИП льгот в пределах срока их действия;
- о замене льгот и преференций, предусмотренных режимом СПВ (по налогу на прибыль организаций и страховых взносов, установленных статьями 284 и 427 НК РФ, по налогам на прибыль организаций и на имущество организаций, установленных законодательными актами субъектов Российской Федерации,

по земельному налогу, установленному муниципальными правовыми актами), мерами, направленными на поддержку организаций, осуществляющих выпуск и реализацию в государствах АТР продукции, развитие международной торговли с государствами АТР, развитие портовой инфраструктуры портов Дальневосточного бассейна (например, предоставление льготных экспортных кредитов, субсидирование процентных ставок по экспортным кредитам, компенсация затрат по направлениям экспортной деятельности и др.).

10.1.3. Поручить Минвостокразвития России в срок до 15 января 2026 года рассмотреть вопросы:

- о проведении совместно с АО «КРДВ» работы по сокращению остатков неиспользованных средств субсидий на создание инфраструктуры ТОР с установлением соответствующего ключевого показателя эффективности деятельности АО «КРДВ»;
- об установлении порядка организации мониторинга деятельности резидентов ТОР и СПВ, у которых завершается период действия предоставляемых льгот, в целях анализа устойчивости эффектов деятельности таких режимов;
- о внесении изменений в паспорт ГП ДФО, формируемый в государственной интегрированной информационной системе управления общественными финансами «Электронный бюджет», в части дополнения ГП ДФО показателем «Поступления налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет Российской Федерации с территории Дальневосточного федерального округа».

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

