

**Информация о результатах
экспертно-аналитического мероприятия
«Анализ и оценка влияния функционирования территорий опережающего
социально-экономического развития (ТОСЭР) на показатели прогноза социально-
экономического развития Республики Карелия до 2035 года»**

Экспертно-аналитическое мероприятие «Анализ и оценка влияния функционирования территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) на показатели прогноза социально-экономического развития Республики Карелия до 2035 года»¹ проведено в соответствии с обращением Первого заместителя Главы Республики Карелия от 09.12.2022 № 13626/02-20/Аи, пунктом 1.17 плана работы Контрольно-счетной палаты Республики Карелия² на 2023 год, пунктом 1.13 плана работы Контрольно-счетной палаты Республики Карелия на 2024 год, распоряжением Контрольно-счетной палаты Республики Карелия от 18.10.2023 № 33.

Объектом экспертно-аналитического мероприятия определено Министерство экономического развития Республики Карелия.

Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия утвержден постановлением коллегии Контрольно-счетной палаты Республики Карелия от 26.04.2024 № 3.

В ходе экспертно-аналитического мероприятия установлено следующее.

Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» поставлены цели повышения темпов и обеспечения устойчивости экономического роста, увеличения реальных доходов граждан Российской Федерации и достижения технологического лидерства российской экономики, в том числе за счет принятия мер по созданию и модернизации высокопроизводительных рабочих мест и увеличению объема инвестиций.

Приоритеты пространственного развития Российской Федерации до 2025 года³ включают опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала, в том числе через развитие опорных населенных пунктов.

Территорией опережающего развития⁴ является часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, и (или) акватории водных объектов, на которых в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования

¹ Далее – экспертно-аналитическое мероприятие.

² Далее также – Контрольно-счетная палата.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

⁴ Далее также – ТОР.

благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения¹.

Территории опережающего развития могут создаваться на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов).

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.07.2014 № 1398-р утвержден перечень монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), включающий, в том числе Кондопожское городское поселение (г. Кондопога), Надвоицкое городское поселение (пгт Надвоицы) и городской округ Костомукша (г. Костомукша).

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 19.09.2016 № 940 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Надвоицы», от 22.12.2017 № 1608 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Кондопога», от 12.02.2019 № 122 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Костомукша» приняты решения о создании территорий опережающего развития на территориях указанных монопрофильных муниципальных образований (моногородов). Одновременно данными правовыми актами предусматривается особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности на указанных территориях, действующий при осуществлении строго определенных видов экономической деятельности (до 21.07.2023²), а также критерии по объему капитальных вложений резидентов и количеству создаваемых рабочих мест.

В течение первого года после включения юридического лица в реестр резидентов ТОР:

минимальный объем капитальных вложений резидента ТОР, осуществляемых в рамках инвестиционного проекта, реализуемого указанным резидентом в отношении соответствующих видов экономической деятельности, составляет 2,5 млн рублей;

минимальное количество новых постоянных рабочих мест, создаваемых в результате реализации инвестиционного проекта резидентом ТОР в отношении соответствующих видов экономической деятельности, составляет 10 единиц.

ТОР созданы на срок 10 лет. В 2022 году исходя из оценки перспектив достижения моногородами стабильной социально-экономической ситуации срок существования ТОР, созданных в Республике Карелия, продлен на 2 года³.

Для указанных территорий предусматривается особый правовой режим деятельности, включая льготное налогообложение.

¹ Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» (далее также – Федеральный закон № 473-ФЗ). Федеральным законом от 14.07.2022 № 271-ФЗ в Федеральный закон № 473-ФЗ внесены изменения, предусматривающие в том числе изменение наименования «территория опережающего социально-экономического развития» на «территория опережающего развития».

² Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.2023 № 1179 положения о видах экономической деятельности для целей осуществления деятельности ТОР исключены.

³ Постановление Правительства Российской Федерации от 28.07.2022 № 1346.

Министерство экономического развития Республики Карелия¹ определено исполнительным органом Республики Карелия, уполномоченным на²:

заключение соглашений об осуществлении деятельности на ТОР, создаваемых на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), с юридическими лицами, являющимися коммерческими организациями, за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий, финансовых организаций, в том числе кредитных и страховых организаций и профессиональных участников рынка ценных бумаг, в установленном им порядке и по утвержденной им форме;

осуществление взаимодействия с Министерством экономического развития Российской Федерации по ведению реестра резидентов ТОР³, создаваемых на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов).

Основные выводы по результатам экспертно-аналитического мероприятия.

1. Между Министерством экономического развития Российской Федерации, Правительством Республики Карелия и администрациями Надвоицкого городского поселения, Кондопожского городского поселения, Костомукшского городского поселения (соответственно) подписаны трехсторонние соглашения о создании ТОР на территориях соответствующих муниципальных образований, предусматривающих обязательства по достижению значений показателей эффективности функционирования ТОР.

2. Всего в период 2017–2023 годов в реестре резидентов ТОР было зарегистрировано 25 юридических лиц, 5 юридических лиц лишены статуса резидента ТОР в связи с неисполнением обязательств по соглашениям об осуществлении деятельности на ТОР.

3. По состоянию на 01.01.2024 в Республике Карелия действуют 20 соглашений, заключенных Министерством с резидентами ТОР, с заявленными на период реализации инвестиционных проектов объемами капитальных вложений в общей сумме 5 747 842,0 тыс. рублей и количеством создаваемых рабочих мест – 855 единиц.

Резиденты ТОР обязуются обеспечить реализацию инвестиционных проектов и выполнение основных показателей инвестиционных проектов (объем капитальных вложений с начала реализации инвестиционного проекта, создание новых рабочих мест с начала реализации проекта), значения которых устанавливаются в соглашениях.

¹ Далее также – Министерство

² Постановление Правительства Республики Карелия от 26.08.2016 № 326-П «О мерах по созданию территорий опережающего развития в Республике Карелия».

³ В соответствии с пунктом 3 Правил ведения реестра резидентов территорий опережающего развития, создаваемых на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2015 № 614 (далее – Постановление № 614), ведение реестра резидентов ТОР осуществляется Министерством экономического развития Российской Федерации на основании информации, представляемой уполномоченным органом либо высшим исполнительным органом.

Обязанностью юридического лица является направление на реализацию инвестиционного проекта капитальных вложений в размере 2,5 млн рублей и создание 10 новых рабочих мест в первый год со дня включения в реестр (минимальные величины).

4. При заключении Министерством соглашений с резидентами ТОР (2 случая) установлено несоблюдение требований к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами территорий опережающего развития, создаваемых на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов)¹, в части установления плановых показателей по количеству создаваемых рабочих мест.

5. Действующие соглашения с резидентами ТОР не являются единообразными в части допустимых отклонений в меньшую сторону от основных плановых показателей при реализации инвестиционного проекта (при достижении минимальных величин). Методика (критерии) определения значения допустимого отклонения основных показателей инвестиционного проекта (превышение которого относится к существенным нарушениям условий соглашения) в нормативных правовых актах не урегулирована.

6. За период 2017–2023 годов капитальные вложения, осуществленные резидентами ТОР в соответствии с заключенными Министерством соглашениями, составили 3 483 308,9 тыс. рублей, или 60,7 процента от планового показателя, при достигнутом общем объеме инвестиций в размере 5 068 473,7 тыс. рублей или 86,5 процента от планового показателя. За указанный период в рамках заключенных Министерством соглашений с резидентами ТОР созданы 414 рабочих места (степень выполнения – 60,8 процента). Таким образом, уровень достижения экономических показателей резидентами ТОР не является высоким.

7. По состоянию на 01.01.2024 согласно отчетной информации:

7 резидентов ТОР реализуют инвестиционные проекты, выполняя плановые показатели, предусмотренные соглашениями;

7 резидентов ТОР не обеспечили реализацию инвестиционных проектов в соответствии с планом реализации. Степень выполнения плановых показателей реализации инвестиционных проектов по объему капитальных вложений и (или) количеству создаваемых новых рабочих мест нарастающим итогом на 01.01.2024 варьируется от 34,8 до 95,2 процента. При этом отмечены случаи превышения допустимого отклонения, установленного соглашениями.

Остальные резиденты ТОР в нарушение условий соглашений не представили отчетную информацию за 2022 и (или) 2023 год или отчетная информация неполная.

8. По состоянию на 01.01.2024 у части резидентов ТОР инвестиционная стадия проекта не завершена, при этом в отношении 5 резидентов ТОР ведется работа по внесению изменений в соглашения в целях уточнения плана реализации инвестиционного проекта (показателей).

9. В ряде случаев данные за период 2020–2022 годов о количестве созданных новых рабочих мест резидентами ТОР согласно их отчетам значительно расходятся

¹ Утверждены Постановлением № 614.

(превышают) с показателями среднесписочной численности за период 2020–2022 годов, сведения о которой представлены в налоговые органы, что несет риск недостоверности отчетной информации и невыполнения обязательств по соглашениям.

10. По состоянию на 01.01.2024 общую систему налогообложения применяют 15 резидентов ТОР, упрощенную систему налогообложения используют 4 резидента ТОР.

За весь период функционирования ТОР количество резидентов ТОР, которые применили льготы по налогу на прибыль, составило 7 единиц из 25, по налогу на имущество организаций и земельному налогу – 6 единиц из 25.

По информации Управления ФНС по Республике Карелия, в анализируемом периоде практически все резиденты ТОР воспользовались правом применения пониженных тарифов страховых взносов.

11. По информации УФНС по Республике Карелия, за период 2017–2022 годов резидентами ТОР с учетом применения пониженных ставок уплачено налогов и сборов в консолидированный бюджет Республики Карелия в общей сумме 253 774,0 тыс. рублей, в том числе ТОР «Кондопога» – 141 278,0 тыс. рублей (55,7 процента), ТОР «Надвоицы» – 88 296,0 тыс. рублей (34,8 процента) и ТОР «Костомукша» – 24 200,0 тыс. рублей (9,5 процента).

12. По информации УФНС по Республике Карелия, выпадающие налоговые доходы консолидированного бюджета Республики Карелия за период 2017–2022 годов в связи с предоставлением налоговых льгот резидентам ТОР составили 215 283,0 тыс. рублей, в том числе ТОР «Кондопога» – 136 793,0 тыс. рублей (63,6 процента), ТОР «Надвоицы» – 68 717,0 тыс. рублей (31,9 процента) и ТОР «Костомукша» – 9 773,0 тыс. рублей (4,5 процента).

За период 2017–2022 годов общая сумма налогов, уплаченных резидентами ТОР в консолидированный бюджет Республики Карелия, превысила выпадающие налоговые доходы на 15,2 процента.

13. В анализируемом периоде резидентам ТОР предоставлялись субсидии, направленные на достижение показателей идентичных показателям плана реализации инвестиционных проектов, выполнение которых является обязательствами по соглашениям, что свидетельствует о том, что фактические достигнутые значения показателей в части объема инвестиций (капитальных вложений) и количества новых созданных рабочих мест резидентов ТОР обеспечены одновременно за счет нескольких мер поддержки инвесторов (включая льготное налогообложение, субсидирование).

14. По результатам опроса резидентов ТОР установлено, что в целом деятельность по реализации инвестиционных проектов на ТОР оценивается ими позитивно. Наиболее привлекательной преференцией резиденты ТОР считают предоставляемую льготу по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды. В отношении развития (улучшения) инфраструктуры ТОР отмечено обеспечение газификации предприятий (природный газ).

15. В стратегических документах монопрофильных муниципальных образований (моногородов) прогнозные показатели и их значения, предусмотренные соглашениями

о создании ТОР в Республике Карелия, или иные количественные показатели, характеризующие функционирование ТОР, не учтены или не отражены отдельно.

16. По мнению Контрольно-счетной палаты, имеет место положительное влияние создания и функционирования режима ТОР на увеличение числа рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующего предприятия, и снижение уровня безработицы в г. Кондопога и пгт Надвоицы.

Учитывая сравнительно небольшие по объемам инвестиций и числу создаваемых новых рабочих мест инвестиционные проекты резидентов ТОР «Костомукша» в анализируемом периоде значимых эффектов для социально-экономического развития г. Костомукша правовой режим ТОР не обеспечил.

17. В анализируемом периоде налоговые расходы, обусловленные налоговыми льготами резидентам ТОР, не были распределены по государственным программам Республики Карелия.

18. В Перечне налоговых расходов Республики Карелия не отражены сведения о целях предоставления налоговых льгот резидентам ТОР на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) – целях социально-экономической политики, определенных в Стратегии СЭР РК¹.

19. При осуществлении Министерством (куратором налоговых расходов) оценки налоговых расходов, обусловленных налоговыми льготами резидентам ТОР, общие требования к оценке налоговых расходов², и методика оценки эффективности налоговых расходов³ соблюдены не в полной мере.

20. По мнению Контрольно-счетной палаты, при оценке влияния налоговых расходов, обусловленных налоговыми льготами резидентам ТОР, на цели социально-экономической политики Республики Карелия, установленные Стратегией СЭР РК, целесообразно использовать целевой индикатор «Создание в моногородах новых рабочих мест, не связанных с деятельностью градообразующей организации, единиц».

21. В Прогнозе СЭР РК⁴ не содержатся количественные показатели, характеризующие ожидаемые целевые эффекты от функционирования ТОР в Республике Карелия и применения соответствующего преференциального режима.

22. В условиях отсутствия достаточной исходной информации и материалов, использованных Министерством при разработке и корректировке Прогноза СЭР РК, в том числе в части создания и развития территорий опережающего развития, а также с учетом того, что мера поддержки инвесторов в рамках правового режима ТОР (льготное налогообложение) используется в комплексе наряду с другими

¹ Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Республики Карелия № 899р-П от 29.12.2018 (далее – Стратегия СЭР РК).

² Общие требования к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2019 № 796.

³ Приказ Министерства экономического развития Республики Карелия от 22.04.2021 № 150-А «Об утверждении Методики оценки эффективности налоговых расходов».

⁴ Прогноз социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2035 года, утвержденный распоряжением Правительства Республики Карелия от 29.12.2018 № 898р-П (в редакции от 18.04.2022) (далее – Прогноз СЭР РК).

инструментами развития (субсидирование, льготное кредитование деятельности резидентов ТОР, создание за счет средств бюджета Республики Карелия объектов инфраструктуры для реализации новых инвестиционных проектов и др.), фактически направленными на один результат, анализ влияния функционирования ТОР на показатели Прогноза СЭР РК, является затруднительным.

23. С учетом фактических достигнутых результатов функционирования ТОР за 2023 год, доля инвестиций в основной капитал (капитальных вложений) резидентов ТОР составила 0,6 процента от соответствующего прогнозного значения показателя «Инвестиции в основной капитал» базового варианта Прогноза СЭР РК, что может являться признаком незначительного влияния правового режима ТОР.

24. По мнению Контрольно-счетной палаты, с целью обеспечения возможности объективной оценки связи создания и функционирования ТОР с уровнем социально-экономического развития Республики Карелия в целом, задачи и показатели, характеризующие их выполнение, должны быть четко сформулированы в стратегических документах.

По результатам проведенного экспертно-аналитического мероприятия Контрольно-счетной палатой подготовлены следующие предложения (рекомендации):

в адрес Правительства Республики Карелия и Министерства экономического развития Республики Карелия:

при внесении изменений в стратегические документы рассмотреть вопрос об отражении задач и показателей, характеризующих их выполнение, в отношении развития территорий опережающего развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) Республики Карелия, в том числе с учетом социального аспекта – создания комфортных условий жизни населения в моногородах;

в адрес Министерства экономического развития Республики Карелия:

1. рассмотреть итоги экспертно-аналитического мероприятия;
2. принять меры по устранению выявленных нарушений и недостатков, а также по предупреждению нарушений и недостатков в будущих периодах;
3. принять меры по урегулированию в нормативных правовых актах:

методики (критериев) определения значения допустимого отклонения (в меньшую сторону) основных показателей инвестиционного проекта резидентов территорий опережающего развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) Республики Карелия, в ходе его реализации;

условий (перечня оснований) при которых возможны изменения основных показателей инвестиционного проекта резидентов территорий опережающего развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований

(моногородов) Республики Карелия, а также порядка внесения соответствующих изменений в соглашения;

4. принять меры на приведение отчетной информации резидентов территорий опережающего развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) Республики Карелия, к единым формам;

5. осуществить контроль за выполнением условий соглашений резидентами территорий опережающего развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) Республики Карелия, на основании документов, подтверждающих достигнутые значения показателей;

6. принять меры, направленные на повышение качества оценки налоговых расходов, обусловленных налоговыми льготами резидентов территорий опережающего развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) Республики Карелия;

7. с учетом распределения налоговых расходов, обусловленных налоговыми льготами резидентам территорий опережающего развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований (моногородов) Республики Карелия, по государственным программам Республики Карелия, рассмотреть вопрос об оценке налоговых расходов с учетом их влияния на достижение значений показателей, установленных государственными программами;

в адрес Министерства финансов Республики Карелия:

рассмотреть вопрос об утверждении Перечня налоговых расходов Республики Карелия правовым актом.

Аудитор
Контрольно-счетной палаты
Республики Карелия

А.В. Мелехова