



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНАЯ ПАЛАТА
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

191014, Санкт-Петербург, ул. Некрасова, д.14.
тел. (812) 579-82-70, тел./факс (812) 579-82-72
e-mail: ksp47@ksplo.ru



Законодательное собрание
Ленинградской области
Канцелярия

07 НОЯ 2022

№ 5685-1/22-06-0-4

Председателю
Законодательного собрания
Ленинградской области

Бибенину С.М.

Заключение

**по результатам экспертизы проекта областного закона
«Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль организаций
для налогоплательщиков - резидентов особых экономических зон,
созданных на территории Ленинградской области, и о внесении изменения
в статью 1 областного закона «О режиме государственной поддержки
организаций, осуществляющих инвестиционную деятельность на
территории Ленинградской области, и внесении изменений в отдельные
законодательные акты Ленинградской области»**

Контрольно-счетной палатой Ленинградской области (далее – КСП ЛО) в соответствии с поручением Председателя Законодательного собрания Ленинградской области (исх. №5685-1/22-06-0 от 20.10.2022) и пунктом 8 части 1 статьи 9 областного закона от 14.10.2011 №77-оз «О Контрольно-счетной палате Ленинградской области» проведена экспертиза проекта областного закона «Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль организаций для налогоплательщиков - резидентов особых экономических зон, созданных на территории Ленинградской области, и о внесении изменения в статью 1 областного закона «О режиме государственной поддержки организаций, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории Ленинградской области, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Ленинградской области» (далее – проект областного закона, законопроект), внесенного Губернатором Ленинградской области А.Ю. Дрозденко.

Представленным законопроектом предлагается:

1. Установить для организаций, зарегистрированных в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории муниципального образования Ленинградской области, в границах которого расположена особая экономическая зона (далее - ОЭЗ) (на территории одного из муниципальных образований Ленинградской области, если ОЭЗ расположена на территориях нескольких муниципальных образований), и внесенных в соответствующий реестр резидентов ОЭЗ, налоговые ставки по налогу на прибыль организаций, подлежащему зачислению в областной бюджет Ленинградской области, в размерах:

- 5% в течение пяти налоговых периодов, начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от видов деятельности, осуществляемых в соответствии с соглашениями об осуществлении деятельности в ОЭЗ (далее - Соглашения);

- 11% с шестого по десятый налоговый период, начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от видов деятельности, осуществляемых в соответствии с Соглашениями;

- 13,5% с одиннадцатого по последний налоговый период срока функционирования ОЭЗ включительно, начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от видов деятельности, осуществляемых в соответствии с Соглашениями.

2. Установить положение, согласно которому право на применение налоговых ставок утрачивается с 1-го числа отчетного (налогового) периода, в котором организации - резиденты ОЭЗ в соответствии с законодательством Российской Федерации утратили статус резидента ОЭЗ.

3. Применять налоговые ставки при соблюдении условий, установленных абзацем 6 пункта 1 статьи 284 Налогового кодекса Российской Федерации (далее – НК РФ), частями 5 и 6 статьи 10 Федерального закона от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»¹.

4. Внести в часть 2 статьи 1 областного закона от 29.12.2012 №113-оз «О режиме государственной поддержки организаций, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории Ленинградской области, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Ленинградской области» изменение, согласно которому резиденты ОЭЗ не вправе применять режим государственной поддержки в соответствии с указанным областным законом.

В соответствии с Федеральным законом от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, портовой и транспортной инфраструктур, производства новых видов продукции.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 25.05.2022 №949 на территории муниципального образования «Кингисеппский муниципальный район» Ленинградской области создана особая экономическая зона промышленно-производственного типа «Усть-Луга» (далее – ОЭЗ ППТ «Усть-Луга»).

Основными задачами ОЭЗ ППТ «Усть-Луга» являются:

¹ Обеспечение ведения раздельного учета доходов (расходов), полученных (понесенных) от деятельности, осуществляемой на территории ОЭЗ, и доходов (расходов), полученных (понесенных) при осуществлении деятельности за пределами территории ОЭЗ; получение дохода от иной деятельности, который составляет не более 10 процентов общего объема доходов резидента ОЭЗ; возможность ведения резидентом ОЭЗ иной деятельности, если это предусмотрено соглашениями об осуществлении деятельности в ОЭЗ; неприменение пониженных налоговых ставок в отношении иных видов деятельности

- создание одного из крупнейших в мире комплексов глубокого передела углеводородного сырья в Северо-Западном федеральном округе и Российской Федерации;

- наращивание российского экспорта сжиженного природного газа и сжиженного углеводородного газа, а также продукции сопутствующих производств с высокой долей переработки и добавленной стоимости; обеспечение значительного экономического и социального эффекта для развития Ленинградской области за счет привлечения новых инвестиций, создания высокопроизводительных рабочих мест.

Ожидаемыми результатами создания ОЭЗ ППТ «Усть-Луга» являются:

- увеличение объемов экспорта несырьевых неэнергетических товаров на сумму более 7 млрд. евро ежегодно;

- обеспечение годовой переработки до 45 млрд. м³ сырьевого газа;

- обеспечение годового производства свыше 18 млрд. м³ сухого отбензиненного газа, более 13 млн. тонн сжиженного природного газа, до 2,3 млн тонн сжиженных углеводородных газов, более 3 млн. тонн этилена и 3 млн. тонн базовых полимеров;

- увеличение российского экспорта сжиженного природного газа и сжиженных углеводородных газов на 30-40%;

- прирост валового регионального продукта Ленинградской области более чем на 300 млрд. руб. в год;

- объем инвестиций – 2263,26 млрд. руб.;

- количество созданных рабочих мест – 5614 ед.

Согласно Обоснованию необходимости принятия областного закона «Об установлении налоговой ставки по налогу на прибыль организаций для налогоплательщиков - резидентов особых экономических зон, созданных на территории Ленинградской области, и о внесении изменения в статью 1 областного закона «О режиме государственной поддержки организаций, осуществляющих инвестиционную деятельность на территории Ленинградской области, и внесении изменений в отдельные законодательные акты Ленинградской области» (далее – Обоснование к законопроекту) законопроект разработан в соответствии со статьей 284 НК РФ, Федеральным законом от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и направлен на создание благоприятных инвестиционных условий для привлечения резидентов, создания новых рабочих мест, увеличения объема инвестиций и налоговых поступлений.

В соответствии с Обоснованием к законопроекту ключевым инвестиционным проектом ОЭЗ ППТ «Усть-Луга» является проект «Строительство Комплекса переработки этансодержащего газа», включающий два инвестиционных проекта:

- «Газохимический комплекс в составе комплекса по переработке этансодержащего газа в районе поселка Усть-Луга», реализуемый ООО «Балтийский Химический Комплекс»;

- «Газоперерабатывающий комплекс в составе комплекса по переработке этансодержащего газа в районе поселка Усть-Луга», реализуемый ООО «РусХимАльянс».

Согласно финансово-экономическому обоснованию принятие проекта областного закона приведет к недополученным доходам бюджета Ленинградской области (налоговым расходам областного бюджета) в связи с установлением для резидентов ОЭЗ пониженных налоговых ставок по налогу на прибыль организаций, а также налогу на имущество организаций. При этом законопроектом не предусмотрено снижение налоговых ставок по налогу на имущество организаций для резидентов ОЭЗ: резиденты ОЭЗ освобождены от обложения налогом на имущество организаций на основании пункта 17 статьи 381 НК РФ.

Согласно Порядку формирования перечня налоговых расходов Ленинградской области и осуществления оценки налоговых расходов Ленинградской области² оценка эффективности налоговых расходов Ленинградской области включает оценку целесообразности и результативности налоговых расходов Ленинградской области.

Критериями целесообразности налоговых расходов Ленинградской области являются:

- соответствие налоговых расходов Ленинградской области целям государственных программ Ленинградской области, структурных элементов государственных программ Ленинградской области и(или) целям социально-экономической политики Ленинградской области, не относящимся к государственным программам Ленинградской области;

- востребованность плательщиками предоставленных льгот.

В материалах к законопроекту не представлена информация о соответствии налоговых расходов, обусловленных законопроектом, целям какой-либо государственной программы Ленинградской области и(или) целям социально-экономической политики Ленинградской области, не относящимся к государственным программам Ленинградской области. Вместе с тем цели законопроекта соответствуют Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года³ (далее – Стратегия СЭР до 2030 года), согласно которой на втором (2019-2024 годы) и третьем (2025-2030 годы) этапах реализации Стратегии СЭР до 2030 года ожидаемыми результатами являются, в том числе: внедрение технологических инноваций; рост конкурентоспособности промышленного сектора; рост инвестиционной привлекательности населенных пунктов; создание рабочих мест в высокотехнологичных отраслях. Реализация инвестиционных проектов в рамках ОЭЗ должна способствовать достижению стратегической цели Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года⁴ по направлению «Экспорт» -

² Утвержден постановлением Правительства Ленинградской области от 15.11.2019 №526

³ Утверждена областным законом от 08.08.2016 №76-оз (ред. от 19.12.2019)

⁴ Утвержден постановлением Правительства Ленинградской области от 27.09.2017 №388 (в ред. от 24.10.2022)

формирование устойчивого присутствия Ленинградской области на международных рынках путем повышения конкурентоспособности предприятий Ленинградской области; цели государственной программы Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области»⁵ - в части формирования конкурентоспособной промышленности Ленинградской области с высоким экспортным потенциалом; цели государственной программы Ленинградской области «Содействие занятости населения Ленинградской области»⁶ - сохранение уровня безработицы.

Таким образом, с учетом вышеуказанной информации налоговые расходы Ленинградской области, обусловленные законопроектом, соответствуют критериям целесообразности и востребованности.

Успешная реализация перечисленных инвестиционных проектов особенно актуальна в связи с текущей ситуацией, связанной с ограничительными мерами, касающимися экспорта продукции из Российской Федерации на фоне санкционной политики западных стран, сдерживающих планомерное экспортное развитие и влияющих на динамику экспортных показателей как региона, так и общероссийских показателей.

В качестве критерия результативности налогового расхода Ленинградской области определяется как минимум один показатель (индикатор) достижения целей государственной программы Ленинградской области, структурных элементов государственных программ Ленинградской области и(или) целей социально-экономической политики Ленинградской области, не относящихся к государственным программам Ленинградской области, либо иной показатель (индикатор), на значение которого оказывают влияние налоговые расходы Ленинградской области. В материалах к законопроекту информация о соответствующих показателях (индикаторах) достижения целей соответствующих государственных программ Ленинградской области и(или) целей социально-экономической политики Ленинградской области, не относящихся к государственным программам Ленинградской области, и потенциальном вкладе предлагаемых проектом областного закона налоговых преференций по налогу на прибыль организаций в изменение их значений не представлена.

В ходе экспертизы КСП ЛО установлено, что предлагаемые проектом областного закона налоговые преференции по налогу на прибыль организаций относятся к стимулирующим налоговым расходам и могут оказывать влияние на следующие показатели:

- «Увеличение объема экспорта несырьевой неэнергетической промышленной продукции», «Прирост объема экспортной выручки организаций» Плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года;

⁵ Утверждена постановлением Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 №394

⁶ Утверждена постановлением Правительства Ленинградской области от 07.12.2015 №466

- «Индекс промышленного производства», «Доля промышленности в валовом региональном продукте», «Отношение объема инвестиций в основной капитал к валовому региональному продукту», «Объем инвестиций в основной капитал», «Инвестиции в основной капитал по крупным и средним предприятиям по обрабатывающим производствам» и «Прирост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики» государственной программы Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области»;

- «Уровень безработицы (по методологии Международной организации труда) в среднем за год» и «Уровень регистрируемой безработицы на конец года» государственной программы Ленинградской области «Содействие занятости населения Ленинградской области».

Следует отметить, что ряд ожидаемых результатов создания ОЭЗ ППТ «Усть-Луга» не соответствует значениям некоторых показателей документов стратегического планирования Ленинградской области:

Ожидаемые результаты создания ОЭЗ ППТ «Усть-Луга»	Прогноз социально-экономического развития Ленинградской области на 2023-2025 годы ⁷ (в базовом варианте)	Государственная программа Ленинградской области «Стимулирование экономической активности Ленинградской области» и План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Ленинградской области до 2030 года
Прирост валового регионального продукта Ленинградской области (далее - ВРП) более чем на 300 млрд. руб. в год	ВРП в 2023 году – 1552,6 млрд. руб. (рост на 88,6 млрд. руб. к оценке 2022 года), в 2024 году – 1659,9 млрд. руб. (рост на 107,3 млрд. руб. к 2023 году), в 2025 году – 1767,8 млрд. руб. (рост на 107,9 млрд. руб. к 2024 году)	-
Увеличение объемов экспорта несырьевых неэнергетических товаров на сумму более 7 млрд. евро ежегодно	-	Объем экспорта несырьевой неэнергетической промышленной продукции: в 2023 году – 3,9 млрд. долл., в 2024 году – 4,4 млрд. долл., в 2025 году – 4,4 млрд. долл., в 2030 году – 6 млрд. долл.
Объем инвестиций – 2263,26 млрд. руб. в течение трех лет ⁸	Инвестиции в основной капитал: за 2022-2025 годы – 2254,1 млрд. руб.	-

Кроме того, оценка результативности налоговых расходов Ленинградской области включает оценку бюджетной эффективности налоговых расходов Ленинградской области.

Согласно финансово-экономическому обоснованию проекта областного закона в рамках реализации указанных проектов на конец 10-го года *не запланировано получение прибыли*, что не позволило рассчитать бюджетный эффект функционирования ОЭЗ ППТ «Усть-Луга» за период с 2022 по 2031 годы. При этом значение показателя доходности, рассчитанного как отношение размера выручки, планируемой к получению резидентами и управляющей компанией ОЭЗ на конец 10-го года реализации проекта накопленным итогом, к

⁷ Одобрен распоряжением Правительства Ленинградской области от 29.09.2022 №713-р

⁸ <https://econ.lenobl.ru/ru/budget/osobyie-ekonomicheskie-zony>

размеру планируемых инвестиций резидентов ОЭЗ составляет 2,7; срок окупаемости - 6,1 лет.

Для оценки бюджетных эффектов с Минэкономразвития России согласован период с 2022 года до 2048 года (включительно), так как за указанный период достигается положительное значение накопленного бюджетного эффекта, в том числе: сумма уплаченных налогов в бюджеты всех уровней составит 2362,9 млрд. руб.; сумма полученных налоговых льгот (преференций) от бюджетов всех уровней составит 1110,1 млрд. руб.

На основании данных за указанный период проведена оценка региональной бюджетной эффективности, согласно которой:

- дополнительные доходы областного бюджета за счет налоговых поступлений составят 1477,1 млрд. руб.;
- недополученные доходы областного бюджета в связи с предоставлением налоговых льгот (преференций) составят 1127,5 млрд. руб.;
- чистый доход областного бюджета составит 349,6 млрд. руб.;
- бюджетная эффективность составит 1,31.

Следует отметить, что в материалах к законопроекту документы и(или) информация, подтверждающие вышеуказанные расчеты бюджетной эффективности, отсутствуют. Кроме того, в материалах к законопроекту не анализируются риски, связанные с введением экономических санкций, в том числе введением ограничительных мер в отношении российского экспорта и судоходства.

Таким образом, вышеуказанные факты препятствуют объективной первичной оценке потенциальной эффективности налоговых расходов, обусловленных предоставлением налоговых преференций по налогу на прибыль организаций в соответствии с проектом областного закона по критерию результативности налоговых расходов Ленинградской области.

В силу пункта 1 статьи 5 НК РФ акты законодательства о налогах вступают в силу не ранее чем по истечении одного месяца со дня их официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по соответствующему налогу, за исключением случаев, предусмотренных указанной статьей. Статья 3 проекта областного закона нуждается в технической доработке с учетом положений пункта 1 статьи 5 НК РФ.

Законопроект может быть рассмотрен Законодательным собранием Ленинградской области с учетом отмеченных замечаний.

Председатель
Контрольно-счетной палаты
Ленинградской области



М.А. Ляхова