

## РЕВИЗИОННАЯ КОМИССИЯ ПО ГОРОДУ НУР-СУЛТАН

### **ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ по итогам экспертно-аналитического мероприятия «Развитие свободных экономических зон в городе Нур-Султане»**

*Экспертно-аналитическое мероприятие проведено в соответствии с Планом работы Ревизионной комиссии по городу Нур-Султан на 2019 год, без выхода на объекты экспертно-аналитического мероприятия и в соответствии с требованиями Процедурного стандарта внешнего государственного аудита и финансового контроля по проведению экспертно-аналитического мероприятия органами внешнего государственного аудита и финансового контроля (Процедурный стандарт №903), утвержденного нормативным постановлением Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 31 марта 2016 года №5-НК (зарегистрировано в Министерстве юстиции РК 28 апреля 2016 года №13647).*

*Результаты экспертно-аналитического мероприятия являются выражением мнения Ревизионной комиссии по городу Нур-Султан, основанном на анализе и оценке данных уполномоченных органов по предмету изучения, нормативных правовых актов, информации официальных интернет-ресурсов, а также материалов Ревизионной комиссии по городу Нур-Султан по итогам государственного аудита и финансового контроля.*

**Нур-Султан, 2019**

## Содержание

I. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ.....	2
§1. Общие положения.....	2
§2. Вопросы и показатели экспертно-аналитического мероприятия.....	2
II. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЧАСТЬ .....	4
§1. Анализ создания и регулирования свободных экономических зон.....	4
§ 2. Краткий обзор мировой практики функционирования свободных экономических зон (на примере 2-4 стран) .....	9
§ 3. Анализ нормативно-правовой базы регулирования свободных экономических зон .....	14
§ 4. Анализ компетенций местных исполнительных органов города Нур-Султан в части регулирования деятельности субъектов свободных экономических зон .....	18
§ 5. Обзор предпочтений, предоставляемых участникам свободных экономических зон .....	24
§ 6. Анализ развития СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис»...	27
§ 7. Анализ основных финансово-экономических показателей отдельных субъектов свободных экономических зон (с применением выборочного метода) .....	36
§ 8. Оценка влияния режима свободной экономической зоны на деятельность субъектов СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана –Технополис» .....	40
§ 9. Оценка влияния режима свободной экономической зоны на социально-экономические показатели города Нур-Султан.....	45
III. РЕЗОЛЮТИВНАЯ ЧАСТЬ .....	57
§1. Выводы.....	57
§2. Рекомендации.....	64
ПРИЛОЖЕНИЯ .....	67

*Приложение 1. Перечень использованных источников информации (ссылки) и изученных материалов объектов экспертно-аналитического мероприятия*

*Приложение 2. Цели, характеристики и типы СЭЗ*

*Приложение 3. Локация СЭЗ Казахстана*

*Приложение 4. Обзор практики создания и функционирования СЭЗ в США, Японии, России и Китае*

*Приложение 5. Функции Управления в части регулирования СЭЗ*

*Приложение 6. Сведения по Управляющей компании*

*Приложение 7. Целевые индикаторы СЭЗ «Астана – новый город»*

*Приложение 8. Прогнозные значения отдельных социально-экономических показателей за 2012-2024 годы*

*Приложение 9. Целевые индикаторы СЭЗ «Астана – Технополис»*

*Приложение 10. Основные результаты опроса участников СЭЗ столицы*

*Приложение 11. Анализ положений Методики 2016 года и Методики 2019 года по оценке эффективности СЭЗ*

*Приложение 12. Основные результаты корреляционного анализа*

*Приложение 13. Копия решения Управляющей компании*

## I. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

---

### §1. Общие положения

Настоящее экспертно-аналитическое мероприятие проведено на тему «Развитие свободных экономических зон в городе Нур-Султане» в соответствии с Планом работы Ревизионной комиссии по городу Нур-Султан на 2019 год, требованиями Процедурного стандарта внешнего государственного аудита и финансового контроля по проведению экспертно-аналитического мероприятия органами внешнего государственного аудита и финансового контроля, утвержденного нормативным постановлением Счетного комитета по контролю за исполнением республиканского бюджета от 31 марта 2016 года №5-НК, а также Программой экспертно-аналитического мероприятия.

Целью экспертно-аналитического мероприятия является оценка эффективности мер, направленных на развитие свободных экономических зон в городе Нур-Султане.

Предмет экспертно-аналитического мероприятия: реализация мер по развитию свободных экономических зон в городе Нур-Султане, финансирование мероприятий по созданию и обеспечению функционирования свободных экономических зон.

Анализируемый период: 2017-2018 годы – первое полугодие 2019 года, при необходимости – другие периоды.

Объектами экспертно-аналитического мероприятия являются: *Управление по инвестициям и развитию предпринимательства города Нур-Султан (далее – Управление по инвестициям), Управляющая компания СЭЗ «Астана – Технополис», а также участники СЭЗ столицы, определенные с применением выборочного метода, и 7 компаний, принявших участие в опросе.*

Изучением, анализом и оценкой охвачено финансирование целей создания и обеспечения функционирования СЭЗ за счет средств бюджета за период с 2010 по 2019 годы в размере 14,0 млрд. тенге.

При проведении экспертно-аналитической работы осуществлены запросы в уполномоченные органы, сбор данных из официальных Интернет-ресурсов, опрос среди участников СЭЗ «Астана – Технополис» и «Астана – новый город», а также проведены встречи с представителями Управления по инвестициям и развитию предпринимательства города Нур-Султан и Управляющей компании СЭЗ.

### §2. Вопросы и показатели экспертно-аналитического мероприятия

Вопросы экспертно-аналитического мероприятия:

- 1) Анализ создания и регулирования свободных экономических зон.

- 2) Краткий обзор мировой практики функционирования свободных экономических зон (на примере 2-4 стран).
- 3) Анализ нормативно-правовой базы регулирования свободных экономических зон.
- 4) Анализ компетенций местных исполнительных органов города Нур-Султан в части регулирования деятельности субъектов свободных экономических зон.
- 5) Обзор преференций, предоставляемых участникам свободных экономических зон.
- 6) Анализ развития СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис».
- 7) Анализ основных финансово-экономических показателей отдельных субъектов свободных экономических зон (с применением выборочного метода).
- 8) Оценка влияния режима свободной экономической зоны на деятельность субъектов СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис».
- 9) Оценка влияния режима свободной экономической зоны на социально-экономические показатели города Нур-Султан.

#### **Показатели экспертно-аналитического мероприятия:**

<i>показатели результативности</i>	– создание СЭЗ способствовало достижению ожидаемых (запланированных) результатов
	– создание СЭЗ способствовало увеличению числа функционирующих субъектов СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис»
<i>показатели эффективности</i>	– затраты бюджета на создание и функционирование СЭЗ не превышают эффект, полученный от их функционирования
	– функционирование СЭЗ способствовало увеличению объема инвестиций, привлеченных в отрасли экономики города Нур-Султан
<i>показатели продуктивности</i>	– функционирование СЭЗ способствовало увеличению числа работающего населения
	– увеличение вклада субъектов СЭЗ в Валовой Региональный Продукт (ВРП) города Нур-Султан

При подготовке настоящего экспертного заключения использованы материалы и документы согласно Приложению 1.

## II. АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЧАСТЬ

---

### §1. Анализ создания и регулирования свободных экономических зон

*Свободные (специальные) экономические зоны (free/special economic zones)* представляют собой специально отведенные территории, на которых действуют льготные режимы осуществления деятельности участниками данных зон, предоставляемые согласно требованиям законодательства. Механизм свободных зон применяется государствами уже несколько столетий, а с конца 1950х годов применяются подходы, которые заложили основу для создания и функционирования современных свободных зон. Существует несколько определений понятия «свободная экономическая зона», включая:

1) «свободная зона» - это часть территории Договаривающейся Стороны, в пределах которой любые прибывшие на нее товары обычно рассматриваются, в том, что касается импортных пошлин и налогов, как товары, находящиеся за пределами таможенной территории (*Киотская конвенция 2008 года «Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур»*) /1/;

2) свободная экономическая зона – это географически четко определенная территория, с единым руководством или администрацией и отдельной таможенной зоной (зачастую беспошлинной), где применяются упрощенные бизнес-процедуры, и где физически расположенные предприятия имеют право на применение более либеральных и эффективных правил, чем правила, применяемые на остальной территории страны, включая, к примеру, условия инвестирования, международную торговлю и таможенную, тарифы и налогообложение (*определение Азиатского Банка Развития*) /2/;

3) свободная экономическая зона представляет собой географически делимитированную и, как правило, охраняемую территорию с единым органом администрирования или управления, для участников которой предоставляются определенные льготы и действуют специальные таможенные режимы и процедуры (*определение Всемирного Банка*) /3/;

4) свободная экономическая зона представляет собой территорию, соответствующую трем критериям – четко очерченная географическая зона, применение режима регулирования отличного от режима регулирования, действующего на остальной территории экономики (как правило: таможенные и фискальные нормы; потенциально: нормы в части иностранного имущества, доступа к земельным участкам, занятости), а также инфраструктурная поддержка (*определение UNCTAD*<sup>1</sup>) /4/;

---

<sup>1</sup> UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) - Конференция ООН по торговле и развитию, созданная в 1964 году; в состав организации входит 195 стран мира.

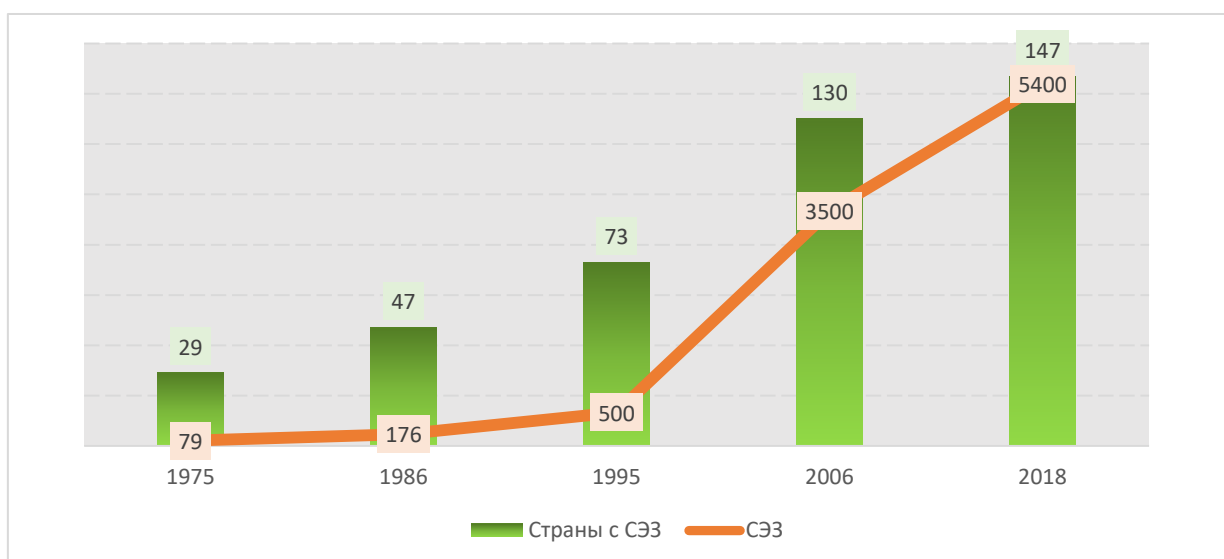
5) специальная экономическая зона – часть территории Республики Казахстан с точно обозначенными границами, на которой действует специальный правовой режим специальной экономической зоны для осуществления приоритетных видов деятельности (*определение в соответствии с Законом Республики Казахстан О специальных экономических и индустриальных зонах от 3 апреля 2019 года № 242-VI*).

СЭЗ, как правило, создаются в целях стимулирования экономического роста, в том числе или преимущественно за счет наращивания экспортного потенциала. Однако, специфические цели создания СЭЗ определяются в зависимости от потребностей определенного государства или его административно-территориальной единицы (например, города, области или штата), а методы регулирования отличаются в зависимости от распределения компетенций и функций между органами государственного управления (см. Приложение 2).

В целом, практики функционирования СЭЗ отличаются в зависимости от страны и характеристик определенной СЭЗ, и, как свидетельствует мировой опыт, при правильной и эффективной системе организации деятельности СЭЗ, увеличивается приток инвестиций в экономику страны, улучшаются показатели конкурентоспособности промышленного сектора, наблюдается положительная динамика в создании новых рабочих мест, росте количества экспортируемой продукции, использовании новых подходов и методов в управлении, регулировании налогообложения, правового регулирования предпринимательской деятельности, трудовых отношений.

Эффективность механизмов СЭЗ в глобальном масштабе подтверждается динамикой устойчивого роста числа стран, которые имеют СЭЗ, а также общего числа функционирующих СЭЗ (см. Диаграмму 1).

**Диаграмма 1. Динамика изменения количества стран с СЭЗ и СЭЗ**



\* Источник: UNCTAD /4/.

В числе наиболее актуальных проблем и вызовов развития современных СЭЗ: усиление требований по экологическому компоненту, новые индустриальные революции и развитие цифровой экономики, структурные изменения в мировом производстве. В ответ на эти проблемы и вызовы меняются и подходы в практическом применении механизмов СЭЗ (см. Таблицу 1).

**Таблица 1. Распределение СЭЗ по типам в разрезе регионов**

	СЭЗ -			
	логистические хабы	с разными направлениями	специализированные	инновационные
Международные СЭЗ	8	62	24	5
СЭЗ развитых экономик	91	9	1	0
Африка	1	89	10	0
Азия	2	65	26	7
Китай	1	93	1	6
Латинская Америка	9	77	13	1
СЭЗ транзитных экономик	3	34	59	5

\* Источник: UNCTAD /4/.

На территории Казахстана первые свободные экономические зоны были созданы в начале 1990х годов с целью привлечения иностранных инвестиций, технологий и нового опыта в менеджменте, в том числе Жайрем-Атасуинская, Лисаковская, Восточно-Казахстанская, Алакульская, Жаркентская, Карагандинская, Мангистауская зоны, а также зона «Атакент» в городе Алматы. Во второй половине 1990х годы были созданы СЭЗ в Акмолинской и Кызылординской областях и СЭЗ «Астана». К 2000 году все эти зоны были упразднены; при этом, одной из основных причин упразднения стали фискальные ограничения, обусловленные сокращением бюджетов и, как следствие, отказами от предоставления налоговых преференций участникам СЭЗ. В начале 2000х годов стали создаваться новые зоны, включая СЭЗ «Астана – новый город», СЭЗ «Морской порт Актау» и СЭЗ «Парк инновационных технологий в г. Алматы». За прошедшие 18 лет, общее количество СЭЗ в республике выросло в 4 раза (см. Диаграмму 2).

**Диаграмма 2. Динамика изменения количества СЭЗ в Казахстане**



\* Источник: АО «Национальная компания «KAZAKH INVEST» /ru.invest.gov.kz/.

Анализ локации свободных экономических зон показывает, что они сконцентрированы преимущественно в северном и южном регионах республики; СЭЗ созданы в городах Нур-Султан и Алматы, Акмолинской, Алматинской, Атырауской, Жамбылской, Карагандинской, Мангистауской и Южно-Казахстанской областях (см. Приложение 3).

Все функционирующие СЭЗ созданы за счет средств республиканского и (или) местного бюджета, собственниками СЭЗ являются соответствующие центральные и местные органы, а в отдельных случаях – субъекты квазигосударственного сектора. Целями создания сегодняшних зон республики являются содействие ускоренному экономическому развитию и стимулирование роста в определенных секторах экономики. СЭЗ созданы в виде промышленно-производственных, сервисных, технико-внедренческих и индустриальных зон. Отличительными характеристиками отечественных зон являются также количество участников, стоимость и готовность инфраструктуры (см. Таблицу 2).

**Таблица 2. Основные характеристики действующих СЭЗ**  
(по состоянию на конец 2018 года)

Территория	Участники	Действующие участники	Стоимость инфраструктуры	Готовность инфраструктуры
<b>СЭЗ «Астана — Новый город» (2002-2027 годы)</b>				
ГУ «Управление по инвестициям и развитию г. Астана», 19 работников с 2019 года – АО «Управляющая компания СЭЗ «Астана – Технополис», 12 работников				
7634,71 га	112	33	28,5 млрд. тенге	ИП 1 = 65%, ИП 2 = 0%
<b>СЭЗ «Астана — Технополис» (2017-2042 годы)</b>				
АО «Управляющая компания СЭЗ «Астана – Технополис», 12 работников				
631,92 га	7	-	-	-
<b>СЭЗ «Морской порт Актау» (2003-2027 годы)</b>				
АО «Управляющая компания СЭЗ «Морпорт Актау», 40 работников				
2000,00 га	32	13	20,3 млрд. тенге	100%
<b>СЭЗ «Национальный индустриальный нефтехимический технопарк», далее СЭЗ «НИНТ» (2007-2032 годы)</b>				
АО «Управляющая компания СЭЗ «НИНТ», 51 работник				
3476,00 га	16	1	215,9 млрд. тенге	15%
<b>СЭЗ «Онцүстік» (2005-2030 годы)</b>				
АО «Управляющая компания СЭЗ «Онцүстік», 26 сотрудников				
200,00 га	24	12	8,2 млрд. тенге	100%
<b>СЭЗ «Павлодар» (2011-2036 годы)</b>				
АО «Управляющая компания СЭЗ «Павлодар», 19 работников				
3300,00 га	22	12	21,0 млрд. тенге	54%
<b>СЭЗ «Парк инновационных технологий», далее СЭЗ «ПИТ» (2011-2036 годы)</b>				
Автономный кластерный фонд «ПИТ», 12 работников				
163,00 га	151	82	19,5 млрд. тенге	1 очередь = 100%, 2 очередь = 70%
<b>СЭЗ «Сарыарка» (2011-2036 годы)</b>				
АО «Караганда инвест», н.д.				



Территория	Участники	Действующие участники	Стоимость инфраструктуры	Готовность инфраструктуры
5740,00 га	10	4	24,8 млрд. тенге	100%
СЭЗ «Химпарк - Тараз» (2012-2037 годы) АО «Управляющая компания СЭЗ «НИНТ», 60 работников				
505,00 га	5	0	34,2 млрд. тенге	65%
СЭЗ «Хоргос – восточные ворота» (2011-2036 годы) АО «Управляющая компания СЭЗ «Хоргос – восточные ворота», 55 сотрудников				
5740,00 га	68	1	78,8 млрд. тенге	95%
СЭЗ «Бурабай» (2007-2017) РГУ «Администрация СЭЗ «Бурабай», н.д.				
370,00 га	3	1	15,2 млрд. тенге	100%

\* Источник: АО «Национальная компания «KAZAKH INVEST», Управление по инвестициям и развитию города Нур-Султан (по СЭЗ столицы), официальные сайты СЭЗ. СЭЗ «Астана – Технополис» - начало функционирования 2018 год.

Сравнительный анализ данных по состоянию на конец 2018 года показывает, что СЭЗ республики также отличаются по показателям результата, включая объем производства, объем привлеченных инвестиций, суммы отчислений налогов и других обязательных платежей в бюджет, а также количество рабочих мест (см. Таблицу 3).

**Таблица 3. Сравнительные данные  
по отдельным показателям результата СЭЗ республики**

	Наименование СЭЗ	Объем производства, млрд. тенге	Объем инвестиций, млрд. тенге	Сумма налоговых и иных отчислений в бюджет, млрд. тенге	Количество рабочих мест
1	Астана - новый город	663,4	131,7	4,9	3149
2	Морской порт Актау	231,8	74,9	19,4	928
3	НИНТ	0,4	211,7	1,9	н.д.
4	Онтүстік	10,1	27,7	2,7	н.д.
5	Павлодар	80,0	67,7	3,9	1460
6	Парк инновационных технологий	56,8	7,8	16,0	3141
7	Сарыарка	16,8	16,9	0,9	545
8	Химпарк - Тараз	-	3,0	0,5	н.д.
9	Хоргос – восточные ворота	0,3	30,3	0,1	н.д.
10	Бурабай	18,3	14,3	0,5	н.д.

\* Источник: АО «Национальная компания «KAZAKH INVEST» (для сопоставимости приведены данные на конец 2018 года).

Таким образом, сравнительный анализ по отдельным показателям результата 10ти СЭЗ показывает, что по количеству созданных рабочих мест СЭЗ «Астана – новый город» по состоянию на конец 2018 года занимал лидирующее положение, следом идет СЭЗ «ПИТ». По объему

производства СЭЗ «Астана – новый город» также занимает первое место, следом идет СЭЗ «Морской порт Актау». По остальным показателям СЭЗ столицы уступает положение другим регионам, включая показатель готовности инфраструктуры.

## **§ 2. Краткий обзор мировой практики функционирования свободных экономических зон (на примере 2-4 стран)**

Свободные экономические зоны с различной степенью успешности функционируют более чем в 140 государствах мира. Наибольшее число зон функционирует в Соединенных Штатах Америки. Помимо США богатый опыт функционирования особых экономических зон имеют страны Западной и Восточной Европы: Ирландия, Германия, Польша, Болгария. Проведенный анализ по странам показывает, что в промышленно развитых странах причиной создания СЭЗ являлись политики, направленные на превращение отсталых регионов в динамично развивающиеся, а также оживление малого и среднего бизнеса в депрессивных районах. В рамках СЭЗ бизнесменам предоставлялись значительные финансовые преференции и налоговые льготы; однако, такие программы не подразумевали привлечения иностранного капитала. В отличие от промышленно развитых стран в развивающихся странах привлечение иностранных инвестиций являлось ключевой целью создания СЭЗ /4-7/.

*Соединенные Штаты Америки.* Опыт США является одним из примеров успешной практики создания и развития СЭЗ (см. Приложение 4). На сегодня в США существует три вида СЭЗ: зоны внешней торговли, технологические парки и предпринимательские зоны. По оценке, одной из причин успешности практики США по применению механизма СЭЗ является стабильность законодательства. К примеру, деятельность зон внешней торговли регулируется соответствующим законом, принятым в 1934 году (Foreign-Trade Zones Act of 1934), в который вносились изменения, но при этом в обязательном порядке сохранялась преемственность норм для уже функционирующих зон /4-5, 7, 9-12/.

*Зоны внешней торговли (ЗВТ)* созданы и функционируют в качестве специальных территорий, которые не относятся к зонам таможенного контроля. Сфера действия ЗВТ – это импортные и экспортные операции участников данных территорий. На сегодня ЗВТ созданы и функционируют в каждом штате США, и их общая численность составляет 276. Наиболее крупными участниками ЗВТ являются: BMW Manufacturing (автомобилестроение), 10 тыс. работников<sup>2</sup>; Корпорация Exxon Mobil (нефтепродукты), 6 тыс. работников; Yamaha Motor Manufacturing (транспортные средства), 1,6 тыс. работников; Helly Hansen U.S. Inc. (складирование), 103 работника ЗВТ; Корпорация Lam Research

<sup>2</sup> Здесь и далее по всем компаниям данные по численности работников включают персонал компаний, работающий на территории ЗВТ.

(оборудование), 6 тыс. работников; Prodeco Technologies LLC (электрические велосипеды), 30-100 сезонных работников; Piramal Critical Care Inc. (фармацевтика), 120 работников.

Перечень льгот, действующих на территории ЗВТ, включает: освобождение от ряда таможенных пошлин и налогов (к примеру, импортеры продукции таких отраслей, как судостроение, автомобилестроение, производство промышленного оборудования и др.), освобождение от пошлин в случае реэкспорта продукции, пошлин на отходы, а также упрощенная система отчетности об отгрузках, освобождение от налога на добавленную стоимость.

Анализ данных по отдельным показателям результата ЗВТ показывает, что данная практика США является эффективной. К примеру, за период с 2007 по 2016 годы пошлины, взимаемые с импорта с участников ЗВТ, выросли с 3,3% от общей суммы сборов от импорта в страну до 8,4%. В дополнение, по данным Национальной ассоциации зон внешней торговли США, в период с 6 до 10 лет после создания ЗВТ, как правило, улучшаются показатели занятости труда, размеров заработной платы и размера добавленной стоимости в производстве продукции. В целом, на сегодня ЗВТ в США импортируют 10% продукции, участниками ЗВТ являются порядка 3200 компаний, количество работников компаний – участников ЗВТ составляет 450 000 человек.

*Технологические парки (ТП)*, или технико-внедренческие парки, представляют собой особые зоны, основной целью которых является стимулирование и расширение инновационной деятельности и венчурных фирм. Общеизвестно, что модельными технопарками являются:

- 1) Силиконовая долина – локация: рядом со Стэнфордским университетом, город Санта-Клара, штат Калифорния;
- 2) Бостонский маршрут 128 – локация: рядом с Массачусетским и Гарвардским университетами;
- 3) Парк-треугольник Северной Каролины – локация: рядом с университетами Дюка, Северной Каролины и университет штата Северной Каролины; штат Северная Каролина.

*Предпринимательские зоны (ПЗ)*, как правило, создаются в депрессивных штатах и ориентированы преимущественно на поддержку малого и среднего бизнеса. При этом, ПЗ могут создаваться центральным правительством, правительствами штатов, а также местных органов власти. Данные зоны создаются на определенный срок – от 10 до 20 лет. Перечень льгот, предоставляемых компаниям предпринимательских зон, включает следующее: скидка до 5% на налоги, выплачиваемые при строительных и ремонтных работах; налоговые скидки на каждого принятого на работу работника; скидка до 50% на налог на доходы; освобождение от уплаты налогов при продаже оборудования и строительных материалов; и другие.

**Япония.** Процесс формирования СЭЗ начался в 2000-е годы и осуществляется на основании законов «О валютном обмене и внешней торговле», «О чрезвычайных мерах по содействию импорту и привлечению прямых иностранных инвестиций в Японию», а также «О специальных зонах, связанных со структурными реформами» (см. Приложение 4). К территориям с особым экономическим статусом в Японии относятся зоны свободного импорта, зоны свободной торговли, научно-промышленные региональные кластеры – технопарки, а также специальные зоны, связанные со структурными реформами /3-5, 10, 13-14/.

*Зоны свободного импорта* были созданы для выравнивания торгового баланса и стимулирования регионального развития. В данных зонах инвесторам предоставляется режим льготного налогообложения. К примеру, здесь предусмотрены льготы по налогу на покупку недвижимости, налогу на основные фонды, специальному налогу на землевладение, а также льготные условия в отношении амортизации зданий и производственного оборудования. Специальный Фонд Улучшения Промышленной Инфраструктуры предоставляет компаниям, работающим в зоне, гарантии по кредитам на приобретение помещений и оборудования, а также кредиты на пополнение оборотных средств; мелкие и средние компании имеют возможность получения льготных условий страхования.

Среди представленных мер поддержки, особенно интересными являются возможности льготной поставки оборудования, что позволяет значительно снизить расходы при открытии нового производства на территории СЭЗ; а предоставление долговых гарантий предпринимателям позволяет привлекать финансовые средства и быстрее закупать необходимые ресурсы и оборудование.

С 2001 года Министерство экономики, торговли и промышленности Японии реализует национальную программу развития *технопарков* – высокотехнологичных научно-промышленных региональных кластеров с целью обеспечения условий для роста слаборазвитых регионов в стране. Основным предназначением *специальных зон, связанных со структурными реформами*, является создание упрощенных условий для ведения определенного бизнеса там, где это ранее делать было невозможно. Эти зоны должны способствовать экономическому развитию регионов, привлечению в них прямых инвестиций. Инициаторами создания таких зон являются местные органы власти или представители региональных деловых кругов.

На сегодня созданы 44 особых зоны, в том числе 7 СЭЗ со статусом международного значения: Пищевой Комплекс Хоккайдо (охватывает большинство городов острова); Цукуба (префектура «Ибараки»); Азиатский Штаб (город Токио); Прибрежный Инновационный Район Кэйхин (города Йокогама и Кавасаки); Первый Азиатский

Авиапромышленный Кластер (префектуры Гифу и Айти); Инновационный Район Кансай (префектуры Осака, Киото, Хёго); Зеленая Азия (префектура Фукуока). Остальные 37 СЭЗ сосредоточены в регионах западной Японии.

**Россия.** История становления свободных экономических зон (применяется термин – *особые экономические зоны*) в России берет начало с конца 1980-х годов (см. Приложение 4). Выделяют три этапа развития данных зон: возникновение особых экономических зон (ОЭЗ) на территории России (конец 1980-х - начало 2000-х гг.), систематизация в законодательном регулировании зон (2005 - 2015 гг.), совершенствование и разработка единых подходов к формированию ОЭЗ, а также развитие нового вида территорий с особым экономическим статусом – территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) /9-10, 13-21/.

Вопросы СЭЗ в России регламентируется Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ. В соответствии с данным законом, особой экономической зоной является часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. Решение о создании ОЭЗ принимается (утверждается) Правительством Российской Федерации, ОЭЗ создаются сроком на 49 лет в виде промышленно-производственных зон (ППТ ОЭЗ), технико-внедренческих зон (ТВТ ОЭЗ), туристско-рекреационных зон (ТРТ ОЭЗ) и портовых зон (ПОЭЗ).

Изменения в развитии ОЭЗ в России были простимулированы в определенной степени оценкой их эффективности, проведенной Счетной палатой Российской Федерации. Так, если в период с 2005 по 2016 годы на территории 31 региона РФ функционировало 36 ОЭЗ, то их число сократилось до 25 к настоящему времени. При этом, причиной сокращения числа ОЭЗ являлась их неэффективность. По оценке Счетной палаты Российской Федерации, ряд ОЭЗ, несмотря на финансирование со стороны государства, не стали действенным инструментом поддержки национальной экономики, расходы на ОЭЗ увеличиваются и, при этом, реальный экономический эффект от их функционирования не достигается.

В итоге, в том числе по итогам реализации рекомендаций Счетной палаты Российской палаты, показатели результата функционирования ОЭЗ улучшились в 2018 году по сравнению с 2016 годом (см. Приложение 4).

Правительством РФ до 2025 года планируется довести число резидентов ОЭЗ до одной тысячи, привлечь не менее 510 млрд. руб. частных инвестиций, создать не менее 140 тыс. рабочих мест. Ожидается выпуск резидентами продукции не менее чем на 5 трлн. руб. и уплаты ими налогов на сумму не менее 1,2 трлн. руб.

**Китай.** С конца 1970-х годов КНР реализует политику реформ и открытости с целью развития экономики, ориентированной на внешние рынки и достижение баланса регионального развития внутри страны (см. Приложение 4). Для достижения этой цели активно используется механизм

промышленных секторов и создание СЭЗ. Первые СЭЗ в Китае были ориентированы на импортозамещение, впоследствии – на стимулирование индустриализации, ориентированной на экспорт, что помогло продукции китайских СЭЗ включиться в мировой товарооборот и международное разделение труда /3-5, 20-22/.

Современные СЭЗ в основном создавались в виде зон экономического и технологического развития (ETDZs), известные как национальные промышленные парки Китая. Сегодня в Китае насчитывается порядка 190 ETDZ национального уровня. В дополнение к упомянутым СЭЗ в Китае функционируют и другие типы СЭЗ, включая высокотехнологичные промышленные зоны развития (ЗОЗ), зоны свободной торговли (ЗСТ), зоны экспортной обработки (ОЭЗ) и другие.

В целом, процесс создания СЭЗ в Китае привел к существованию 13 беспошлинных зон, 32 зон технического развития и 52 зон новых и высоких технологий и этот процесс продолжается.

Привлечение иностранных инвестиций, технологий, менеджмента и развитие внешней торговли обозначались в качестве целей создания сегодняшних зон в Китае. В Китае используются практически любые формы привлечения иностранного капитала: создание совместных предприятий, имеющих 100%-ный иностранный капитал; кооперация; обработка давальческого сырья; торговля; сборка готовой продукции из полуфабрикатов; предоставление займов, приобретение облигаций и акций, включая акции государственных предприятий (но не во всех зонах). Эти меры привели к тому, что уже в 1981 году на долю четырех действующих СЭЗ Китая приходилось почти 60% прямых иностранных инвестиций, из них 51% пришлось на долю зоны, расположенной в Шенжене. За последующие пять лет на долю СЭЗ Китая приходилось 26% от совокупного притока прямых иностранных инвестиций, полученных государством. Однако, государственное финансирование СЭЗ Китая значительно превышало инвестиции иностранцев, и было направлено на строительство инфраструктуры и предприятий. Так, в КНР иностранные вложения в четыре СЭЗ составили к концу 80-х гг. 4 млрд. долларов США, в то время как начальные собственные инвестиции превысили 22 млрд. долларов США.

Сегодня СЭЗ Китая характеризуются наличием высоких и новых технологий – аналоги американских технопарков, на долю которых приходятся 4% национального ВВП и 10% совокупной стоимости экспорта и импорта. В СЭЗ гораздо быстрее, чем в среднем по стране, растут занятость, уровень жизни и квалификация рабочих и служащих.

Анализируя мировую практику развития СЭЗ, следует отметить, что наряду с успешными примерами развития СЭЗ, также имеются и неудачные попытки их создания. СЭЗ, созданные в Шри-Ланке, Сенегале, Гватемале, Либерии и других странах (преимущественно развивающихся с низким уровнем доходов) представляют собой примеры неуспешных

практик. Основными причинами провала инициатив по созданию СЭЗ являются: общая нестабильность в стране, гражданские волнения (в отдельных случаях – военные действия); чрезмерно усложненное для инвестора законодательство об инвестиционном режиме; бюрократическая система управления СЭЗ; наличие многочисленных процедур для регистрации иностранного инвестора; неэффективная пропаганда преимуществ специальной зоны.

По экспертной оценке, СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис», по целям их создания и основным характеристикам относятся к СЭЗ, которые в современной практике создаются преимущественно в развивающихся странах с низким и средним уровнем доходов. По показателям технологичности, инновационности и вкладу в развитие экономики СЭЗ столицы уступают примерам передовой практики. Для сравнения, за меньший период функционирования СЭЗ: в США улучшаются показатели занятости труда, размеров заработной платы и размера добавленной стоимости в производстве продукции; в России с большими темпами увеличиваются объемы производства, привлеченных инвестиций и созданных рабочих мест; в Китае с большими темпами увеличивается вклад в ВВП страны, а также показатели привлечения инвестиций, импортных (экспортных) операций.

### **§ 3. Анализ нормативно-правовой базы регулирования свободных экономических зон**

Создание и обеспечение эффективного функционирования СЭЗ<sup>3</sup> является приоритетной государственной политикой, основные направления которой отражены в:

- Концепции индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015-2019 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 31 декабря 2013 года №1497;
- Концепции индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2020-2025 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 20 декабря 2018 года №846;
- Государственной программе индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015-2019 годы, утвержденной указом Президента Республики Казахстан от 1 августа 2014 года №874 (далее - Госпрограмма «Нұрлы жол»);

<sup>3</sup> Здесь и далее по тексту термины «свободная экономическая зона» и «специальная экономическая зона» являются идентичными по смыслу (в соответствующих законах РК определения терминов не менялись).



- Стратегическом плане развития Республики Казахстан до 2025 года, утвержденном указом Президента Республики Казахстан от 15 февраля 2018 года №636;
- Государственной программе инфраструктурного развития «Нұрлы жол» на 2015-2019 годы, утвержденной постановлением Правительства Республики Казахстан от 30 июля 2018 года №470.

При этом, согласно Программе развития города Астаны на 2016-2020 годы, утвержденной решением Маслихата города Астаны от 9 ноября 2018 года №322/41-VI (далее – Программа), наличие преференций в рамках СЭЗ «Астана – новый город» обозначено сильной стороной в развитии столицы. Таким образом, в Программе не отражены проблемы развития СЭЗ столицы, нерешенные на момент ее принятия и прописанные в вышестоящих документах Системы государственного планирования (например, в Госпрограмме «Нұрлы жол» указывается на отсутствие полноценной инфраструктуры СЭЗ «Астана – новый город»). В Программе не нашли отражения целевые установки и задачи, направления (и мероприятия) по СЭЗ, а также целевые индикаторы результата.

В соответствии с требованиями законодательства о специальных экономических зонах:

- 1) акимат города Астаны осуществляет разработку и реализацию стратегии и программы развития СЭЗ «Астана – новый город» (в соответствии с Указом Президента Республики Казахстан «О создании специальной экономической зоны «Астана – новый город» от 29 июня 2001 года №645);
- 2) орган управления специальной экономической зоны должен осуществлять функцию по разработке плана развития специальной экономической зоны (в соответствии со статьей 18 Закона Республики Казахстан «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» от 21 июля 2011 года № 469-IV);
- 3) управляющая компания специальной экономической зоны в течение двух месяцев со дня ее создания или определения утверждает по согласованию с уполномоченным органом стратегию развития специальной экономической зоны на трехлетний период, включающую ежегодные целевые индикаторы (в соответствии со статьей 38 Закона Республики Казахстан «О специальных экономических и промышленных зонах» от 3 апреля 2019 года № 242-VI).

По информации Управления по инвестициям, планы и стратегии развития специальных экономических зон столицы не разрабатывались. Таким образом, несмотря на закрепление функций по разработке и реализации стратегии и программ развития специальных экономических зон (за период с 2002 года в соответствии с Указом №645), по разработке плана развития (в анализируемом периоде за 2017-2018 годы в соответствии с Законом 2011 года) и стратегии развития (в анализируемом



периоде за первое полугодие в соответствии с Законом 2019 года), соответствующие документы по СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис» не были разработаны и утверждены.

Перечисленные пробелы и недостатки признаются проблемами системного характера и свидетельствуют об отсутствии последовательного, скоординированного и стратегического подхода к развитию и обеспечению эффективного функционирования СЭЗ столицы.

Экспертной группе для изучения<sup>4</sup> представлен проект Стратегии развития специальных экономических зон города Нур-Султан на 2020-2022 годы, направленный на согласование в уполномоченный орган (*письмо Заместителя акима города Нур-Султан М.Бектуровой №502-04-11/Д-308 от 26 августа 2019 года в Министерство индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан с приложением текста стратегии*). По информации Управления, представленный проект разработан в соответствии с требованиями и рекомендациями Единого координационного центра (*письмо Управления № 502-07-13/3649 от 7 ноября 2019 года*). По экспертной оценке, по структуре проекта предусмотрены элементы для формирования стратегии развития СЭЗ/индустриальной зоны на трехлетний период, разработанные АО «Казахстанский институт развития индустрии» во исполнение пункта 1.2. протокола заседания Правительства РК от 21 мая 2019 года (*письмо АО №23/1161 от 19 сентября 2019 года*). Однако, изучение содержания проекта Стратегии показывает, что в данном документе не отражена информация по анализу и объективной оценке текущей ситуации в СЭЗ столицы, четкие механизмы, мероприятия и ресурсы достижения обозначенных целей, способы адаптации приемлемой передовой практики, актуализированные индикаторы результата, механизмы мониторинга и оценки эффективности функционирования СЭЗ, а также механизмы взаимодействия с (между) участниками СЭЗ и исполнительными органами<sup>5</sup>.

Обзор нормативных правовых актов показывает, что в целом сформирована нормативно-правовая база для создания, функционирования и развития СЭЗ в республике.

Справочная информация: в анализируемом периоде приняты, утратили действие и действовали порядка 100 нормативных правовых актов, прямо и косвенно регулирующих вопросы создания, функционирования и развития свободных экономических зон (*анализ*

---

<sup>4</sup> Дата представления проекта Стратегии – 19 сентября 2019 года.

<sup>5</sup> Согласно представленной Управлением информации от 7 ноября 2019 года, Стратегия развития специальных экономических зон города Нур-Султан на 2020-2022 годы утверждена решением Правления Управляющей компании 25 января 2019 года (см. Приложение 13). По структуре и содержанию текст Стратегии с указанием данных реквизитов утверждения отличается от текста Стратегии, направленного на согласование в уполномоченный орган. Проверка достоверности информации не является предметом экспертно-аналитического мероприятия.

*проведен по НПА, размещенных в Информационно-правовой системе нормативных правовых актов Республики Казахстан Института законодательства и правовой информации Министерства юстиции РК).*

Основным законодательным актом в области СЭЗ является закон о свободных (специальных) экономических зонах<sup>6</sup>. Практика разработки и принятия законов о СЭЗ, внесения в них изменений и дополнений показывает, что законодательное регулирование вопросов СЭЗ не являлось стабильным, особенно в части подходов к управлению специальных экономических зон. Анализ положений законов о СЭЗ, действовавших в анализируемом периоде, показывает, что изменения внесены практически по всем аспектам создания, функционирования и упразднения СЭЗ (сравнение Закона 2011 года с Законом 2019 года). Во-первых, в действующем Законе 2019 года впервые определены принципы государственного регулирования СЭЗ, включая принципы баланса интересов, справедливости, транспарентности и стимулирования производства. Во-вторых, определены компетенции уполномоченного органа по государственному планированию и уполномоченного органа, осуществляющего руководство в сфере обеспечения поступлений налогов и других обязательных платежей в бюджет. В-третьих, внедряется практика создания и функционирования специальной комиссии с полномочиями по рассмотрению заявлений от управляющих компаний и потенциальных участников СЭЗ о включении видов деятельности в перечень приоритетных. В-четвертых, прописаны новые положения касательно индустриальных зон. Полная и объективная оценка влияния перечисленных нововведений и изменений законодательства о свободных экономических зонах (Закона 2019 года) может быть проведена по истечении 1 и более лет с момента введения их в действие.

В ответ на изменения закона о СЭЗ вносились изменения в соответствующие подзаконные акты. В связи и наряду с этим, часто осуществлялась реорганизация центральных и уполномоченных органов и перераспределение их полномочий, что повышало риски неэффективной

---

<sup>6</sup> В период с 1990 года в республике всего было принято 5 законов о СЭЗ. Первый закон был принят в 1990 году и действовал до 1996 года (Закон «О свободных экономических зонах в Казахской ССР» от 30 ноября 1990 года. Утратил силу - Указом Президента РК от 26 января 1996 г. №2823). В период с 1996 по 2007 годы действовал Закон РК «О специальных экономических зонах в Республике Казахстан» (Закон РК от 26 января 1996 г. №2823. Утратил силу - Законом Республики Казахстан от 6 июля 2007 года №274). С 2007 по 2011 год действовал третий закон (Закон Республики Казахстан от 6 июля 2007 года № 274. Утратил силу - Законом Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 469-IV). С 2011 по 2019 год действовал четвертый закон (Закон Республики Казахстан от 21 июля 2011 года № 469-IV. Утратил силу Законом Республики Казахстан от 3 апреля 2019 года № 242-VI; далее – **Закон 2011 года**). С 3 апреля 2019 года действует Закон «О специальных экономических и индустриальных зонах» (Закон Республики Казахстан от 3 апреля 2019 года № 242-VI ЗРК; далее – **Закон 2019 года**). Таким образом, в анализируемом периоде действовали Закон 2011 года и Закон 2019 года.

реализации мер по регулированию процессов создания, обеспечения функционирования и поступательного развития СЭЗ. Управлением по инвестициям (и предыдущими органами управления) при этом не практиковалась разработка локальных документов, регламентирующих внутренние бизнес-процессы по реализации полномочий и функций в части регулирования СЭЗ, что ограничивает возможности по обеспечению преемственности подходов к регулированию СЭЗ в условиях нестабильности законодательного регулирования и частых организационных изменений.

#### **§ 4. Анализ компетенций местных исполнительных органов города Нур-Султан в части регулирования деятельности субъектов свободных экономических зон**

В составе акимата города Нур-Султан функционируют 17 управлений, деятельность которых регулируется соответствующими нормативными правовыми актами, включая Постановление акимата города Астаны «Об утверждении положений исполнительных органов акимата города Астаны» от 6 марта 2018 года № 06-433 (далее – Постановление №06-433). Компетенции местных исполнительных органов в части регулирования вопросов, связанных с СЭЗ, определены в Законе 2011 и Законе 2019 года, а также в Постановлении Правительства Республики Казахстан «О некоторых вопросах специальных экономических зон» от 24 ноября 2017 года №772 (далее – Постановление №772); ранее – в Указе Президента Республики Казахстан «О создании специальной экономической зоны «Астана – новый город» от 29 июня 2001 года №645 (далее – Указ №645).

В период с 1 января 2002 года по 3 апреля 2019 года, согласно Указу №645, акимат города Нур-Султан (Астаны) был уполномочен на:

- разработку и реализацию стратегии и программы развития СЭЗ;
- обеспечение взаимодействия государственных и иных органов на территории СЭЗ;
- привлечение отечественных и иностранных инвестиций, а также кредитных средств для развития СЭЗ и достижения целей ее создания;
- осуществление иных полномочий, предусмотренных законодательством РК.

Согласно Постановлению №772, в части управления СЭЗ приведена отсылочная норма на закон о специальных экономических зонах.

Подходы к определению компетенций по управлению СЭЗ с момента создания СЭЗ «Астана – новый город» неоднократно изменялись кардинальным образом. К примеру, с 2008 по 2015 годы руководство в

сфере развития специальной экономической зоны «Астана – новый город» осуществляло государственное учреждение «Управление администрирования специальной экономической зоны «Астана – новый город».

В сентябре 2015 года управление было реорганизовано и создано Государственное учреждение «Управление по инвестициям и развитию города Астаны» с положением, действовавшим в период с 28 сентября 2015 года по 28 февраля 2018 года (Постановление акимата города Астаны от 28 сентября 2015 года №180-1675 (далее – Постановление №180-1675); утратило силу постановлением акимата города Астаны от 28 февраля 2018 года №06-400).

В соответствии с Постановлением №180-1675, управление определено государственным органом, осуществляющим руководство в сфере, связанной с инвестициями, концессиями, **координацией деятельности специальной экономической зоны «Астана-новый город»**, развитием туристической отрасли, а также иными регулируемыми видами инвестиционной деятельности во всех отраслях экономики на территории города Астаны.

В феврале 2018 года Управление по инвестициям и развитию города Астаны преобразовано в Управление по инвестициям и развитию предпринимательства города Астаны и, согласно Постановлению №06-433, компетенции в части регулирования вопросов, касающихся специальных экономических зон, закреплены исключительно за данным управлением (далее – Управление). В соответствии с Положением об Управлении, утвержденным Постановлением №06-433 (далее – Положение), Управление является государственным органом Республики Казахстан, осуществляющим руководство в сфере, связанной с инвестициями, **координацией деятельности специальных экономических зон (далее – СЭЗ)**, развития туристской отрасли, предпринимательства, промышленности, торговли, экспорта, продовольствия и цифровизации экономики на территории города Астаны.

Имевшие место частые изменения в подходах к определению органа управления СЭЗ столицы, которые среди прочего вели к изменениям в функциях и задачах соответствующего местного исполнительного органа (например, включение новых функций или передача функций другим органам) повышали риски неэффективного регулирования деятельности СЭЗ. К примеру, реорганизация уполномоченного органа в течение 2 лет (2015 и 2018 годы) требовала внесения изменений во внутренние бизнес-процессы, основная часть которых, по сути, проходила этап апробации.

Проведенный анализ показывает, что основные функции Управления в части регулирования СЭЗ в период с 2008 по 2019 годы (по состоянию на 30 июня) не менялись, за исключением функции по осуществлению строительства объектов инфраструктуры (см. Приложение

5). При этом, в Положении отражены не все функции по реализации компетенций, которые закреплены за местными исполнительными органами в части СЭЗ согласно Указу №645, Закону 2011 года и Закону 2019 года (разработка и реализация стратегии и программы развития СЭЗ; внесение в уполномоченный орган предложения о создании СЭЗ), вследствие чего повышаются риски ненадлежащей реализации компетенции местного исполнительного органа столицы. По информации Управления по инвестициям, в связи с принятием Закона 2019 года на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия проводилась работа по внесению изменений в Положение.

Справочная информация: Другие управления акимата столицы, в пределах их компетенций, также выполняют функции, которые напрямую и(или) косвенно связаны с вопросами функционирования СЭЗ, включая:

- 1) Управление коммунального имущества и государственных закупок города Астаны – участие в управляющей компании;
- 2) Управление архитектуры, градостроительства и земельных отношений города Астаны – земельные вопросы СЭЗ;
- 3) Управление топливно-энергетического комплекса и коммунального хозяйства города Астаны – бюджетные инвестиционные проекты (инфраструктура СЭЗ);
- 4) Управление строительства и жилищной политики города Астаны доходы – вопросы в сфере строительства;
- 5) Управление занятости и социальной защиты города Астаны – вопросы занятости; и т.д.

В положениях об указанных управлениях отдельно не прописаны задачи и функции, связанные с вопросами СЭЗ.

В анализируемом периоде действовали 2 организационные структуры уполномоченного органа, т.е. Управления по инвестициям и развитию и Управления по инвестициям и развитию предпринимательства. Количество отделов в анализируемом периоде увеличилось с 7 до 9, штатная – с 19 до 43, соответственно (см. Схемы 1 и 2).

**Схема 1. Организационная структура  
Управления по инвестициям и развитию города Астаны**



\* Составлено по положениям Распоряжения акима города Астаны №114-43 от 9 сентября 2015 года.

## Схема 2. Организационная структура Управления по инвестициям и развитию предпринимательства города Астаны



\* Составлено по положениям Распоряжения акима города Астаны №114-6 от 13 марта 2018 года.

В анализируемом периоде были разработаны документы, регламентирующие порядок работы Управления по инвестициям и его структурного подразделения, ответственного за вопросы регулирования СЭЗ, включая положения об отделах, должностные инструкции руководителей и работников отдела. Сравнительный анализ двух пакетов документов (по старой и действующей структуре) показывает, что качество составления документации в определенной степени улучшено. Так, согласно Положению об Отделе мониторинга объектов строительства, основной целью отдела определено *способствование осуществлению деятельности Управления по вопросам строительства объектов на территории СЭЗ* и, при этом, за отделом были закреплены 17 функций, реализация ряда которых выходила за рамки указанной цели, что обусловлено включением в цель отдела также *обеспечения организации и контроля исполнения задач и функций Управления*. Вследствие данного недостатка не прослеживалось четкое разграничение функциональных задач между структурными подразделениями Управления. Вместе с тем, в отличие от действующих должностных инструкций руководителя и главных специалистов Отдела развития СЭЗ, промышленности и продвижения экспорта, в должностных инструкциях руководителя и

главных специалистов Отдела мониторинга объектов строительства обеспечено относительно равномерное распределение рабочей нагрузки.

В должностной инструкции главных специалистов Отдела развития СЭЗ, промышленности и продвижения экспорта предусмотрено более 40 обязанностей. При этом, анализ указанных обязанностей показывает, что их эффективная реализация может быть обеспечена при условии наличия различных квалификационных навыков и опыта работы. Согласно утвержденному штатному расписанию, количество главных специалистов данного отдела составляет 5 единиц, что позволяет разграничить обязанности между главными специалистами по основным направлениям и определить рациональный механизм взаимозаменяемости. По оценке, отсутствие разграничения между должностными обязанностями главных специалистов признается существенным недостатком, который повышает риски ненадлежащего выполнения функциональных задач работниками отдела.

В рамках экспертно-аналитической работы с применением выборочного метода изучена реализация отдельных функций Отдела и определены следующие практики, которые, по оценке, негативно сказываются на эффективности регулирования СЭЗ.

Не автоматизирован процесс учета и формирования отчетности по данным, связанным с функционированием СЭЗ и непосредственно участников СЭЗ; вся отчетность формируется на основании данных, которые собираются в основном на бумажных носителях и частично в электронном виде; не в полной мере систематизирован и не автоматизирован процесс осуществления мониторинга за исполнением договоров. Указанные недостатки повышают риски формирования отчетности с ошибками и расхождениями, а также существенно ограничивают возможности по проведению анализа и оценки деятельности участников СЭЗ.

В соответствии с Правилами и периодичностью представления органом управления специальной экономической зоны отчетности, утвержденными Приказом Заместителя Премьер-Министра Республики Казахстан - Министра индустрии и новых технологий Республики Казахстан от 21 сентября 2011 года №334 (утратили силу согласно приказу и.о. Министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан от 11 июля 2019 года № 500; далее – Старые правила), а также Правилами представления управляющей компанией специальной экономической и индустриальной зон отчетности, утвержденными Приказом и.о. Министра индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан от 11 июля 2019 года № 500 (далее – Новые правила), определены показатели, которые должны включаться в отчетность СЭЗ.

Изучение отчетности, которая была представлена Управлением по инвестициям Единому координационному центру в 2018 году и первом квартале 2019 года (*со второго полугодия 2019 года отчетность*

*направляется в уполномоченный государственный орган*), показывает, что в данную отчетность были включены не все данные, которые требовались в соответствии со Старыми правилами. К примеру, в отчетности отсутствуют данные по количеству участников СЭЗ, объему иностранных инвестиций, объему привлеченных бюджетных средств. В дополнение, не практикуется формирование аналитической информации на основании изучения данных о деятельности участников СЭЗ; информационно-аналитические материалы, как правило, ограничены фиксацией фактических данных по отдельным сводным показателям функционирования СЭЗ.

Недостатки имеют место и в практике ведения учета участников СЭЗ. Сравнительный анализ данных по количеству участников СЭЗ столицы показал, что существуют расхождения между данными Управления и Реестра участников СЭЗ (режим доступа: <http://kgd.gov.kz/ru/nsi/tsrsez/10/1>). Несовершенной признается также практика учета показателей деятельности отдельных компаний (к примеру, не ведется учет по ряду показателей, включая количество рабочих мест). Кроме того, информация Управления по участникам СЭЗ, включая контактные сведения, своевременно не актуализируется. Недостатки в учете признаются системной проблемой, которая не решается на протяжении нескольких лет. Так, в Акте контроля Ревизионной комиссии по городу Астане №2 от 2 октября 2015 года указывалось на недостатки в системе отчетности.

Таким образом, деятельность Управления сопровождалась высокими рисками (реорганизации, нехватка трудовых ресурсов, отсутствие автоматизированного учета, сложности коммуникаций с участниками СЭЗ). Порядок управления указанными и иными рисками не регламентирован.

*Анализ по Управляющей компании.* В соответствии с Постановлением №772, в 2017 году создается СЭЗ «Астана – Технополис» и утверждаются положения о СЭЗ «Астана – Технополис» и СЭЗ «Астана – новый город» (см. Приложение 6). Органом управления СЭЗ «Астана – Технополис» определено АО «Управляющая компания специальной экономической зоны «Астана – Технополис», созданное в соответствии с постановлением акимата города Астаны №180-298 от 13 февраля 2018 года. Уполномоченным органом Управляющей компании определено Управление по инвестициям. Постановлением Акима г. Нур-Султан №502-613 от 20 мая 2019 года управляющей компанией специальной экономической зоны «Астана – новый город» определяется АО «Управляющая компания СЭЗ «Астана – Технополис» (далее – Управляющая компания). С 2019 года Управляющая компания определена также органом управления СЭЗ «Астана – новый город».



Анализ видов деятельности Управляющей компании показывает, что функции Управления в части регулирования СЭЗ за исключением двух функций делегированы в качестве видов деятельности Управляющей компании (см. Приложение 6).

Деятельность Управляющей компании в анализируемом периоде финансировалась за счет средств бюджета города Нур-Султан. В 2018 году Управляющей компанией проведены организационные мероприятия, включая комплектацию работниками и материально-техническое оснащение. На эти цели через механизм формирования уставного капитала из бюджета выделены 120 250 000 тенге, в рамках договора государственных закупок услуг проведены работы, направленные на развитие СЭЗ, общей стоимостью 112 197 700 тенге, включая разработку проекта Стратегии развития СЭЗ города Нур-Султан на 2020-2022 годы. Полная и объективная оценка эффективности деятельности Управляющей компании может быть проведена по истечении 3 и более лет с момента начала функционирования компании.

## **§ 5. Обзор преференций, предоставляемых участникам свободных экономических зон**

Преференции и льготы участникам СЭЗ предоставляются в соответствии с законодательством РК. К примеру, в соответствии с Предпринимательским кодексом РК, участникам СЭЗ предоставляются инвестиционные преференции по специальным инвестиционным проектам (статья 286). В соответствии с Налоговым кодексом РК, участникам СЭЗ, а именно участникам портовой СЭЗ или участникам логистической СЭЗ, которые импортируют товар на территорию Евразийского экономического союза с территории портовой специальной экономической зоны или логистической специальной экономической зоны, предоставляется право на изменение срока уплаты НДС по импортируемым товарам (статья 49).

Согласно статье 510, при исчислении земельного налога к соответствующим ставкам коэффициент 0 применяют организации, осуществляющие деятельность на территориях СЭЗ, – по земельным участкам, расположенным на территории СЭЗ и используемым при осуществлении приоритетных видов деятельности. Согласно статье 521, налог на имущество по ставке 0 процента к налоговой базе исчисляются организации, осуществляющие деятельность на территориях СЭЗ, с учетом соблюдения установленных условий. Согласно статье 709 (пункт 4), сумма корпоративного подоходного налога уменьшается на 100% в случае, если организация осуществляет свою деятельность на территории СЭЗ и данная норма применяется в отношении доходов, полученных от реализации товаров, работ, услуг, являющихся результатом осуществления приоритетных видов деятельности.

В соответствии с Таможенным кодексом РК также предусмотрен ряд преференций для участников СЭЗ, включая применение режима свободной таможенной зоны. К примеру, согласно статье 281, таможенная процедура свободной таможенной зоны является таможенной процедурой, применяемой в отношении иностранных товаров и товаров Евразийского экономического союза, в соответствии с которой такие товары размещаются и используются в пределах территории СЭЗ или ее части без уплаты таможенных пошлин, налогов, специальных, антидемпинговых, компенсационных пошлин при соблюдении условий помещения товаров под эту таможенную процедуру и их использования в соответствии с такой таможенной процедурой.

В соответствии с Земельным кодексом РК предусмотрены преференции для участников СЭЗ. Так, согласно статье 33, при передаче права землепользования не требуется выкуп права временного возмездного землепользования (аренды):

- при передаче управляющей компанией земельных участков во вторичное землепользование (субаренду) в соответствии с законодательством о специальных экономических и индустриальных зонах;

- при отчуждении участником специальной экономической зоны или индустриальной зоны республиканского или регионального значения либо лицами, осуществляющими вспомогательные виды деятельности на территории специальной экономической зоны, в пользу управляющей компании специальной экономической или индустриальной зоны земельного участка, находящегося в государственной собственности, с объектами инфраструктуры.

Согласно статье 47, участникам СЭЗ предоставляется право выкупа в частную собственность земельного участка, предоставленного им в соответствии с законодательством о специальных экономических и индустриальных зонах. При этом, согласно статье 48, данные земельные участки не выставляются на торги (конкурсы, аукционы) при их предоставлении в пользование. А, согласно статье 119-2, участники СЭЗ могут выкупить земельный участок по цене, равной кадастровой (оценочной) стоимости, установленной на момент заключения договора об осуществлении деятельности в индустриальной зоне республиканского или регионального значения, при соблюдении определенных условий.

В соответствии с законодательством РК о занятости населения (закон от 6 апреля 2016 года №482-V), нормы в части квотирования иностранной рабочей силы и выдаче разрешений работодателям на привлечение иностранной рабочей силы не распространяются на иностранцев и лиц без гражданства для работающих в юридических лицах, являющихся участниками СЭЗ, с проектами стоимостью свыше одного миллиона месячных расчетных показателей (статья 32).

В дополнение к перечисленным мерам поддержки и преференциям, Центры предоставления государственных услуг предоставляют участникам СЭЗ все соответствующие услуги по принципу «одного окна», включая услуги по регистрации бизнеса, лицензированию, получению разрешений на экспорт и импорт.

Таким образом, проведенный анализ показывает, что участникам СЭЗ предоставляется достаточно широкий спектр преференций и льгот, что соответствует передовой практике (см. Таблицу 4).

**Таблица 4. Преференции, предоставляемые участникам СЭЗ**

Преференции	Участники СЭЗ	Другие хозяйствующие субъекты
<b>НАЛОГОВЫЕ</b>		
ставка КПП	0	20
ставка НДС	0 (импорт)	12
земельный налог	0	разные ставки в зависимости от назначения
налог на имущество	0	1,5
<b>ТАМОЖЕННЫЕ</b>		
таможенная процедура свободной таможенной зоны	применяется	не применяется (за исключением лиц, осуществляющих деятельности в зоне свободной таможенной зоне)
ввоз на территорию СЭЗ	без уплаты таможенных и налоговых платежей	с уплатой таможенных и налоговых платежей
освобождение от таможенных пошлин при импорте оборудования, сырья и (или) материалов	применяется для участников СЭЗ, заключивших специальный инвестиционный контракт	не применяется
<b>ЗЕМЕЛЬНЫЕ</b>		
бесплатное предоставление земельного участка	применяется	не применяется
право выкупа земельного участника	по кадастровой стоимости	по рыночной стоимости
<b>ТРУДОВЫЕ</b>		
привлечение иностранной рабочей силы вне квот и без разрешений	применяется для участников СЭЗ, реализующих проекты с привлечением инвестиций на сумму 1 млн. МРП	не применяется
упрощенная процедура найма иностранной рабочей силы	применяется	не применяется

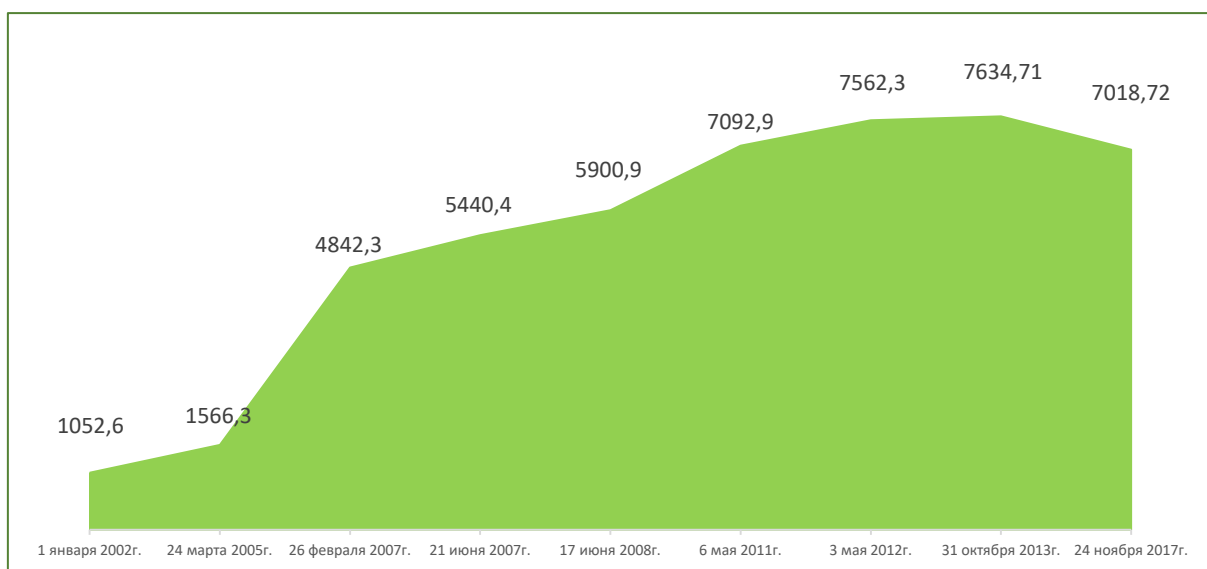
## § 6. Анализ развития СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис»

*Специальная экономическая зона «Астана – новый город»* создана в соответствии с Указом Президента РК от 29 июня 2001 года, вступившим в действие с 1 января 2002 года, на территории столицы площадью в 1052,6 га. Целью создания СЭЗ «Астана – новый город» (в первоначальной редакции) определено *ускоренное развитие левобережья реки Ишим путем привлечения инвестиций и использования передовых технологий в строительстве, а также создания современной инфраструктуры.*

Проведенный анализ показывает, что за период функционирования СЭЗ «Астана – новый город» (17 лет):

- 1) более чем в 6 раз увеличена территория СЭЗ, зона Индустриального парка № 1 (см. Диаграмму 3);

Диаграмма 3. Территория СЭЗ «Астана – новый город» (га)



- 2) продлевались сроки функционирования СЭЗ – с 2007 года до 2010 года - в марте 2005 года, с 2010 года до 2015 года - в декабре 2008 года, с 2015 года до 2027 года - в январе 2011 года;
- 3) расширена цель СЭЗ, начиная с сентября 2009 года, – *ускоренное развитие города Астаны путем привлечения инвестиций и использования передовых технологий в строительстве, а также создания современной инфраструктуры; создание высокоэффективных, в том числе высокотехнологичных и конкурентоспособных производств, освоение новых видов продукции;*

- 4) изменены подходы управления СЭЗ – на смену управлению, осуществляемого местным исполнительным органом (государственное учреждение, подведомственное акимату), привлечена управляющая компания;
- 5) с 2012 года применяются целевые индикаторы (далее - ЦИ) функционирования СЭЗ и критический уровень недостижения целевых индикаторов.

Так, в качестве ЦИ используются: общий объем привлеченных инвестиций, включая иностранные и отечественные инвестиции, объем производства товаров и услуг (работ) на территории СЭЗ, количество участников, количество лиц, осуществляющих вспомогательный вид деятельности, количество рабочих мест, создаваемых на территории СЭЗ, доля местного содержания в общем объеме производства на территории СЭЗ (см. Приложение 7). Изучение применяемых целевых индикаторов показывает, что в целом они логически связаны с целевыми задачами создания и функционирования СЭЗ, а обновление цели СЭЗ и применение индикаторов измерения результата является положительной практикой.

Однако, в определении и применении ряда ЦИ имеются недочеты. Так, согласно цели создания СЭЗ «Астана – новый город» наряду с привлечением инвестиций и передовых технологий, предполагается создание современной инфраструктуры, достижение ускоренного развития города, создание высокоэффективных производств, а также освоение новых видов продукции. Применяемые ЦИ в некоторой степени определяют уровень развития города, включая объемы привлекаемых инвестиций, произведенной продукции, а также количество создаваемых рабочих мест. Однако, используемые ЦИ не демонстрируют достижения в части создания современной инфраструктуры, высокоэффективных производств или освоения новых видов продукции. Кроме того, в соответствии с Постановлением №772, из перечня целевых индикаторов функционирования СЭЗ исключается целевой индикатор «Уровень инновационной активности на территории города Астаны». Данные недочеты признаются существенными и, по оценке, ограничивают возможности по обеспечению эффективного функционирования СЭЗ.

С момента утверждения целевых индикаторов и критического уровня их недостижения (с мая 2012 года) не менялись их значения на весь планируемый период функционирования СЭЗ «Астана – новый город», т.е. до 2027 года. При этом, за указанный период Прогноз социально-экономического развития Республики Казахстан, включая значения ВРП, темпов роста объемов промышленного производства, а также численности занятого населения, менялся неоднократно (см. Приложение 8).

Обращает на себя внимание также и факт существенного замедления прироста инвестиций в планах по их привлечению (по целевому индикатору «Общий объем привлеченных инвестиций»). Так,

если в период с 2002 по 2011 годы, или за 10 лет, ожидалось привлечение 911,0 млрд. тенге (показатель базового 2011 года), то за следующие 16 лет (с 2012 по 2027 годы) планируется привлечь 989,0 млрд. тенге, **или условно в среднем за год запланировано снижение объема инвестиций с 91,1 млрд. тенге до 61,8 млрд. тенге** / $911:10=91,1$ ;  $989:16=61,8$ %, **то есть на 32,2%**. Аналогичная ситуация складывается по целевым (под)индикаторам «Объем привлеченных отечественных инвестиций» (за 10 лет привлечено 810 млрд. тенге, за 16 лет планируется привлечь 975,0 млрд. тенге, **или условно за год запланировано снижение с 81,0 млрд. тенге до 61,0 млрд. тенге** / $810:10=81$ ;  $975:16=61,0$ %, **на 24,69%**) и «Объем привлеченных иностранных инвестиций» (за 10 лет привлечено 101 млрд. тенге, за 16 лет планируется привлечь 14 млрд. тенге, **или условно за год снижение составит с 11 млрд. тенге до 0,9 млрд. тенге** / $101:10=10,1$ ;  $14:16=0,9$ %, **в 11,2 раза**).

В утвержденной редакции целевой (под)индикатор «Объем привлеченных иностранных инвестиций» принят в абсолютном выражении в национальной валюте. Значения соответствующих целевых индикаторов были рассчитаны с применением курса – 1 доллар США равен 147 тенге (см. Приложение 7).

Средневзвешенный обменный курс тенге к доллару, по данным Национального Банка РК, с 2012 года до 2018 года девальвировал в 2,6 раза. Условные расчетные данные показывают, что при пересчете значений рассматриваемого ЦИ на уровень фактически сложившегося средневзвешенного обменного курса, значения целевых индикаторов оказываются значительно ниже установленных (см. Таблицу 5).

**Таблица 5. Расчетные данные по изменениям значений ЦИ «Объем привлеченных иностранных инвестиций»**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Иностранные инвестиции, млн. тенге - ЦИ	200,0	100,0	200,0	100,0	200,0	200,0	2 000,0
Принятый в расчетах курс, тенге за долл. США	147,00	147,00	147,00	147,00	147,00	147,00	147,00
Иностранные инвестиции, млн. долл. США - ЦИ	1,4	0,7	1,4	0,7	1,4	1,4	13,6
Средневзвешенный обменный курс НБ РК, тенге за долл. США	149,11	152,13	179,19	221,73	342,16	326,00	344,71
Иностранные инвестиции, млн. тенге – в пересчете по курсу НБ РК	202,9	103,5	243,8	150,8	465,5	443,5	4 689,9
Отклонение: инвестиции в пересчете – инвестиции по ЦИ, млн. тенге	2,9	3,5	43,8	50,8	265,5	243,5	2 689,9

Как показано в Таблице 5, отклонение между значениями утвержденного ЦИ и значениями по иностранным инвестициям, которые пересчитаны в привязке к средневзвешенному курсу Национального Банка РК, ежегодно увеличиваются вследствие девальвации национальной валюты, и в итоге, *условное значение объема иностранных инвестиций, который «не запланирован» при утверждении ЦИ, за рассмотренные семь лет составляет 3,3 млрд. тенге.* По оценке, в случае, если в ЦИ не будут внесены коррективы, то к 2027 году данное отклонение при условии фиксирования в расчетах курса тенге на уровне курса, сложившегося за третий квартал 2019 года, вплоть до 2027 года, составит *21,2 млрд. тенге.* Учитывая сохранение высокой вероятности продолжения девальвации национальной валюты, можно предположить, что данное отклонение будет увеличиваться.

Проведенный анализ также показывает, что значения ЦИ не пересматривались несмотря на стабильное превышение значений фактических показателей в сравнении с запланированными значениями (см. Таблицу 6).

**Таблица 6. Плановые и фактические значения ЦИ СЭЗ «Астана – новый город» за 2012-2018 годы**

	Общий объем привлеченных инвестиций, млрд. тенге	в том числе		Объем производства товаров и услуг (работ), млрд. тенге
		иностранные	отечественные	
2012 план	975,8	101,2	874,6	40,8
2012 факт	1115,0	104,7	1010,3	70,9
2013 план	1040,6	101,3	939,2	46,6
2013 факт	1304,2	105,9	1198,3	112,5
2014 план	1105,4	101,5	1003,9	52,4
2014 факт	1523,6	106,6	1417,0	132,1
2015 план	1170,2	101,6	1068,4	58,2
2015 факт	1828,01	113,0	1715,0	164,0
2016 план	1235	101,8	1133,0	64,0
2016 факт	2054,8	117,3	1937,5	255,3
2017 план	1300,0	102,0	1198,0	70,0
2017 факт	2194,9	119,0	2075,9	268,2
2018 план	1350,0	104,0	1246,4	80,0
2018 факт	2340,9	148,0	2192,9	344,9
2019 план	1400,0	105,0	1294,8	90,0
2019 факт (полугодие)	2404,3	184,8	2219,5	190,5

Как показано в вышеприведенной таблице, фактические значения по четырем ЦИ стабильно были выше плановых показателей. Так, перевыполнение плана по объему привлеченных инвестиций увеличилось с 11,8% в 2012 году до более чем в 1,7 раза в 2018 году; по иностранным инвестициям с 3,5% до 42,3%, по отечественным инвестициям – с 15,5% до 75,9%; по объему производства – с 73,8% до более чем в 4 раза.

Таблица 6 (продолжение)

	Количество участников, ед.	Количество лиц, осуществляющих вспомогательный вид деятельности, ед.	Количество рабочих мест, чел.	Доля местного содержания в общем объеме производства, %
2012 план	28	58	1375	20
2012 факт	48	0	1671	65,6
2013 план	33	64	1800	25
2013 факт	66	0	2171	63,5
2014 план	37	72	2225	30
2014 факт	84	91	2529	74,5
2015 план	41	81	2650	35
2015 факт	41	50	2704	35
2016 план	45	89	3075	40
2016 факт	48	58	3000	41
2017 план	50	100	3 500	45
2017 факт	60	64	3700	48
2018 план	52	110	3700	46
2018 факт	73	72	4030	56
2019 план	55	120	3900	47
2019 факт (полугодие)	81	81	3992	56

Как показано в вышеприведенной таблице, фактические значения по ЦИ, измеряющим количество участников СЭЗ, количество рабочих мест, а также доля местного содержания в общем объеме производства, также были стабильно выше плановых показателей. За весь анализируемый период, за исключением 2014 года, не обеспечено достижение планового показателя по ЦИ «Количество лиц, осуществляющих вспомогательный вид деятельности». Здесь также следует отметить, что до исключения ЦИ, оценивающего уровень инновационной активности, фактические значения данного показателя были выше плановых.

Таким образом, существенным недостатком признается тот факт, что с момента первого применения целевых индикаторов с 2012 года их значения не менялись и не актуализировались в ответ на: изменения социально-экономического развития (в то время как коррективы в прогнозы социально-экономического развития республики вносились неоднократно), стабильное перевыполнение значений целевых индикаторов, а также значительную девальвацию национальной валюты.

По данным Управления по инвестициям<sup>7</sup>, на территории СЭЗ «Астана – новый город» в 2017 году количество участников составило 60 организаций, в 2018 году – 73 организаций, на момент проведения ЭАМ – 81 организация. Общее количество участников СЭЗ, включая организации, осуществляющие вспомогательные виды деятельности, составило 162 организации.<sup>8</sup>

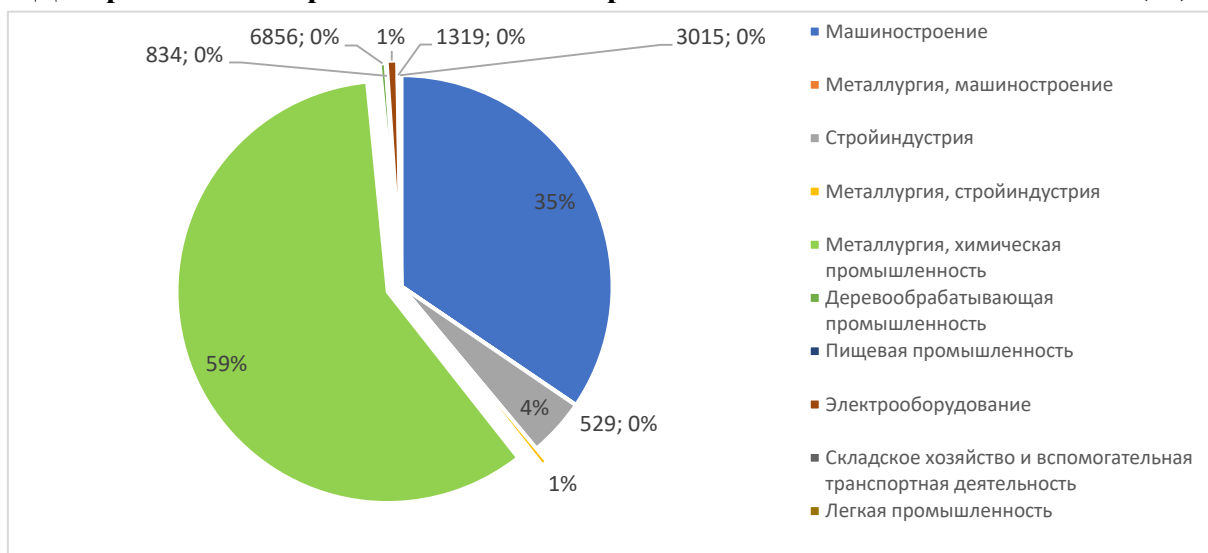
<sup>7</sup> В соответствии Реестром резидентов (участников) свободных (специальных, особых) экономических зон (режим доступа: <http://kgd.gov.kz/ru/nsi/tsrsez/10/1>), количество участников СЭЗ «Астана – новый город» составляло 90 компаний (на момент проведения ЭАМ). Для целей ЭАМ использованы данные Управления по состоянию на момент проведения ЭАМ.

<sup>8</sup> Оценка достоверности данных Управления не является предметом настоящей экспертно-аналитической работы.



При этом, участники СЭЗ зарегистрированы по 18 видам приоритетной деятельности. Однако, структурный анализ по видам деятельности показывает<sup>9</sup>, что основной объем производства приходится на компании, которые заняты в металлургии и химической промышленности, машиностроении и стройиндустрии (см. Диаграмму 4)<sup>10</sup>.

**Диаграмма 4. Распределение объемов производства по видам деятельности (%)**



\* Составлено по данным Управления по инвестициям.

Большее количество рабочих мест создано компаниями, которые заняты в машиностроении, стройиндустрии и легкой промышленности (см. Диаграмму 5).

**Диаграмма 5. Распределение рабочих мест по видам деятельности**



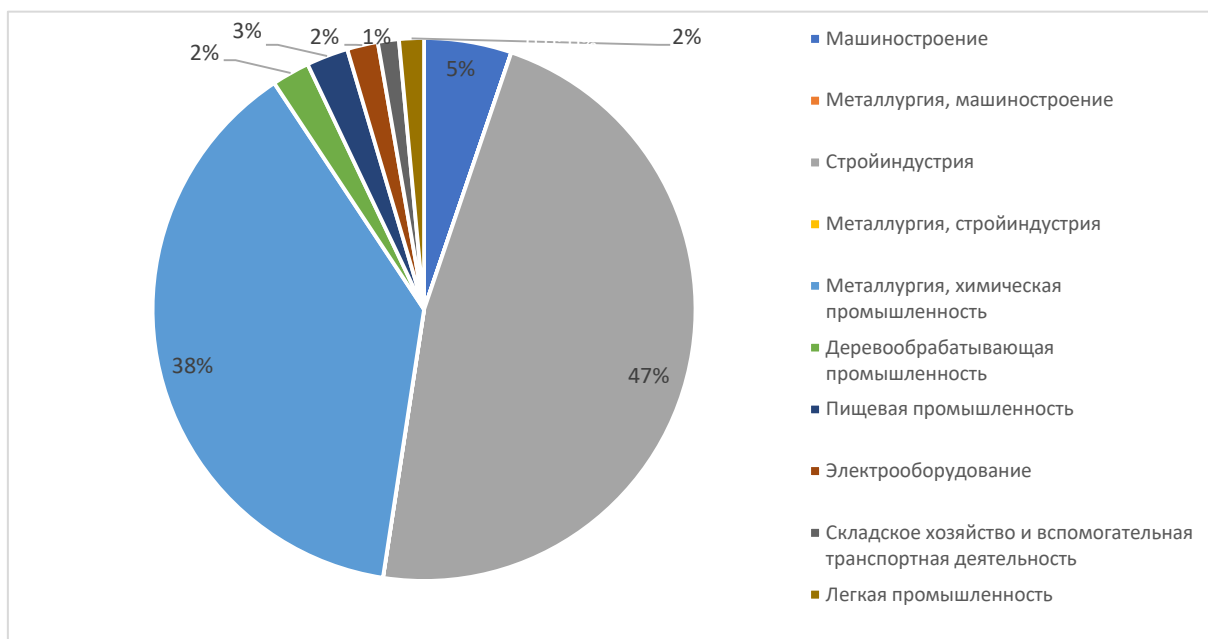
\* Составлено по данным Управления по инвестициям.

<sup>9</sup> Оценка достоверности данных Управления не является предметом настоящей экспертно-аналитической работы.

<sup>10</sup> Настоящая классификация составлена в ходе ЭАМ для целей сравнительного анализа.

Наиболее привлекательными с точки зрения вложения инвестиций являлись такие виды деятельности, как стройиндустрия, металлургия и химическая промышленность (см. Диаграмму 6).

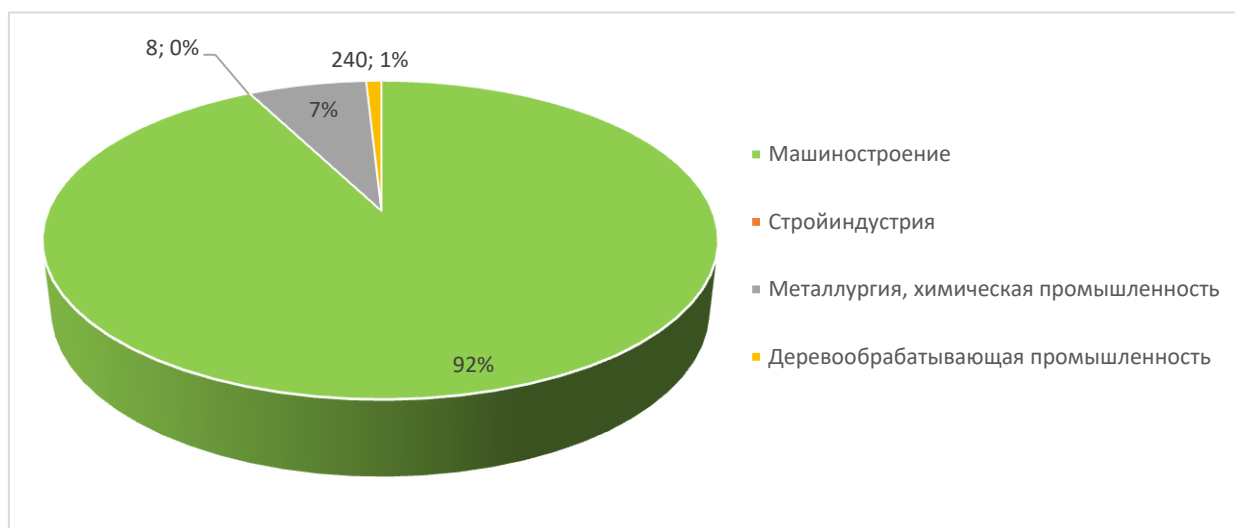
**Диаграмма 6. Распределение объемов инвестиций по видам деятельности**



\* Составлено по данным Управления по инвестициям.

Из всех представленных видов деятельности экспортные операции совершаются только по 4 видам деятельности (см. Диаграмму 7).

**Диаграмма 7. Распределение экспорта по видам деятельности (%)**



\* Составлено по данным Управления по инвестициям.

Изучение данных Управления в разрезе участников СЭЗ показывает, что в анализируемом периоде из общего числа участников

СЭЗ по 24 компаниям производственная деятельность не осуществлялась, 42 компании не привлекли (не освоили) инвестиции.

Проведенный анализ демонстрирует, что СЭЗ «Астана – новый город» в основном представлена только 4 видами экономической деятельности, включая машиностроение, стройиндустрию, металлургию и химическую промышленность. По оценке, при сохранении данного (относительно низкого) уровня диверсификации бизнеса на территории СЭЗ «Астана – новый город», значительно повышаются риски того, что цели создания данной специальной зоны могут быть недостижимыми, особенно в части создания высокоэффективных, в том числе высокотехнологичных и конкурентоспособных производств, освоения выпусков новых видов продукции. Кроме того, СЭЗ «Астана – новый город» остается ориентированным преимущественно на внутренний рынок, экспортные операции осуществляются лишь по 4 видам деятельности, включая машиностроение, стройиндустрию, металлургию, химическую и деревообрабатывающую промышленности. При этом, общий объем продукции, экспортированной участниками СЭЗ, не превышает 2% от общего объема продукции, произведенной на территории СЭЗ. Низкой остается доля компаний, которые осуществляют производственную деятельность (порядка 70%).

Взаимодействие Управления по инвестициям с участниками СЭЗ в анализируемом периоде осуществлялось в рамках заключаемых договоров об осуществлении деятельности в качестве участников СЭЗ по типовой формой, утвержденной Приказом Министра по инвестициям и развитию Республики Казахстан от 27 февраля 2015 года № 223<sup>11</sup> (далее – Приказ №223). Согласно информации Управления по инвестициям, 52 участника СЭЗ осуществляют деятельность по действующим проектам, 20 участников СЭЗ – по проектам на стадии реализации. Наиболее крупные проекты (по объему производства) реализуются ТОО "Тау-Кен Алтын" (строительство аффинажного завод), АО «Локомотив курастыру зауыты» (завод по сборке локомотивов) и ТОО "Электровоз құрастыру зауыты" (завод по производству электровозов). Наиболее крупные проекты на стадии реализации (по объему инвестиций) - ТОО «Maxvidl» (строительство завода по производству опор из композитных материалов), ТОО "BetSet" (строительство завода по производству строительных материалов) и ТОО «A-Format Media» (строительство завода по производству муки, макаронных изделий и хлебобулочной продукции, логистического центра холодильных складов).

*Специальная экономическая зона «Астана – Технополис» создана* в соответствии с Постановлением №772. Данная СЭЗ создана на период до 2042 года на территории столицы площадью 631,92 гектара. СЭЗ

---

<sup>11</sup> Договорные отношения между Управлением по инвестициям и участниками СЭЗ, включая исполнение договорных обязательств сторонами, является предметом настоящей экспертно-аналитической работы.

«Астана – Технополис» передан незаполненный индустриальный парк № 2 от СЭЗ «Астана – новый город», а также территории Назарбаев Университета и бульвара «Нурлы Жол».

Согласно Постановлению №772, целями СЭЗ «Астана – Технополис» являются:

- инновационное развитие города Астаны путем привлечения инвестиций и использования имеющихся и привлеченных передовых технологий, ноу-хау, создания современной инфраструктуры;
- создание высокоэффективных, в том числе высокотехнологичных и конкурентоспособных производств в области обрабатывающей промышленности;
- ускоренное развитие новых технологий, дальнейшее совершенствование организационных, экономических и социальных условий проведения исследований, разработка новых технологий, оказание содействия в их коммерциализации.

В отличие от СЭЗ «Астана – новый город», целевые индикаторы установлены на пятилетний период (то есть, утверждаются значения на пятый год пятилетнего периода) и включают ЦИ «Уровень инновационной Активности предприятий на территории города Астаны» (см. Приложение 9). Применяемые целевые индикаторы в целом логически согласуются с целями СЭЗ «Астана – Технополис». Однако, утверждение значений на пятилетний период не признается в достаточной степени надежным подходом, особенно в условиях отсутствия утвержденной методологии управления рисками, и ограничивает возможности по осуществлению мониторинга и оценки достижения целевых индикаторов.

По данным Управления по инвестициям<sup>12</sup>, на территории СЭЗ «Астана – Технополис» в 2018 году зарегистрировано 7 участников, за первое полугодие 2019 года – 3 участника; в итоге, общее количество участников составило 10 компаний. Данные участники зарегистрированы в качестве компаний, осуществляющих 4 вида деятельности: информационные технологии, стройиндустрия, медицина, научные исследования и разработки. С момента создания СЭЗ «Астана – Технополис» деятельность осуществляется по одному виду – информационные технологии, объем производства составил 228,3 млн. тенге.

Взаимодействие Управляющей компании с участниками СЭЗ осуществляется в рамках заключаемых договорами об осуществлении деятельности в качестве участников СЭЗ по типовой форме, утвержденной Приказом № 223<sup>13</sup>. Согласно информации Управляющей компании,

<sup>12</sup> В Реестр резидентов (участников) свободных (специальных, особых) экономических зон (режим доступа: <http://kgd.gov.kz/ru/nsi/tsrsez/10/1>) участники СЭЗ «Астана – Технополис» не включены в реестр. Для целей ЭАМ использованы данные Управления и Управляющей компании, актуализированные на момент проведения ЭАМ.

<sup>13</sup> Договорные отношения между Управлением по инвестициям и участниками СЭЗ, включая исполнение договорных обязательств сторонами, не является предметом настоящей экспертно-аналитической работы.

подписаны договоры об осуществлении деятельности в качестве участников СЭЗ с 7 компаниями.

ТОО «Гражданин» - реализация проекта: ИС «Открытый город» (решение проблем, связанных с взаимодействием местных исполнительных органов с населением);

ТОО «Microread Technology Kazakhstan» - реализация проекта: Лаборатория генетических исследований (совместное создание лаборатории для исследований ДНК);

ТОО «Educated Medical Solutions» - реализация проекта: Производство высокотехнологичных изделий медицинского назначения (налаживание производства устройств и оборудований по диагностике и лечению заболеваний сердечно-сосудистой системы пациентов с патологией открытого овального окна);

ТОО «EGISTIC» - реализация проекта: Разработка информационно-аналитической системы поддержки АПК (онлайн платформа для мониторинга и управления посевными площадями сельскохозяйственных культур по технологиям дистанционного зондирования Земли);

ТОО «Center for Bio Energy Research» - реализация проекта: Научные исследования и разработки в сфере биотехнологий (научные исследования и разработки в сфере нефтеотдачи, производство реагента для увеличения нефтеотдачи);

ТОО «Computer Vision Technologies» - реализация проекта: ПО для системы «Smart City» (разработка видео аналитики проекта «Сергек», системы контроля, анализа и прогнозирования);

ТОО «CGK Astana (Си-Джи-Кей Астана)» - разработка проекта: Строительство многофункционального крытого бульвара в г. Нур-Султан.

Полная и объективная оценка функционирования СЭЗ «Астана – Технополис» может быть проведена по истечении 3 и более лет с момента регистрации первого участника.

## **§ 7. Анализ основных финансово-экономических показателей отдельных субъектов свободных экономических зон (с применением выборочного метода)**

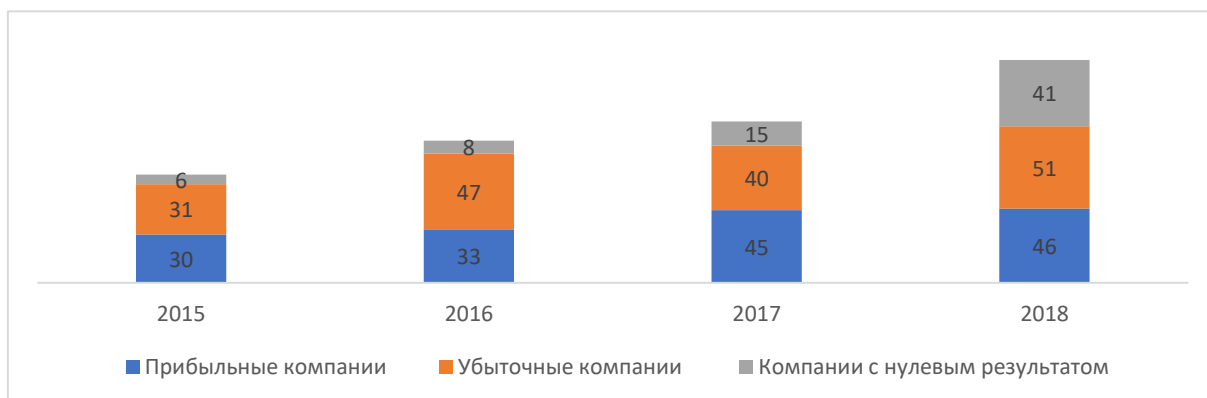
Анализ основных финансово-экономических показателей отдельных участников СЭЗ проведен по данным налоговых органов, а также опроса среди участников СЭЗ. В связи с тем, что СЭЗ «Астана – Технополис» является относительно новой специальной экономической зоной, первые участники которой были зарегистрированы в 2018 году (и их количество является существенно меньшим в сравнении с количеством участников СЭЗ «Астана – новый город»), анализ финансово-экономических показателей проведен по данным участников СЭЗ «Астана – новый город».

Анализ проведен по данным всех участников, которые зарегистрированы в качестве налогоплательщиков в Управлении

государственных доходов «Астана – жаңа қала» (далее – УГД). Выборка является репрезентативной, количество участников СЭЗ, данные которых проанализированы в рамках настоящей экспертно-аналитической работы составило: за 2015 год – 67 компаний, 2016 год – 88 компаний, 2017 год – 100 компаний, 2018 год – 138 компаний – с учетом компаний, осуществляющих вспомогательный вид деятельности.

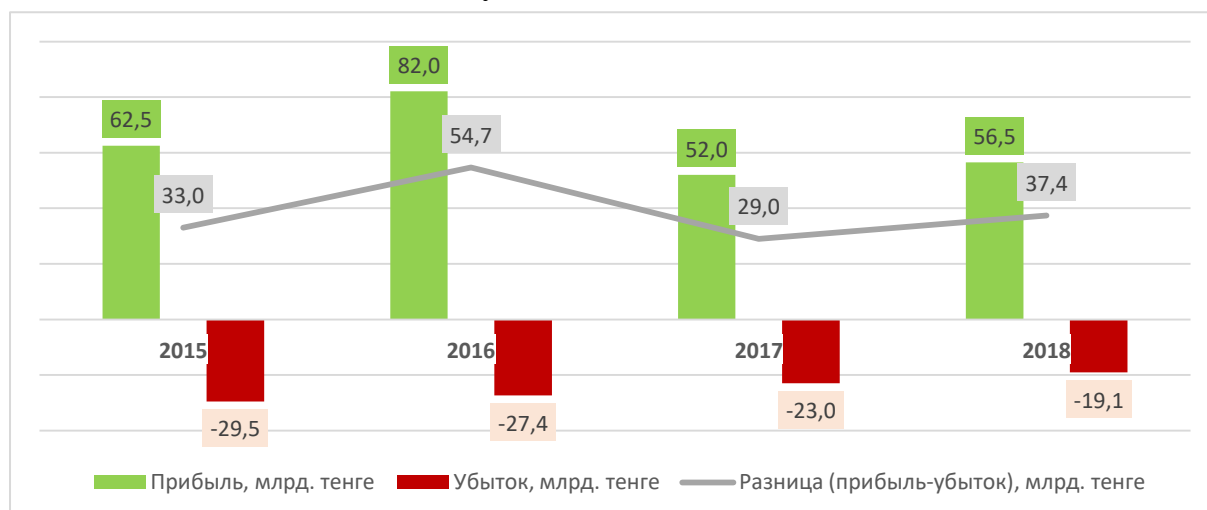
**Показатели прибыльности (убыточности) участников СЭЗ.** Анализ данных УГД<sup>14</sup> показывает, что на территории СЭЗ «Астана – новый город» ежегодно увеличивается число прибыльных компаний и компаний, завершающих финансовый год с нулевым результатом, - соответственно, на 53,3% и в 6,8 раза в 2018 году по сравнению с 2015 годом. Количество убыточных компаний увеличилось с 31 в 2015 году до 51 в 2018 году, или на 64,5% (см. Диаграмму 8).

**Диаграмма 8. Динамика изменения соотношения количества участников СЭЗ «Астана – новый город» по показателю финансового результата за 2015-2018 годы**



За период с 2005 по 2018 годы динамика изменения размера совокупной прибыли участников СЭЗ была нестабильной; размер совокупного убытка стабильно сокращался (см. Диаграмму 9).

**Диаграмма 9. Динамика изменения совокупной прибыли и совокупного убытка участников СЭЗ**

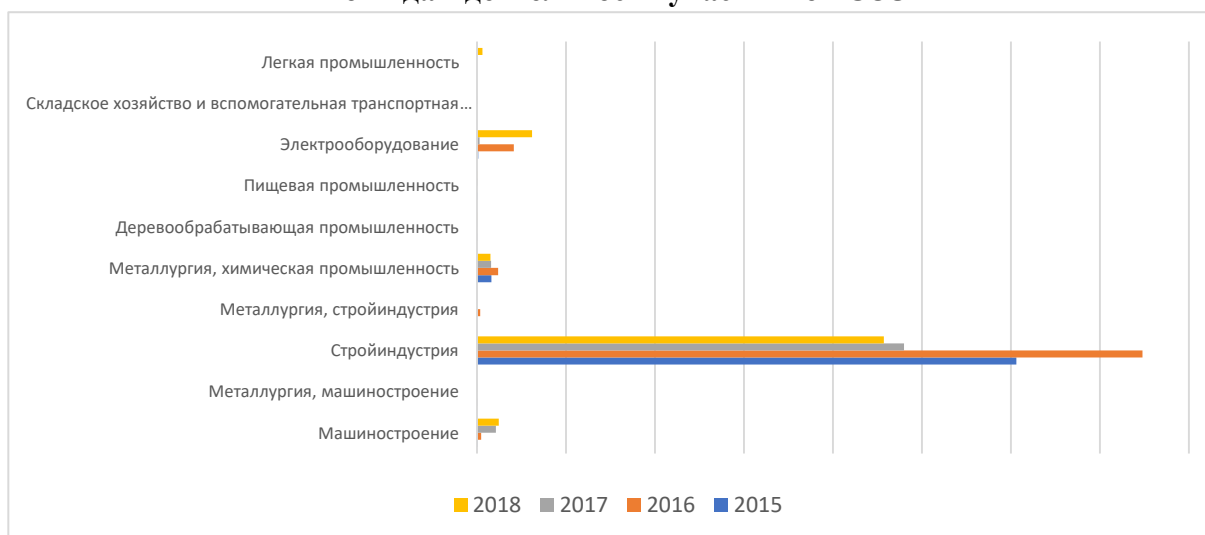


<sup>14</sup> Оценка достоверности данных УГД не является предметом настоящей экспертно-аналитической работы.

Как показано на Диаграмме 9, в целом в анализируемом периоде бизнес на территории СЭЗ «Астана – новый город» являлся прибыльным. В течение всего периода размер заработанной прибыли превышал значение размера убытка участников СЭЗ в среднем за год на 38,5 млрд. тенге. Однако, изучение показателей финансового результата в разрезе участников СЭЗ показывает, что в период с 2015 по 2018 годы основная часть прибыли аккумулировалась 13-16 компаниями, на долю которых приходилось от 81 до 97% совокупной прибыли. Таким образом, прибыльность деятельности на территории СЭЗ «Астана – новый город» в высокой степени зависит от результатов финансово-хозяйственной деятельности небольшой части участников СЭЗ (16% от общего количества участников СЭЗ и 8% от общего количества организаций, осуществляющих свою деятельность на территории СЭЗ). Кроме того, за период с 2015 по 2018 годы стабильно прибыльными являлись только 23 компании, стабильно убыточными – 29 компаний, а количество компаний, которые демонстрировали стабильно нулевой результат составило 23. Таким образом, в анализируемом периоде большая часть компаний являлась финансово нестабильной.

Анализ показателей прибыльности (убыточности) участников СЭЗ «Астана – новый город» по видам деятельности показывает, что большая часть прибыли аккумулируется предприятиями, занятыми в стройиндустрии (см. Диаграмму 10).

**Диаграмма 10. Динамика изменения совокупной прибыли по видам деятельности участников СЭЗ**



В отличие от показателя распределения совокупной прибыли, показатель распределения совокупного убытка по видам деятельности не является стабильным. Так, если в 2015 году основная часть убытка приходилась на компании, которые заняты в сфере электрооборудования и машиностроения, то в 2018 году – в стройиндустрии и машиностроении (см. Таблицу 7).

**Таблица 7. Распределение убытка участников СЭЗ по видам деятельности**

	2015	2016	2017	2018
Убыток – всего, млрд. тенге	-29,51	-27,39	-23,01	-19,09
в том числе				
Машиностроение	-10,94	-21,72	-10,01	-4,15
Металлургия, машиностроение	0	0	0	-0,01
Стройиндустрия	-3,24	-4,44	-6,10	-13,64
Металлургия, стройиндустрия	0	0	-0,17	0
Металлургия, химическая промышленность	0	-0,02	-0,01	-0,30
Деревообрабатывающая промышленность	0	-1,02	-0,76	-0,66
Пищевая промышленность	-0,09	-0,10	-0,03	-0,20
Электрооборудование	-15,23	-0,08	-5,93	-0,01
Складское хозяйство и вспомогательная транспортная деятельность	0	0	0	-0,13

Проведенный анализ показателей прибыльности (убыточности) участников СЭЗ показывает, что несмотря на превышение совокупного размера прибыли над совокупным размером убытка, соотношение между количеством прибыльных и убыточных предприятий практически равно 1 (т.е., одинаковое количество). Большая часть участников СЭЗ является финансово неустойчивой. Основная часть прибыли при этом аккумулируется несколькими компаниями, занятыми преимущественно в стройиндустрии, обуславливая высокую зависимость финансовой стабильности СЭЗ от финансового результата данных компаний. Все остальные виды деятельности, представленные на территории СЭЗ «Астана – новый город» не являлись достаточно перспективными с точки зрения получения прибыли.

В рамках настоящей экспертно-аналитической работы проведен опрос среди участников СЭЗ. Анкеты направлены посредством электронной почты<sup>15</sup> (90 компаний) с информированием о проводимом опросе по телефону (40 компаний). Участие в опросе приняли 7 компаний; низкий уровень активности участников СЭЗ в опросе обусловлен следующими причинами: высокая нагрузка на участников СЭЗ в части направления ответов на запросы государственных органов, представления отчетности и отчетных данных по запросам уполномоченных органов; проведение на момент экспертно-аналитического мероприятия проверок контрольно-надзорными органами в ряде участников СЭЗ; проведение двух опросов среди участников СЭЗ различными организациями с начала 2019 года; база данных по участникам СЭЗ не является актуализированной; осуществление на момент экспертно-аналитического мероприятия производственной деятельности частью компаний (55,6% от

<sup>15</sup> Контактные данные предоставлены Управляющей компанией, а также использованы данные Реестра.



общего числа участников СЭЗ); смена локации участников СЭЗ вследствие отсутствия инфраструктуры.

Результаты проведенного опроса показывают, что не все участники СЭЗ разделяют мнение о том, что созданы условия для успешного развития их бизнеса. Несовершенство законодательства, нехватка финансовых и кадровых ресурсов, а также отсутствие инфраструктуры являются главными причинами, сдерживающими перспективы их развития. Среди перечня доступных льгот и преференций наиболее эффективными признаются льготы по земельным вопросам; неэффективными или недостаточно эффективными признаются налоговые и таможенные льготы; неэффективными – льготы, предоставляемые в соответствии с законодательством о занятости (см. Приложение 10).

#### **§ 8. Оценка влияния режима свободной экономической зоны на деятельность субъектов СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис»**

В соответствии с Законом 2011 года и Законом 2019 года, оценка эффективности деятельности осуществляется по методике, утверждаемой уполномоченным органом. В анализируемом периоде действовала Методика оценки эффективности деятельности специальных экономических зон, утвержденная Приказом Министра по инвестициям и развитию РК от 29 января 2016 года №136 (далее – **Методика 2016 года**). Методика оценки эффективности деятельности специальных экономических и промышленных зон утверждена Приказом Министра индустрии и инфраструктурного развития РК от 12 августа 2019 года №637 (далее – **Методика 2019 года**). При этом, отдельные подходы оценки эффективности деятельности СЭЗ, определенные в Методике 2016 года и Методике 2019 года, являются несовершенными (см. Приложение 11).

По информации Управления, в анализируемом периоде оценка эффективности деятельности СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис» не проводилась. Обзор сайтов Управления, АО «Казах Инвест» (Единый координационный центр), Министерства индустрии и инфраструктурного развития РК и СЭЗ показывает, что на данных сайтах не размещены результаты оценок эффективности специальных экономических зон. Таким образом, до проведения настоящей экспертно-аналитической работы не существовало подтвержденной информации об эффективности деятельности СЭЗ «Астана – новый город» (за весь анализируемый период) и СЭЗ «Астана – Технополис» (за 2018 год), то есть практически не была реализована норма по оценке эффективности СЭЗ (статья 5 Закона 2011 года, пункт 2 Методики 2016 года). Данный пробел в реализации положений законодательства о СЭЗ по проведению оценки эффективности СЭЗ признается существенным системным

недостатком, который ограничивал возможности по обеспечению прозрачного и эффективного функционирования СЭЗ столицы.

**Методика оценки.** Для целей настоящей экспертно-аналитической работы разработана и применена следующая методика оценки влияния режима свободной экономической зоны. В целом, оценка будет проведена с применением 6 показателей ЭАМ: 2 показателя результативности, 2 показателя эффективности, 2 показателя продуктивности (см. § 2 настоящего заключения). Данные показатели ЭАМ будут применены для оценки влияния создания специальных зон столицы на их участников и на социально-экономические показатели столицы.

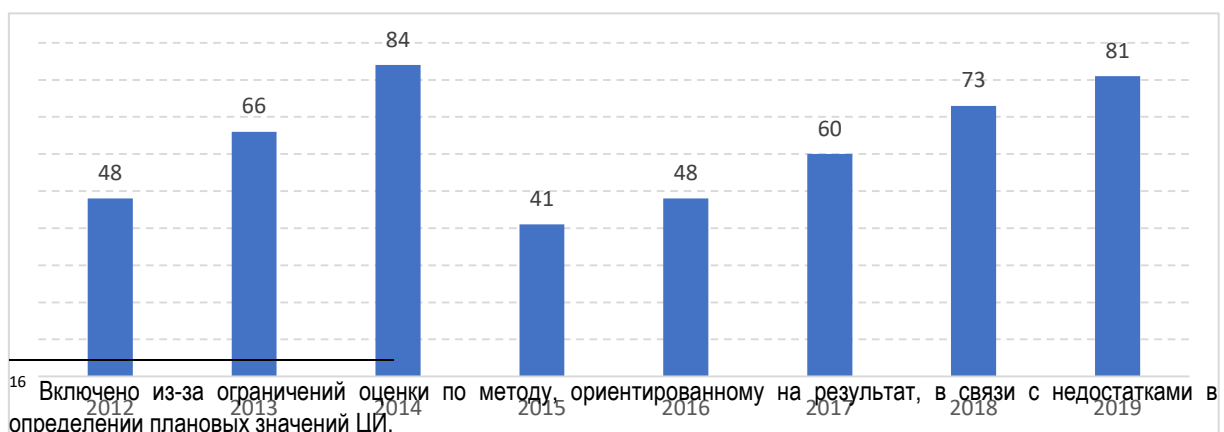
**Оценка влияния на участников СЭЗ.** Участие в СЭЗ предполагает для компаний следующие, важные с точки зрения самих компаний, выгоды:

- 1) перспективность бизнеса;
- 2) развитие и расширение бизнеса;
- 3) возможность поддержания стабильного финансового положения.

Для оценки перспективности бизнеса применен следующий показатель результативности - создание СЭЗ способствовало увеличению числа функционирующих субъектов СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис». В перечень утвержденных целевых индикаторов двух СЭЗ входит ЦИ «Количество участников»; на весь период функционирования СЭЗ запланировано увеличение значений данного ЦИ. Таким образом, оценка проведена с применением подхода, ориентированного на результат. Основа оценки: сравнение значения целевого индикатора с фактически достигнутым показателем; динамика изменения фактических значений в средне- и долгосрочной перспективе (до и больше 5 лет, соответственно)<sup>16</sup>.

Проведенный сравнительный анализ плановых и фактических значений ЦИ «Количество участников» в анализируемом периоде показывает, что с момента утверждения ЦИ обеспечивалось выполнение плановых значений. Однако, в 2015 году имело место сокращение количества участников СЭЗ и до 2019 года не был достигнут исторический максимум 2014 года - 84 участника (см. Диаграмму 11).

**Динамика 11. Динамика изменения количества участников СЭЗ (ед.)**



Количество участников СЭЗ «Астана – Технополис» составило в 2018 году – 7 компаний, в 2019 году – 10 компаний; ЦИ к 2022 году – 12 компаний. При сохранении сложившейся тенденции, ЦИ к 2022 году, по оценке, будет выполнен или перевыполнен.

Здесь следует отметить, что *перспективность бизнеса* может оцениваться и по индикатору, характеризующему увеличение инновационной составляющей в производимой продукции. Однако, оценка по данному критерию в рамках ЭАМ с применением подхода, ориентированного на результаты, не представляется возможной, так как данный индикатор исключен из перечня целевых индикаторов СЭЗ «Астана – новый город» и включен в перечень индикаторов СЭЗ «Астана – Технополис», как индикатор, значения которого утверждены не на каждый год, а в период 1 раз в 5 лет.

Вывод по оценке: в анализируемом периоде плановый показатель ЦИ «Количество участников» по СЭЗ «Астана – новый город» стабильно перевыполнялся (за исключением 2015 года, когда количество участников составило 41 организация, что соответствовало плану). Как было отмечено, стабильное перевыполнение плана в значительных размерах является свидетельством того, что плановые показатели не являются актуальными. В средне- и долгосрочном периоде, несмотря на преобладание темпов роста количества участников в сравнении с предыдущим годом, к 2019 году не обеспечено достижение исторического максимума, 84 компании в 2014 году. Здесь следует также добавить, что не все участники СЭЗ осуществляли производственную деятельность в анализируемом периоде (порядка 70% и более от общего количества участников СЭЗ).

Для оценки развития и расширения бизнеса применен следующий **показатель результативности** - *создание СЭЗ способствовало достижению ожидаемых (запланированных) результатов*<sup>17</sup>. Так, в перечень утвержденных целевых индикаторов двух СЭЗ входят:

- 1) ЦИ «Объем привлеченных инвестиций», включая ЦИ «Объем привлеченных иностранных инвестиций» и ЦИ «Объем привлеченных отечественных инвестиций»;
- 2) ЦИ «Объем производства товаров и услуг (работ) на территории СЭЗ».

На весь период функционирования СЭЗ запланировано увеличение значений указанных ЦИ. Таким образом, оценка будет проведена с применением подхода, ориентированного на результат. Основа оценки: сравнение значения целевого индикатора с фактически достигнутым

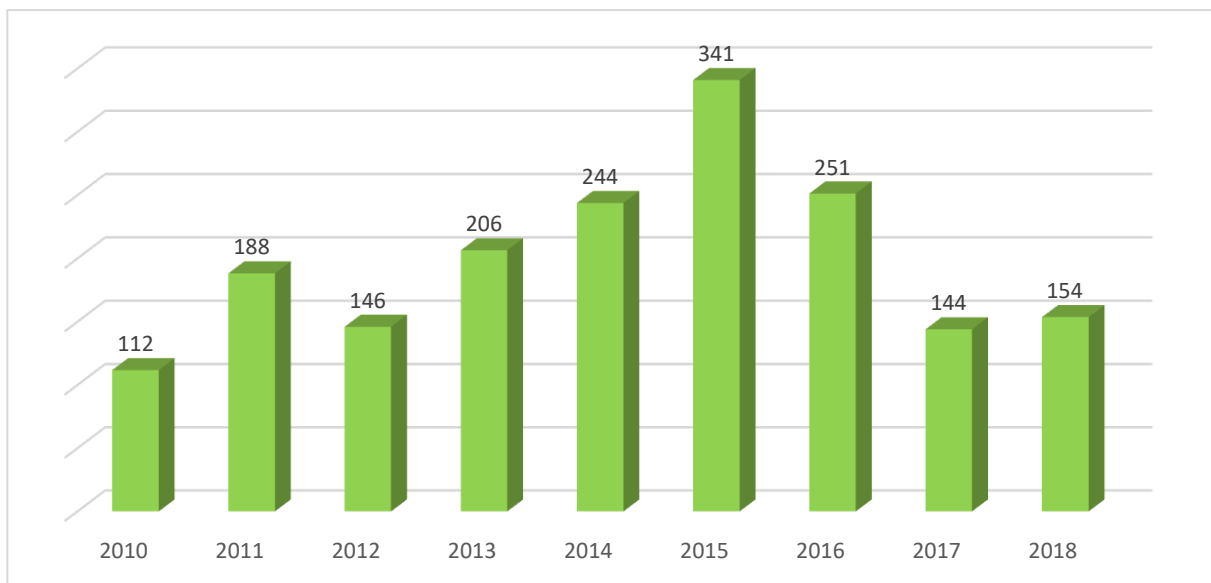
---

<sup>17</sup> В рамках экспертно-аналитической работы проведена оценка достижения по всем ЦИ, результаты оценки приведены в соответствующих разделах настоящего заключения.

показателем; динамика изменения фактических значений в средне- и долгосрочной перспективе (до и больше 5 лет, соответственно)<sup>18</sup>.

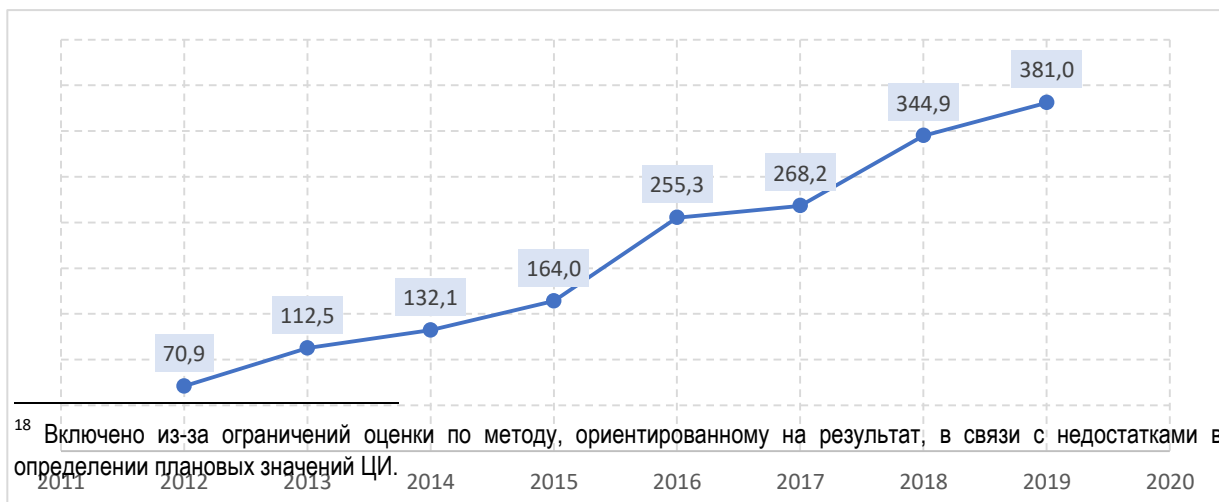
Проведенный сравнительный анализ показывает, что в анализируемом периоде и с момента утверждения ЦИ плановые значения по объему привлекаемых инвестиций стабильно перевыполнялись. В динамике с 2012 года наблюдается устойчивое увеличение размера привлекаемых инвестиций (нарастающим итогом). Вместе с тем, динамика привлечения объема инвестиций по годам за период с 2010 года не являлась стабильной, к 2018 году не был достигнут исторический максимум 2015 года (см. Диаграмму 12).

**Диаграмма 12. Динамика изменения объемов привлеченных инвестиций по годам, млрд. тенге**



Аналогично предыдущему ЦИ, в анализируемом периоде и с момента утверждения ЦИ плановые значения по объему производства стабильно перевыполнялись. В динамике с 2012 года наблюдается устойчивое увеличение объема производства (см. Диаграмму 13).

**Диаграмма 13. Динамика изменения объемов производства**



<sup>18</sup> Включено из-за ограничений оценки по методу, ориентированному на результат, в связи с недостатками в определении плановых значений ЦИ.

Объем производства участников СЭЗ «Астана – Технополис» составил в 2018 году – 0,2 млрд. тенге; ЦИ к 2022 году – 1,6 млрд. тенге. При сложившейся тенденции и низком уровне готовности инфраструктуры, ЦИ к 2022 году, по оценке, сохраняются риски недостижения ЦИ к 2022 году.

Вывод по оценке: аналогично предыдущему ЦИ, по объему привлекаемых инвестиций и объему производства наблюдалось стабильное перевыполнение плановых значений. К примеру, по СЭЗ «Астана – новый город» плановый показатель по объему производства в 2017 году перевыполнен более чем 3,8 раза, в 2018 году – более чем в 4,3 раза, по оценке, в 2019 году перевыполнение, по оценке, может составить более 3 раз. В средне- и долгосрочном периоде, по объему привлекаемых инвестиций наблюдается замедление темпов прироста, по объему производства преобладает тенденция роста.

Для оценки возможности поддержания стабильного финансового положения применен **показатель прибыльности (убыточности) участников СЭЗ**, а также **данные опроса**. Сводные данные по результатам анализа представлены в Таблице 8.

**Таблица 8. Результаты анализа показателей прибыльности (убыточности) участников СЭЗ**

	2015	2016	2017	2018
Количество прибыльных участников СЭЗ, ед.	30	33	45	46
Количество убыточных участников СЭЗ, ед.	31	47	40	51
Количество с нулевым результатом, ед.	6	8	15	41
Доля прибыльных, %	44,8	37,5	45,0	33,3
Суммарный объем прибыли, млрд. тенге	62,5	82,0	52,0	56,5
Суммарный объем убытка, млрд. тенге	29,5	27,4	23,0	19,1
Разница (прибыль – убыток), млрд. тенге	33,0	54,6	29,0	37,4

\* Источник: УГД.

Вывод по оценке: в анализируемом периоде большая часть участников СЭЗ «Астана – новый город» являлась финансово нестабильной, сохранялась высокая зависимость положительного финансового результата (прибыли), аккумулируемой на территории СЭЗ, от деятельности 12-13 участников СЭЗ, или только 16% от общего числа участников СЭЗ. Определенные системные проблемы, включая несовершенство налогового законодательства, повышают риски ухудшения финансового положения участников СЭЗ.

## § 9. Оценка влияния режима свободной экономической зоны на социально-экономические показатели города Нур-Султан

СЭЗ столицы созданы с определенными целями, которые ориентированы на улучшение социально-экономических показателей региона, на территории которого они функционируют. Функционирование СЭЗ предполагает, что с точки зрения государства (инвестора и регулятора) и населения (получателей услуг) будут улучшаться перспективы по получению эффекта от вложенных (бюджетных) средств в части улучшения основных социально-экономических показателей.

Для оценки получения эффекта от вложенных (бюджетных) средств применен следующий **показатель эффективности** - *затраты бюджета на создание и функционирование СЭЗ не превышают эффект, полученный от их функционирования*. Основа оценки: сравнение суммы бюджетных средств, использованных на цели создания и функционирования СЭЗ, с поступлениями в местный бюджет от участников СЭЗ.

Дополнительно, для полноты и объективности оценки также проведена условная оценка по совокупности выгод и предпочтений, предоставленных государством участникам СЭЗ столицы, со сводным значением показателей следующего результата – поступления в республиканский и местный бюджеты, объем привлеченных инвестиций, объем произведенной продукции и количество созданных рабочих мест. Основа оценки: определение корреляционной зависимости между выгодами и предпочтениями с достигнутыми результатами.

В анализируемом периоде средства местного бюджета, которые связаны с созданием и обеспечением функционирования СЭЗ столицы, выделились в рамках местных бюджетных программ, администрируемых в основном двумя местными исполнительными органами<sup>19</sup>:

- Управление по инвестициям и развитию города Астаны в 2015-2017 годах, Управление по инвестициям и развитию предпринимательства города Нур-Султан в 2018 году и первом полугодии 2019 года (далее – **Управление по инвестициям**);
- Управление энергетики города Астаны в 2015-2017 годах, Управление топливно-энергетического комплекса и коммунального хозяйства города Нур-Султан в 2018 году и первом полугодии 2019 года (далее – **Управление энергетики**).

<sup>19</sup> Аудит эффективности реализации бюджетных программ города Нур-Султан не является предметом настоящей экспертно-аналитической работы. Для целей анализа используются данные бюджетных программ, а также отчеты об исполнении бюджетных программ (учет по сумме освоённых бюджетных средств).

В рамках иных бюджетных программ Управления по инвестициям осуществляется финансирование мероприятий по поддержке субъектов малого и среднего бизнеса, которые могут являться участниками СЭЗ (данные затраты не учтены при расчетах вследствие отсутствия ведения учета по получению мер государственной поддержки участниками СЭЗ в рамках соответствующих бюджетных программ). Кроме того, в 2015 году Управлением коммунального хозяйства города Астаны реализован проект по реконструкции технического водовода диаметром 1000 мм от водозабора на реке Есиль в районе поселка «Тельмана» до площадки резервуаров технической воды в индустриальном парке города Астаны» (данные затраты не учтены при расчетах вследствие отсутствия ведения раздельного учета по затратам в разрезе пользователей водовода). В 2015 году Управлением энергетики в рамках бюджетной программы «Развитие индустриальной инфраструктуры в рамках программы «Дорожная карта бизнеса – 2020» запланирована реализация проекта «Строительство "Многопрофильного и многофункционального комплекса по производству продукции пищевой промышленности, логистического центра и овощехранилища" в Индустриальном парке г. Астана (наружные электрические сети и трансформаторная подстанция)» - (данные затраты не учтены из-за отсутствия данных в Управлении энергетики).

**Расходы Управления по инвестициям<sup>20</sup>.** Расходы бюджета на цели, связанные с СЭЗ, в анализируемом периоде выделялись Управлению по инвестициям в рамках четырех бюджетных программ.

Анализ подходов к бюджетному планированию в части финансирования функций Управления по инвестициям по СЭЗ показывает следующее. В 2018-2019 годы основная часть функций финансировалась по бюджетной программе 001 «Услуги по реализации государственной политики по обеспечению устойчивого роста конкурентоспособности и повышению имиджа города Астаны как новой столицы на международном уровне» (далее – Программа 001). Целью Программы 001 определено **обеспечение эффективного функционирования и развития СЭЗ «Астана – новый город», инноваций, а также привлечение инвестиций.** В качестве конечного результата определено обеспечение индустриально-инновационного развития столицы, в качестве показателей прямого результата определены:

- 1) содержание аппарата Управления по инвестициям;

<sup>20</sup> Справочная информация: Департаментом внутреннего государственного аудита по городу Нур-Султан Комитета внутреннего государственного аудита Министерства финансов РК проведена оценка эффективности достижения целей и показателей бюджетных программ Управление по инвестициям и развитию предпринимательства города Нур-Султан за 2018 год, включая БП 065 «Формирование или увеличение уставного капитала юридических лиц», в рамках которой сформирован уставный капитал Управляющей компании. Согласно заключению по итогам данной оценки, общий балл по трем критериям оценки составил 40,0 балла.

- 2) количество зарегистрированных участников по новому административно-деловому центру столицы»;
- 3) количество участников, пользующихся преференциями в Индустриальном парке.

Применяемый Управлением по инвестициям подход к определению цели Программы 001, конечного и прямых результатов Программы 001 является несовершенным. Так, применяемые показатели результата не отвечают критерию полноты; заключение об эффективном функционировании СЭЗ не может быть сформировано объективно на основании выполнения показателей по количеству участников по новому административно-деловому центру столицы и (или) количеству участников, пользующихся преференциями в Индустриальном парке. Кроме того, показатели конечного и прямого результата Программы 001 не увязаны с ЦИ двух СЭЗ столицы.

В рамках указанных программ Управления по инвестициям финансировались мероприятия, которые связаны с выполнением иных функций. Управлением по инвестициям практикуется включение в отчетную информацию данных по СЭЗ столицы в качестве исполнения мероприятий и (или) достижения показателей результата других бюджетных программ (например, бюджетной программы «Услуги по обеспечению развития инновационной деятельности города Астаны»). Таким образом, в зависимости от целей и показателей результата данных бюджетных программ, применена условная оценка по расчету размера бюджетных средств, которые связаны с СЭЗ.

По условной оценке, в анализируемом периоде доля затрат бюджета, использованных для реализации функционала Управления по инвестициям в части регулирования СЭЗ, составляет от 10 до 100% в рамках соответствующих бюджетных программах (см. Таблицу 9).

**Таблица 9. Финансирование бюджетных программ  
Управления по инвестициям, связанных по целям и результатам с созданием и  
функционированием СЭЗ, (условная доля затрат на СЭЗ)**

	2015	2016	2017
БП <sup>21</sup> «Услуги по реализации государственной политики по обеспечению устойчивого роста конкурентоспособности и повышению имиджа города Астаны как новой столицы на международном уровне» <sup>22</sup>	79 837,0 (30%)	104 105,5 (30%)	95 077,0 (30%)
БП «Капитальные расходы государственного органа»	857,0 (30%)	900,0 (30%)	910,0 (30%)
БП «Услуги по обеспечению развития инновационной деятельности города Астаны»	1 244 183,0 (20%)	1 018 134,0 (20%)	1 945 052,0 (20%)

<sup>21</sup> БП – бюджетная программа.

<sup>22</sup> Цель БП на 2015 год: обеспечение эффективного функционирования СЭЗ «Астана – новый город» и выполнение задач по привлечению инвесторов для реализации проектов по дальнейшей диверсификации экономики столицы, оказанию консультативных услуг предпринимателям, осуществляющим деятельность на территории специальной экономической зоны. Цель БП на 2016-2017 годы: обеспечение эффективного функционирования и развития СЭЗ «Астана – новый город», инноваций и привлечений инвестиций.



Бюджетная программа «Подготовка к проведению Всемирной выставки «EXPO-2017»: косвенно связана с СЭЗ	147 746,0 (10%)	186 138,0 (10%)	285 300,0 (10%)
БП «Разработка или корректировка, а также проведение необходимых экспертиз ТЭО бюджетных инвестиционных проектов и конкурсных документаций проектов ГЧП, концессионных проектов, консультативное сопровождение проектов ГЧП и концессионных проектов» <sup>23</sup>	-	20 000,0 (100%)	211 854,0 (30%)
	<b>2018</b>	<b>2019 (план)</b>	<b>2020 (план)</b>
БП «Услуги по реализации государственной политики по обеспечению устойчивого роста конкурентоспособности и повышению имиджа города Астаны как новой столицы на международном уровне» <sup>24</sup>	421 995,7 (-) 112 197,7 (100%) 309 798,0 (16,7%)	349 860,0	327 830,0
Бюджетная программа «Формирование и увеличение уставного капитала юридических лиц»	120 250,0 (100%)	-	-
БП «Капитальные расходы государственного органа»	1 712,0 (16,7%)	1 500,0	1 605,0
БП «Услуги по обеспечению развития инновационной деятельности города Астаны»	2 850 799,0 (20%)	2 678 233,0	395 311,0
БП «Развитие инфраструктуры специальных экономических зон, индустриальных зон, индустриальных парков»	-	349 896,0	-

\* Источник: по данным бюджетных программ и отчетов об исполнении местного бюджета.

**Расходы Управления энергетики**<sup>25</sup>. Управление энергетики в 2015 году являлось администратором бюджетной программы «Развитие индустриально-инновационной инфраструктуры в рамках направления «Инвестор – 2020», с 2016 года – бюджетной программы «Развитие инфраструктуры специальных экономических зон, индустриальных зон, индустриальных парков» (далее – Программа 040).

Проведенный анализ показывает, что в планировании Программы 040 имеются существенные недостатки. Так, в период с 2013 по 2019 годы

<sup>23</sup> Цель БП на 2015 год: достижение цели по повышению глобальной конкурентоспособности и улучшения имиджа города Астаны и роста качества жизни жителей столицы и на выполнение задачи по разработке технико-экономического обоснования «Строительство индустриального парка № 2 в городе Астане». Цель БП на 2017 год: разработке или корректировке, а также проведению необходимых экспертиз технико-экономических обоснований бюджетных инвестиционных проектов и конкурсных документаций проектов государственно-частного партнерства, концессионных проектов, консультативное сопровождение проектов государственно-частного партнерства и концессионных проектов.

<sup>24</sup> Цель БП на 2015 год: обеспечение эффективного функционирования СЭЗ «Астана – новый город» и выполнение задач по привлечению инвесторов для реализации проектов по дальнейшей диверсификации экономики столицы, оказанию консультативных услуг предпринимателям, осуществляющим деятельность на территории специальной экономической зоны. Цель БП на 2016-2017 годы: обеспечение эффективного функционирования и развития СЭЗ «Астана – новый город», инноваций и привлечений инвестиций.

<sup>25</sup> Справочная информация: Департаментом внутреннего государственного аудита по городу Нур-Султан Комитета внутреннего государственного аудита Министерства финансов РК проведена оценка эффективности достижения целей и показателей бюджетных программ Управления топливно-энергетического комплекса и коммунального хозяйства за 2018 год, включая БП 040. Согласно заключению по итогам данной оценки, общий балл по трем критериям оценки составил 42,6 балла.

практиковалось внесение многократных изменений в объемы финансирования Программы 040 (см. Таблицу 10), что повышало риски неэффективной реализации данной программы. Данный вывод подтверждается отчетами об исполнении бюджета города Астаны за период с 2015 по 2018 годы. К примеру, в Отчете об исполнении бюджета города Астаны за 2015 год указано, что не достигнуты показатели прямого результата, определенные в бюджетной программе по проекту «Строительство инфраструктуры новой промышленной зоны (Индустриальный парк) в г. Астана».

**Таблица 10. Хронология внесения изменений в Программу 040 по объемам финансирования**

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>факт</b>	<b>у.план</b>	<b>план</b>	<b>план</b>	<b>план</b>			
<i>Приказ №05-04/252 от 25 декабря 2014 года</i>							
174,2	324,2	300,0	700,0	1 000,0			
<i>Приказ №05-04/41-1 от 9 апреля 2015 года</i>							
174,2	324,2	800,0	700,0	1 000,0			
<i>Приказ №05-04/98-1 от 17 июля 2015 года</i>							
174,2	-	800,0	700,0	1 000,0			
<i>Приказ №05-04/140-1 от 17 сентября 2015 года</i>							
174,2	1 024,2	700,0	700,0	1 000,0			
	<b>факт</b>	<b>у.план</b>	<b>план</b>	<b>план</b>	<b>план</b>		
<i>Приказ №05-04/19-1 от 25 марта 2016 года</i>							
	300,0	300,0	10,0	343,5	367,5		
<i>Приказ №05-04/82 от 14 сентября 2016 года</i>							
	300,0	300,0	40,8	343,5	367,5		
	<b>факт</b>	<b>у.план</b>	<b>план</b>	<b>план</b>	<b>план</b>	<b>план</b>	
<i>Приказ №05-04/124-1 от 22 декабря 2016 года</i>							
	300,0	40,8	132,0	141,2	151,1		
<i>Приказ №05-04/13 от 6 марта 2017 года</i>							
	300,0	40,8	1 831,7	141,2	151,1		
<i>Приказ №05-04/91 от 14 сентября 2017 года</i>							
	300,0	40,8	1 783,2	141,2	151,1		
	<b>факт</b>	<b>у.план</b>	<b>план</b>	<b>план</b>	<b>план</b>	<b>план</b>	
<i>Приказ №05-04/112 от 23 ноября 2017 года</i>							
	300,0	40,8	1 758,6	141,2	151,1		
<i>Приказ №05-04/58-1 от 25 мая 2018 года</i>							
	40,8	1 758,6	1 840,1	0	0		
<i>Приказ №05-04/173 от 14 ноября 2018 года</i>							
	40,8	1 758,6	910,9	0	0		
<i>Приказ №05-04/184-1 от 14 декабря 2018 года</i>							
	40,8	1 758,6	710,9	0	0		
<i>Приказ №05-04/199 от 29 декабря 2018 года</i>							
	40,8	1 758,6	510,9	0	0		

Существенные недостатки в планировании Программы 040, в рамках которой финансировались мероприятия по развитию инфраструктуры СЭЗ столицы, включая внесение многократных изменений в объемы финансирования, признаются одной из причин низкого уровня готовности инфраструктуры СЭЗ столицы.

К примеру, на 2015 год по Программе 040 были запланированы 800,0 млн. тенге, после внесения изменений объем финансирования был сокращен до 300,0 млн. тенге; на 2016 год запланированы 700,0 млн. тенге, после внесения изменений объем финансирования сокращен до 40,8 млн. тенге; на 2017 год запланированы 1 000,0 млн. тенге, после внесения изменения объем финансирования сокращался до 343,5 млн. тенге и до 132,0 млн. тенге, затем объем финансирования был увеличен до 1 831,7 млн. тенге и сократился до 1 758,6 млн. тенге.

В период с 2015 по 2018 годы Управлением энергетики на цели создания инфраструктура СЭЗ использовано всего 2,5 млрд. тенге (см. Таблицу 11).

**Таблица 11. Финансирование бюджетных программ Управления энергетики, связанных по целям с созданием и функционированием СЭЗ**

	2015	2016	2017	2018
БП «Развитие инфраструктуры специальных экономических зон, промышленных зон, промышленных парков»	300 000,0	40 814,0	1 605 006,4 (выделено: 1 758 664,0)	510 584,3

В анализируемом периоде наблюдалась колебательная динамика финансирования рассмотренных бюджетных программ. С целью обеспечения объективности оценки анализируемый период увеличен с 2010 по 2018 годы; расчетные значения бюджетных средств, связанных с созданием и функционированием СЭЗ определены по аналогичной методике (от 10 до 100% по БП Управления по инвестициям и 100% по БП Управления энергетики). Динамика данных затрат в период с 2010 по 2018 годы представлена в Таблице 12.

**Таблица 12. Затраты Управления по инвестициям и Управления по энергетике, связанные по целям с созданием и функционированием СЭЗ**

	Условные затраты – по Управлению по инвестициям, млн. тенге	Условные затраты – по Управлению по энергетике, млн. тенге	Всего – затраты, млрд. тенге
2010	32,8	2 014,9	2,0
2011	69,8	3 444,0	3,5
2012	169,8	501,4	0,7
2013	254,3	174,2	0,4
2014	347,7	324,2	0,7
2015	287,8	300,0	0,6
2016	273,7	40,8	0,3
2017	509,9	1 605,0	2,1
2018	951,8	510,6	1,5

\* Источник: данные управлений, отчеты об исполнении бюджета города Астаны за 2010-2018 годы.

По данным УГД «Астана – жана кала», за период с 2010 по 2018 годы всего от участников СЭЗ поступило налогов в местный бюджет на

сумму 8,9 млрд. тенге. Таким образом, за указанный период затраты местного бюджета составили 11,9 млрд. тенге и превысили сумму поступлений налогов в местный бюджет на 2,9 млрд. тенге (см. Таблицу 13).

**Таблица 13. Поступления в бюджет от участников СЭЗ**

	<b>Затраты местного бюджета, млрд. тенге</b>	<b>Поступления в местный бюджет, млрд. тенге</b>	<b>Затраты – поступления, млрд. тенге</b>
2010	2,0	0,002	2,00
2011	3,5	0,014	3,49
2012	0,7	0,328	0,37
2013	0,4	0,578	(-)0,18
2014	0,7	1,016	(-)0,32
2015	0,6	1,300	(-)0,70
2016	0,3	1,590	(-)1,29
2017	2,1	1,790	0,31
2018	1,5	2,280	(-)0,78
<b>ИТОГО</b>	<b>11,8</b>	<b>8,9</b>	<b>2,9</b>

\* Источник: данные УГД.

Как было отмечено, участникам СЭЗ столицы предоставляется широкий спектр преференций, сопоставимый с перечнем преференций, предоставляемых участникам СЭЗ передовых стран. Для целей настоящей экспертно-аналитической работы произведены следующие расчеты для определения условного размера преференций участников СЭЗ столицы.

Общий размер преференций определен по формуле:

$$П = НП + ТП + ЗП + ЗБ,$$

где:

**П** – общий размер преференций;

**НП** – налоговые преференции, которые представляют собой сумму КПН, уменьшенного в соответствии с налоговым законодательством для участников СЭЗ) и НДС, с обложением по нулевой ставке при закупе товаров (работ, услуг) участниками СЭЗ – по данным налоговых органов;

**ТП** – таможенные преференции, которые представляют собой сумму пошлин, от уплаты которых освобождены участники СЭЗ – по данным налоговых органов;

**ЗП** – условная сумма земельного налога, от уплаты которого освобождены участники СЭЗ – рассчитана с применением ставки 19,3 тенге за 1 кв.м., уменьшенной с применением коэффициента 0,1 (применяется для технологических парков) на территории, занимаемые участниками СЭЗ – определена сумма условного размера земельного

налога на весь период и определен средний размер на год на период с 2010 по 2018 годы;

**ЗБ** – затраты местного бюджета;

В общий размер преференций из-за отсутствия учета и, как следствие, отсутствия соответствующих данных не включены преференции по использованию права выкупа земельных участков по кадастровой стоимости, освобождение от налога на имущество, затраты республиканского бюджета, за исключением трансфертов, выделенных на развитие инфраструктуры (не включены затраты уполномоченного органа, УГД), а также затраты бюджета на оказание государственных услуг.

Данные по компонентам формулы расчета общего размера преференций представлены в Таблице 14, по объему поступлений в бюджет – в Таблице 15.

**Таблица 14. Преференции для участников СЭЗ**

	Затраты бюджета	Налоговые льготы: КПН	Налоговые льготы: НДС	Таможенные льготы: пошлины	Налоговые льготы: земельный налог	Преференции – всего, млрд. тенге
2010	2,0	3,7	0,04	0,38	0,04	<b>6,2</b>
2011	3,5	3,7	0,36	2,70	0,04	<b>10,3</b>
2012	0,7	3,7	7,91	7,34	0,04	<b>19,7</b>
2013	0,4	3,7	17,43	9,55	0,04	<b>31,1</b>
2014	0,7	3,7	21,59	13,41	0,04	<b>39,4</b>
2015	0,6	13,4	0,8	5,5	0,04	<b>20,3</b>
2016	0,3	14,4	7,3	15,8	0,04	<b>37,8</b>
2017	2,1	10,2	0,004	0,002	0,04	<b>12,3</b>
2018	1,5	10,3	5,7	2,9	0,04	<b>20,4</b>
<b>ИТОГО</b>	<b>11,8</b>	<b>66,8</b>	<b>61,1</b>	<b>57,6</b>	<b>0,4</b>	<b>197,7</b>

\* За 2010-2014 годы из-за отсутствия учета данные не были представлены. Для целей расчетов использована условно (фиксированное) предполагаемое минимальное значение налоговых льгот по КПН за указанный период.

**Таблица 15. Преференции и поступления (млрд. тенге)**

	Поступления в		Всего – поступления, млрд. тенге	Всего - преференции, млрд. тенге	Разница (преференции – поступления)
	местный бюджет, млн. тенге	республиканский бюджет, млн. тенге			
2010	1,7	0,4	0,0	6,2	<b>6,2</b>
2011	14,0	149,7	0,2	10,3	<b>10,1</b>
2012	327,7	1 795,6	2,1	19,7	<b>17,6</b>
2013	577,8	5 743,4	6,3	31,1	<b>24,8</b>
2014	1016,3	4 081,7	5,1	39,4	<b>34,3</b>
2015	1300,0	4 670,0	6,0	20,3	<b>14,3</b>
2016	1590,0	9 360,0	11,0	37,8	<b>26,8</b>
2017	1790,0	11 260,0	13,1	12,3	<b>-0,8</b>
2018	2280,0	13 120,0	15,4	20,4	<b>5,0</b>

\* Источник: данные УГД.

Вывод по оценке: по оцениваемому критерию функционирование СЭЗ столицы (преимущественно на данных СЭЗ «Астана – новый город») не является в достаточной степени эффективным; с 2010 по 2018 годы, по условной оценке, затраты бюджета столицы на цели, связанные с СЭЗ, были выше объема поступлений в местный бюджет от участников СЭЗ на 2,9 млрд. тенге. В дополнение, в период с 2010 по 2018 годы объемы преференций стабильно превышали поступления от участников СЭЗ в республиканский и местных бюджет (в среднем за год данное превышение составило 15,4 млрд. тенге). По оценке, при учете затрат республиканского бюджета на цели создания и функционирования СЭЗ столицы (например, затраты уполномоченного государственного органа), значение превышения размера преференций над поступлениями в бюджет увеличится, а также затрат бюджета, осуществленных в период с 2002 по 2009 годы. Как было отмечено выше, применение данного показателя имеет определенные ограничения. В целях формирования объективного анализа применен также метод корреляционного анализа (см. Приложение 12).

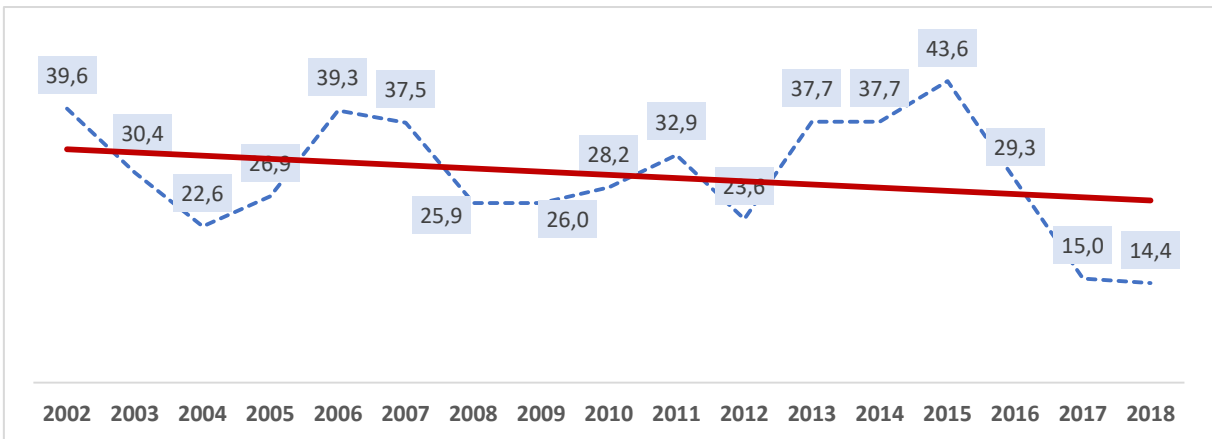
Для оценки влияния на социально-экономическое развитие применены **показатель эффективности** - функционирование СЭЗ способствовало увеличению объема инвестиций, привлеченных в отрасли экономики города Нур-Султан, а также **показатель продуктивности** - увеличение вклада субъектов СЭЗ в Валовой Региональный Продукт (ВРП) города Нур-Султан.

Основа оценки:

- 1) определение динамики значений показателя эффективности за весь период функционирования СЭЗ – *отношение объема инвестиций, привлеченных участниками СЭЗ, к общему объему инвестиций в основной капитал по городу Нур-Султан;*
- 2) определение динамики значений показателя продуктивности за весь период функционирования СЭЗ – *отношение объема производства участников СЭЗ, к ВРП по городу Нур-Султан;*
- 3) определенное корреляционной зависимости между общим объемом преференций и объемом привлеченных инвестиций;
- 4) определенное корреляционной зависимости между общим объемом преференций и объемом производства.

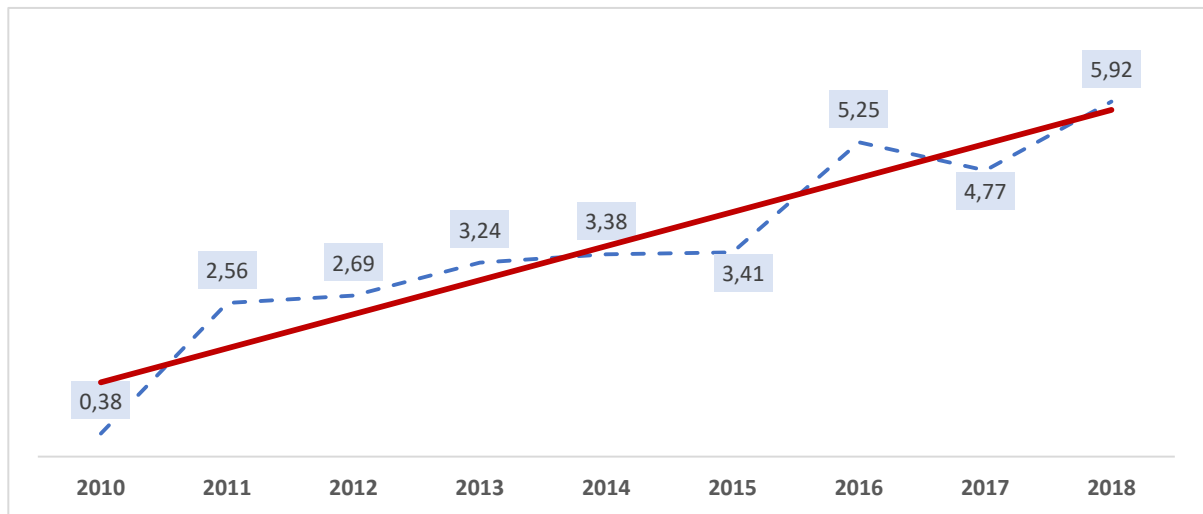
По данным Управления по инвестициям, за период с 2002 по 2018 годы, объем привлеченных инвестиций по СЭЗ составил всего 2504,4 млрд. тенге. Проведенный анализ показывает, что объем инвестиций по СЭЗ по отношению к общему объему инвестиций в основной капитал сократилась с 39,6% до 14,4%. При этом, в указанном периоде наблюдается устойчивый тренд снижения данного показателя (см. Диаграмму 14).

**Диаграмма 14. Инвестиции СЭЗ к общему объему инвестиций в основной капитал**



По данным Управления по инвестициям, за период с 2010 по 2018 годы, объем производства товаров (работ, услуг) участников СЭЗ составил всего 1413,8 млрд. тенге. В анализируемом периоде отношение объема производства товаров (работ, услуг) участников СЭЗ к ВРП города Нур-Султан увеличилось с 0,38 до 6,14%, или участники СЭЗ аккумулируют порядка 5-6% ВРП региона (см. Диаграмму 15).

**Диаграмма 15. Объем производства участников СЭЗ к ВРП города**



Проведенные расчеты показывают, что зависимости между объемом преференций и объемом привлеченных инвестиций, а также объемом преференций и отношением инвестиций СЭЗ к общему объему инвестиций в основной капитал за 2010-2018 годы являются незначительными (см. Приложение 12).

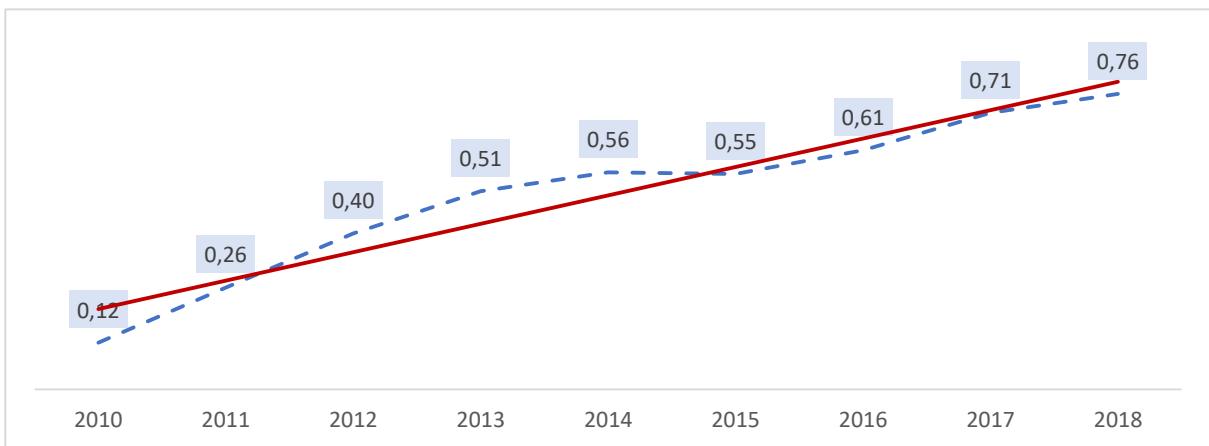
Для оценки влияния на занятость населения применен следующий **показатель продуктивности** - функционирование СЭЗ способствовало увеличению числа работающего населения. Основа оценки: определение динамики значений показателя продуктивности за весь период функционирования СЭЗ, динамики значения показателя продуктивности через изменение отношения количества работников участников СЭЗ к



численности экономически активного населения столицы, а также определение корреляционной зависимости между объемом преференций и количеством работников участников СЭЗ.

По данным Управления по инвестициям, за период с 2010 по 2018 годы стабильно увеличивалось количество работников СЭЗ. Проведенные расчеты также показывают, что отношение количества работников СЭЗ к общему числу экономически активного населения столицы преимущественно увеличивается (см. Диаграмму 16).

**Диаграмма 16. Количество работников участников СЭЗ к экономически активному населению города, %**



Зависимости между объемом преференций, количеством работников, количеством новых рабочих мест, и соотношением количества работников участников СЭЗ к экономически активному населению (в %) за 2010-2018 годы являются незначительными (см. Приложение 12).

Вывод по оценке: проведенный анализ показывает, что функционирование СЭЗ столицы (преимущественно на основании данных СЭЗ «Астана – новый город») не является в достаточной степени эффективной. Так, доля инвестиций участников СЭЗ в общем объеме инвестиций в основной капитал сократилась, что свидетельствует о том, что другие хозяйствующие субъекты с большими темпами привлекали инвестиции в различные отрасли экономики. Метод корреляционного анализа показывает, что зависимость между общим объемом преференций и выгод и привлечением инвестиций не является значительной. В итоге, предоставленные выгоды не в полной мере окупались через привлечение инвестиций. Несмотря на увеличение доли объема производства участников СЭЗ в ВРП города, вклад СЭЗ остается небольшим – не более 6%. В анализируемом периоде прослеживалось увеличение соотношения количества работников участников СЭЗ к экономически активному населению; однако, доля работников данной организацией не достигла и 1-го% от экономически активного населения города.





### III. РЕЗОЛЮТИВНАЯ ЧАСТЬ

---

#### §1. Выводы

Специальные экономические зоны представляют собой отведенные территории, на которых действуют льготные режимы осуществления деятельности участниками данных зон, предоставляемые согласно требованиям законодательства. СЭЗ используются для стимулирования экономического роста и различаются по целям создания (например, привлечение инвестиций и индустриальная модификация) и типам (например, логистические хабы и технологические парки). На сегодняшний день в 140 государствах мира созданы и функционируют более 5000 СЭЗ.

На территории Казахстана созданы и функционируют 12 СЭЗ, включая СЭЗ «Астана-новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис». Сравнительный анализ по отдельным показателям результата СЭЗ республики показывает, что СЭЗ «Астана – новый город» лидирует по объему произведенной продукции и количеству созданных рабочих мест и уступает лидирующее положение по другим показателям, включая показатель готовности инфраструктуры.

СЭЗ столицы по целям их создания и основным характеристикам относятся к свободным экономическим зонам, которые в современной практике создаются в развивающихся странах с низким и средним уровнем доходов. По показателям технологичности, инновационности и вклада в развитие экономики СЭЗ столицы уступают свободным экономическим зонам, функционирующим в США, Японии, России и Китае. К примеру, за меньший период функционирования СЭЗ в США достигнуты более лучшие результаты по показателям занятости труда, роста заработной платы и объема добавленной стоимости в производстве продукции; в России – по показателям роста производства, привлеченных инвестиций и созданных рабочих мест; в Китае – по показателям вклада в ВВП страны, привлечения инвестиций и расширения экспортно-импортных операций.

Создание и обеспечение эффективного функционирования СЭЗ обозначено приоритетной государственной политикой в документах Системы государственного планирования республики. Однако, в Программе развития города Астаны на 2016-2020 годы, утвержденной решением Маслихата города Астаны от 9 ноября 2018 года № 322/41-VI (далее – Программа), не отражены проблемы развития СЭЗ столицы, нерешенные на момент принятия Программы и прописанные в вышестоящих документах Системы государственного планирования (например, в Госпрограмме «Нұрлы жол» указывается на отсутствие полноценной инфраструктуры СЭЗ «Астана – новый город»), а также целевые установки и задачи, направления и меры по развитию СЭЗ.

Несмотря на закрепление за соответствующими органами управления функций по разработке и реализации стратегии и программ

развития специальных экономических зон (за 2002-2016 годы в соответствии с Указом №645), по разработке плана развития (за 2017-2018 годы в соответствии с Законом 2011 года) и стратегии развития (с текущего года в соответствии с Законом 2019 года), соответствующие документы по СЭЗ «Астана – новый город» и СЭЗ «Астана – Технополис» не были разработаны и утверждены. Представленный для изучения проект Стратегии развития специальных экономических зон города Нур-Султан на 2020-2022 годы не содержит информации по объективной оценке текущей ситуации по СЭЗ столицы, четкие механизмы, мероприятия и ресурсы достижения обозначенных целей, способы адаптации приемлемой передовой практики, актуализированные индикаторы результата, механизмы мониторинга и оценки эффективности функционирования СЭЗ, а также механизмы взаимодействия с участниками СЭЗ и исполнительными органами. Эти пробелы свидетельствуют об отсутствии последовательного и скоординированного плана по развитию СЭЗ и признаются системным недостатком в части стратегического и ориентированного на результаты планирования действий местных уполномоченных органов, направленных на обеспечение эффективного функционирования СЭЗ столицы.

Системные недостатки также имеют место и в нормативно-правовом регулировании. Так, практика разработки и принятия законов о СЭЗ, внесения в них изменений и дополнений показывает, что законодательное регулирование вопросов создания и функционирования СЭЗ не являлось стабильным (*всего было принято 5 законов о специальных экономических зонах с внесением изменений и разработкой новых подзаконных актов*). Кроме того, практика частых реорганизаций местных исполнительных органов и перераспределение их функций повышала риски неэффективной реализации мер по регулированию процессов создания, обеспечения функционирования и поступательного развития СЭЗ, а также ограничивала возможности по обеспечению преемственности подходов к регулированию СЭЗ (*к примеру, в 2015 году и в 2018 году дважды осуществлена реорганизация уполномоченного органа, в результате которой внутренние процессы менялись без прохождения этапа адаптации и апробирования*).

Положительными признаются некоторые практики Управления по инвестициям, включая совершенствование внутренних документов. Вместе с тем, в Положении об Управлении по инвестициям отражены не все функции, закрепленные в Законе 2011 года и Законе 2019 года, вследствие чего повышаются риски ненадлежащей реализации компетенции местного исполнительного органа столицы. По информации Управления по инвестициям, в связи с принятием Закона 2019 года на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия проводилась работа по внесению изменений в Положение.

Имеют место также пробелы в распределении участков работы среди работников структурного подразделения Управления по инвестициям,

ответственного за регулирование вопросов СЭЗ (к примеру, в должностной инструкции главных специалистов Отдела развития СЭЗ, промышленности и продвижения экспорта предусмотрено более 40 обязанностей, то есть не обеспечено эффективное распределение обязанностей между пятью штатными единицами данного отдела с учетом необходимых квалификационных навыков и опыта работы).

Системные недостатки выявлены и в практике по изученному направлению. Так, не автоматизирован процесс учета и формирования отчетности по данным, связанным с функционированием СЭЗ и непосредственно участников СЭЗ, не в полной мере систематизирован процесс осуществления мониторинга за исполнением договоров участниками СЭЗ, что повышает риски формирования отчетности с ошибками и расхождениями. В дополнение, не практикуется формирование аналитической информации на основании изучения данных о деятельности участников СЭЗ; информационно-аналитические материалы, как правило, ограничены фиксацией фактических данных по отдельным сводным показателям функционирования СЭЗ за отчетный период.

Недостатки имеют место и в практике ведения учета по участникам СЭЗ (так, выявлены расхождения между данными Управления по инвестициям и Реестра участников СЭЗ); несовершенной признается практика учета показателей деятельности компаний (к примеру, не по всем участникам СЭЗ ведется учет по количеству работников); не обеспечивается своевременная актуализация контактных данных об участниках СЭЗ (на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия не были актуализированы контактные данные более 40% участников СЭЗ).

В соответствии с требованиями законодательства РК, участникам СЭЗ предоставляется широкий спектр преференций и льгот, включая: налоговые (освобождение от уплаты корпоративного подоходного налога, обложение по нулевой ставке налога на добавленную стоимость при закупе товаров, освобождение от уплаты земельного налога и налога на имущество); таможенные (освобождение от уплаты пошлин); земельные (покупка земельных участков по кадастровой стоимости); и так далее. Сравнительный анализ показывает, что участникам СЭЗ республики предоставляется широкий спектр преференций и льгот, сопоставимый с преференциями и льготами передовых стран. По условной оценке, за период с 2010 по 2018 годы общий размер преференций и льгот, полученных участниками СЭЗ «Астана – новый город», составил порядка 200,0 млрд. тенге.

СЭЗ «Астана – новый город» создана в соответствии с Указом Президента РК от 29 июня 2001 года, вступившим в действие с 1 января 2002 года. За время функционирования данной СЭЗ более чем в 6 раз увеличена ее территория, трижды продлевались сроки ее

функционирования, расширена цель, изменены подходы к управлению и внедрены целевые индикаторы. В целом, положительными признаются обновление цели и внедрение целевых индикаторов СЭЗ.

Однако, существенные недочеты выявлены в практике применения целевых индикаторов. Так, целевые индикаторы не являются достаточными (*принятые индикаторы не демонстрируют достижения в части создания современной инфраструктуры, высокоэффективных производств или освоения новых видов продукции*); ориентированными на улучшение результата (к примеру, по ЦИ «Общий объем привлеченных инвестиций» запланировано снижение инвестиций с 91,1 млрд. тенге в среднем за год в период с 2002 по 2011 годы до 61,8 млрд. тенге на период с 2012 по 2027 годы); надежными (к примеру, по ЦИ «Объем привлеченных иностранных инвестиций» вследствие применения фиксированного обменного курса, по условной оценке, сумма инвестиций, которые не учтены и(или) не запланированы в расчетах составила за 2002-2018 годы 3,3 млрд. тенге; данное расхождение к 2027 году может увеличиться до 21,2 млрд. тенге).

Значения целевых индикаторов не пересматривались с момента их утверждения в 2012 году несмотря на стабильное превышение значений фактических показателей в сравнении с запланированными значениями (к примеру, перевыполнение плана по объему привлеченных инвестиций увеличилось с 11,8% в 2012 году до более чем в 1,7 раза в 2018 году; по иностранным инвестициям с 3,5% до 42,3%, по отечественным инвестициям – с 15,5% до 75,9%; по объему производства – с 73,8% до более чем в 4 раза).

Участники СЭЗ зарегистрированы по 18 видам приоритетной деятельности, однако фактически СЭЗ в анализируемом периоде была представлена только 4 основными видами приоритетной деятельности (*металлургия и химическая промышленность |59% от общего объема производства на территории СЭЗ|, машиностроение |35%|, стройиндустрия |4%|*), в которых создано более 70% рабочих мест. Также, основная часть инвестиций приходится на указанные отрасли (*стройиндустрия |47%|, металлургия и химическая промышленность |38%|, машиностроение |5%|*). Кроме того, СЭЗ остается ориентированным преимущественно на внутренний рынок, экспортные операции осуществляются лишь по 5 видам деятельности, включая *машиностроение, стройиндустрию, металлургию, химическую и деревообрабатывающую промышленности*. При этом, общий объем продукции, экспортированной участниками СЭЗ, не превышает 2% от общего объема продукции, произведенной на территории СЭЗ. По оценке, при сохранении относительно низкого уровня диверсификации бизнеса на территории СЭЗ «Астана – новый город», значительно повышаются риски того, что цели создания данной специальной зоны могут быть недостижимыми, особенно в части создания высокоэффективных, в том

числе высокотехнологичных и конкурентоспособных производств, освоения выпусков новых видов продукции.

СЭЗ «Астана – Технополис» создана в соответствии с Постановлением Правительства РК «О некоторых вопросах специальных экономических зон» от 24 ноября 2017 года №772 на период до 2042 года на территории столицы площадью 631,92 гектара. Полная и объективная оценка развития данного СЭЗ возможна после 3 и более лет с момента регистрации первых ее участников.

В целом в анализируемом периоде бизнес на территории СЭЗ «Астана – новый город» являлся прибыльным (*так, размер заработной прибыли превышал значение размера убытка в среднем за год на 38,5 млрд. тенге*). При этом, основная часть прибыли аккумулировалась 13-16 компаниями, в основном занятых в стройиндустрии, на долю которых приходилось от 81 до 97% совокупной прибыли, что обуславливает высокую зависимость финансовой стабильности СЭЗ от деятельности данных участников. Кроме того, с 2015 по 2018 годы стабильно прибыльными являлись 23 компании, стабильно убыточными – 29 компаний, а количество компаний, которые демонстрировали стабильно нулевой результат составило 23, то есть основная часть участников СЭЗ являлась нестабильной в плане достижения положительного финансового результата.

В рамках настоящей экспертно-аналитической работы проведен опрос среди участников СЭЗ (90 компаний). Отмечается низкая активность участников СЭЗ в проведенном опросе (7 компаний), что обусловлено рядом причин, включая высокую нагрузку на участников СЭЗ в части направления ответов на запросы государственных органов, осуществление на момент проведения экспертно-аналитического мероприятия производственной деятельности не всеми участниками СЭЗ (менее 60% от общего числа участников СЭЗ), смену локации участников СЭЗ вследствие отсутствия инфраструктуры. Результаты проведенного опроса показывают, что треть участников СЭЗ не разделяют мнение о том, что созданы условия для успешного развития их бизнеса. Несовершенство законодательства, нехватка финансовых и кадровых ресурсов, а также отсутствие инфраструктуры являются главными причинами, сдерживающими перспективы их развития.

Органом управления СЭЗ столицы является АО «Управляющая компания специальной экономической зоны «Астана – Технополис», созданное в соответствии с постановлением акимата города Астаны №180-298 от 13 февраля 2018 года (*функции управления по СЭЗ «Астана – новый город» реализуются с 20 мая 2019 года*). В анализируемом периоде проведены мероприятия по созданию компании, ее комплектации трудовыми ресурсами, материально-техническому оснащению, начата реализация делегированных функций в части регулирования СЭЗ, включая разработку проекта Стратегии развития СЭЗ столицы (*см. далее*). Полная и

объективная оценка эффективности деятельности Управляющей компании возможна по истечении 3 и более лет с момента начала реализации функций.

В соответствии с Законом 2011 года и Законом 2019 года, оценка эффективности СЭЗ должна осуществляться по методике, утверждаемой уполномоченным органом. До проведения настоящего экспертно-аналитического мероприятия не существовало подтвержденной информации об эффективности деятельности СЭЗ «Астана – новый город» (за весь анализируемый период) и СЭЗ «Астана – Технополис» (за 2018 год), так как, по информации Управления по инвестициям, оценка эффективности СЭЗ столицы не проводилась. Таким образом, не была реализована норма законодательства о СЭЗ по оценке эффективности СЭЗ (статья 5 Закона 2011 года, пункт 2 Методики 2016 года). Данный пробел признается существенным системным недостатком, который ограничивал возможности по обеспечению прозрачного и эффективного функционирования СЭЗ столицы.

Изучение положений Методики 2016 года и Методики 2019 года показывает, что отдельные подходы оценки эффективности деятельности СЭЗ, определенные в Методике 2016 года и Методике 2019 года, являются несовершенными (*к примеру, не определены методы прогнозирования объемов выручки за вычетом налоговых и иных обязательств участников СЭЗ, которые определены методиками показателем оценки*).

Функционирование СЭЗ «Астана – новый город» по показателям результативности, эффективности и продуктивности признается недостаточно эффективным:

**выводы по показателям результативности:**

1) несмотря на преимущественное перевыполнение ЦИ «Количество участников СЭЗ», в 2015 году имело место сокращение количества участников СЭЗ и до 2019 года не был достигнут исторический максимум 2014 года - 84 участника и, в дополнение, не все участники СЭЗ осуществляли производственную деятельность в анализируемом периоде (менее 60% от общего числа участников СЭЗ);

2) в анализируемом периоде и с момента утверждения ЦИ «Объем привлеченных инвестиций» плановые значения по объему привлекаемых инвестиций стабильно перевыполнялись, в динамике с 2012 года наблюдается устойчивое увеличение размера привлекаемых инвестиций (нарастающим итогом); однако, динамика привлечения объема инвестиций по годам за период с 2010 года не являлась стабильной и к 2018 году не был достигнут исторический максимум 2015 года;

3) в анализируемом периоде и с момента утверждения ЦИ «Объем производства» плановые значения стабильно перевыполнялись; в динамике по годам преобладали тенденции роста объемов производства;

4) в анализируемом периоде большая часть участников СЭЗ «Астана – новый город» являлась финансово нестабильной, сохранялась высокая

зависимость положительного финансового результата (прибыли) от деятельности нескольких участников СЭЗ (16% от общего числа участников СЭЗ); вследствие несовершенства законодательства сохраняются риски ухудшения финансового положения участников СЭЗ.

Количество участников СЭЗ «Астана – Технополис» составило в 2018 году – 7 компаний, в 2019 году – 10 компаний; ЦИ к 2022 году установлен на уровне 12 компаний. При сохранении сложившейся тенденции, ЦИ к 2022 году, по оценке, будет выполнен или перевыполнен. Объем производства участников СЭЗ «Астана – Технополис» составил в 2018 году – 0,2 млрд. тенге; ЦИ к 2022 году – 1,6 млрд. тенге. При сложившейся тенденции и низком уровне готовности инфраструктуры, ЦИ к 2022 году, по оценке, сохраняются риски недостижения ЦИ к 2022 году.

**выводы по показателям эффективности:**

1) несовершенными и недостаточно качественными признаются подходы к планированию местных бюджетных программ, в рамках которых финансируются цели создания и обеспечения функционирования СЭЗ (*применяемые показатели результата Программы 001 Управления по инвестициям не являются достаточными и не увязаны с целями и целевыми индикаторами СЭЗ столицы; многократное внесение изменений и дополнений в Программу 040 Управления энергетики в части определения объемов финансирования признаются одной из причин низкого уровня готовности инфраструктуры СЭЗ столицы*);

2) по оценке, за период с 2010 по 2018 годы затраты бюджета на создание и обеспечение функционирования СЭЗ столицы превысили объем поступлений в местный бюджет от участников СЭЗ на 2,9 млрд. тенге, общий объем преференций и выгод, предоставленных участникам СЭЗ, стабильно превышал поступления от участников СЭЗ в республиканский и местных бюджет - в среднем за год на сумму порядка 15 млрд. тенге);

3) за период с 2002 по 2018 годы, объем привлеченных инвестиций по СЭЗ «Астана – новый город» составил всего 2504,4 млрд. тенге; при этом, объем инвестиций по СЭЗ по отношению к общему объему инвестиций в основной капитал сократился с 39,6% до 14,4%, что свидетельствует о том, что вклад СЭЗ в наращивание инвестиционного потенциала столицы сокращается; данный вывод подтверждается результатами корреляционного анализа – *в анализируемом периоде зависимость между объемом преференций и выгод, объемом привлеченных инвестиций и долей инвестиций СЭЗ в общем объеме инвестиций в основной капитал столицы не является значительной*;

3) за период с 2002 по 2018 годы, объем производства по СЭЗ «Астана – новый город» составил всего 1413,8 млрд. тенге; при этом, объем производства по СЭЗ по отношению к ВРП столицы увеличился с 0,38% до 6,14%, что свидетельствует о том, что вклад СЭЗ в ВРП постепенно увеличивается; данный вывод подтверждается результатами корреляционного анализа – *в анализируемом периоде зависимость между*



*объемом преференций и выгод, объемом производства и долей объема производства СЭЗ в ВРП столицы является в определенной степени значительной;*

**вывод по показателю продуктивности:**

1) за период с 2010 по 2018 годы увеличивалось количество работников СЭЗ и отношение количества работников СЭЗ к общему числу экономически активного населения столицы; вместе с тем, обращают на себя внимание незначительная доля количества работников СЭЗ в общей численности экономически активного населения города (менее 1%) и отрицательная зависимость между объемом преференций и выгод и отношением количества участников СЭЗ к экономически активному населению.

## **§2. Рекомендации**

По итогам проведенного экспертно-аналитического мероприятия рекомендуется:

***Акимату города Нур-Султан***

1) рассмотреть целесообразность инициирования внесения изменений и дополнений в Программу развития города Астаны на 2016-2020 годы, утвержденную решением Маслихата города Астаны от 9 ноября 2018 года № 322/41-VI, в части актуализации положений программы по проблемам развития СЭЗ столицы, обеспечения надлежащей декомпозиции положений вышестоящих документов Системы государственного планирования РК, включая декомпозицию и каскадирование целевых установок и задач, направлений и мер по развитию СЭЗ;

2) рассмотреть целесообразность инициирования внесения изменений и дополнений в Постановление Правительства РК «О некоторых вопросах специальных экономических зон» от 24 ноября 2017 года №772 в части актуализации целевых индикаторов и критических уровней недостижения целевых индикаторов СЭЗ;

***Министерству индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан***

рассмотреть целесообразность внесения изменения и дополнений в Методику оценки эффективности деятельности специальных экономических и индустриальных зон, утвержденную Приказом Министра индустрии и инфраструктурного развития РК от 12 августа 2019 года №637, в части определения методов прогнозирования показателей оценки, а также определения показателей оценки, которые могут рассчитываться на основании отчетности, формируемой в соответствии с Правилами представления управляющей компанией специальной экономической и индустриальной зон отчетности, утвержденными Приказ и.о. Министра

индустрии и инфраструктурного развития Республики Казахстан от 11 июля 2019 года № 500;

***Управлению по инвестициям и развитию предпринимательства города Нур-Султан***

1) принять меры по обеспечению утверждения и в дальнейшем эффективной реализации Стратегии развития СЭЗ столицы в установленном порядке с учетом устранения недостатков, отраженных в настоящем экспертном заключении, включая:

- 1.1. недостатки в организации внутренних бизнес-процессов регулирования и управления СЭЗ;
- 1.2. пробелы в управлении рисками недостижения целей создания СЭЗ «Астана – новый город» и потенциальных рисков недостижения целей СЭЗ «Астана – Технополис», в том числе обусловленных недостаточным уровнем диверсификации бизнеса на территории СЭЗ и финансовой нестабильностью большинства участников СЭЗ;
- 1.3. итоги по условным оценкам эффективности функционирования СЭЗ столицы;
- 1.4. пробелы и недостатки по тексту проекта Стратегии развития СЭЗ города Нур-Султан на 2020-2022 годы;

2) в рамках проводимой работы по внесению изменений и дополнений в Положение обеспечить полное отражение в данном документе функций в части регулирования СЭЗ, вытекающих из вышестоящих нормативных правовых актов;

3) рассмотреть целесообразность внесения изменений в должностные инструкции главных специалистов Отдела СЭЗ, промышленности и продвижения экспорта в части оптимального распределения обязанностей между штатными единицами;

4) в целях обеспечения полноты и достоверности отчетности по данным связанным с функционированием СЭЗ принять меры по налаживанию автоматизированного учета и формирования отчетности по данным участников СЭЗ, а также по своевременной актуализации данных участников СЭЗ;

5) принимая во внимание высокие риски реализации функций по регулированию СЭЗ, включая нестабильность законодательства и частые организационные изменения, разработать локальный документ, регламентирующий внутренние бизнес-процессы управления с отражением в данном документе порядка взаимодействия с Управляющей компанией и методов минимизации рисков неэффективной реализации функций в части регулирования СЭЗ;

6) рассмотреть целесообразность внедрения практики составления аналитической информации по итогам деятельности СЭЗ на систематической основе;

7) на планируемый период внести изменения и дополнения в Программу 001 в части увязки показателей прямого и конечного результата с целевыми индикаторами СЭЗ.

***Управляющей компании СЭЗ «Астана – Технополис»***

в целях обеспечения эффективной реализации делегированных полномочий в части регулирования СЭЗ столицы:

1) доработать Стратегию развития СЭЗ города Нур-Султан на 2020-2022 годы, в том числе посредством включения информации по объективной оценке текущей ситуации, четких механизмов, мероприятий и ресурсов достижения обозначенных в стратегии целей, способов адаптации приемлемой передовой практики, актуализированных индикаторов результата, механизмов мониторинга и оценки эффективности функционирования СЭЗ, а также механизмов взаимодействия с участниками СЭЗ и исполнительными органами;

2) принять меры по автоматизации внутренних процессов учета, включая процесс осуществления мониторинга исполнения условий договоров участниками СЭЗ;

3) разработать политику компании по управлению рисками;

4) разработать план развития компании и внедрить практику формирования отчета по результатам деятельности компании (performance report).

**Член Ревизионной комиссии**

**Е.Лебо**

Руководитель  
Экспертной группы:

А. Мухамедиева

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

---