

УДК 332.146.2

## ПРОБЛЕМЫ ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

<sup>1</sup>Олейникова И.Н., <sup>2</sup>Лихолетова Н.В., <sup>3</sup>Коженко Я.В.<sup>1</sup>ЧОУ ВО «Таганрогский институт управления и экономики», Таганрог, e-mail: i.olejnikova@tmei.ru;<sup>2</sup>ФГБОУ ВО «Донской государственный аграрный университет», п. Персиановский,  
e-mail: snav-2005@yandex.ru;<sup>3</sup>Ростовский институт (филиал) ФГБОУ ВО «Всероссийский государственный университет  
юстиции (РПА Минюста России)», Ростов-на-Дону, e-mail: yanakozhenko@yandex.ru

Для стимулирования социально-экономического развития регионов, привлечения инвестиций и повышения уровня экономической активности предпринимательской деятельности создаются специальные территории с различными льготами и преференциями для инвесторов и предпринимателей. В данной статье выявлены проблемы функционирования территорий опережающего развития, созданных в монопрофильных муниципальных образованиях Ростовской области (Гуково, Донецк, Зверево), среди которых недостаточное развитие инфраструктуры, в первую очередь коммунальной, высокая стоимость подключения к сетям ресурсообеспечивающих организаций, ограничения по видам экономической деятельности, проблема кадров из-за оттока жителей этих территорий. Сегодня можно отметить отсутствие единой методики оценки эффективности территорий опережающего развития, созданных на базе монопрофильных муниципальных образований. По итогам полученных результатов авторами предложены возможные варианты решения существующих проблем, таких как, например, закрепление на законодательном уровне методики оценки эффективности для территорий опережающего развития на базе монопрофильных муниципальных образований, в соответствии с которой будет реализована возможность оказания дополнительной поддержки созданным территориям опережающего развития либо лишение статуса неэффективных территорий опережающего развития; субсидирование повышенных тарифов на электроэнергию, газ, водоснабжение и водоотведение для предприятий, зарегистрированных на территориях опережающего развития; увеличение срока использования льготы по страховым взносам с трех до пяти лет.

**Ключевые слова:** инвестиции, моногород, монопрофильные муниципальные образования, налоговые преференции, население, территория опережающего социально-экономического развития, эффективность

## PROBLEMS OF THE TERRITORIES OF ADVANCED DEVELOPMENT OF THE ROSTOV REGION AND WAYS TO SOLVE THEM

<sup>1</sup>Oleynikova I.N., <sup>2</sup>Likholetova N.V., <sup>3</sup>Kozhenko Ya.V.<sup>1</sup>Taganrog Institute of Management and Economics, Taganrog, e-mail: i.olejnikova@tmei.ru;<sup>2</sup>Don State Agrarian University, Persianovsky, e-mail: snav-2005@yandex.ru;<sup>3</sup>Rostovsky Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice  
(RPA of the Ministry of Justice of Russia), Rostov-on-Don, e-mail: yanakozhenko@yandex.ru

In order to stimulate the socio-economic development of the regions, attract investment and increase the level of economic activity of entrepreneurship, special territories are being created with various benefits and preferences for investors and entrepreneurs. This article identifies the problems of the functioning of the territories of advanced development created in the single-profile municipalities of the Rostov region (Gukovo, Donetsk, Zverevo), among which the insufficient development of infrastructure, primarily communal, the high cost of connecting to the networks of resource-providing organizations, restrictions on types of economic activity, the problem of personnel due to the outflow of residents of these territories. At the moment, it can be noted that there is no unified methodology for assessing the effectiveness of priority development territories created on the basis of single-industry municipalities. Based on the results obtained, the authors proposed possible solutions to existing problems, such as fixing at the legislative level a methodology for evaluating the effectiveness of priority development territories on the basis of single-profile municipalities, according to which the possibility of providing additional support to the established priority development territories or depriving the status of inefficient priority development territories will be realized.; subsidizing increased tariffs for electricity, gas, water supply and sanitation for enterprises registered in priority development territories; increasing the period of use of benefits on insurance premiums from three to five years.

**Keywords:** investments, single-industry towns, single-industry municipalities, tax preferences, population, territory of advanced socio-economic development, efficiency

Поддержка моногородов стала приоритетной задачей на государственном уровне в период кризиса 2008–2009 гг. Впервые список моногородов был составлен Минрегионом России в конце 2009 г. В список вошли 335 моногородов по всей России, из Ростовской области в этот перечень попали Гуково и Зверево, а в 2011 г. дополни-

тельно был внесен Донецк. Городу Гуково была присвоена 1 категория, которая означает наиболее сложное экономическое положение, а Донецку и Зверево – 2 категория, что говорит об имеющихся рисках ухудшения социально-экономического положения.

Эти шахтерские города являются частью Донецкого бассейна – крупнейшего

месторождения угля в Европе. Около трети угольного бассейна расположено на территории Ростовской области, которая называется Восточный Донбасс. Реструктуризация угольной промышленности в России и неэффективное управление собственниками градообразующих предприятий привело к их банкротству, оставив тысячи людей без работы и средств к существованию, а бюджеты городов без источников пополнения.

В 2013 г. Президент РФ в своем послании Федеральному собранию предложил создать специальные территории опережающего экономического развития на Дальнем Востоке, в Сибири и на территориях закрытых административно-территориальных образований с особыми условиями для создания несырьевых производств. В 2014 г. был принят соответствующий закон, регулирующий создание и функционирование территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) – Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ.

Одной из причин создания ТОСЭР был ряд неудач в части функционирования свободных экономических зон и плохие показатели результатов их развития. В 2016 г. из тридцати трех существующих особых экономических зон (ОЭЗ) Правительству пришлось досрочно закрыть восемь. На создание этих ОЭЗ было выделено 186 млрд руб., а налогами и таможенными платежами в бюджет вернулось только 40 млрд руб. При этом за десять лет существования удалось создать всего лишь 18 тыс. рабочих мест [1], а это значит, что расходы на создание одного рабочего места составили чуть более 10 млн руб. Это говорит о неэффективности некоторых ОЭЗ, при этом другие зоны выглядят чуть лучше по показателям развития.

В 2015 г. на основании Постановления Правительства РФ от 22.06.2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов)» было разрешено создание территорий опережающего развития (ТОР) в моногородах. В 2016 г. Правительством Российской Федерации принято решение о создании такой зоны в г. Гуково. В 2018 г. ТОСЭР созданы в Донецке и Зверево.

Цель исследования – выявить факторы, которые снижают эффективность работы территорий опережающего развития. С момента создания первой территории опережающего развития в Ростовской области прошло уже более 6 лет, и хотя ТОСЭР в моногородах создается сроком на 10 лет с возможностью его продления еще на 5 лет, но уже можно под-

вести предварительные итоги функционирования данных территорий, обратив внимание на проблемы, которые мешают их развитию, предложив пути их решения.

### Материалы и методы исследования

Вопросами оценки социально-экономического развития моногородов Южного федерального округа и Ростовской области в частности занимались такие ученые, как С.В. Фатеева [2], Р.Г. Федорова. Проблемы развития монопрофильных муниципальных образований и созданных в них ТОСЭР освещены в работах Ю.В. Берковой, Т.Е. Гревцовой, Д.И. Дынник, О.А. Калашник, О.А. Мироновой, Д.Д. Челпановой [3]. В рамках исследования проведен анализ научных публикаций отечественных и зарубежных ученых, официальных отчетов Минфина России, Минэкономразвития, официальные данные Федеральной службы государственной статистики (Росстата). Методический инструментарий включает такие общенаучные методы, как анализ и синтез, сравнение, дедукция, индукция.

### Результаты исследования и их обсуждение

На 1 января 2022 г. на ТОСЭР моногородов зарегистрировано 23 резидента (7 – в Гуково, 7 – в Донецке и 9 – в Зверево), 6 из них зарегистрированы в 2021 г. С начала деятельности (на 01.01.2022) резидентами всех ТОСЭР создано 1454 новых рабочих места и освоено более 670,0 млн руб. капитальных вложений [4].

Уже по предварительным данным понятно, что ТОСЭР, расположенные на территории Ростовской области, не выполняют и, скорее всего, уже не смогут выполнить требования, которые были установлены соглашениями с Минэкономразвития, иначе придется признать, что поставленная цель предоставить статус данным территориям, а также льготы и преференции всего для нескольких компаний оказалась нецелесообразной и крайне неэффективной.

Есть ряд вопросов к минимальным целевым индикаторам, которые должны достигнуть ТОСЭР на базе моногородов Ростовской области (табл. 1).

Минимальные целевые индикаторы по количеству резидентов к 2025 г. в Гуково и к 2027 г. в Зверево и Донецке возможно еще будут достигнуты, но что касается новых рабочих мест, то достижение запланированного уровня данного индикатора представляется вряд ли возможным. К тому же непонятно, каким образом в этом случае станет возможным остановить отток населения из этих городов.

Таблица 1

## Минимальные целевые индикаторы ТОСЭР

Показатель	Гуково (до 2025 г.)	Донецк (до 2027 г.)	Зверево (до 2027 г.)
Количество резидентов, ед.	10	12	11
Новые рабочие места, ед.	> 5000	> 800	> 800
Объем инвестиций, млрд руб.	6,0	1,5	1,3

Источник: составлено авторами по [5].

С момента введения Закона о ТОСЭР в СМИ и на уровне исполнительной власти периодически поднимается вопрос об их эффективности. В отчетах и докладах Минэкономразвития на региональном уровне размещается информация только о количестве резидентов, создании новых рабочих мест, вложенных инвестициях, но ни слова об оценке эффективности. Счетная палата считает, что Закон о ТОСЭР был принят без учета расчетов будущих расходов и экономического эффекта, поэтому не все территории опережающего развития в настоящее время можно считать эффективными. Критерии неэффективности в Законе о ТОСЭР установлены не были. В соответствии с Законом ТОСЭР был только один критерий неэффективности – данная территория может быть признана неэффективной и подлежит упразднению только при условии, если по истечении трех лет с даты принятия решения о ее создании не заключено ни одного соглашения об осуществлении деятельности на такой территории или все ранее заключенные соглашения расторгнуты. Методика оценки эффективности ТОСЭР была утверждена Правительством Российской Федерации 23 сентября 2019 г., но за исключением ТОСЭР, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов). Таким образом, для ТОСЭР на базе монопрофильных муниципальных образований критерии неэффективности до сих пор отсутствуют.

В рамках реализации федеральной приоритетной программы «Комплексное развитие моногородов» на территории Ростовской области (Гуково, Донецк, Зверево) в 2017 г. были проведены работы по благоустройству территорий, ремонт дорог. Финансирование инфраструктурных проектов осуществлялось из федерального и регионального бюджетов. С тех пор прямое выделение средств на развитие социальной инфраструктуры не осуществлялось. Направления поддержки сместились в сторону

создания комфортных условий для привлечения резидентов и создания коммунальной и инженерной инфраструктуры.

Инфраструктурная обустроенность территории является важнейшим признаком развития города и региона. Поэтому одной из главных причин, по которым резиденты не хотят регистрировать свой бизнес на территориях, имеющих статус ТОСЭР, является недостаточный уровень развития социально-производственной инфраструктуры либо ее практическое отсутствие, в первую очередь коммунальной. У резидентов возникают сложности с подключением к сетям ресурсоснабжающих организаций (газ, электроэнергия, водоснабжение /водоотведение и др.). В целом по Ростовской области уровень газификации по состоянию на 01.01.2022 составляет 88,55%. А в монопрофильных муниципальных образованиях еще меньше: Гуково – 79,8%, Зверево – 70,2%, Донецк – 69,9%.

Для потенциальных резидентов проблема инфраструктуры, а также подключения к газу, электричеству и воде является одной из главных, определяющих успешность их бизнеса. Но резиденты либо не могут подключиться к вышеперечисленным ресурсам, либо не могут получить необходимые мощности для собственного производства, либо стоимость подключения настолько высока, что угрожает рентабельности инвестиционного проекта. При этом даже предоставленные ТОСЭР преференции и льготы становятся менее выгодными, чем реализация инвестиционного проекта в ТОСЭР с развитой инфраструктурой или на площадке, не имеющей никаких преференций, но с более низкой стоимостью подключения к сетям. Резиденты могут для реализации своих проектов выбрать особую экономическую зону, где строительство коммунальной инфраструктуры государство берет на себя.

Еще одной причиной небольшого количества резидентов являются ограничения по разрешенным видам деятельности, которые установлены постановлениями о соз-

дании ТОСЭР. При этом стоит отметить, что подобные ограничения в особых экономических зонах отсутствуют, что при выборе размещения своего бизнеса при прочих равных условиях инвестор будет склоняться в пользу ОЭЗ, а не ТОСЭР. Первоначально идея о создании ТОСЭР предполагала, что каждая территория будет иметь свои определенные специализации, не связанные с деятельностью градообразующих предприятий. Позже стало ясно, что не все потенциальные резиденты могут разместить свои инвестиционные проекты из-за подобных ограничений. После чего региональные власти могли воспользоваться возможностью по расширению перечня разрешенных видов экономической деятельности путем подачи заявки в Министерство экономического развития. При подаче заявки необходимо обосновать включение в разрешенный перечень нового вида экономической деятельности по ОК-ВЭД, но необходимо учитывать, что в заявку нельзя включать вид экономической деятельности, соответствующий градообразующей организации, а также видов деятельности, которые связаны с торговлей, арендой и пр. Расширение разрешенных видов экономической деятельности влияет на ключевые показатели эффективности, такие как количество резидентов, объем инвестиций и количество рабочих мест. При этом новые показатели, которые устанавливаются дополнительным соглашением, попросту становятся недостижимыми для ТОСЭР, которые и так находятся в списке отстающих от целевых показателей

и у которых и так существуют проблемы с привлечением новых резидентов.

Уже на протяжении многих лет существенной проблемой для монопрофильных муниципальных образований остается кадровое обеспечение, что обусловлено значительным оттоком населения. В результате низкого уровня жизни население моногородов вынуждено их покидать в поисках работы и лучших условий. Инициативные и предприимчивые жители едут на заработки в столицу или на постоянное место жительства в другие регионы России. Города покидают строители, преподаватели, медицинские работники и иные специалисты. В результате потенциальному резиденту придется столкнуться с проблемой нехватки кадров либо привлекать на работу сотрудников из соседних городов и регионов, особенно это касается высокотехнологичных производств. Если принимать на работу местных жителей, то необходимо организовать на базе предприятия обучение и переобучение сотрудников. Отсутствие необходимых кадров существенно тормозит развитие инвестиционных проектов.

Численность населения монопрофильных муниципальных образований, на базе которых созданы ТОСЭР, продолжает сокращаться. При этом создание ТОСЭР не остановило этот процесс. Резиденты внедряют инвестиционные проекты, создают новые производства и рабочие места, но их крайне мало, в итоге люди продолжают покидать Гуково, Зверево и Донецк, что подтверждает статистика о численности населения этих городов (табл. 2).

Таблица 2

Динамика численности населения ТОСЭР (моногородов) Ростовской области (Гуково, Донецк, Зверево) за 2000–2021 гг., тыс. чел.

Год	Ростовская область, в том числе ТОСЭР (моногорода)	Гуково	Донецк	Зверево
2000	4454,44	66,70	48,70	28,60
2005	4334,35	65,2	52,10	24,60
2010	4277,97	67,63	50,09	22,41
2015	4242,08	65,33	48,97	20,43
2016	4236,00	65,71	48,69	19,92
2017	4231,35	66,33	48,42	19,45
2018	4220,45	64,86	47,77	19,04
2019	4202,32	63,77	46,89	18,56
2020	4197,82	63,15	46,73	18,06
2021	4200,73	60,36	46,62	19,35

Источник: составлено авторами по [6].

Для решения существующих проблем в развитии ТОСЭР следует принять ряд шагов.

1. Необходимо разработать и утвердить на законодательном уровне методику оценки эффективности для ТОСЭР на базе монопрофильных муниципальных образований, в соответствии с которой будет реализована возможность оказания дополнительной поддержки созданным ТОСЭР либо лишения статуса неэффективных ТОСЭР.

2. Следует выработать механизм, в соответствии с которым проводится анализ существующих проблем у ТОСЭР на базе монопрофильных муниципальных образований и которые отстают по уровню заполняемости резидентами, чтобы получить дополнительное финансирование из федерального бюджета или Фонда развития моногородов в первую очередь на строительство и введение коммунальной инфраструктуры. Данная мера позволит обеспечить доступ к инфраструктуре сразу нескольким потенциальным резидентам и ускорит процесс развития ТОСЭР.

3. Необходимо субсидировать повышенные тарифы на электроэнергию, газ, водоснабжение и водоотведение для предприятий, которые зарегистрированы на территориях монопрофильных муниципальных образований, на базе которых созданы ТОСЭР.

4. Следует увеличить срок использования льготы по страховым взносам с трех лет до пяти, для того чтобы новые резиденты ТОСЭР имели возможность развить нужную инфраструктуру и создать рабочие места, а также выйти на необходимый уровень прибыли.

5. Необходимо на законодательном уровне отменить заявительную форму расширения перечня разрешенных видов деятельности для резидентов ТОСЭР, тогда потенциальные резиденты будут выбирать ТОСЭР для размещения собственного бизнеса не только исходя из разрешенных для резидентства видов экономической деятельности, а руководствуясь другими факторами (географическим расположением, развитостью и доступом к инфраструктуре, логистическими факторами).

### Заключение

Институт ТОСЭР, безусловно, способствует инвестиционной привлекательно-

сти региона в целом и монопрофильных муниципальных образований в частности. При выборе между возможностью размещения производства в больших городских агломерациях или моногородах многие компании чаще выбирают последние из-за созданных в них преференций и льгот по налогообложению, только если это подкреплено развитой инфраструктурой. В то же время ситуация по созданию и функционированию ТОСЭР явно недоделана, что снижает потенциал развития этих территорий.

Для того чтобы ускорить процесс развития ТОСЭР, необходимо основным критерием сделать не количество резидентов, а их качество, сконцентрироваться на развитии отстающих территорий. Усиленное внимание к проблемам ТОСЭР с низкой заполняемостью резидентами позволит гораздо быстрее привлекать новых резидентов и выйти на более высокий уровень развития.

### Список литературы

1. Окунь С., Скоробогатько Д. Особые зоны по специальным ценам // Коммерсантъ. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3008286> (дата обращения: 16.11.2022).
2. Фатеева С.В., Тайгунов А.М. Оценка социально-экономического развития моногородов Южного федерального округа // Гуманитарий Юга России. 2017. Т. 23. № 1. С. 253–264.
3. Челпанова Д.Д., Гревцова Т.Е. Актуальные проблемы моногорода Гуково Ростовской области: мнения жителей // Вестник Кемеровского государственного университета. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 2. С. 40–44.
4. Итоги работы наблюдательного совета территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Ростовской области (моногородов) в 2021 году // Официальный портал Правительства Ростовской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.donland.ru/result-report/1274/?ysclid=lajo7ddhrrm702431648> (дата обращения: 16.11.2022).
5. О мерах по обеспечению ускоренного социально-экономического развития монопрофильных муниципальных образований в Ростовской области // Правительство Ростовской области. Минэкономразвития Ростовской области. [Электронный ресурс]. URL: <http://conference.donstu.ru/docs/presentations/Папушенко%20М.В.pdf> (дата обращения: 16.11.2022).
6. Численность населения Ростовской области по муниципальным образованиям по итогам 2021 года // Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Ростовской области. [Электронный ресурс]. URL: <https://rostov.gks.ru/> (дата обращения: 17.11.2022).