

**МЕХАНИЗМ СОЗДАНИЯ ЗОНЫ ОСОБОГО СОЦИО-ЭКОЛОГИЧЕСКОГО РЕЖИМА
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ
ДЛЯ РАЗВИТИЯ ДЕПРЕССИВНОГО РЕГИОНА**

**THE CREATION MECHANISM OF ZONE OF SPECIAL SOCIO-ECOLOGICAL MODE OF
ENVIRONMENTAL MANAGEMENT FOR DEVELOPMENT OF DEPRESSIVE REGIONS**

**Поподько Г.И., Нагаева О.С.
Popodko G.I., Nagaeva O.S.**

Предлагается механизм создания целевой экономической зоны развития (ЦЭЗ) депрессивного региона на основе новой ее формы - особого социо-экологического режима природопользования (на примере республики Тыва). Для создания ЦЭЗ применяется каркасно-кластерный подход. Его реализация предполагает создание и развитие опорных зон. Механизм формирования данной формы целевой экономической зоны основан на повышении социально-экономической эффективности проектов освоения природных ресурсов региона.

The creation mechanism of a purposive economic zone of depressive region development on the basis of new form - the special socio-ecological mode of environmental management (on example of the Republic of Tyva) is suggested. For creation of the purposive economic zone the frame and cluster approach is used. Its realization requires creation and developing basic zones. The mechanism of forming this type of purposive economic zone is based on increasing social and economic efficiency of projects of regional natural resources exploitation.

Ключевые слова: целевая экономическая зона, опорные зоны, депрессивный регион, зона особого социо-экологического режима природопользования, механизм

Keywords: purposive economic zone, basic zones, depressive region, zone of special socio-ecological mode of environmental management, the mechanism

Введение и актуальность исследования

Актуальность исследования обусловлена тем, что современное развитие России характеризуется увеличением доли депрессивных регионов, для которых характерна стагнация экономики, падение уровня жизни населения, серьезные диспропорции развития.

Решение социально-экономических проблем развития депрессивных территорий требует индивидуального подхода, который предполагает учет социально-экономических, природно-климатических, национальных и иных ее особенностей. Это связано с тем, в большинстве случаев депрессивное развитие регионов в России обусловлено объективными причинами, главными из

которых являются следующие: удаленность от центров экономического роста, слабо развитая инфраструктура, низкий уровень развития человеческого капитала, практически полное отсутствие производств с высокой добавленной стоимостью. В этом случае важно найти рациональную форму развития такого региона. Она должна не только учитывать все особенности территории, но и увеличивать конкурентные преимущества развития депрессивного региона.

Наглядным примером депрессивного региона в российской экономике является республика Тыва, которая, по состоянию на 2012 г., характеризуется следующим уровнем экономического развития (Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Р32 Стат. сб. / Росстат. – М., 2013. – 990 с.):

- 82 место - по уровню среднедушевых денежных доходов населения;
- 81 место - по уровню занятости;
- 75 место - по ВРП на душу населения (2011 г.);
- 63 место - по объему отгруженной продукции обрабатывающих производств и сельского хозяйства;
- 40 место - по объему отгруженной продукции добычи полезных ископаемых.

Наиболее значимыми причинами такого положения являются крайне низкий уровень развития промышленного потенциала территории, слабая освоенность богатейших запасов природных ресурсов, неразвитая транспортная и энергетическая инфраструктура, нехватка квалифицированных кадров в отраслях промышленного и сельскохозяйственного производства.

Как следствие, в регионе наблюдается высокий уровень безработицы, низкий уровень жизни, постоянный отток населения за пределы региона, полная зависимость от дотаций регионального и местных бюджетов.

Вместе с тем республика обладает неоспоримыми конкурентными преимуществами, главными из которых являются:

- удобное географическое положение, которое позволяет развивать как приоритетную, так и внешнеторговую деятельность;
- богатый природный ландшафт, наличие уникальных лечебных источников;
- значительные запасы природных ресурсов, в том числе энергетического характера;
- многовековые традиции развития сельского хозяйства прежде всего животноводства.

В связи с этим стоит задача разработки новой модели развития, которая бы учитывала «достоинства» и «недостатки» социально-экономического развития региона и обеспечивала рост его конкурентных преимуществ.

Законодательное решение этой проблемы определено нормативными документами: Федеральный закон от 22.07.2005 г. №116–ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ», Федеральный закон от 3.12.2011 г. N 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.04.2013 г. № 326 (Постановление Правительства РФ

«Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» от 10.04.2013г. № 326) республика Тыва отнесена к территориям, где могут развиваться целевые экономические зоны, позволяющие обеспечить ее ускоренный социально-экономический рост. Но при этом модель развития такой целевой экономической зоны определяется исходя из специфики и перспектив развития отдельного региона.

Целевая экономическая зона республики Тыва

Основным подходом в развитии целевой экономической зоны на территории республики Тыва следует считать каркасно-кластерный подход. Он предполагает развитие инфраструктурного (энергетического, транспортного, логистического, сервисного, социального) каркаса и создание опорных зон развития территории. Его применение особо эффективно для территорий с низким уровнем экономического развития, слаборазвитой инфраструктурой и наличием значительного ресурсного потенциала.

Преимуществом такого подхода является возможность выделения приоритетных направлений развития территории исходя из региональных и национальных интересов. Это означает, что привлечение инвестиций может быть обосновано этапами развития целевой экономической зоны.

Так, на первом этапе необходимо формирование транспортной, энергетической, сервисной инфраструктуры.

На втором этапе – интенсивное освоение запасов природных ресурсов, имеющих важное народно-хозяйственное и региональное значение.

На третьем этапе – развитие промышленных и сельскохозяйственных производств индустриального типа.

На четвертом этапе – создание зоны рекреации и туризма.

Современные технологии управления территориальным развитием позволяют одновременно развивать несколько направлений и сочетать этапы развития, что, безусловно, лишь ускорит создание особой зоны социо-экологического режима природопользования. При этом основой ее развития должны стать так называемые опорные зоны.

Учитывая специфику социально-экономического развития республики Тыва, необходимо выделить три типа опорных зон:

1. Зону ускоренного промышленного и сельскохозяйственного развития, включающую предприятия и производства с высокой добавленной стоимостью на базе широкого использования передовых инновационных технологий.
2. Зону активного освоения перспективных месторождений природных ресурсов, обеспечивающих развитие индустриального потенциала республики.
3. Зону рекреации, туризма и развития промыслов коренного населения на основе бережного отношения к дикой природе и сохранения естественной природной среды.

Модель развития целевой экономической зоны депрессивного региона

Предлагаемая модель развития целевой экономической зоны Тывы основана на объединении трех типов опорных зон в зону особого социо-экологического режима природопользования как новой модели развития депрессивного региона.

Зона особого социо-экологического режима природопользования (ЗОСЭРП) - это новый порядок организации и ведения хозяйственной деятельности на определённой территории, основанный на сохранении её экологического, исторического, культурного потенциала при одновременном росте экономического и социального развития.

С помощью создания ЗОСЭРП может быть обеспечено достижение следующих целей:

- устойчивое социально-экономическое развитие территории за счет рационального использования природных ресурсов на основе передовых инновационных технологий;
- обеспечение высокого уровня жизни для населения на основе гарантированности и доступности общественных благ, формирующих высокий уровень развития человеческого капитала;
- сохранение благоприятной экологической среды путем рационального сочетания экологических, экономических и социальных интересов развития территории;
- ускоренное развитие производств, обеспечивающих жизненную основу существования коренного населения республики.

Промышленной основой развития зоны особого социо-экологического режима природопользования республики Тыва должны стать богатейшие запасы природных ресурсов. Низкий уровень их освоения в республике определяется неразвитой транспортной, энергетической, сервисной инфраструктурой. Поэтому задачей первостепенной важности является строительство автомобильных и железных дорог, которые не только позволят ускорить освоение месторождений природных ископаемых, но и создадут основу для дальнейшего промышленного развития региона (Дабиев Д.Ф., Ягольницер М.А. Комплексная экономическая оценка формирования на северо-западе Тувы нового центра экономического роста//Экономический анализ: теория и практика. 2014. №3 (354). С. 20-26).

В настоящее время промышленный потенциал республики формируют малые и средние предприятия промышленного и сельскохозяйственного производства. Большая их часть - предприятия сырьевой направленности. В реализации концепции формирования зоны особого социо-экологического режима природопользования необходимо создание крупных предприятий промышленного и сельскохозяйственного производства, развитие которых в рамках выбранной модели может осуществляться на основе использования передовых (инновационных), экологически чистых технологий.

Особое место должна занимать индустриальное развитие животноводства как отрасли специализации региона. Это означает, что приоритетное развитие должны получить предприятия по глубокой переработке сельскохозяйственной и животноводческой продукции, что обеспечит продовольственную безопасность республики.

Туристско-рекреационная зона может быть развита на основе комплекса услуг, который включает спортивный, лечебный, экстремальный, деловой, научно-познавательный туризм. Значительное место в туристско-рекреационной деятельности должны занимать промыслы коренных этнических народов Тывы.

Создание зоны особого социо-экологического режима природопользования направлено, в первую очередь, на повышение уровня экономического и социального развития территории. Это позволяет рассматривать ЗОСЭРП как социально-экономическую систему, состоящую из следующих подсистем: производственно-экономической, социальной и экологической.

В производственно-экономическую подсистему входят предприятия добывающих и обрабатывающих отраслей, а также агропромышленный сектор производства.

В социальную подсистему включены объекты социальной инфраструктуры, формирующей благоприятные условия жизни населения.

Экологическую подсистему ЗОСЭРП составляют предприятия и организации туристической и рекреационной деятельности, а также промыслы коренных народов региона.

Для оценки развития ЗОСЭРП региона предлагается система показателей, которая учитывает развитие каждой из выделенных подсистем.

Таблица 1.

Показатели развития зоны особого социо-экологического режима природопользования региона

Зона особого социо-экологического режима природопользования – социально-экономическая система		
Производственно-экономическая подсистема	Социальная подсистема	Экологическая подсистема
1. Объем производства продукции отраслей специализации, млн. руб./год	1. Индекс развития человеческого потенциала	1. Число предприятий, загрязняющих экологию, тыс. шт.
2. Доля обрабатывающих производств в ВРП, %	2. Соотношение прожиточного минимума и среднедушевых доходов населения, %	2. Выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух, исходящих от стационарных источников т. на 1000 чел./год
3. Коэффициент износа ОПФ по видам экономической деятельности, %	3. Расходы на конечное потребление домашних хозяйств, тыс. руб./чел.	3. Уровень содержания химических веществ в почве, мг/кг
4. Инвестиции в основной капитал, руб./чел	4. Коэффициент дифференциации доходов, в	4. Сброс загрязненных сточных вод в

	разах	поверхностные водные объекты , млн. куб. м на 1000 чел/год
5. Сальдированный финансовый результат отраслей специализации, млн. руб./год	5. Уровень преступности, число зарегистрированных преступлений на 1000 чел./год	6. Заболеваемость по основным классам болезней, заболевших на 1000 чел. населения
6. Число используемых передовых производственных технологий, шт.	5. Уровень зарегистрированной безработицы, %	7. Смертность умерших на 1000 чел. населения
7. Инновационная активность предприятий, %	6. Рождаемость, родившихся на 1000 чел. населения	8. Детская смертность в возрасте до года на 1000 родившихся детей

Механизм формирования зоны особого социо-экологического режима природопользования

Формирование зоны особого социо-экологического режима природопользования требует разработки соответствующего механизма, направленного на обеспечение условий развития опорных зон. На наш взгляд, структура данного механизма должна включать совокупность мероприятий, рычагов воздействия и инструментов по следующим основным направлениям:

- развитие транспортной, энергетической и инженерной инфраструктуры;
- формирование благоприятного инвестиционного климата и повышение инвестиционной привлекательности;
- повышение социально-экономической эффективности освоения минерально-сырьевых месторождений;
- создание условий для развития традиционного хозяйства коренных этнических народов.

Основным сдерживающим фактором социально-экономического развития республики Тыва является слабо развитая транспортная и энергетическая инфраструктура. В связи с этим инфраструктурная политика республики должна быть направлена на:

- выявление потребностей республики в инфраструктурных объектах;
- обеспечение сбалансированности различных элементов инфраструктуры;
- сглаживание различий в уровне развития инфраструктуры в пределах республики.

Развитие инфраструктуры требует значительных инвестиционных вложений, и решение данной задачи самой республике не под силу. Необходимо привлечение федеральных бюджетных средств и участия в федеральных целевых программах развития. Однако в самом регионе возможно развитие и применение форм частно-государственного партнерства. Участниками данного партнерства могут

являться представители бизнеса, местные и республиканские органы власти. Интересы представителей бизнеса могут заключаться в налоговых льготах, государственных и муниципальных гарантиях при получении ими заемных средств, информационной поддержке и т.п. Основным инструментом здесь, на наш взгляд, является применение концессии. Возможны следующие основные схемы предоставления концессий на объекты инфраструктуры:

- инфраструктурный объект создается за счет концессионера, после чего эксплуатируется им в течение срока, необходимого для его окупаемости, и передается собственнику;
- объект, находящийся в собственности государства, передается в частные руки на условиях осуществления модернизации с последующей эксплуатацией при соблюдении ряда ограничений;
- заключается контракт на управление, по которому часть прибыли используется на снижение издержек объекта управления, а собственник не меняется.

Масштабное создание и развитие предприятий опорных зон Тывы, безусловно, потребует осуществления крупных инвестиций. Поэтому требуется разработка и применение специальных механизмов, направленных, с одной стороны, на формирование благоприятного инвестиционного климата республики в целом, с другой - на адресную поддержку реализации приоритетных проектов.

Примером такого механизма, по нашему мнению, должен выступать инвестиционный фонд развития, формируемый за счет доходов от освоения сырьевых ресурсов республики.

Для создания зоны особого социо-экологического режима природопользования требуется реализация особой стратегии природопользования, которая должна обеспечивать максимальную социально-экономическую эффективность использования природных ресурсов республики. Она предполагает применение различных подходов в отношении возобновляемых и невозобновляемых природных ресурсов.

В отношении возобновляемых природных ресурсов стратегия природопользования предполагает:

- использование возобновляемых природных ресурсов с темпом, не превышающим скорость их восстановления;
- обеспечение условий для восстановления природных ресурсов;
- организацию глубокой переработки ресурсов, позволяющей наиболее эффективно использовать ресурсы и создавать продукты с высокой добавленной стоимостью.

Особенностью невозобновляемых природных ресурсов является их исчерпаемый характер. Поэтому стратегия освоения невозобновляемых природных ресурсов должна ориентироваться на максимизацию социально-экономических эффектов от разработки месторождений и создание условий для осуществления замены невозобновляемого потенциала возобновляемыми ресурсами. В этой связи стратегия освоения минерально-сырьевых ресурсов должна предусматривать:

- очередность вовлечения месторождений в разработку, планирование объемов и темпов добычи сырья таким образом, чтобы обеспечить максимальную продолжительность периода получения социально-экономических эффектов от освоения месторождений;
- стимулирование геолого-разведочных работ;

- эффективный и рациональный отбор сырья, для чего по каждому месторождению следует установить нижний предел годового темпа отбора сырья, что исключает выборочную отработку более производительных и более легких объектов добычи;
- создание надежной системы контроля за соблюдением недропользователями экологического законодательства и экологических нормативов;
- стимулирование использования при освоении месторождений преимущественно местных трудовых ресурсов.

В общем виде возможны следующие направления инвестирования дохода, получаемого от использования невозобновляемых минерально-сырьевых ресурсов в создание возобновляемого потенциала:

- 1) невозобновляемые минерально-сырьевые ресурсы → возобновляемые природные ресурсы;
- 2) невозобновляемые минерально-сырьевые ресурсы → развитие перерабатывающих производств с высокой долей добавленной стоимости;
- 3) невозобновляемые минерально-сырьевые ресурсы → развитие альтернативных экологических видов деятельности и услуг непромышленного характера;
- 4) невозобновляемые минерально-сырьевые ресурсы → развитие человеческого капитала.

Представляется необходимым формирование инвестиционного фонда республики, основной целью которого является стимулирование инвестиционной и инновационной активности и структурная перестройка промышленности. Он должен создаваться за счет части рентных доходов от освоения природных ресурсов республики и расходоваться для обеспечения устойчивого социально-экономического развития. Средства этого фонда могут быть направлены на:

- прямое участие в финансировании проектов развития инфраструктуры;
- непосредственное участие в финансировании инвестиционных проектов, связанных со структурной перестройкой экономики и развитием приоритетных отраслей экономики;
- приобретение акций/долей предприятий, осуществляющих свою деятельность на территории республики и занимающихся разработкой и внедрением инновационных проектов;
- финансирование разработки и реализации инновационных проектов;
- выдача льготных кредитов на реализацию приоритетных инвестиционных проектов;
- предоставление субсидий на возмещение части затрат по уплате процентов за кредиты, полученные на реализацию приоритетных инвестиционных проектов;
- выступление гарантом для инвесторов перед другими кредиторами.

Тыва является исконным местом проживания тувинцев-тоджинцев. Поэтому развитие традиционного хозяйства коренных народов в республике не только имеет высокое социальное значение, но и играет существенную экономическую роль. Необходимо также учитывать тот факт, что этнические группы являются наиболее уязвимой частью населения территорий активного промышленного освоения природных ресурсов. В связи с этим механизм формирования зоны особого социо-экологического режима природопользования в республике должен предусматривать: во-первых, сохранение среды проживания коренных народов; во-вторых, содействие развитию традиционного хозяйства этнических групп населения республики.

Заключение

Реализация мероприятий по рассмотренным выше направлениям требует применения соответствующих инструментов управления. Основные из них представлены в табл. 2.

Таблица 2.

Инструменты управления формированием зоны особого социально-экологического режима природопользования в республике Тыва

Механизм формирования зоны особого природопользования	Инструменты управления
Развитие энергетической, транспортной и инженерной инфраструктуры	<ul style="list-style-type: none"> • участие в федеральных целевых программах; • прямое инвестирование за счет средств республиканского бюджета; • использование форм и методов частного-государственного партнерства.
Формирование благоприятного инвестиционного климата	<ul style="list-style-type: none"> • прямое инвестирование из средств инвестиционного фонда развития, формируемого за счет доходов от освоения сырьевых ресурсов территории; • предоставление государственных и муниципальных гарантий; • предоставление бюджетных кредитов из региональных и местных бюджетов на финансирование инвестиций в приоритетные проекты; • субсидирование процентных ставок по коммерческим кредитам; • предоставление налоговых льгот по налогу на прибыль, региональным и местным налогам; • предоставление инвестиционного налогового кредита по налогу на прибыль, региональным и местным налогам; • информационно-коммуникационная поддержка.
Повышение социально-экономической эффективности освоения минерально-сырьевых ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> • предоставление прав на пользование недрами (условия лицензии; использование конкурсной системы предоставления прав на пользование недрами); • усиление эффективности контроля за выполнением условий пользования недрами, совместно с федеральными органами власти разработка и реализация механизма приостановления действия или аннулирования лицензий; • применение инструментов налогового регулирования, предоставление государственных и муниципальных гарантий для стимулирования

	<p>геологоразведочных работ и разработки месторождений на начальной стадии, а также на затухающем этапе стадии падающей добычи для обеспечения необходимой степени выработки запасов месторождений;</p> <ul style="list-style-type: none"> • заключение соглашений с недропользователями, регулирующих использование местных трудовых ресурсов для освоения месторождений, участие недропользователей в создании социальной инфраструктуры и финансировании социальных программ (Деменцев А.А. Приоритеты в недропользовании для стратегии устойчивого роста качества жизни населения сырьевого региона. // Регион: экономика и социология. 2004. №3. С.52-68).
<p>Создание условий для развития традиционного хозяйства коренных народов</p>	<ul style="list-style-type: none"> • принятие законов об особо охраняемых природных территориях; • разработка и реализация республиканских программ поддержки и развития коренных народов • заключение соглашений с недропользователями о возмещении убытков; • прямая инвестиционная поддержка традиционных хозяйств; • предоставление субсидий и налоговых льгот традиционным хозяйствам

Реализация предложенного механизма развития депрессивного региона на основе формирования зоны особого социально-экологического режима природопользования обеспечит, по нашему мнению, сохранение исторического, экологического, этнографического и культурного потенциала Тывы, рост ее экономического потенциала, улучшение социальных показателей и повышение уровня жизни населения республики.

Список литературы:

1. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федер. закон РФ от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2005.- № 30, ст. 3127 - С. 8238–8264.
2. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ // Собр. законодательства РФ. – 2011. - №49, ст. 7070 - С. 18022–18033.
3. Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития: Пост. Правительства РФ от 10.04.2013 г. № 326. // Собр. законодательства РФ. - 2013. -№ 16, ст. 1955. - С. 3819.
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2013: Р32 Стат. сб. / Росстат. □ М., 2013. □ 990 с.

5. Дабиев Д.Ф., Ягольницер М.А. Комплексная экономическая оценка формирования на северо-западе Тувы нового центра экономического роста//Экономический анализ: теория и практика. 2014. №3 (354). С. 20-26.
6. Деменцев А.А. Приоритеты в недропользовании для стратегии устойчивого роста качества жизни населения сырьевого региона // Регион: экономика и социология. 2004. №3. С.52-68.

References:

1. *Ob osobyh jekonomicheskikh zonah v Rossijskoj Federacii: feder. zakon RF ot 22 ijulja 2005 g. № 116-FZ* [Federal law dated 22.07.2005, № 116-FZ On special economic zones in the Russian Federation], Book of law of the Russian Federation, 2005, no 30, st.3127, pp. 8238–8264.
2. *O zonah territorial'nogo razvitija v Rossijskoj Federacii i o vnesenii izmenenij v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 3 dekabrja 2011 g. № 392-FZ* [Federal law dated 3.12.2011 N 392-FZ On regional development zones in the Russian Federation and on amendments to certain legislative acts of the Russian Federation], Book of law of the Russian Federation, 2011, no 49, st.7070, pp. 18022–18033.
3. *Ob utverzhenii perechnja sub#ektov Rossijskoj Federacii, na territorii kotoryh dopuskaetsja sozdanie zon territorial'nogo razvitija: Post. Pravitel'stva RF ot 10 aprelja 2013 g. №326* [Resolution of the Government of the Russian Federation On approval of the list of subjects of the Russian Federation on the territories of which allowed the creation of regional development zones. Dated 10.04.2013, No. 326], Book of law of the Russian Federation, 2013, no 16, st.1955, pp. 3819.
4. *Regiony Rossii. Social'no-jekonomicheskie pokazateli. R.32. Stat. sbornik.* [The Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2013: R Stat. collection]. Rosstat, 2013, 990 p.
5. Dabiev D.F., Jagol'nicer M.A. Kompleksnaja jekonomicheskaja ocenka formirovanija na severo-zapade Tyvy novogo centra novogo centra jekonomicheskogo rosta [The complex economic estimation of formation of the North-West of Tuva as new center of economic growth] *Economic analysis: theory and practice. Jekonomicheskij analiz: teorija i praktika.* 2014, no.3 (354), pp. 20-26.
6. Demen'ev A.A. Prioritety v nedropol'zovanii dlja strategii ustojchivogo rosta kachestva zhizni naselenija syr'evogo regiona [Priorities in natural resources use for strategy of sustainable growth of the resourceful region population' quality of life]. *Region: Economics and Sociology. Region:jekonomika i sociologija.* 2004, no. 3, pp. 52-68.