

*Регион: экономика и социология, 2011, № 4, с. 152–175*

## ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СТРАТЕГИЧЕСКИХ ПРОЕКТАХ СЕВЕРА

**И.А. Вижина, А.А. Кин, В.Н. Харитонова**

*ИЭОПП СО РАН*

### **Аннотация**

Исследуются проблемы государственного управления реализацией стратегических проектов освоения Севера, роль государства в погашении геополитических и управленческих рисков проектов. Обосновывается необходимость создания на федеральном уровне на предпроектной стадии координаторов стратегических проектов. Федеральный координатор проекта осуществляет взаимодействие с региональными корпорациями по реализации стратегических проектов, что должно существенно сократить время принятия управленческих решений.

**Ключевые слова:** Север, Арктический регион, мегапроекты, региональные и государственные приоритеты, геополитические и управленческие риски проектов, государственно-частное партнерство

### **Abstract**

The study analyses what problems the public authorities experience concerning implementation of strategic development of the Russian North and Arctic, and what role the government plays in reducing geopolitical and administrative risks of such projects. We prove a necessity to have federal coordinators for strategic projects who could act at a preplanning stage and coordinate the measures undertaken by federal authorities to ensure an inter-sectoral balance, coordination of the activity of different companies involved in the projects and a fa-

avorable climate in order to have multiplicative effects in regions. Having such coordinators, we could significantly reduce a time of decision-making.

**Keywords:** the North, Arctic region, mega-projects, public and regional priorities, geopolitical and managerial risks of projects, public-private partnership

Исследователи, занимающиеся современными проблемами освоения Севера, обосновывая необходимость стратегического подхода к развитию этого макрорегиона, отмечают актуальность согласования проводимой в нем государственной экономической и социальной политики с долгосрочной геоэкономической стратегией развития Севера как части экономического пространства России и мировой Арктики (см., например, работы [1–3]). В фазе экономического подъема в 2002–2008 гг. Российская Федерация вернулась к парадигме государственного стратегического планирования проектной экономики, включая разработку и реализацию стратегических комплексных мегапроектов, направленных на формирование нового инфраструктурного и индустриального базиса России, освоение природных ресурсов Севера, в том числе Арктического шельфа, востребованных на мировых рынках. При успешной реализации эти мегапроекты станут мощными факторами инновационного роста российской экономики, окажут заметное влияние на трансформацию экономических мирохозяйственных связей России, способствуя формированию новых центров мировой торговли.

К настоящему времени структурировано и планируется к реализации более 110 мегапроектов общей стоимостью более 500 млрд долл. США, из них 25 проектов на сумму более 125 млрд долл. основаны на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП) с использованием поддержки Инвестиционного фонда РФ. Каждый рубль Инвестиционного фонда, вложенный в развитие инфраструктуры, генерирует от 3,5 до 5 руб. частных инвестиций [4]. Крупнейшие инфраструктурные проекты освоения Севера, предложенные к реализации в стратегических документах социально-экономического развития России на период до 2030 г., – это проекты развития нефтепроводной, газопроводной, транспортной, энергетической инфраструктуры, реа-

лизуемые государством совместно с крупнейшими корпорациями. Среди них особое геополитическое значение имеют нефтепровод Восточная Сибирь – Тихий океан (ВСТО) и газопровод «Северный поток», обеспечивающие нефтяным и газовым ресурсам Севера новые выходы на азиатские и европейские рынки. Освоение проектных мощностей этих уникальных трубопроводных транспортных артерий, несомненно, повысит коммерческую привлекательность проектов бизнеса в сырьевом и индустриальном секторах Азиатского Севера и европейского сектора Арктики.

Другой класс мегапроектов, организованных на принципах государственно-частного партнерства, – это комплексные территориальные многоотраслевые индустриальные мегапроекты, такие как «Комплексное развитие Южной Якутии», «Комплексное развитие Нижнего Приангарья», «Комплексное развитие Забайкалья», «Урал промышленный – Урал Полярный». Они имеют своей целью создание нового северосибирского широтного индустриального пояса [5].

Сроки, темпы и масштабы осуществления мегапроектов освоения и развития Севера находятся в непосредственной взаимосвязи с предстоящим освоением природных ресурсов и реализацией геополитических интересов России в Арктическом регионе. В настоящее время под эгидой Министерства регионального развития РФ разработана Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [6], которая также базируется на выполнении крупномасштабных мегапроектов. Важнейший из них – реконструкция Северного морского пути как национальной транспортной магистрали, интегрирующей создание и развитие экономических комплексов на Крайнем Севере с предстоящим освоением нефтегазовых ресурсов российского сектора Арктики. Первоочередные индустриальные мегапроекты включают освоение углеводородных ресурсов полуострова Ямал и прибрежных акваторий, нефтегазовых областей арктических и приарктических районов Ямало-Ненецкого автономного округа и Красноярского края, Тимано-Печорской нефтегазоносной провинции, месторождений углеводородов на шельфе Баренцева и Печорского морей, новой нефтегазоносной провинции Восточной Сибири и Якутии.

В настоящее время в Восточной Сибири и Якутии формируется новая нефтегазовая база страны – Восточно-Сибирский нефтегазовый комплекс (ВСНГК). Это стратегический межрегиональный и многоотраслевой мегапроект, предусматривающий наряду с развитием добывающих отраслей создание в этих регионах нефтегазохимических комплексов, экспорт нефти и газа на рынки стран АТР.

В целом образ будущего российских территорий Севера и Арктики – это индустриальные комплексы нового поколения, металлургический и нефтегазовый с освоением нефтегазовых шельфов российской части Арктики, это сохраненный природно-экономический потенциал традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, модернизированная энергетика и транспортно-коммуникационные системы, адекватные требованиям постиндустриального общества, это развитая транспортная инфраструктура на новом технологическом базисе, арктическая авиация, система поселений с высоким качеством и надежностью систем жизнеобеспечения, сочетающая в себе базовые города и мобильные вахтовые поселки [7].

Мегапроекты освоения и развития Севера направлены на реализацию геополитических, макроэкономических, социально-экономических целей, однако приоритетными являются рыночные цели: они должны иметь высокую экономическую эффективность как для государства, так и для частных компаний. Масштабность и высокая капиталоемкость мегапроектов, а также долгосрочный характер их осуществления обуславливают активное взаимодействие государства и бизнеса в процессе их реализации. В современных рыночных условиях мегапроекты в отличие от федеральных инвестиционных программ представляют собой скорее совокупность долгосрочных инвестиционных намерений компаний по созданию индустриальных комплексов с проработкой организационных схем взаимодействия государства и бизнеса на принципах государственно-частного партнерства. Объединяющей основой являются инфраструктурные проекты. Крупные компании естественных монополий, обладая собственными финансовыми ресурсами и возможностями привлечения внешних инвестиционных ресурсов, определяют контуры мегапроектов, формируя собственные инвестиционные намерения, воплощаемые в совокуп-

ности проектов с прогнозными оценками экономической и коммерческой эффективности. Роль государства состоит в системной организации взаимодействия компаний, обеспечивающей сбалансированность развития, а также в погашении геополитических, инновационных и освоенческих рисков хозяйствования в зоне Севера.

### **ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ РИСКИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СЕВЕРНЫХ МЕГАПРОЕКТАХ**

Государственно-частное партнерство является стратегическим направлением реализации комплексных северных мегапроектов. Коренная проблема выбора формы ГЧП – обеспечение адекватности сложности мегапроекта структуре производственных и финансовых активов участников. Так, в мегапроектах с участием естественных монополий, аккумулирующих в своих финансовых активах природную ренту с добытых северных ресурсов, государство и субъекты Федерации стремятся привлечь инвестиции монополий в инфраструктурные транспортные и энергетические межрегиональные проекты, в развитие инновационной социальной инфраструктуры. В этой же связи значительную часть освоенческих, геологических рисков государство перекладывает на компании естественных монополий. В свою очередь, бизнес вправе ожидать ясных правил распоряжения и владения вновь созданными активами, финансируемыми за его счет.

Государственно-частное партнерство в России – достаточно новый инструмент экономического развития, оно используется преимущественно в проектах с высокими капиталами риска и высокой долей инновационно-освоенческих затрат. Особенно это касается регионов Севера, где экстремальные природно-климатические условия являются объективной причиной удорожания проектов, требуют нетрадиционного решения технических проблем и т.д. В этой связи государство, участвуя в финансировании крупных инфраструктурных проектов, создавая благоприятную среду для деловой активности, снижает риски бизнеса. В свою очередь, бизнес участвует в решении важных за-

дач обустройства территории, в создании материального базиса инновационной социальной инфраструктуры Севера и Арктики.

Для управления мегапроектами на принципах ГЧП в 2006–2010 гг. созданы федеральные институты развития (Инвестиционный фонд РФ, Российская венчурная компания) и корпорации регионального развития. Федеральные институты развития определяют механизмы ГЧП, разрабатывают методики комплексного отбора проектов, формируют планы предоставления государственной поддержки и назначают кураторов проектов со стороны органов государственной власти, а также устанавливают формы ответственности федеральных органов власти. Корпорации регионального развития представляют интересы регионов и крупного бизнеса в федеральных органах власти и выступают единственной стороной в инвестиционных соглашениях с государством.

Эффективность государственно-частного партнерства, по нашему мнению, можно оценивать по степени согласованности долговременных геополитических, экономических и социальных интересов участников стратегических северных проектов: федеральных и региональных исполнительных органов власти, ответственных за решение конкретной межотраслевой, межрегиональной проблемы, и компаний, осуществляющих эти проекты, таких как «Роснефть», «Гранснефть», «Газпром», «Российские железные дороги» и др.

В ходе реализации мегапроектов государство и бизнес столкнулись с проблемой неэффективной координации управленческих решений федеральными исполнительными органами власти, создающей серьезные организационно-правовые и административно-управленческие риски для бизнеса. Если проранжировать эти риски по степени негативного воздействия на мегапроекты, то на первом месте стоят нестабильность нормативно-правовой среды и, как следствие, постоянное изменение «правил игры». Так, например, при анализе причин переноса сроков реализации проекта «Комплексное развитие Южной Якутии» в 2007–2008 гг. выявлено, что в период становления институтов управления мегапроектами неоднократно изменялись нормативно-правовая база Инвестиционного фонда, Закон о концессиях, Закон об особых экономических зонах, функции и полномочия госкомпаний и госкорпораций [4].

На втором месте по значимости риска – многочисленность ответственных исполнителей со стороны федеральных органов власти. Так, в проекте «Комплексное развитие Южной Якутии» со стороны государства действуют четыре отраслевых ответственных исполнителя и еще два важных куратора в лице Министерства регионального развития РФ и Министерства экономического развития РФ, а координатор проекта – субъект Федерации Республика Саха (Якутия). Как следствие, организация взаимодействия корпораций регионального развития с федеральными исполнительными органами власти многоитеративна и, значит, требует больших затрат времени. Более того, затраты времени на различные согласования с каждой из федеральных структур многократно возрастают при периодических реорганизациях структуры госаппарата и передаче инвестиционных полномочий от одного министерства к другому. Все это угрожает сбалансированности сроков реализации взаимосвязанных проектов, опирающихся на государственную поддержку институтов развития.

Еще одна организационная проблема, тесно связанная с освоением рисками, – неэффективная организация процедур конкурсного отбора квалифицированных подрядчиков на рынке инжиниринговых и строительных услуг. Эти процедуры не гарантируют, что победу на конкурсных отборах одержат действительно высококвалифицированные подрядчики. Большое количество посредников между генеральным подрядчиком и строительными компаниями является главным фактором риска удорожания сметной стоимости проектов и срыва сроков. Несмотря на появление на российском рынке ряда крупных инжинирингово-строительных международных компаний, качество инжинирингово-строительных услуг в стране оставляет желать много лучшего. Так, по названным причинам фактическая стоимость строительства нефтепровода ВСТО втрое выше сметной.

В настоящее время слабо проработаны правовые и организационные вопросы участия компаний в формировании современной инновационной системы жизнеобеспечения на принципах государственно-частного партнерства. Прежде всего, нужны прозрачные инструменты привлечения частных инвестиций в создание социальной и жилищно-коммунальной инфраструктуры. По оценкам председателя Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов

Г.Д. Олейника, наиболее актуальной проблемой остается разработка системы обеспечения прав и взаимной ответственности участников ГЧП при реализации совместных проектов социальной инфраструктуры в новых районах формирования промышленных комплексов [8].

В сложившихся институциональных условиях, когда только федеральное правительство имеет прямые и действенные рычаги государственного регулирования и воздействия на принятие корпоративных решений, представляется необходимым федеральный орган управления формированием и реализацией мегапроекта, как минимум правительственная комиссия по координации деятельности компаний, федеральных министерств и руководства регионов с властными полномочиями на уровне премьер-министра Правительства РФ. В этой комиссии необходимо обеспечить прямое участие компаний, субъектов Федерации и федеральных округов в поиске решений по снижению организационно-управленческих рисков мегапроекта. Баланс интересов федерального центра, субъекта Федерации и нефтегазовых компаний является ключевым условием как для эффективного природопользования, так и для снижения организационно-управленческих рисков северных мегапроектов<sup>1</sup>. Для корпораций регионального развития правительственная комиссия будет выполнять функции «одного окна» при взаимодействии с федеральными органами власти и ответственного исполнителя, отвечающего за реализацию государственных обязательств в конкретном мегапроекте.

В настоящее время в Правительстве РФ работают две координационные правительственные комиссии с достаточно близкими задачами и функциями: Правительственная комиссия по вопросам топливно-энергетического комплекса, воспроизводства минерально-сырьевой базы и повышения энергетической эффективности экономики и Правительственная комиссия по инвестиционным проектам, имеющим общегосударственное, региональное и межрегиональное значе-

---

<sup>1</sup> Сегодня региональные органы власти выполняют преимущественно функции посредника между компаниями и Федерацией, состоящие главным образом в постановке проблем согласования интересов Федерации, региона и компании, разработке инициативных решений и рекомендаций, текущих соглашений с компаниями по реализации социальных и природоохранных проектов.



ние, которая определяет приоритетные направления государственной поддержки и формирует перечень инвестиционных проектов для поддержки за счет бюджетных ассигнований из Инвестиционного фонда РФ. Однако объектом деятельности этих комиссий не являются системные межотраслевые и многорегиональные мегапроекты. В этой связи актуально создание специальных правительственных комиссий по реализации крупных мегапроектов, функции которых будут состоять в согласовании стратегических намерений государства и крупных компаний как на стадии обоснования мегапроекта, предпроектной проработки, так и в процессе его реализации.

Представляется необходимым дифференцированный подход к созданию благоприятного климата для реализации каждого северного мегапроекта с учетом специфики природных, экологических условий, а также особенностей активов компаний и их стратегических интересов на мировых рынках. Стратегическая роль мегапроектов освоения и развития Севера обуславливает актуальность разработки технологий формирования благоприятного климата для компаний во взаимосвязи с обоснованием механизмов и условий ГЧП.

Предлагаемая нами схема государственной координации мегапроекта основывается на совокупности задач государственного управления мегапроектом, реализация которых обеспечит

- межотраслевую сбалансированность в осуществлении взаимосвязанных проектов компаний;
- условия для достижения приемлемых показателей экономической эффективности корпоративных проектов;
- благоприятный климат для реализации мультипликативных эффектов в регионах его формирования.

Соответственно, основные функции правительственной комиссии состоят в следующем:

- разработка координационного плана создания мегапроекта и управления им на уровне Правительства РФ с четкой системой мероприятий, разделением функций, полномочий и ответственности участников мегапроекта за его реализацию в прогнозный период;

- определение форматов взаимодействия участников мегапроекта по поводу решения комплексных проблем и выполнения совокупности конкретных инвестиционных проектов, в рамках которых эффективны механизмы государственно-частного партнерства;
- формирование стратегических инициатив для федеральных и региональных органов власти по созданию благоприятной нормативно-правовой среды государственной поддержки бизнеса, снижению его экономических рисков и реализации мультипликативных эффектов;
- согласование управленческих решений министерств и ведомств при разработке государственных обязательств в мегапроекте.

В общем виде схему управления реализацией мегапроекта рационально представить в виде последовательности решения организационно-управленческих задач:

1) определение перечня комплексных проблем осуществления мегапроекта и направлений их решения;

2) формирование круга участников – бизнеса, федеральных и региональных исполнительных органов власти, ответственных за решение конкретной межотраслевой, межрегиональной проблемы;

3) разработка механизмов координации и согласования государственными органами власти управленческих решений участников мегапроекта. Она осуществляется в три этапа. *Первый этап* – поиск решения в современном нормативно-правовом пространстве. Для каждой проблемы необходимо определить: а) управленческий уровень разработки и принятия решений (и оценить затраты времени, требуемые для итеративного согласования управленческих решений различных иерархических уровней власти при современном организационном порядке их взаимодействия); б) сферы взаимодействия участников в решении межотраслевой проблемы, достаточно хорошо регулируемые в существующем нормативно-правовом поле; в) системы необходимых мероприятий и контроля за их выполнением; г) направления изменений нормативно-правового поля в целях создания благоприятного инвестиционного климата для реализации мегапроекта. *Второй этап* – определение области и предметов соглашений между

государственными органами власти и компаниями в решении межотраслевой проблемы на основе вычленения сфер взаимодействия, слабо управляемых посредством нормативно-правового регулирования. **Третий этап** – формирование условий и определение сроков реализации соглашений между государством и компаниями, установление взаимной ответственности в совместной деятельности по реализации технологически взаимосвязанных инвестиционных проектов разных отраслей, а также определение механизмов разделения комплексных инвестиционных и региональных рисков между государством и бизнесом и, соответственно, направлений изменений институциональных условий реализации проектов.

В результате для каждой межотраслевой проблемы определяются круг участников разработки и принятия решений в федеральных, региональных органах власти и компаниях, а также направления и механизмы согласования этих решений правительственной комиссией по управлению мегапроектом.

## **ОСОБЕННОСТИ ИНТЕГРАЦИОННОГО МЕГАПРОЕКТА СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ ВСНГК**

Предложенная схема была использована для определения задач государственного управления реализацией мегапроекта по созданию и развитию Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса (далее – мегапроект ВСНГК). Его особенности состоят в вовлечении в хозяйственный оборот нефтегазовых ресурсов Сибирской платформы, обладающих высокой конкурентоспособностью на российском и мировом рынках в период 2005–2030 гг., при широкой зоне неопределенности и рисков<sup>2</sup>, связанных со сменой парадигмы развития глобального энергетического рынка, усилением роли стран АТР, изменением

---

<sup>2</sup> Неопределенность предполагает наличие факторов неполноты или неточности информации об условиях реализации проекта, а степень возможного влияния этих факторов на результаты неизвестна [9]. Понятием риска характеризуется неопределенность, связанная с возможностью возникновения в ходе реализации проекта неблагоприятных ситуаций и последствий. Риск проекта – это степень опасности для успешного осуществления проекта, численно измеримая возможность потери [10].

региональных и национальных энергетических стратегий государств – партнеров по мегапроекту.

Мегапроект ВСНГК представляет собой сбалансированную по времени и ресурсам совокупность ключевых перспективных проектов нефтяных компаний и ОАО «Газпром» по освоению ресурсов углеводородного сырья, строительству магистральных трубопроводов, созданию нефте- и газохимических производств, обеспечивающих в крупных масштабах выпуск продукции с высокой добавленной стоимостью, а также транспортной, энергетической и социальной инфраструктуры на территории Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) [11]. Эти ключевые проекты включены в важнейшие стратегические программные документы Правительства РФ, ОАО «Газпром», Федеральную целевую программу «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года», стратегию развития Сибирского федерального округа [12].

Участниками мегапроекта являются государственные органы управления федерального и регионального уровней, а также местные органы власти, регионы – субъекты Федерации (Иркутская область, Красноярский край, Республика Саха (Якутия), Амурская область, Хабаровский и Приморский края), крупные нефтяные и газовые компании (ОАО «Сургутнефтегаз», ОАО НК «Роснефть», ОАО «Газпром», ТНК ВР, ОАО «Газпромнефть», ОАО «Транснефть» и др.), строительные, энергетические, транспортные и другие компании.

Сложность мегапроекта ВСНГК как объекта управления – многочисленность ответственных исполнителей со стороны государственных институтов и органов власти. Это шесть ключевых министерств Правительства РФ (Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство промышленности и энергетики, Министерство экономического развития, Министерство регионального развития, Министерство транспорта, Министерство финансов); федеральные агентства и институты развития; администрации и правительства шести субъектов Федерации; аппараты полномочных представителей Президента РФ в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. Кроме того, участниками мегапроекта являются 11 базовых компаний реального сектора нефтегазового комплекса, транспортной и энергетической инфраструктуры.

Правительственная комиссия организует разработку комплексного плана мегапроекта ВСНГК, который должен быть основой согласования стратегических намерений нефтегазовых компаний, субъектов Федерации и стратегических решений федеральных министерств. Достижение межотраслевой сбалансированности обеспечивает координационный план правительственной комиссии, который предусматривает организационно-управленческие решения федеральных и региональных органов власти по следующим межотраслевым и межрегиональным проблемам:

1) повышение эффективности региональных геолого-разведочных работ и лицензирования недр на территории Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия);

2) согласование сроков и объемов освоения нефтегазовых ресурсов Восточной Сибири и Якутии с проектной загрузкой трубопроводной системы Восточная Сибирь – Тихий Океан (ВСТО);

3) согласование сроков реализации проектов создания магистрального трубопроводного транспорта и подводящей нефтегазовой инфраструктуры;

4) согласование стратегических намерений ОАО «Газпром» и ОАО НК «Роснефть» в добывающем секторе с развитием нефтегазохимической и гелиевой промышленности в ВСНГК;

5) согласование сроков ввода мощностей нефтегазового комплекса и транспортной и энергетической инфраструктуры Восточной Сибири и Якутии, сооружаемой в рамках межрегиональных проектов;

6) создание условий для реализации наибольших мультипликативных эффектов мегапроекта ВСНГК в социально-экономическом развитии регионов Восточной Сибири и Якутии.

Анализ компетенций и полномочий задействованных министерств и ведомств различных уровней иерархии выявил, что каждая межотраслевая проблема включает в себя не менее трех комплексных задач, в решении которых участвуют властные структуры, не состоящие в прямом соподчинении (см. таблицу). В этой связи высок удельный вес процедур согласования решений различных властных структур, а процессы принятия комплексного управленческого решения без координации специальным органом многоитеративны.

### Задачи и мероприятия Правительственной комиссии по реализации мегапроекта ВСНГК

Мероприятия	Управленческий уровень разработки и принятия решений	Механизмы согласования управленческих решений
<b>Повышение эффективности региональных геолого-разведочных работ и лицензирования недр на территории Восточной Сибири и Якутии</b>		
Согласование приоритетов федеральной бюджетной политики с приоритетами Программы геологического изучения и предоставления в пользование перспективных участков углеводородного сырья Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия)	Минфин, Минприроды, Минрегионразвития	Межведомственное среднесрочное стратегическое соглашение Минприроды, Минрегионразвития и Минфина о реализации Программы геологического изучения и предоставления в пользование перспективных участков углеводородного сырья Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия)
Научное сопровождение региональных геолого-поисковых и разведочных работ	Минприроды, Минфин, субфедеральные департаменты недропользования и бюджетной политики	Межведомственные среднесрочные соглашения Минфина и региональных правительств о бюджетном финансировании НИОКР
Учет экологических и региональных ограничений природопользования в лицензиях	Минприроды, субфедеральные департаменты недропользования, федеральный экспертный совет по предоставлению недр в пользование	Нормативно-правовые акты Правительства РФ к Закону «О недрах», регламентирующие процедуры прямого участия регионов в разработке условий лицензионных соглашений
<b>Согласование сроков и объемов освоения нефтегазовых ресурсов Восточной Сибири с проектной нагрузкой трубопроводной системы ВСТО</b>		
Разработка комплексного плана реализации мегапроекта ВСНГК с определением ключевых проектов нефтегазовых компаний добывающего и перерабатывающего секторов и трубопроводной системы на востоке страны	Нефтяные, газовые и нефтегазохимические компании, «Транснефть», «Газпром», Минприроды, Минпромэнерго, Минэкономразвития, Минфин, субфедеральные департаменты недропользования	План государственной координации реализации ключевых инвестиционных проектов по срокам ввода мощностей с оценками резервов времени для вероятной корректировки инвестиционных планов компаний и государственных финансовых ресурсов

Мероприятия	Управленческий уровень разработки и принятия решений	Механизмы согласования управленческих решений
Разработка системы стимулирования недорользователей для ускорения ГРР с использованием экологосберегающих и инновационных технологий	Минфин, Минприроды, Минпромэнерго, нефтегазовые компании, субфедеральные департаменты недорользования, институты РАН	Нормативно-правовые акты федерального и регионального значения о налоговых преференциях, инвестиционных налоговых кредитах для инновационных технологий в ГРР
Научное сопровождение подготовки запасов	Институты РАН, нефтегазовые компании	Соглашения о НИОКР институтов РАН с нефтегазовыми компаниями
Стимулирование реализации проектов комплексного освоения нефтегазовых ресурсов	Минромэнерго, нефтегазовые компании, институты РАН, финансовые и инвестиционные институты РФ, субфедеральные департаменты	<p>Разработка Положения Правительства РФ о налоговых и инвестиционных режимах комплексного освоения нефтегазовых ресурсов;</p> <p>предложения законодательных и нормативно-правовых инициатив, направленных на стимулирование производственной деятельности в ВСНГК;</p> <p>соглашения между нефтяными и газовыми компаниями о сроках реализации инвестиционных проектов;</p> <p>государственные контракты на научное сопровождение проектов</p>
Разработка Территориальной схемы размещения объектов ВСНГК	Субфедеральные департаменты, Минэкономразвития, Минрегионразвития, Минприроды, Минпромэнерго	Протокол о согласовании социально-экономических интересов регионов и компаний в территориальной организации ВСНГК

Продолжение табл.

Мероприятия	Управленческий уровень разработки и принятия решений	Механизмы согласования управленческих решений
Научное обоснование регламентов подготовки территорий	Минприроды, Минпромэнерго, Минрегионразвития, Ростехнадзор, субфедеральные департаменты	Подготовка положений Минрегионразвития по учету региональных условий в нормах и правилах проектирования, строительства и эксплуатации объектов нефтегазового комплекса
Организация мониторинга конъюнктуры рынков стран АТР, динамики геополитических интересов потребителей углеводородного сырья ВСНГК	Минэкономразвития, Минпромэнерго, региональные институты рынка в федеральных округах	Положение о полномочиях и функциях Федерального агентства по мониторингу конъюнктуры мировых рынков, геополитических интересов стран АТР
<b>Согласование развития магистрального трубопроводного транспорта и подводящей нефтегазовой инфраструктуры</b>		
Обеспечение условий эффективности проекта «Вторая очередь ВСТО»	Минпромэнерго, «Транснефть», нефтегазовые компании, субфедеральные департаменты	Стратегические соглашения Правительства РФ и нефтегазовых компаний о выполнении международных государственных обязательств, об условиях выхода компаний на мировые рынки нефти
Обеспечение условий эффективности экспортного газопровода ВСТО с подключением к ЕСГ	Минпромэнерго, «Газпром», нефтегазовые компании, субфедеральные департаменты	Межведомственные трехсторонние стратегические соглашения Правительства РФ, регионов и компаний о выходе на мировые рынки газа, сроках ввода основных газовых месторождений ВСНГК и развитии внутреннего рынка газа
Развитие подводящей к магистральным трубопроводам нефтегазовой инфраструктуры	Минпромэнерго, «Газпром», нефтегазовые компании, «Транснефть», субфедеральные департаменты, Росприроднадзор	Инвестиционные соглашения между нефтяными компаниями, «Транснефтью», «Газпромом» о строительстве трубопроводов;

Проблема государственно-частного партнерства в стратегических проектах Севера



Мероприятия	Управленческий уровень разработки и принятия решений	Механизмы согласования управленческих решений
		соглашения между нефтегазовыми и транспортными компаниями о качестве углеводородов и условиях подключения к магистральному трубопроводу; протокол согласования трасс трубопроводов с субфедеральными департаментами природопользования и землепользования
<b>Согласование стратегических намерений ОАО «Газпром» и ОАО НК «Роснефть» в добывающем секторе с развитием нефтегазохимической и гелиевой промышленности</b>		
Стимулирование ВИНК к разработке и реализации проектов модернизации существующих нефте- и газоперерабатывающих, нефте- и газохимических производств	Минпромэнерго, Минфин, «Газпром», «Роснефть», нефтегазовые компании, субфедеральные департаменты	Система федеральных преференций для проектов переработки УВС в восточных регионах страны
Согласование программы развития нефтегазохимии с приоритетами добывающего сектора и потенциальными потребителями	Минпромэнерго, «Газпром», «Роснефть», нефтегазовые компании, субфедеральные департаменты	Межведомственные правительственные соглашения с нефтегазовыми компаниями о размещении и сроках реализации взаимосвязанных проектов добычи, газо- и нефтехимического производства полного цикла
Согласование ключевых проектов программы развития нефтегазохимии с проектами развития транспортной и энергетической инфраструктуры в регионах	Минпромэнерго, «Газпром», «Роснефть», нефтегазовые компании, субфедеральные департаменты, «РЖД», ФЭС РФ	Инвестиционные соглашения с компаниями о сроках и источниках финансирования проектов инфраструктуры
Организация мониторинга емкости региональных рынков нефтехимической и газохимической продукции	Минпромэнерго, Минэкономразвития, региональные институты рынка при федеральных округах	Создание федерального агентства по мониторингу региональных рынков нефте- и газохимической продукции

Продолжение табл.

Мероприятия	Управленческий уровень разработки и принятия решений	Механизмы согласования управленческих решений
Разработка межрегиональной программы стимулирования импортозамещения нефтегазохимической продукции на региональных рынках восточных регионов страны	Правительственная комиссия по управлению мегапроектом ВСНГК, Минпромэнерго, Минрегионразвития, Минэкономразвития, субфедеральные департаменты, аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах	Межрегиональный координационный план федеральных округов по взаимодействию субъектов Федерации по вопросам государственной поддержки развития внутреннего рынка и стимулирования импортозамещения нефте- и газохимической продукции
Подготовка предложений по совершенствованию нормативно-правового регулирования в области экологической безопасности (в соответствии с решениями заседания Совета безопасности РФ от 30 января 2008 г.)	Минприроды, Ростехнадзор, Росприроднадзор, субфедеральные департаменты природопользования, компании	Положения о нормативах и правилах обеспечения экологической безопасности нефтегазохимических комплексов в регионах
<b>Комплексные межрегиональные проекты по развитию транспортной и энергетической инфраструктуры Восточной Сибири и Якутии</b>		
<p><b>Железные дороги</b></p> <p>Согласование по срокам и объемам финансирования инвестиционных программ РАО «РЖД» с формированием ВСНГК по проектам:</p> <p>1) усиления и технического развития действующих магистралей – БАМа и Транссиба;</p> <p>2) строительства новых дорог Усть-Кут – Непа – Витим – Ленск, Томмот – Кердем – Якутск</p>	«РЖД», Минпромэнерго, Минрегионразвития, нефтегазовые компании и «Газпром», субфедеральные инвестиционные департаменты	Межведомственные генеральные соглашения РАО «РЖД», Минпромэнерго с ВИНК и региональными правительствами об источниках и сроках финансирования инфраструктурных проектов

Проблемы государственно-частного партнерства в стратегических проектах Севера

Мероприятия	Управленческий уровень разработки и принятия решений	Механизмы согласования управленческих решений
<p><b><i>Автомобильные дороги</i></b></p> <p>Согласование по срокам и объемам финансирования инвестиционных программ автодорожного строительства с формированием ВСНГК по проектам:</p> <p>1) реконструкции и технического развития действующих автомобильных дорог;</p> <p>2) строительства федеральной автомагистрали «Виллой» (Усть-Кут – Мирный – Вилюйск);</p> <p>3) автодорожного строительства, осуществляемого Красноярской региональной корпорацией в Нижнем Приангарье</p>	<p>Минтрансспорт, Минпромэнерго, Минфин, субфедеральные дорожные департаменты, компании</p>	<p>Межрегиональные соглашения о сроках и объемах бюджетного финансирования инвестиционной программы автодорожного строительства;</p> <p>региональные соглашения с компаниями об участии в финансировании строительства автодорог;</p> <p>инвестиционные государственные контракты с компаниями</p>
<p><b><i>Проекты межрегиональной энергетической инфраструктуры</i></b></p> <p>Согласование сроков и объемов финансирования проектов объединения Иркутской, Амурской и Якутской энергосистем, энергосистем Хабаровского и Приморского краев</p>	<p>Минпромэнерго, ФЭС РФ, «Газпром», «Роснефть», «Транснефть»</p>	<p>Инвестиционные соглашения ФЭС РФ и нефтегазовых компаний о порядке и сроках реализации проектов энергетической инфраструктуры</p>

Окончание табл.

Мероприятия	Управленческий уровень разработки и принятия решений	Механизмы согласования управленческих решений
<b>Создание условий для реализации мультипликативных эффектов мегапроекта ВСНГК в социально-экономическом развитии регионов Восточной Сибири и Якутии</b>		
Развитие межотраслевых региональных кластеров в точках роста нефтегазового сектора	Региональные органы власти, нефтегазовые компании, Российская венчурная компания, Инвестиционный фонд РФ	Соглашения о сотрудничестве Российской венчурной компании с регионами и нефтегазовыми компаниями; региональные инвестиционные контракты с инновационными компаниями малого и среднего бизнеса
Участие бизнеса в создании социальной инфраструктуры, инновационных проектах развития образования и здравоохранения в регионах формирования ВСНГК	Минэкономразвития, Минрегионразвития, Минсоцразвития, субфедеральные департаменты, нефтегазовые компании	Стратегические долгосрочные и тройственные соглашения между Федерацией и субъектами Федерации о предмете, объемах участия компаний в инвестиционных проектах развития социальной сферы
Стимулирование бизнеса к реализации соглашений о социальном партнерстве с регионами и Федерацией	Компании, субфедеральные и муниципальные администрации, Минфин, Минприроды, Минэкономразвития	Специальные режимы льготного налогообложения для компаний – спонсоров социальных проектов
Организация эффективного общественного экологического контроля на региональном уровне	Компании, субфедеральные и муниципальные администрации, Минприроды, Минэкономразвития, аппараты полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах	Соглашение между регионом и компаниями о порядке разрешения экологических споров с участием аппарата Полномочного представителя Президента РФ в федеральном округе

Проблемы государственно-частного партнерства в стратегических проектах Севера

Предложенные нами механизмы согласования управленческих решений Правительственной комиссии по реализации мегапроекта ВСНГК носят предварительный характер, в то же время они дают представление о координационных функциях комиссии, необходимых документах, ответственности участников мегапроекта и управленческих структур. Совокупность комплексных управленческих решений включает четыре качественно различных блока:

- государственные регуляторы современной нормативно-правовой базы;
- стратегические инициативы по изменению нормативно-правовой базы с целью формирования благоприятного климата для реализации инвестиционных проектов;
- соглашения между федеральными, региональными органами власти и бизнесом – межотраслевые многосторонние и двусторонние с определением государственных обязательств по их выполнению;
- систему мониторинга хода реализации мегапроекта и контроля за выполнением управленческих решений.

Центральное место во всей совокупности документов, в которых прописываются механизмы координации деятельности различных участников, принадлежит соглашениям – среднесрочным и долгосрочным договорам о реализации стратегических намерений бизнеса и власти в рамках мегапроекта, в том числе непосредственным соглашениям федеральных органов власти с компаниями.

Принципиально новые, структурообразующие элементы в обеспечении сбалансированности государственных решений по времени и ресурсам – это

- межведомственные соглашения исполнительных органов федеральной власти – Министерства природных ресурсов и экологии, Министерства регионального развития, Министерства финансов, правительств субъектов Федерации о финансировании НИОКР и реализации Программы геологического изучения и предоставления в пользование перспективных участков угле-

водородного сырья Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия);

- трехсторонние стратегические соглашения Правительства РФ, регионов и компаний об условиях и сроках выхода на российские и мировые рынки газа, генеральные соглашения ОАО «РЖД», Министерства промышленности и энергетики с вертикально интегрированными нефтяными компаниями и правительствами регионов об источниках и сроках финансирования инфраструктурных проектов.

В межведомственных соглашениях исполнительных органов федеральной власти о разработке нормативно-правовой базы мегапроектов предлагается закрепить приоритеты, обязательства министерств и ведомств по выполнению решений, а также меры административной ответственности и санкции за пересмотр условий соглашения. Это позволит правительственной комиссии в определенной мере гарантировать относительную стабильность нормативно-правовой среды мегапроекта.

Стратегические инициативы правительственной комиссии сосредоточены в области обоснования преференций для нефтяных и газовых компаний, реализующих проекты модернизации существующих и строительства новых нефте- и газоперерабатывающих, нефте- и газохимических объектов в регионах формирования ВСНГК, а также в создании новых организационных структур – федеральных агентств по мониторингу геополитических интересов, мировых рынков стран АТР и российских региональных рынков углеводородного сырья, нефтехимической и газохимической продукции, региональных организаций по эффективному общественному экологическому контролю, по разрешению экологических споров. Потребуется участие правительственной комиссии и в разработке положения о нормативах и правилах обеспечения экологической безопасности нефтегазохимических комплексов.

Конструктивное взаимодействие правительственной комиссии с нефтегазовыми компаниями и департаментами субъектов Федерации при разработке координационного плана с оценками затрат

времени и экономической эффективности реализации инвестиционных проектов добывающих компаний, несомненно, повысит обоснованность стратегических инициатив комиссии по формированию благоприятных экономических и институциональных условий для применения инновационных технологий недропользования и комплексного освоения нефтегазовых ресурсов. С одной стороны, могут быть выявлены фундаментальные технические и организационно-экономические проблемы, для решения которых целесообразно научное сопровождение, участие институтов РАН и федеральных университетов. С другой стороны, в силу согласованности стратегических инициатив комиссии и компаний будет обеспечиваться более высокая эффективность предложенных нормативно-правовых актов федерального и регионального значения о налоговых преференциях, инвестиционных налоговых кредитах и инвестиционных режимах для комплексного освоения нефтегазовых ресурсов и применения инновационных технологий в геолого-разведочных работах.

Эффективность координационного плана правительственной комиссии как инструмента стратегического государственного управления находится в прямой зависимости от того, насколько корректно учтен фактор времени, необходимого для разработки и оценки эффективности альтернативных вариантов организационно-экономических решений участников мегапроекта. Именно на этой стадии возникает потребность в организации информационно-аналитических подсистем формирования решений и использовании экономико-математических моделей, в частности сетевых моделей, в управлении сложным мегапроектом.

### **Литература**

1. **Агранат Г.А.** Жаркие проблемы Севера // ЭКО. – 2004. – № 1. – С. 21–35.
2. **Север** и Арктика в пространственном развитии России: Научно-аналитический доклад. – Москва; Апатиты; Сыктывкар: Изд-во КНЦ РАН, 2010. – 213 с.

3. **Сибирь** в первые десятилетия XXI века / Отв. ред. В.В. Кулешов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2008. – 788 с.

4. **Штыров В.А.** Российские мегапроекты: Анализ и управление рисками // Время якутское. – 2009. – № 1. – URL: [http://www.sakhaopenworld.org/ilin/time\\_yak/2009-1/04.htm](http://www.sakhaopenworld.org/ilin/time_yak/2009-1/04.htm) (дата обращения 15.08.2011).

5. **Вижина И.А., Есикова Т.Н., Ионова В.Д., Харитонова В.Н.** Северосибирский пояс нового хозяйственного освоения // Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации / Ред. кол. А.Э. Конторович, В.В. Кулешов, В.И. Суслов. – Москва; Новосибирск: Анкил, 2009. – С. 203–223.

6. **Стратегия** развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года (проект). – URL: [http://narfu.ru/development\\_program/Stategy\\_arctic.pdf](http://narfu.ru/development_program/Stategy_arctic.pdf) (дата обращения 15.07.2011).

7. **Есикова Т.Н., Кин А.А., Харитонова В.Н.** Арктика, полярные и приполярные области // Экономика Сибири: стратегия и тактика модернизации / Ред. кол. А.Э. Конторович, В.В. Кулешов, В.И. Суслов. – Москва; Новосибирск: Анкил, 2009. – С. 186–203.

8. **Использование** механизмов государственно-частного партнерства в решении задач комплексной модернизации социальной инфраструктуры в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Сб. материалов парламентских слушаний (29 апреля 2010 г.). – М.: Изд. Совета Федерации, 2010. – 95 с.

9. **Кибалов Е.Б., Кин А.А.** Проблемы учета фактора неопределенности при оценке ожидаемой эффективности крупномасштабных проектов // Регион: экономика и социология. – 2007. – № 3. – С. 67–91.

10. **Волков И.М., Грачева М.В.** Проектный анализ. – М.: Банки и биржи; ЮНИТИ, 1998. – 423 с.

11. **Харитонова В.Н., Вижина И.А.** Эффективность стратегий и региональные риски формирования Восточно-Сибирского нефтегазового комплекса // Проблемы прогнозирования. – 2009. – № 5. – С. 85–98.

12. **Коржубаев А.Г., Филимонова И.В., Эдер Л.В.** Концепция формирования новых центров нефтегазового комплекса на востоке России. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 191 с.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 03.10.2011 г.*

© Вижина И.А., Кин А.А., Харитонова В.Н., 2011