

УДК 330.15+338.27

ББК 65.9 (2Р5)

*Регион: экономика и социология, 2013, № 3 (79), с. 39–58*

## ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ АРКТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ РОССИИ

**В.Н. Харитонова**

*ИЭОПП СО РАН*

*Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского  
гуманитарного научного фонда (проект № 12-32-06001)*

### **Аннотация**

Анализируются организационные риски, связанные с современными механизмами государственного управления реализацией арктической стратегии России, и обсуждаются концептуальные подходы к согласованию государственных и региональных приоритетов в программе развития Арктики. Доказывается необходимость создания на уровне Правительства РФ федерального уполномоченного координатора разработки и реализации подпрограмм освоения природных ресурсов Арктики и региональных стратегий социально-экономического развития Арктической зоны. Предлагается проектный подход к организации управления арктической стратегией.

**Ключевые слова:** российская Арктика, уполномоченный координатор, стратегия, организационные риски, мегапроект, государственно-частная корпорация, проектное управление, инвестиционный проект

## **Abstract**

The paper analyzes management risks Russia can face in implementing its arctic strategy, and the approaches to how coordinate national and regional priorities within this strategy. We prove a necessity to build an authorized body of the RF Government level whose mandate would be to coordinate the development and implementation of the development sub-programs and regional socio-economic strategies for Arctic area. We offer a project approach to administer the Arctic strategy.

**Keywords:** Russian Arctic, authorized coordinator, strategy, management risks, mega-project, public corporation with private participation, project management, investment project

По своему значению развитие экономики Арктики выходит далеко за рамки возможностей стандартных механизмов и режимов государственной экономической политики и государственного управления. Здесь потребуются качественное усиление стратегических и программно-целевых начал, формирование целостной государственной арктической политики. Освоение арктических пространств связано с большими экологическими, социальными, политическими и технологическими рисками.

Президентом РФ утверждена Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года [1]. В этом документе представлены стратегические приоритеты и механизмы реализации государственной политики России в Арктике. Стратегия предусматривает создание инновационного технологического уклада во всех сферах экономики Арктической зоны и жизнедеятельности в этом регионе, повышение качества жизни населения, сохранение культурной идентичности коренных малочисленных народов Севера, формирование системы рационального природопользования, освоения природных ресурсов материковой части Арктики и углеводородов шельфа морей Северного Ледовитого океана, создание эффективной системы национальной безопасности.

Освоение Арктики потребует качественного скачка как в развитии производительных сил, так и в организации системы государственного управления. Рассматривая арктическую стратегию как долговременный национальный суперпроект, сравнимый с атомным проектом СССР, А.Е. Городецкий и В.В. Иванов [2] обосновывают необходимость включения в нее программ создания, по сути, новых поколений техники и технологий, способных в суровых условиях Арктики обеспечивать конкурентные преимущества и эффективность полярной экономики. Это ставит принципиально новые системные задачи перед российским машиностроением. Важно согласовать внешнеэкономическую государственную стратегию по стимулированию высокотехнологичного импорта с инновационно-инвестиционными стратегиями корпораций – участников арктических проектов. Предстоит решить комплекс задач по созданию рациональной институциональной среды, по развитию методологии стратегического проектирования, по формированию эффективной системы налогообложения и недропользования, по организации взаимодействия между государством и частным бизнесом. Государству и бизнесу придется по-новому решать проблемы развития инфраструктуры технического регулирования, его гармонизации с международными стандартами и нормами, целенаправленного, по мере готовности, перехода на международные стандарты.

Существенное значение имеет совершенствование российского законодательства в части синхронизации международных и отечественных стандартов и технологий при освоении континентального шельфа. Конвенция ООН по морскому праву, создавшая юридический фундамент для деятельности по добыче нефти на шельфе Арктики, предоставляет прибрежным государствам исключительные права на их континентальные шельфы в соответствии с принципом суверенитета. Самостоятельно решая вопросы регулирования хозяйственной деятельности, прибрежные государства обязаны охранять и защищать морскую среду с учетом международных стандартов. Своеобразие ситуации заключается в том, что в силу крайне малого опыта освоения арктических шельфов у международного сообщества также нет готовых стандартов в части обеспечения экологичес-

кой безопасности добычи углеводородов. В этой связи Россия инициирует активное международное сотрудничество при разработке новых технических стандартов в рамках арктических международных организаций, прежде всего Арктического совета<sup>1</sup>.

Экологическая безопасность проектов признана критерием для принятия решений об их реализации на государственном уровне. Необходимо разработать систему долгосрочного научного и экологического сопровождения всех программ развития Арктической зоны.

Следует признать, что в 2008–2013 гг. под методическим руководством ФГУБНИУ СОПС шло интенсивное выстраивание системы стратегического и территориального (акваториального) планирования развития Арктической зоны как самостоятельного макрорегиона – объекта государственного управления. Эта система включает в себя прогнозирование, программирование и проектирование на базе программно-целевого метода [4].

В 2013 г. под эгидой Минэкономразвития России разработаны проекты государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны РФ и Федерального закона «Об Арктической зоне» [5]. В проекте закона представлен широкий спектр необходимых правовых норм организации и механизмов реализации государственной программы социально-экономического развития Арктической зоны:

- порядок взаимоотношений федеральных, региональных и муниципальных органов власти;
- приоритетные сферы государственной поддержки развития транспортной, промышленной и энергетической инфраструк-

---

<sup>1</sup> Арктический совет участвовал в подготовке нескольких документов в области экологической экспертизы, в которых был обобщен репрезентативный материал о возможных факторах воздействия на окружающую среду, обусловленных увеличением объемов хозяйственной деятельности в регионе, и о взаимодействии данных факторов с существующими традиционными промыслами и образом жизни коренных народов. Международные межправительственные организации «содействуют мировому управлению и интеграции, повышая внимание к коллективным проблемам политики в экономике, экологии и социальной защите в отличие от традиционного внимания к межгосударственным отношениям» [3].

туры, научной, научно-технической и инновационной деятельности;

- основные направления государственной инвестиционной политики;
- льготные режимы для предпринимательства;
- полномочия органов государственной власти и муниципального управления в организации экологического контроля;
- порядок регулирования трудовых отношений, формирования льгот и компенсаций работникам в Арктической зоне.

В указанных документах постулируется, что государственная политика Российской Федерации в Арктике проводится посредством целенаправленной и скоординированной деятельности заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций в соответствии с их полномочиями и сферами деятельности на принципах государственно-частного партнерства, а также в рамках сотрудничества России с иностранными государствами и международными организациями.

### **ОЦЕНКА СОВРЕМЕННОЙ СИТУАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ АРКТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИЕЙ**

Период 2009–2012 гг. можно назвать начальным этапом реализации стратегии освоения природных ресурсов и модернизации социально-экономического развития Арктической зоны России по всем приоритетным направлениям. Правительством РФ приняты нормативно-правовые решения, обеспечившие снижение тарифов на перевозку грузов по Северному морскому пути, реализуются программы обеспечения безопасности судоходства, информационного обеспечения безопасного плавания в морях Северного Ледовитого океана, переоснащения спасательных центров в Красноярском крае и Ямало-Ненецком АО. В рамках Федеральной целевой программы «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2008 год и на период

до 2015 года» завершается очистка трасс Северного морского пути от радиоактивных загрязнений<sup>2</sup>. В 2011 г. подписан российско-финский меморандум о реализации совместных проектов в Арктике в области судостроения и морской техники, о сотрудничестве между научно-исследовательскими институтами, технологическими центрами и компаниями<sup>3</sup>. Реализованы первые крупномасштабные инфраструктурные проекты для транспорта углеводородов по СМП. В рамках проекта «Варандей» построен нефтяной отгрузочный терминал, который представляет собой стационарный морской ледостойкий отгрузочный причал пропускной способностью до 12 млн т нефти в год. Проект «Ямал СПГ» включает строительство завода по производству сжиженного природного газа и создание морского порта Сабетта. На стадии интенсивной реализации находится мегапроект «Ямал». Приняты стратегические инициативы о создании благоприятного налогового режима для добывающих компаний («НоваТЭК», «Роснефть», «Газпром»), участвующих в осуществлении крупнейших нефтегазовых проектов.

Вместе с тем возросла актуальность программного управления реализацией арктической стратегии. Важными условиями достижения грандиозных экологических, экономических и социальных целей арктической программы являются

- консолидация не только масштабных государственных и корпоративных инвестиционных ресурсов ее участников, но и научных, интеллектуальных ресурсов, производственного потенциала и инжиниринга других регионов страны, международно-го сотрудничества для формирования инновационной экономики Арктической зоны;

---

<sup>2</sup> На Международной конференции по проблемам Арктики в Салехарде (апрель 2013 г.) заместитель главы Минтранса России В. Олерский сообщил, что осталось демонтировать 58 из 396 радиоизотопных термоэлектрических генераторов. Ведутся работы по установке альтернативных, экологически чистых, источников питания: солнечных батарей, ветрогенераторов и аккумуляторных батарей нового поколения, соответствующих жестким экологическим требованиям.

<sup>3</sup> Освоение энергетических ресурсов Арктического региона потребует в ближайшие годы строительства более десятка ледоколов и около 300 грузовых судов.

- создание системы государственного страхования технологических, геологических, экологических и экономических рисков участников реализации крупных проектов.

В настоящее время современные государственные механизмы управления не позволяют эффективно решать задачи целевой консолидации и мобилизации административных и финансовых ресурсов. Многогранные задачи арктической стратегии выстраиваются в подпрограммы действующих федеральных целевых программ на период до 2020 г. по каждому стратегическому направлению и в программные мероприятия стратегий социально-экономического развития арктических регионов. В Правительстве РФ нет координирующего органа, который бы отслеживал сложные организационные и экономические взаимосвязи, возникающие в процессе реализации функциональных подпрограмм и стратегий социально-экономического развития арктических территорий. Имеются два куратора: Министерство экономического развития и Министерство регионального развития. В Министерстве экономического развития существует комплексная подпрограмма «Освоение и использование ресурсов Арктики» на период до 2015 г. в рамках ФЦП «Мировой океан». Государственными заказчиками арктической подпрограммы выступают 10 федеральных министерств и федеральных агентств, а функции ее координатора возложены на Морскую коллегию РФ. Взаимодействие арктических регионов с федеральными исполнительными органами власти по поводу реализации региональных стратегий социально-экономического развития курирует Минрегионразвития России. Периодический контроль за достижением целей арктической стратегии возложен на Президента и Правительство РФ.

Столь сложная структура управления не обеспечивает системного мониторинга достижения целей, ресурсной обеспеченности, синхронности сроков выполнения взаимосвязанных отраслевых программных проектов арктической стратегии. Представляется, что современная система управления реализацией арктической стратегии предполагает как минимум два типа организационных рисков: координационные риски и нестабильность государственных приоритетов финансирования арктических подпрограмм. Их значение и негативное влияние будут про-

грессивно возрастать по мере расширения круга программных задач и увеличения интенсивности реализации стратегических проектов.

Потребность в правительственном координаторе стратегии и программы развития Арктической зоны назрела давно. Например, субфедеральные арктические регионы – Республика Саха (Якутия), Мурманская область, Ямало-Ненецкий АО еще в 2004–2005 гг. ратовали за возрождение Государственного комитета по делам Севера РФ как координатора решений исполнительных органов федеральной власти, куратора их взаимодействия при согласовании региональных и федеральных программ и проектов, при разработке режимов государственной поддержки экономической и социальной деятельности на Севере. В 2011 г. Морская коллегия РФ на совместном заседании с Министерством регионального развития РФ указывала на необходимость создания координатора программы развития Арктической зоны в рамках Минрегионразвития России в ближайшее время.

Современная организация государственного управления решением комплексных проблем Арктики чревата высокими рисками рассогласованности по времени реализации взаимосвязанных проектов разных отраслевых подпрограмм. По мере роста масштабов и интенсивности экономической деятельности в Арктической зоне без единого координационного центра в структурах федеральной власти будет трудно контролировать и обеспечивать развитие эффективных межотраслевых взаимосвязей при выполнении мероприятий различных ведомственных подпрограмм. Как показал опыт формирования Западно-Сибирского нефтегазового комплекса, негативные последствия рассогласованности оказываются весьма долговременными, ведут к потере эффективности программы в целом [6].

Другой значимый риск – нестабильность государственных приоритетов в финансировании федеральных целевых программ объективно порождается существующей системой организации их бюджетного финансирования. При прогнозируемом снижении доходов федерального бюджета, как правило, объектами секвестирования становятся федеральные целевые программы. В результате планы арктических проектов ежегодно корректируются в части государственного финансирования в целях достижения баланса доходов и расходов те-



кущего федерального бюджета. Яркой иллюстрацией результативности такого подхода является выполнение подпрограммы «Освоение и использование Арктики». Будучи частью ФЦП «Мировой океан», в 2009–2012 гг. она имела весьма скромные объемы затрат в размере 1,4 млрд руб. Тем не менее она была профинансирована на 70% от планируемых объемов. При этом программа капитального строительства сократилась почти на 40%. Примечательно, что в наибольшей степени пострадали научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, финансирование которых было урезано вдвое.

Очевидно, что данные правительственные финансовые решения вошли в глубокое противоречие с правительственными декларациями о преодолении отставания научного обеспечения освоения Арктики, о создании конкурентоспособной национальной исследовательской инфраструктуры и научных станций. Так, по мнению академика Н.Л. Добрецова, члена Научно-координационного совета Роснедра – РАН по уточнению внешней границы континентального шельфа в Арктике, «главные препятствия в исследованиях Арктики – это деньги и инфраструктура, которая в значительной мере потеряна. Четверть века назад в восточной части Арктики у нас были действующие порты – Тикси, Певек, Игарка и другие, сегодня они функционируют на 10%. Деньги из бюджета на научные исследования выделяются, но мало. Чтобы реально исследовать Арктику, требуется в десятки раз больше. ...Налетом в Арктике много не сделаешь, нужна развитая сеть научно-исследовательских станций, на которых люди могут жить и работать длительное время, проводя мониторинги климата, криолитозоны, льдов» [7].

Представляется, что на прединвестиционной стадии в связи с высокими рисками для частного капитала научные исследования должны финансироваться главным образом государством. Масштаб государственных инвестиций в научно-поисковые работы служит своеобразной гарантией для привлеченных внебюджетных источников. В подпрограмме «Освоение и использование Арктики» каждый рубль государственных инвестиций привлекает лишь 0,5 руб. внебюджетных средств.

В условиях сильных бюджетных ограничений многократно возрастает вероятность воспроизводства старого технологического базиса экономики Арктики, «латания старых дыр», прежде всего в изно-

шенной инфраструктуре и в социальном секторе арктических регионов. Как следствие, возрастают риски сохранения в длительной перспективе высоких издержек жизнеобеспечения, высокой энергоемкости арктической экономики.

Таким образом, современная система реализации государственных федеральных целевых программ продуцирует существенные отклонения от заявленных программных задач развития инновационных направлений в формировании арктической экономики.

Главная угроза управлению освоением Арктического региона, состоящая в реализации ведомственного подхода, связана с низкой эффективностью организационных и управленческих государственных решений вследствие

- их направленности на решение тактических задач текущего государственного регулирования;
- отсутствия в системе контроля индикаторов обратной связи – отклика программы на финансовые управленческие решения, стоимостных оценок ожидаемых негативных последствий для программы в целом и ее участников при сокращении объемов финансирования отдельных программных проектов;
- излишней детальности и многоступенчатости документооборота с итеративным согласованием в многочисленных департаментах, агентствах и ведомствах при подготовке стратегических решений;
- неразвитости бюджетных механизмов консолидации и мобилизации финансовых ресурсов для выполнения программных задач.

Многолетний опыт участия ИЭОПП СО РАН в разработке стратегических документов позволяет утверждать, что именно рутинные организационные факторы и менеджмент формируют высокие инновационные и социальные, экологические и технологические освоенческие риски крупных программ и комплексных проектов.

Эти угрозы осознают СОПС, Морская коллегия РФ, Министерство регионального развития РФ – разработчики основополагающих документов арктической стратегии. На повестку дня встает вопрос о создании специального органа, который должен координировать го-

сударственную политику в Арктической зоне – уникальном макрорегионе, где одновременно должны быть решены масштабные инновационные социально-экономические задачи и задачи военно-стратегического характера в сочетании с открытым международным сотрудничеством. В проекте закона об Арктической зоне предлагается создать такой координирующий орган на уровне федеральной исполнительной власти и назначить Минрегионразвития России уполномоченным координатором программы экономического и социального развития Арктической зоны на федеральном уровне.

Представляется, что «упорное нежелание» Правительства РФ создать такой координирующий орган на уровне Правительства РФ имеет свои объективные причины. По-видимому, есть опасения, что многообразие арктических задач сделает координатора программы (Госкомсевер) органом распределения ресурсов, льгот и государственных преференций отдельным компаниям и арктическим регионам. Ресурсно-распределительный подход превалирует в самой организации управления. Если в распоряжении управленческого органа нет финансовых и материальных ресурсов и рычагов, то отсутствует и потребность что-либо с ним согласовывать. Низка культура разработки и реализации совместного компромиссного решения. Принятые согласованные решения воспринимаются участниками скорее как рекомендации, не требующие обязательного выполнения.

В этой связи возникает задача четкого определения предмета координации, обоснования полномочий и функций координационного органа, а также механизмов координации подпрограмм освоения Арктики и арктических регионов – субъектов РФ. Особое значение имеет координация научных разработок и запуска инновационных проектов обновления инфраструктуры и систем жизнеобеспечения в арктических регионах.

## **АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ВАРИАНТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Участники разработки основ государственной арктической политики, Стратегии развития Арктической зоны до 2030 г. и государственной программы развития Арктической зоны имеют общую точ-

ку зрения, состоящую в том, что необходим самостоятельный центр, стратегический комитет по управлению Арктикой. Однако их позиции концептуально различаются в части полномочий и функций органа государственного управления. Рассмотрим три альтернативных концептуальных подхода к управлению с точки зрения снижения координационных рисков и обеспечения возможностей консолидации ресурсов для достижения стратегических целей.

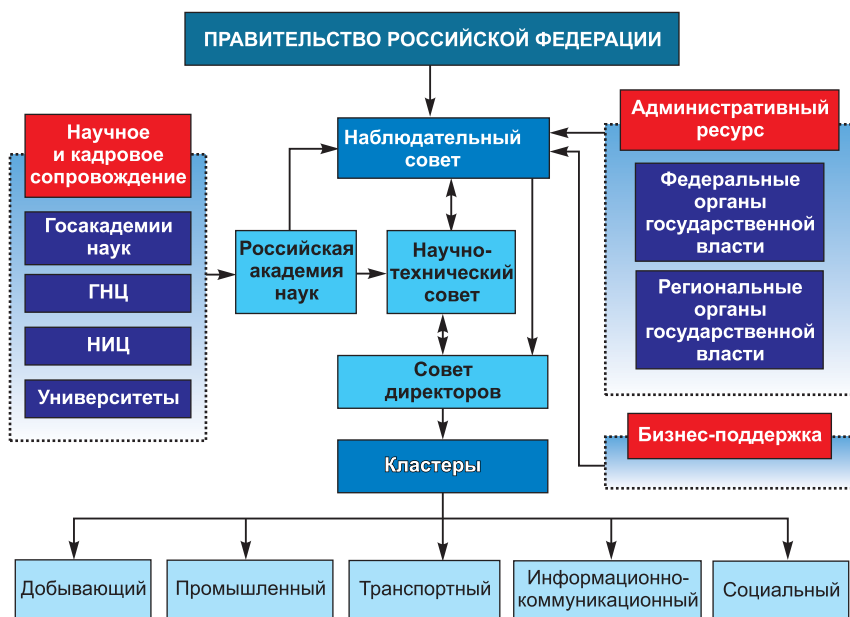
Первый подход отражает позицию СОПСа и разработчиков Федерального закона «Об Арктической зоне». Он предусматривает встраивание арктической программы в современную структуру государственного управления, при этом вся территория Арктической зоны объявляется макрорегионом формирования благоприятного делового климата. Координирующий орган создается в Минрегионразвития России. Функции координатора состоят в согласовании механизмов государственной поддержки функциональных отраслевых и региональных подпрограмм и разработке стратегических инициатив по созданию нормативно-правовой базы формирования инновационно-внедренческих зон, государственных институтов развития инновационной инфраструктуры в арктических регионах – субъектах Федерации, а также нормативно-правовой базы развития государственно-частного партнерства как для создания инновационной инфраструктуры Арктики, так и для реализации инфраструктурных проектов обновления транспорта и энергетики, социальной сферы.

Сильные стороны этого подхода состоят

- в повышении скорости взаимодействия федеральных органов исполнительной власти при реализации программных мероприятий;
- в возможности организации мониторинга межотраслевых связей, состояния финансирования сопряженных функциональных подпрограмм и их осуществления в арктических регионах;
- в консолидации административных ресурсов региональных органов власти для участия в разработке стратегических инициатив по созданию нормативно-правовой базы благоприятного делового климата в Арктической зоне.

Однако остаются в прежней силе финансовые риски реализации программы социально-экономического развития Арктической зоны вследствие сохранения режима годового бюджетного финансирования.

Второй подход предложен Институтом экономики РАН. Он предусматривает создание государственно-частной корпорации «Арктика» для разработки программы инновационного развития Арктики и управления ее осуществлением (см. рисунок). В наблюдательный совет корпорации целесообразно включить представителей федеральных и региональных органов государственной власти, заинтересованных министерств, Российской академии наук, госкорпораций, выпускающих наукоемкую продукцию в интересах развития Арктического региона, представителей крупного бизнеса. Структурно корпорация «Арктика» представляет собой совокупность кластеров по различным направлениям деятельности – добыче полезных ископаемых, произ-



Структурная схема государственно-частной корпорации «Арктика» (проект)

Источник: [2]

водству, транспорту, социальному развитию, телекоммуникациям и т.д., причем с учетом масштабов деятельности и размера территории по каждому направлению деятельности может быть создано несколько кластеров, размещенных в различных регионах Арктики. Научное сопровождение деятельности корпорации «Арктика» может быть поручено научно-техническому совету, формируемому под эгидой РАН из числа ведущих ученых и специалистов. По организационно-правовой форме «Арктика» представляет собой открытое акционерное общество, контрольный пакет акций которого на начальном этапе находится в руках государства.

Основная позиция разработчиков состоит в том, что задачи арктической стратегии выходят далеко за рамки возможностей стандартных механизмов и режимов государственного регулирования экономической политики. Государственная программа инновационного развития Арктики должна быть полностью обеспечена необходимыми институтами и механизмами реализации, включая адресную ответственность за ее исполнение, должна иметь приоритетное и безусловное ресурсное обеспечение. Возрождение и развитие Арктического региона требуют координации деятельности многих государственных структур и бизнес-структур. Авторы рассматриваемого подхода утверждают, что, как показывает практика последних 20 лет, многие хорошие начинания в России не нашли своего развития из-за отсутствия взаимодействия даже среди различных государственных структур, не говоря уже о государственно-частном партнерстве, что указывает на системный кризис управленческой и корпоративной культуры.

В основу предложенной схемы создания государственно-частной корпорации «Арктика» положен принцип согласования деятельности государственных структур и бизнес-структур. Вторым принципом является опора на отечественный научный потенциал. При этом предполагается вспомнить опыт мобилизации административных, материальных и финансовых ресурсов государства для реализации инновационных проектов прошлого века: атомного и космического. Следует также отметить, что имеющиеся традиции в управлении реализацией крупных инновационных проектов и их научном сопровождении сохранились до настоящего времени. Российская академия наук обеспе-

чивает координацию работ, выполняемых в рамках программ фундаментальных научных исследований.

Сильные стороны второго подхода состоят в следующем:

- привлечение научного потенциала РАН к разработке и реализации государственной программы инновационного развития Арктики, что является хорошей предпосылкой для преодоления организационного разрыва при переходе от научных знаний к коммерциализации разработок;
- мобилизация инвестиционных и интеллектуальных ресурсов крупных компаний с целью вложения в арктические проекты на принципах эффективности;
- возможность государственного и общественного контроля за стратегическими решениями государственно-частной корпорации.

Однако правовой статус корпорации «Арктика» позволяет приватизировать государственные активы через механизмы фондового рынка, что создаст угрозу потери государственного контроля за мобилизацией финансовых ресурсов государства для решения задач государственной стратегии развития Арктической зоны.

Третий проектный подход к управлению программой развития Арктики предложен ИЭОПП СО РАН. Он основывается на адаптации организационно-технологической схемы стратегического управления ресурсными мегапроектами [8]. Государственную программу социально-экономического развития Арктической зоны предлагается структурировать в виде системы взаимосвязанных, эшелонированных во времени стратегически важных для всей Арктической зоны проектов создания и развития межрегиональных инфраструктурных, акваториальных комплексов и территориальных мегапроектов. Координация деятельности федеральных и региональных органов власти будет состоять в согласовании сроков реализации и финансового обеспечения взаимосвязанных стратегических проектов отраслевых подпрограмм и проектов ресурсных компаний на территории субъекта Федерации. Предусматривается создать Государственный комитет по управлению арктической стратегией России на уровне премьер-министра Правительства РФ и резервный фонд программы, утверж-

даемый правительством на срок ее реализации. Госкомитет должен, с одной стороны, иметь компетентное представление о ходе реализации региональных подпрограмм арктических и приарктических регионов, а с другой стороны, обладать информацией о состоянии решения проблем, о научных разработках и инновационных программах в функциональных подпрограммах, т.е. иметь системное представление обо всех программах реализации арктической стратегии, включая мониторинг финансовых потоков подпрограмм и взаимодействие с Министерством финансов РФ.

Представляется целесообразной проектная организационная структура госкомитета. Каждый территориальный мегапроект Арктической зоны имеет своего управляющего (координатора) – представителя региона. Это позволяет получить информацию о наиболее значимых межотраслевых и межведомственных связях каждого мегапроекта с мегапроектами функциональных подпрограмм. Каждый мегапроект имеет прогнозные характеристики потребностей в федеральных и внебюджетных инвестиционных ресурсах. Межотраслевые и межведомственные взаимосвязи мегапроектов представлены в явном виде и имеют оценки затрат управленческих ресурсов времени, необходимых для согласования с федеральными и региональными органами власти. Тем самым создаются предпосылки для определения объемов финансовых, инвестиционных ресурсов участников программы в соответствии с возможностями федеральных инвестиций в общесистемные проекты.

Данный проектный подход позволяет структурировать стратегические задачи государственной программы развития Арктики по степени готовности их выполнения, оценивать ресурсные взаимосвязи этапов реализации крупных межрегиональных проектов функциональных подпрограмм, проектов развития акваторриальных комплексов и территориальных мегапроектов инфраструктурного обновления в арктических регионах.

Перспективное освоение морских ресурсов и углеводородных запасов Арктики в значительной мере будет опираться на береговую инфраструктуру и полярные порты Северного морского пути. Важнейшими межрегиональными инфраструктурными мегапроектами являются



- обустройство береговой инфраструктуры Севморпути с системой баз МЧС, экологических и гидрологических станций;
- создание транспортно-логистических центров и форпостов на СМП, обустройство авиакоридоров кроссполярной авиации;
- развитие систем связи, навигации и гидрографии в Арктике с использованием российской системы глобального позиционирования (ГЛОНАСС);
- создание многоцелевой космической системы «Арктика» с наземной инфраструктурой для гидрометеорологического и климатического мониторинга в Арктическом регионе, стационарной и мобильной связи, телерадиовещания;
- ликвидация экологического загрязнения и проблемных зон в Арктике;
- изучение и освоение арктического континентального шельфа и прибрежной зоны и др.

В пределах арктического транспортного коридора в западном секторе уже началось формирование Кольского, Архангельского, Ненецкого и Ямальского акваториальных производственных комплексов (АТПК). Перспективы развития производственных комплексов в период до 2030 г. в восточном секторе Арктики связываются в первую очередь с освоением в материковой части минеральных ресурсов твердых полезных ископаемых. В Стратегии развития Арктической зоны предусмотрено до 2020 г. сформировать Норильско-Туруханский, Таймырский, Североякутский, Чукотский комплексы. Все АТПК будут предъявлять масштабный спрос на услуги инфраструктуры СМП как в части перевозки грузов, так и в части услуг связи и коммуникаций, гидрологических и метеорологических, информационных услуг.

Территориальные мегапроекты представляют собой взаимосвязанную совокупность ресурсных и инфраструктурных проектов арктической зоны региона – субъекта Федерации. В условиях разрушенной инфраструктуры в первую очередь необходимо запустить проекты инновационного обновления социальной и транспортно-энергетической инфраструктуры, устранения экологического ущерба и тем самым создать резерв времени для проектирования и экономического обоснования ресурсных проектов. Как показали наши исследования

по арктической зоне Якутии, 80% затрат в комплексном мегапроекте придется на инфраструктурные отрасли.

АТПК – это инновационные проекты формирования новой пространственной структуры экономики региона. Вся остальная экономика объективно будет настраиваться на обслуживание новой структуры, поэтому сроки реализации территориальных инфраструктурных проектов сопряжены с проектируемыми сроками реализации проектов акватерриториальных комплексов.

### **СХЕМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ КООРДИНАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ УЧАСТНИКОВ ПРОГРАММЫ**

Проектная структура управления существенно сокращает объем межведомственных согласований, так как объектами координации становятся межотраслевые связи территориальных мегапроектов с межрегиональными проектами и функциональными научными подпрограммами. Госкомитет – координатор программы оценивает масштабы требуемых инвестиций, надежность ожидаемых источников, рациональность распределения прямых федеральных инвестиций между различными подпрограммами с учетом сроков достижения заявленных целей.

Выявляя резервы времени и оценивая освоенческие риски, координатор арктической программы определяет необходимые направления консолидации ресурсов ее участников на отдельных этапах. Здесь же определяются и конкретные объекты взаимодействия региональных и федеральных органов исполнительной власти в части разработки механизмов государственной поддержки инфраструктурных и социальных проектов, участия в совместном финансировании инфраструктуры, консолидации федеральных и региональных бюджетных ресурсов в программных объектах, стимулирования участия предпринимательских структур в инновационных проектах [9].

Госкомитет при Правительстве РФ будет выполнять функции «одного окна» – организатора разработки комплексного плана согласования намерений участников ключевых проектов освоения природных ресурсов и инновационного развития региональной и межрегиональной инфраструктуры в мегапроектах, касающихся Арктической зоны.

Согласование представляет собой диалог предпринимательских структур и компаний об условиях реализации их инвестиционных проектов, о критериях приемлемости показателей экономической эффективности как корпоративных, так и инфраструктурных проектов при соблюдении экологических стандартов.

Основные полномочия и обязательства госкомитета:

- разработка координационного плана управления реализацией территориальных мегапроектов развития Арктики по этапам прогнозного периода с четкой системой мероприятий и четким обозначением ответственности федеральных и региональных органов власти;
- определение форматов взаимодействия государственных органов исполнительной власти в реализации инфраструктурных и социальных проектов;
- формирование для федеральных органов власти стратегических инициатив по созданию благоприятной нормативно-правовой среды государственной поддержки бизнеса, по снижению его экономических рисков;
- работа в качестве ответственного исполнителя по государственным обязательствам в каждом региональном мегапроекте.

Преимущество мегапроектного подхода – формирование прозрачных маршрутов продвижения решения комплексной проблемы освоения арктических шельфов и инновационного развития арктических регионов по цепочке: научное обеспечение – инновационные проекты – экологические режимы – коммерциализация проектов – механизмы государственной поддержки и предоставления льготных режимов участникам мегапроектов. Важно, что каждая «остановка» на этом маршруте имеет свой временной горизонт и, следовательно, уже на прединвестиционной стадии выявятся проблемные зоны в реализации территориальных мегапроектов, их зависимость от мегапроектов межрегиональной инфраструктуры и от программы в целом.

Проектная структура организации управления с помощью координационного органа на правительственном уровне, как уже говорилось, будет способствовать многократному снижению затрат времени на согласование управленческих решений, позволяя заблаговременно

выявлять проблемные зоны и определять направления коррекции форм государственного участия и государственной поддержки в мегапроектах по развитию Арктики. Проектный подход позволяет перейти от стратегических направлений развития Арктической зоны к стратегическому ресурсно-календарному планированию сложных мегапроектов.

### Литература

1. **Стратегия** развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года. – URL: [http://www.sustainabledevelopment.ru/upload/File/2013/Arctic\\_2020.pdf](http://www.sustainabledevelopment.ru/upload/File/2013/Arctic_2020.pdf) (дата обращения 07.04.2013).
2. **Городецкий А.Е., Иванов В.В.** Научное обеспечение развития арктических регионов России. Российский Север: модернизация и развитие. – URL: <http://www.rosnord.ru/strategy/standpoint/66-gosudarstvennoe-strategicheskoe-planirovanie-i-upravlenie-razvitiem-arkticheskoy-zony-rf> (дата обращения 06.04.2013).
3. **Разработка** ресурсов в Арктике: риски и ответственное управление. – URL: <http://www.pro-arctic.ru/24/09/2012/resources/316> (дата обращения 05.10.2012).
4. **Коновалов А.М.** Государственное стратегическое планирование и управление развитием Арктической зоны РФ. – URL: <http://www.rosnord.ru/strategy/standpoint/66-gosudarstvennoe-strategicheskoe-planirovanie-i-upravlenie-razvitiem-arkticheskoy-zony-rf> (дата обращения 06.04.2013).
5. **Проект** Федерального закона «Об Арктической зоне Российской Федерации». – URL: [http://www.minregion.ru/documents/draft\\_documents/2714.html](http://www.minregion.ru/documents/draft_documents/2714.html) (дата обращения 15.02.2013).
6. **Орлов Б.П., Харитонова В.Н.** Западно-Сибирский нефтегазовый комплекс: основные закономерности формирования и функционирования // Известия СО РАН. Сер.: Регион: экономика и социология. – 1992. – Вып. 1. – С. 18–29.
7. **Михайлова В.** Сказочно богатая Арктика // Наука в Сибири. – 2012. – 29 марта.
8. **Пляскина Н.И., Харитонова В.Н.** Организационно-технологические аспекты стратегического планирования межотраслевых ресурсных мегапроектов // Регион: экономика и социология. – 2012. – № 3 (75). – С. 167–189.
9. **Вижина И.А., Кин А.А., Харитонова В.Н.** Проблемы государственно-частного партнерства в стратегических проектах Севера // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 152–176.

*Рукопись статьи поступила в редколлегию 20.05.2013 г.*

© Харитонова В.Н., 2013