

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ НЕФТЕГАЗОВЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ РЕГИОНА

А.Е. Севастьянова

ИЭОПП СО РАН

Аннотация

Исследуется «нефтегазовая» специфика формирования систем управления регионом. В качестве методов использованы современные подходы и алгоритмы анализа и принятия стратегических решений, в частности имитационные модели и ситуационный анализ ключевых проблем развития региона. На примере восточных районов России показано, что для решения задач управления нефтегазовым потенциалом территории в качестве объекта моделирования и ситуационного анализа необходимо рассматривать несколько регионов – субъектов Федерации. Предложены подходы к поиску и достижению консенсуса между основными участниками освоения месторождений углеводородов на территории.

Ключевые слова: регион, углеводородные ресурсы, управляющие воздействия, согласование интересов, обоснование стратегических решений, ситуационный анализ, имитационное моделирование

Abstract

The paper shows the special features which regional governing systems have due to an «oil-and-gas» orientation of their economies. We applied the modern approaches and algorithms of analysis and strategic decision-making, such as the simulation models and situation analysis, to study the key problems of regional development. As our analysis of the situation in the eastern region of Russia shows, to solve management tasks of the oil-and-gas potential of any territory, a modeling object should include several regions (or RF units). We offered some approaches to reaching a consensus between major operators.

Keywords: region, hydrocarbon resources, administrative action, coordination of interests, strategy feasibility study, situation analysis, simulation modeling

Обоснование принимаемых решений, анализ различных вариантов управляющих политик и оценка последствий их использования имеют огромное значение в управлении такими сложными системами, как регион. Для того чтобы эффективно воздействовать на элементы и подсистемы социально-экономической системы региона, важно знать ее характерные черты и особенности, закономерности развития.

Существенную специфику имеют регионы, располагающие значительным нефтегазовым потенциалом. В таких регионах, как правило, развиваются отрасли нефтегазового сектора, которые оказывают огромное влияние на экономику, финансы и социальную сферу. Это объясняется тем, что нефтегазовый бизнес является одним из наиболее прибыльных видов предпринимательства. Опыт развития основных нефтегазовых регионов России свидетельствует, что присутствие нефтегазового бизнеса на территории обеспечивает приток инвестиций, положительно влияет на формирование доходной базы, создает хорошие возможности для развития. Поэтому имеющийся на территории нефтегазовый потенциал не остается без внимания при выборе целей долгосрочного социально-экономического развития региона. С другой стороны, освоение ресурсов углеводородного сырья (УВС) на территории региона сопряжено с рядом специфических социально-экономических и экологических проблем, предъявляет особые требования к системе управления регионом.

Представляется интересным анализ стратегических документов долгосрочного социально-экономического развития восточных регионов страны, на территории которых значительный нефтегазовый потенциал имеется, но пока слабо вовлечен в хозяйственный оборот. Исходя из того, что система стратегического планирования в регионах предназначена для построения механизма реализации конкурентных преимуществ территории и сценариев долгосрочного развития, рассмотрим, какое место среди рассматриваемых преимуществ отводится углеводородным ресурсам, как оцениваются перспективы и проблемы их освоения.

Анализ основных стратегических документов и материалов, подготовленных и разрабатываемых для Иркутской области, Красноярского края и Республики Саха (Якутия), показал, что одним из значимых конкурентных преимуществ территории этих регионов признается наличие запасов и ресурсов УВС. Задачи и перспективы социально-экономического развития тесно увязываются с их освоением, в списке сформулированных стратегических задач уже длительное время значительное место занимают вопросы освоения недр территории, в том числе вопросы реализации проектов по освоению углеводородных ресурсов [1–6 и др.].

Все имеющиеся на сегодня стратегии, несмотря на их различия, опираются на положение, что освоение богатого природно-ресурсного потенциала остается необходимым условием успешного развития на долгосрочную перспективу. Решение поставленной задачи видится в реализации (в больших или меньших масштабах) следующих направлений развития: формирование инфраструктуры, модернизация традиционных для региона отраслей промышленности и создание новых производств (включая газодобычу, газохимию и переработку углеводородов), причем на современной технологической основе. В том или ином виде ставится задача увеличить для проживающих на территории региона людей реальную отдачу от освоения имеющихся углеводородных ресурсов, максимизировать его вклад в решение социально-экономических проблем и задач развития территории.

Так, в Стратегии создания нефтегазового комплекса для ускорения социально-экономического развития Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов [3] указывается, что создание нефтегазового комплекса будет стимулировать экономический рост в сопряженных отраслях, таких как строительство, транспорт и связь, услуги. Мультипликативный эффект экономического роста территорий, рассматриваемых в Стратегии развития нефтегазового комплекса, по различным оценкам, может составлять от 30 до 70% доходов основных статей бюджета. Развитие нефтегазового комплекса позволит

- расширить доходную базу бюджета;

- существенно повысить инвестиционную привлекательность и увеличить приток инвестиций;
- создать новые рабочие места;
- активизировать рост производства в машиностроении и металлургии, изготовлении строительных материалов;
- осуществить ряд действенных социальных программ для коренных и малочисленных народов, малообеспеченных слоев населения автономных округов.

В то же время большое внимание в этом документе уделено проблемам реализации самой стратегии, в частности экологическим рискам создания нефтегазового комплекса на территории региона и необходимым шагам и мерам, которые призваны эти риски снизить. Признается, что нефтегазовый комплекс неизбежно увеличивает техногенную нагрузку на природную экосистему. Причем учитываются не только прямые воздействия на экосистемы со стороны строительства и функционирования предприятий нефтегазового комплекса, но и такие, как

- несанкционированное изъятие ресурсов (древесного сырья, недревесных лесных ресурсов, животных, птиц и рыб) населением и обслуживающим персоналом вследствие увеличения транспортной доступности территории, уменьшение биоразнообразия и плотности популяции животных на территории;
- проявление фактора тревоги у животных и птиц в связи с увеличением антропогенной нагрузки и хозяйственной деятельностью, перемещение популяций животных в другие районы, уменьшение емкости охотничьих угодий на территории;
- увеличение рисков пожаров в связи с ростом числа лиц, посещающих данную территорию.

Поэтому подчеркивается, что при создании и развитии нефтегазового комплекса важное внимание должно быть уделено экологической составляющей: экологизации технологических процессов, минимизации выбросов и загрязнения природной среды и даже полному их запрету [3].

Суть основных стратегических документов и аналитических материалов, подготовленных с участием региональных властей Иркутской

области, также состоит в том, что формирование нефтегазового комплекса должно способствовать повышению уровня и улучшению качества жизни населения области, изменению демографической обстановки при реализации любого из рассмотренных сценариев социально-экономического развития территории [2, 4, 5]. Но при этом среди угроз и рисков особо отмечается опасность закрепления сырьевой специализации и разрушения природной среды.

Основными задачами социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) на долгосрочную перспективу Схемой комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики до 2020 года [6] определены осуществление масштабной диверсификации экономики с опорой на топливно-энергетический блок, развитие существующих и создание новых направлений в минерально-сырьевом комплексе.

В качестве ключевых направлений обозначены развитие нефти и газодобычи, электроэнергетики (в части развития генерирующих мощностей и интегрирующих сетей электропередач), угольной промышленности, перерабатывающих нефтегазохимических и углехимических производств, развитие транспортного комплекса. Структурная перестройка экономики Якутии предполагается в первую очередь за счет ускоренного роста отраслей топливно-энергетического комплекса, ориентированных на мировые рынки нефти и газа (в том числе за счет освоения и выхода на проектную мощность Талаканского нефтегазоконденсатного и Чайнинского газоконденсатного месторождений).

В Схеме комплексного развития также указывается на необходимость развития и совершенствования системы охраны окружающей среды с целью рационального использования природных ресурсов и сохранения уникальной природы региона.

В стратегических документах, разработанных на федеральном уровне, отмечается исключительная важность восточных регионов страны. Ускоренное развитие экономики Сибири и Дальнего Востока названо одним из основных приоритетов государственной политики в предстоящей перспективе [7–9 и др.]. В частности, государство сделало ставку на освоение новых нефтегазоносных провинций Восточной Сибири, Якутии, Дальнего Востока, шельфа северных и дальне-

восточных морей. Заявленные приоритеты подкреплены в виде поддержки развития Дальнего Востока, Забайкалья и некоторых районов Восточной Сибири: приняты программные документы долгосрочного развития, в соответствии с которыми выделяются инвестиционные ресурсы; приняты поправки к налоговому законодательству, предоставляющие недропользователям льготы при освоении месторождений в границах этих провинций.

Федеральный центр исходит из того, что Россия располагает минерально-сырьевым потенциалом, по своему размеру значительно превосходящим ее собственные потребности. Этот потенциал может быть использован для развития международных экономических связей и укрепления позиций страны на мировой арене. Тем более, что для России важным представляется расширение географии экспорта, и прежде всего за счет динамично развивающихся стран Азиатско-Тихоокеанского региона.

Кроме того, освоение недр рассматривается как необходимое условие для реализации целей и задач регионального и федерального уровней, связанных с социально-экономическим развитием территории. Освоение недр территории, с одной стороны, невозможно без принятия государством на федеральном и региональном уровнях управления мер против обезлюдения территории восточных регионов и свертывания там экономического пространства. С другой стороны, это является необходимым условием для решения накопившихся серьезных социально-экономических проблем территории и для реализации целей и задач устойчивого развития на долгосрочную перспективу.

Таким образом, богатый природно-ресурсный потенциал может стать основой длительного и стабильного развития восточных регионов России в долгосрочной перспективе. Но при этом во всех документах и аналитических материалах признается, что стратегическое значение приобретают комплексный подъем и развитие экономики и социальной сферы в целом на территории всех субъектов Федерации Восточной Сибири и Дальнего Востока.

Безусловно также и то, что наибольший эффект может быть получен только при комплексном освоении и использовании природно-ресурсного потенциала. Особое значение проблеме комплексного ис-

пользования углеводородного сырья рассматриваемой территории придает специфика сырьевой базы: почти все месторождения Восточной Сибири и Республики Саха (Якутия) являются нефтегазоконденсатными; имеет место характерная многокомпонентность сырья, причем с большим содержанием компонентов, обладающих высокой потенциальной ценностью (таких как этан, пропанбутановая фракция, конденсат и гелий).

Для названных выше регионов сегодня становится актуальным разработать эффективные шаги по реализации стратегий освоения нефтегазового потенциала, чтобы он давал хорошую отдачу.

При формировании системы комплексного управления принципиально важно четко определить объект исследования – в данном случае объект анализа и управления. Это необходимо сделать еще и потому, что в современной России отсутствует комплексный подход к освоению новых территорий. В свое время центры добычи ресурсов недр и в Западной Сибири, и в ряде других регионов создавались и обустроивались как единые территориально-производственные комплексы, причем независимо от административного деления территории. Такой подход (с учетом сегодняшних экономических реалий) отвечает интересам и государства, и бизнеса.

Мы уже обращали внимание на то, что существенная особенность новых проектов в нефтегазовом секторе, реализуемых в новых районах, таких как Восточная Сибирь и Республика Саха (Якутия), состоит в том, что их осуществление требует совместных усилий ряда компаний, для чего необходимо формирование специальных механизмов и процедур [10]. До настоящего времени в России подобный подход реализован только при освоении месторождений на шельфе о. Сахалин.

Нефтегазодобывающие регионы существенно различаются между собой, но каждому из них как *объекту анализа и управления* свойственна определенная специфика, обусловленная действием ряда факторов, в частности [11]

- ограниченностью и невозпроизводимым характером ресурсов нефти и газа, составляющих основу развития региональной экономики;

- эволюционным характером освоения ресурсов и, соответственно, изменчивостью во времени величины рентного дохода от добычи нефти и газа, уровня издержек и рентабельности производства в нефтегазовом секторе;
- зависимостью социально-экономического развития от положения дел в нефтегазовом секторе и – через него – от конъюнктуры мирового рынка энергоресурсов;
- сложностью и несовершенством институциональной среды в нефтегазовом секторе, противоречивым (а порою – конфликтным) характером взаимоотношений между регионом и федеральным центром.

При этом социально-экономическим системам таких регионов присущи и основные свойства, типичные для всякого региона. Во-первых, следует отметить, что социально-экономическая система региона является *сложной системой* в полном смысле этого слова – целостным организмом, составные части которого связаны множеством неразрывных нитей. Указанная система, несомненно, обладает свойством синергизма, причем синергетический эффект имеет место не только в развитии системы в целом. Наблюдается множественность эффектов подобного рода, характерных для функционирования элементов и отдельных подсистем.

Социально-экономическая система региона имеет в значительной степени иерархическую организационную структуру, в которой наряду с горизонтальными связями между подсистемами важную роль играют и связи по вертикали. То есть для системы характерна не только взаимозависимость, но и соподчиненность структурных элементов. И в то же время для социально-экономической системы региона характерна слабая структурированность. Имеют место многоаспектность и взаимосвязанность происходящих в регионе процессов, поэтому сложно вычлениить и детально исследовать отдельные явления. Возникает необходимость рассмотрения и анализа элементов, подсистем и явлений в совокупности.

Во-вторых, социально-экономическая система региона является *развивающейся системой*. Динамика этого развития обуславливается, с одной стороны, воздействием внешних факторов, а с другой – внут-

ренными закономерностями, которые определяют эволюционный процесс изменения системы в целом и отдельных ее составляющих. «В отличие от управления функционированием, когда объект управления задан и некоторое время полагается неизменным, управление развитием требует неустанного переопределения своего объекта» [12].

В-третьих, социально-экономическая система региона является системой, имеющей *институциональную природу*. Функционирование каждого ее элемента, равно как и взаимодействие между ними, регулируется широким набором формальных и неформальных норм и правил (институтов). В их числе можно выделить общие нормы и правила национального или даже наднационального свойства и специфические – характерные для каждого конкретного региона. От того, насколько рациональны эти правила и насколько эффективно работают механизмы, принуждающие к их исполнению, зависит общий уровень трансакционных издержек (издержек взаимодействия) в развитии всей системы, а в конечном счете – ее эффективность.

В наших исследованиях применительно к нефтегазовым регионам институциональным условиям уделяется особое внимание [11, 13]. Анализ показывает, что институциональные условия могут стимулировать процесс освоения ресурсов нефти и газа и способствовать максимизации социальной ценности этих ресурсов, а могут оказывать сдерживающее влияние на развитие нефтегазового сектора, как это происходит, в частности, в последние годы в российских добывающих регионах.

Так, перспективы поддержания благоприятной динамики добычи нефти в Западной Сибири во многом связаны с возможностями сокращения всего комплекса издержек в нефтегазовом секторе, освоением новых месторождений с относительно невысокими качественными характеристиками запасов, продлением жизни старых, сильно истощенных месторождений и залежей. Выполнение названных задач требует создания в нефтегазовом секторе определенной институциональной среды, основанной на конкурентности, стимулирующей роли государства и партнерских отношениях между государством (в лице федерального центра и региона) и нефтегазовым бизнесом.

Препятствуют сокращению издержек в добыче нефти и газа несовершенство налогообложения и организационной структуры нефтегазового сектора, недостаточное развитие рыночных отношений, а именно:

- неадекватность системы налогообложения современным условиям функционирования нефтегазового сектора;
- низкий в целом уровень конкуренции в нефтегазовом секторе, что не создает постоянно действующих внутренних стимулов для сокращения издержек;
- недостаточный простор для деятельности независимых малых и средних компаний, характеризующихся высокой степенью мобильности, в том числе в сфере инноваций;
- неразвитость рынка производственно-технологических услуг, в результате чего отсутствуют объективные критерии для оценки эффективности выполнения многих видов работ в нефтегазовом секторе (бурение, ремонт скважин и оборудования, обустройство месторождений и проч.).

Указанные обстоятельства следует учитывать при обосновании управляющих воздействий и механизмов их реализации и в новых районах освоения углеводородных ресурсов, в том числе в Восточной Сибири и Якутии. Более того, формирование благоприятной институциональной среды нужно рассматривать в качестве одной из главных задач управления восточным регионом, поскольку приходится признать, что реализация эффективных стратегий по освоению нефтегазового потенциала этой территории наталкивается на серьезные препятствия, имеющие именно институциональную природу.

Нефтегазовый сектор открыт для внешних воздействий, его развитие в границах той или иной территории находится под влиянием большого числа факторов общенационального и глобального происхождения: конъюнктуры рынков, конкуренции в различных ее проявлениях, научно-технического прогресса, политических коллизий и многого другого.

Таким образом, объектом анализа является сложная, динамично развивающаяся система, открытая для внешних воздействий. Развитие этой системы происходит в условиях неопределенности экономи-

ческих и институциональных факторов. Задачи управления нефтегазовым потенциалом всегда носят комплексный и межведомственный характер, требуют согласования действий и интересов многих участников, включая государство, регионы и частные компании.

Возвращаясь к нефтегазовым территориям Восточной Сибири, необходимо заметить, что при решении задач управления нефтегазовым потенциалом территории приходится учитывать такие дополнительные обстоятельства, как

- огромная площадь территорий, на которых ведется освоение недр, что существенно удорожает освоение ресурсов УВС;
- низкая степень разведанности и значительная удаленность рассматриваемых нефтегазовых районов от рынков сбыта, что значительно повышает риски освоения ресурсов УВС в данном регионе;
- слабое развитие практически всех видов инфраструктуры (включая отсутствие магистральных газопроводов для транспортировки больших объемов газа);
- большая неопределенность экономических условий освоения данного региона, которая связана с невозможностью достоверного обоснования затрат на освоение, неопределенностью рынков сбыта и цен реализации продукции;
- высокие геологические риски, которые определяются относительно слабой изученностью территории, сложностью геологического строения, многокомпонентным составом УВС;
- относительно невысокая эффективность освоения большинства новых месторождений УВС в этом регионе.

Мы уже показывали [10], что существенной особенностью освоения нефтегазового потенциала Восточной Сибири является межрегиональный характер возникающих проблем, поскольку поставленные задачи должны выполняться на территории нескольких регионов – субъектов Федерации. В этих условиях особенно важно комплексность процесса жестко увязать со стратегическим планированием развития территорий в соответствии с законодательно установленными процедурами территориального планирования на уровне органов исполнительной власти и органов местного самоуправления. Как представляет-

ся, необходима разработка стратегии для каждого субъекта Федерации на данной территории с обязательным согласованием и увязкой этих стратегий в рамках единого комплексного документа, имеющего межотраслевой и межтерриториальный характер. С этой целью **в качестве объекта моделирования и ситуационного анализа необходимо рассматривать несколько регионов – субъектов Федерации.**

Особенности региона как объекта исследования и цели анализа, которые стоят перед исследователями и специалистами органов управления на каждом этапе развития региона, в значительной степени обуславливают выбор **методологических подходов и методов анализа.**

Ранее нами было показано, что **институционально-эволюционный подход** может служить основой анализа и оценки качественных тенденций при прогнозировании динамики экономики и социальной сферы нефтегазодобывающего региона [13]. Такой подход позволяет не только проводить анализ направлений формирования и развития региональной социально-экономической системы, но и давать сравнительную количественную оценку различных направлений развития рассматриваемой системы. Применительно к сырьевому региону с нефтегазовой специализацией в рамках институционально-эволюционного подхода в наиболее полной мере удастся

- отразить динамический характер основных технико-технологических условий формирования и развития институциональной структуры нефтегазового сектора;
- в достаточно полной степени отразить инновационный характер развития экономических систем;
- на основе теории трансакционных издержек сформировать методические основы сравнительной оценки эффективности различных направлений формирования и дальнейшего развития системы государственного регулирования.

Таким образом, социально-экономическую систему нефтегазодобывающего региона можно рассматривать и как объект системного анализа, и как предмет для исследования с применением институционального и эволюционного подходов. Применение методологии системного анализа обусловлено еще и тем, что проблемы социаль-

но-экономического развития региона в значительной степени можно охарактеризовать как слабоструктурированные, или смешанные, проблемы, которые наряду с количественно формализованными содержат и качественные элементы, в том числе малоизвестные и неопределенные. Институциональный подход дает понимание того, что динамика экономического развития региона обуславливается не только соотношением производственных факторов, но и состоянием институциональной среды; он позволяет выявить наиболее значимые институциональные аспекты, которые необходимо учитывать при разработке прогнозов и планов. Точно так же нам необходимо иметь представление о закономерностях эволюции и видоизменения социально-экономической системы региона и ее составных частей, в том числе в терминах «естественного отбора»: почему, под действием каких условий и факторов одни свойства и элементы системы сохраняются, а другие – либо видоизменяются, либо исчезают.

Анализ проблем и тенденций социально-экономического развития является необходимой предпосылкой для научного обоснования и поддержки управленческих решений. В соответствии с методологией системного анализа поддержка принятия решений по управлению сложной системой включает ряд стадий – начиная от формулирования проблемной ситуации и определения целей развития и до управления ходом реализации найденных решений. Применительно к управлению долгосрочным развитием региона последовательность стадий (действий) переключается с логикой и принципами стратегического подхода и ситуационного анализа. В данных обстоятельствах проблемная ситуация во многом связана с неопределенностью будущего, а управление ходом реализации решения включает механизмы адаптации к возможным изменениям внешней среды и внутреннего состояния системы.

Ситуационный анализ проблем освоения нефтегазового потенциала региона позволяет «почувствовать» некую модель управления социально-экономической системой нефтегазодобывающего региона, примерить ее к реальным условиям, в которых живет регион и развивается его экономика. Только хорошее понимание ситуации даст возможность пойти на осмысленные риски и предпринять смелые стратегические шаги, оценить последствия принимаемых решений и почувствовать ответственность за них.

Анализу проблем развития с участием значимых на уровне региона игроков в последнее время уделяется большое внимание. Опыт показывает, что такой анализ позволяет обнаружить и вовлечь в процесс весьма существенные ресурсы. Так, в работе Л.Н. Лисовцевой и А.А. Ворониной [14] в качестве инструмента стратегического планирования предлагается использовать SWOT-анализ, который, по мнению авторов, «вобрал в себя все существующие подходы и аспекты стратегического планирования – процесс построения стратегии, содержание стратегии, организационную структуру и ее окружение» [14, с. 12]. Подчеркивается, что SWOT-анализ необходимо проводить после предварительного изучения ситуации на исследуемом объекте, детального обсуждения проблемы с заинтересованными участниками. Тем не менее основой методики остается несколько формальный подход к определению количественных оценок сильных и слабых сторон: вычисляется средняя оценка по каждому сочетанию факторов.

Представляется, что более обоснованную стратегию можно выработать, используя ситуационный анализ с привлечением результатов расчетов по имитационной модели развития региона. Применение имитационных моделей в рамках методологии ситуационного анализа является средством виртуального воссоздания проблемной ситуации и возможных вариантов и направлений ее развертывания в будущем. При этом экономико-математический инструментарий должен выполнять двуединую задачу: во-первых, задачу корректной экстраполяции уже известных тенденций в развитии социально-экономической системы региона, включая анализ условий, при которых возможно продление указанных тенденций; во-вторых, задачу интерполяции новых процессов и факторов, которые могут обнаружить себя в будущем, с анализом условий, при которых могут появиться эти процессы и факторы. Тем самым одновременно анализируется зависимость от развития в предшествующем периоде, и то, как могут отозваться нынешние решения по управлению регионом в будущем (среднесрочном и долгосрочном периодах).

Для получения количественных оценок, характеризующих возможные сценарии развития в будущем, необходимо формализованное представление социально-экономической системы региона с исполь-

зованием математических моделей. Так, если речь идет о конструировании модели развития нефтегазодобывающего региона, то для корректного построения зависимостей, определяющих динамику добычи сырья, необходимо понимать (и корректно учитывать в модели), на какой стадии эволюции находится данная нефтегазоносная провинция. При разработке модели с необходимостью должны быть отражены в форме определенных количественных параметров и зависимостей важнейшие институциональные аспекты функционирования социально-экономической системы региона, что имеет одинаково большое значение и для получения прогнозных оценок, и для разработки механизмов реализации планов развития. В случае с нефтегазодобывающим регионом в модели требуется учесть такие элементы институциональной среды, как право собственности (на недра, продукцию недр, капитал), ключевые нормы и правила недропользования, регулируемые и нерегулируемые правила распределения доходов от добычи нефти и газа, принципы ценообразования, характер внутрикорпоративных отношений в рамках нефтяных компаний.

Построенная модель может использоваться как инструмент ситуационного анализа, а полученные при проведении расчетов оценки могут послужить основой для определения количественных параметров и целей стратегического плана. Важно при этом, чтобы логика построения модели, ее структура, способы отражения взаимосвязей между элементами и подсистемами соответствовали характеру задач стратегического управления и анализа ситуаций.

Здесь под ситуацией следует понимать некоторое состояние процесса, протекающего в рамках системы (в самом общем случае – процесса социально-экономического развития), которое является относительно устойчивым. Но это состояние содержит в себе определенное противоречие, которое должно разрешиться и создает потенциал дальнейшего развития, перехода к другим ситуациям. Такая ситуация называется проблемной, она характеризуется неоднозначностью дальнейшего развертывания, многовариантностью как в аспекте ее происхождения, так и в аспекте будущего. Существование и разрешение проблемной ситуации принципиально важны для деятельности людей, затрагивают их интересы: промедление с разрешением ситуации зачас-

тую может привести к необратимым потерям. С позиций управления ситуация предполагает возможность управляющего воздействия на нее с целью изменения состояния из нежелательного в желаемое.

Отсюда следует, что **выбор проблем для ситуационного анализа** в управлении социально-экономическими системами – задача сама по себе нетривиальная. В общем случае можно говорить о проблемах следующего типа:

- сложные проблемы с нечеткой постановкой;
- проблемы, вызванные действием большого числа разнообразных факторов;
- проблемы, имеющие конфликтную природу;
- проблемы, в которых большее внимание необходимо уделить постановкам задач, нежели их решению;
- проблемы, решение которых сопряжено с отклоняющим воздействием различных обстоятельств;
- проблемы, при решении которых возможно возникновение маловероятных событий.

Как уже отмечалось [11], проблемная ситуация не должна быть банальной или надуманной, поскольку нет никакого смысла применять «мозговой штурм», вооружившись сложным экономико-математическим инструментарием, в попытке решить проблему, которая в действительности либо не существует, либо не имеет отношения к стратегическим аспектам развития региона. Если проблема не вытекает из реальной жизни и не представляет интереса (в широком смысле – и с точки зрения перспектив развития региона, и как предмет дискуссии), то проведение ситуационного анализа будет заведомо обречено на провал.

Для ситуаций, рассматриваемых в стратегическом управлении, особенно характерно такое свойство, как неоднозначность дальнейшего развертывания. Если для анализируемой проблемы можно найти единственное наилучшее, т.е. оптимальное, решение (или решение вообще является единственным и не существует никаких альтернатив), тогда состояние утрачивает признаки ситуации и, соответственно, отпадает необходимость рассматривать его в рамках стратегического управления регионом.

В качестве примера выбора актуальной проблемной ситуации для Ханты-Мансийского автономного округа нами была рассмотрена диверсификация экономики региона [11, 15]. Помимо того, что дана общая характеристика ситуации, подробно проанализированы проблемная сторона зависимости региона от нефтегазового сектора и многоплановая основа конфликтности интересов основных игроков в условиях моноотраслевой структуры экономики и развития диверсифицирующих секторов социально-экономической системы округа.

При обосновании разработки месторождений углеводородного сырья в новых неосвоенных и слабо подготовленных к этому восточных районах темами для ситуационного анализа развития социально-экономической системы нефтегазодобывающего региона могут быть

- обоснование программы выполнения геолого-разведочных работ и лицензионной политики;
- анализ проблем ценообразования и тарифной политики;
- проблемы и возможности формирования разумных нормативно-правовых условий освоения природно-ресурсного потенциала территории, включая меры налогового стимулирования с целью привлечения инвесторов.

Меры стимулирования должны быть такими, чтобы не только привлечь инвестиции, но и обеспечить государству получение адекватной части рентных доходов. Требуется оценка мер налогового стимулирования не только добычи УВС, но и развития перерабатывающих производств. Так, для Восточной Сибири необходим анализ применения дифференцирующих и стимулирующих подходов при разработке ресурсов (как нефти, так и газа). В частности, действующая налоговая система в газодобыче не соответствует условиям и задачам дальнейшего ее развития, так как адаптирована к условиям разработки гигантских высокопродуктивных месторождений. Здесь могут быть рассмотрены и проанализированы различные условия введения налоговых каникул для новых месторождений в новых нефтегазовых провинциях, льготная ставка налога на добычу полезных ископаемых при особых условиях разработки и др.

При ситуационном анализе актуальных проблем освоения нефтегазового потенциала Восточной Сибири особый интерес должны вызывать вопросы распределения сфер ответственности и рисков, финансового участия государства в развитии общехозяйственной инфраструктуры территорий и воспроизводстве минерально-сырьевой базы (с акцентом на прогнозно-поисковых и поисково-оценочных работах).

Особенно злободневными для данного региона являются вопросы объединения усилий компаний (с участием и под эгидой государства). Создавать совместно общую транспортную сеть, систему энергоснабжения, социальную инфраструктуру эффективнее и менее затратно, чем заниматься этим каждому недропользователю самостоятельно. К тому же создание единой интегрированной инфраструктуры может дать дополнительные возможности и для разработки малых и средних месторождений. Причем, как уже отмечалось, речь должна идти об интеграции возможностей и усилий не только недропользователей-компаний, но и соседних регионов – субъектов Федерации.

Ситуационный анализ такой проблемы важен еще и потому, что в ее решении значимую роль должно играть государство. В этой связи первоочередная задача государства в области управления состоит в том, чтобы совместно с добывающими компаниями, субъектами естественных монополий, регионами разработать комплексные программы освоения новых нефтегазоносных провинций. Такие программы (и соответствующие организационные структуры) должны учитывать интересы всех основных сторон, вовлеченных в процессы освоения недр: федерального центра, компаний-недропользователей, регионов, где ведется добыча УВС (различных групп населения), субъектов естественных монополий.

Совместное рассмотрение в качестве объекта анализа нескольких субъектов Федерации, связанных деятельностью по освоению нефтегазового потенциала, будет более успешным, если его подкрепить формированием специальных организационных структур, которые будут заниматься комплексным решением вопросов добычи и использования ресурсов УВС. Среди таких структур могут быть названы, например, специализированные советы в рамках Межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение» и Сибирского федерального округа.

Краткие выводы можно сформулировать следующим образом.

1. Имеющийся на территории региона нефтегазовый потенциал предъявляет особые требования к системе управления регионом.

2. При формировании системы комплексного управления важно с самого начала определить объект анализа и управления с учетом «нефтегазовой» специфики. Так, применительно к восточным регионам страны для решения задач управления нефтегазовым потенциалом территории в качестве объекта моделирования и ситуационного анализа необходимо рассматривать несколько регионов – субъектов Федерации. Первоочередными задачами управления освоением ресурсов УВС на данной территории с учетом долгосрочной перспективы являются

- создание и развитие системы комплексного управления с учетом «нефтегазовой» специфики и взаимосвязей социально-экономических систем субъектов Федерации, расположенных на территории нефтегазовой провинции;
- формирование условий, привлекательных для инвестирования, особенно в районах нового освоения (обоснование целесообразности государственных инвестиций, обеспечение привлечения частного капитала, способного осуществлять процесс освоения ресурсов УВС на высоком техническом, технологическом и социальном уровне).

3. Социально-экономическую систему нефтегазодобывающего региона можно рассматривать и как объект системного анализа, и как предмет для исследования с применением институционально-эволюционного подхода, который позволяет не только проводить анализ формирования и развития региональной социально-экономической системы, но и выполнять количественную оценку различных направлений ее развития.

4. Объектом анализа является сложная, динамично развивающаяся система, открытая для внешних воздействий. Развитие этой системы происходит в условиях неопределенности экономических и институциональных факторов. Задачи управления нефтегазовым потенциалом всегда носят комплексный и межведомственный характер, требуют согласования действий и интересов многих участников, включая государство, регионы и частные компании.

5. В рамках выбранного подхода к обоснованию стратегических решений по освоению нефтегазового потенциала территории целесообразно использовать ситуационный анализ с участием основных заинтересованных игроков процесса освоения ресурсов УВС и с привлечением результатов расчетов по имитационной модели социально-экономического развития региона. Результаты ситуационного анализа должны помочь лицам, принимающим стратегические решения по управлению нефтегазовым потенциалом, ответить на актуальные вопросы, в частности:

- на какие факторы необходимо повлиять и каким образом, чтобы обеспечить эффективное освоение имеющегося потенциала?
- какие управляющие воздействия наиболее эффективны в плане достижения поставленных целей (или для разрешения конфликтных ситуаций) в каждый конкретный момент?

Также следует отметить, что ситуационные занятия с участием специалистов разного профиля и высококвалифицированных экспертов в разных областях знаний помимо того, что приносят практическую пользу в плане управления регионом (в том числе нефтегазовым), имеют еще и обучающее значение. В ходе обсуждений и обмена мнениями естественным образом происходит и обмен знаниями. При этом не только расширяется кругозор каждого из участников, но также имеет место положительный синергетический эффект расширения общего объема знаний о закономерностях развития региона, проблемах и путях их решения.

Литература

1. **Программа** социально-экономического развития Красноярского края до 2010 года (зарегистрирована в Министерстве экономического развития России в феврале 2005 г.) [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.krskstate.ru/econom/socialeconomic/program> (дата обращения 10.10.2009).
2. **Программа** социально-экономического развития Иркутской области на 2006–2010 годы (утверждена Законом Иркутской области от 26.10.2006 г. № 68-оз) [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://govirk.ru> (дата обращения 10.10.2009).
3. **Стратегия** создания нефтегазового комплекса для ускорения социально-экономического развития Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов. – Красноярск, 2005. – 61 с.

4. **Стратегия** социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области на период до 2025 года (проект от 12 мая 2009 г.) [Эл. ресурс]. – Режим доступа: http://www.minregion.ru/OpenFile.ashx/DV_str0905.doc?AttachID=2840 (дата обращения 10.10.2009).

5. **Стратегия** социально-экономического развития Иркутской области на долгосрочную перспективу (рассмотрена в Министерстве регионального развития РФ 15 января 2008 г.) [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.csr-nw.ru/content/library/default.asp?shmode=10&ida=1837&ids=63> (дата обращения 10.10.2009).

6. **Схема** комплексного развития производительных сил, транспорта и энергетики Республики Саха (Якутия) до 2020 года (одобрена Правительством РФ 08.02.2007 г.) [Эл. ресурс]. – Режим доступа: www.economy.ykt.ru/index.asp?c=8948 (дата обращения 10.10.2009).

7. **Программа** создания в Восточной Сибири и на Дальнем Востоке единой системы добычи, транспортировки газа и газоснабжения с учетом возможного экспорта газа на рынки Китая и других стран Азиатско-Тихоокеанского региона. – М., 2007. – 258 с.

8. **Концепция** долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации / Минэкономразвития РФ. – М., 2008. – 194 с. [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib/mert/welcome/pressservice/eventchronicle/doc1217949648141> (дата обращения 10.10.2009).

9. **Концепция** Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации (рассмотрена на заседании Правительства РФ 30 июня 2005 года) [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minregion.ru/WorkItems/DocItem.aspx?DocID=136&PageID=148> (дата обращения 10.10.2009).

10. **Севастьянова А.Е., Шмат В.В., Константинов В.И.** Проблемы и возможности освоения нефтегазового потенциала Восточной Сибири и Якутии // Регион: экономика и социология. – 2008. – № 2. – С. 289–306.

11. **Шмат В.В., Севастьянова А.Е.** Новая стратегия нефтегазовых территорий: экономика, информация, социум. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2006. – 192 с.

12. **Глазычев В., Щедровицкий П.** Россия: пространственное развитие [Эл. ресурс]. – Режим доступа: <http://stra.teg.ru/library/32/1> (дата обращения 03.09.2010).

13. **Крюков В., Севастьянова А., Токарев А., Шмат В.** Эволюционный подход к формированию системы государственного регулирования нефтегазового сектора экономики. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2002. – 168 с.

14. **Лисовцева Л.Н., Воронина А.А.** Определение перспектив развития муниципальных образований посредством стратегического анализа // Региональная экономика: теория и практика. – 2004. – № 9. – С. 12–19.

15. **Севастьянова А.Е., Шмат В.В.** Ситуационный анализ диверсификации экономики нефтегазодобывающего региона // Регион: экономика и социология. – 2006. – № 2 – С. 49–66.