

Царьков А.С.,
Городнова А.А.¹

РЕГИОНАЛЬНЫЕ СТРАТЕГИИ СЕГОДНЯ: РЕТРОСПЕКТИВА, РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НА ПРИМЕРЕ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ (ЛИЧНЫЙ ФАКТОР)

Ключевые слова: стратегические цели, региональное развитие, группы держателей интересов, разрешение конфликта интересов, консолидация общества, проектный подход, технология «Поиск Будущего».

Keywords: strategic objectives, regional development, groups of holders of interests, consensus, consolidation of society, the project approach, Search Future.

Постановка проблемы

На данный момент в Российской Федерации наблюдается высокий интерес к проблеме эффективного планирования и прогнозирования, так как экономические и социальные стратегии развития используются как в сфере государственного управления, так и на муниципальном уровне.

В 2011 г. была утверждена Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ, в результате чего областные и городские органы управления столкнулись с необходимостью разработки собственных стратегических планов. Тем самым, количество разрабатываемых муниципальных стратегий увеличилось.

С принятием в 2014 г. федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»², утратил силу 115-ФЗ от 20.07.1995. В ФЗ 2014 г. определены нормы долгосрочного планирования, координации государственного и муниципального стратегического управления с бюджетной политикой. Также в нем прописаны полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, виды документов стратегического планирования и требования к их содержанию. Также утвержден перечень основных стратегических документов, из них: 16 видов документов федерального уровня, 7 – регионального уровня и 5 видов документов муниципального уровня, однако существует возможность дополнять этот список и другими.

В то же время, согласно данному ФЗ (в ред. ФЗ от 31.12.2017 № 507-ФЗ), следует создавать Стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на период, совпадающий с президентским циклом – шесть лет. При этом по распоряжению Президента Российской Федерации стратегический прогноз будет составляться на срок до двенадцати лет и более. Одновременно с этим закон № 172-ФЗ не отменяет действие таких нормативно-правовых актов, как Военная доктрина Российской Федерации, Концепция внешней политики Российской Федерации и т.п., но статус их определяется, как стоящий вне структуры стратегического планирования. Статья 1 ФЗ говорит о том, что данный закон закрепляет взаимоотношения сторон, участвующих в процессе стратегического планирования, конкретизации целей, составлении прогнозов, планов и программ социально-экономического развития РФ, субъектов РФ и муниципальных образований, секторов экономики и сфер деятельности государства и муниципалитетов, организации национальной безопасности, а также наблюдения и контроля за исполнением документов стратегического планирования.

К сожалению, данный федеральный закон имеет ряд недостатков в области регулирования стратегического планирования в том числе³.

1. Планирование рассматривается как односторонняя деятельность власти.

2. Не предусмотрены в числе участников стратегического планирования субъекты экономической деятельности (ст. 9) или субъекты бизнеса.

3. Из названия федерального закона следует, что он регулирует любое стратегическое планирование в РФ, но не предусматривает то, которое осуществляется гражданами и юридическими лицами, лишив юридическое значения такое планирование.

4. Отсутствует регулирование процедур и действий участников процесса стратегического планирования.

В связи с принятием федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в регионах активизировалась работа над документами стратегического планирования как на региональном уровне, так и на

¹ Царьков Александр Сергеевич – к.т.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ – Нижний Новгород. E-mail: acarkov@hse.ru

Городнова Анфиса Алексеевна – к.соц.н., доцент кафедры общего и стратегического менеджмента НИУ ВШЭ – Нижний Новгород. E-mail: agorodnova@hse.ru

² О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

³ Казанцев Н.М. Ляпсусы Федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Инновации. – СПб., 2018. – № 8. – С. 24–32.

уровне муниципальных образований. В федеральном законе достаточно четко прописаны состав, порядок, сроки и полномочия субъектов Федерации и муниципальных образований. В Законе заложена правовая основа разработки и реализации государственного стратегического планирования и шире – управления развитием страны, что позволяет устранить «размытость» целевых показателей, бессистемность планов, их оторванность от реальности и взаимную расгласованность. Ранее нормативное правовое обеспечение стратегического планирования было фрагментированным¹.

Вместе с тем в Законе не раскрыты, да они и не могли быть раскрыты, методологические и технологические аспекты подготовки стратегических документов. Как справедливо отмечается Д.Н. Фроловым, И.А. Соловьевой², стратегическое управление развитием территорий сейчас переживает кризисный период, связанный со снижением эффективности традиционных подходов (функционально-отраслевого и кластерного), а также недостаточной *адаптированностью инновационных подходов*, прежде всего ресурсного, маркетингового, институционального и когнитивного. Этот вывод подтверждается работами целого ряда авторов.

Так, в работе Н.А. Серовой³, основанной на десятилетнем опыте стратегического планирования в северных муниципалитетах, показано, что несмотря на активную позицию местных властей и на соблюдение в большинстве муниципалитетов принципа открытости при подготовке стратегических документов (информировалась общественность, проводились публичные слушания и опросы общественного мнения и др.), в дальнейшем, как правило, стратегии носили непубличный характер. Во многих муниципальных образованиях ради ускоренного получения дополнительного финансирования из внешних источников разработка стратегических документов проводилась в предельно сжатые сроки, а потому выбор основных стратегических направлений развития носил чрезмерно оптимистичный характер.

В работе Шестак О.И.⁴ отмечается, что в большинстве действующих стратегических документов муниципальных образований России имеют место структурно-функциональные нарушения (отсутствие взаимосвязи проблем, целей, задач, мероприятий и показателей/индикаторов их эффективности). Муниципальные стратегии и стратегические планы социально-экономического развития отличаются слабой взаимосвязью и координация заявленных мероприятий и проектов по времени их реализации, ресурсам и исполнителям и, в конечном счете, низкая исполнимость.

В свою очередь наш опыт стратегического планирования на муниципальном и на региональном уровнях⁵ показывает, что к числу не решенных вопросов, резко снижающих эффективность механизмов разработки и реализации стратегий, нужно также отнести: сложность интеграции стратегий по вертикали на национальном, региональном и муниципальном уровнях, вплоть до стратегий бюджетобразующих предприятий; недостаточную публичность в освещении глобальной цели и путей её достижения; отсутствие консенсуса между различными акторами публичного пространства с противоречивыми интересами по поводу будущего территориально образования; необходимость быстрой адаптации сценариев и проектов к постоянно меняющимся внешним условиям.

В то же время существует ряд проблем, благодаря которым эффект от реализации стратегий недостаточно высок. Причин этому много, начиная с того, что региональные стратегии не всегда в достаточной мере коррелируют со стратегией страны, и заканчивая применением недостаточно эффективных механизмов разработки, реализации и мониторинга региональных стратегий. Поэтому на сегодняшний день ясно прослеживается необходимость внедрения инновационных подходов и оптимизации стратегического планирования на уровне территорий.

Таким образом, на сегодня одна из *ключевых проблем* заключается в том, что в России на уровне территорий при управлении долгосрочным социально-экономическим развитием недостаточно полно используются современные подходы, что не позволяет создавать стратегии, в достаточной степени отвечающие современным социально-экономическим, технологическим и другим условиям.

Экономические субъекты должны получить права участия в стратегическом планировании как для своего развития, так и для участия в определении стратегии развития регионов или страны в целом, в зависимости от своих экономических возможностей. При этом особую роль в определении играет губернатор региона, который как гарант обеспечивает исполнение тех договоров экономических субъектов, согласно которым они взяли на себя обязательства в стратегическом планировании конкретного региона. Для того чтобы оценить роль губернаторов и тенденции в региональном стратегическом планировании, рассмотрим табл. 1.

Ретроспектива стратегического планирования в регионе

Процесс разработки стратегий в Нижегородской области начался в 1992 г. В период с 1992 г. по настоящее время в Нижегородской области было разработано и реализовано пять стратегий (табл. 1). Шестая стратегия находится в стадии разработки.

¹ Глигич-Золотарева М.В. Старые проблемы и новые подходы к стратегическому планированию в России // Федерализм. – М., 2014. – № 3. – С. 83–94.

² Фролов Д.Н., Соловьева И.А. Будущее стратегий территориального развития: анализ современных методологий // Региональная экономика: теория и практика. 2016. – № 10. – С. 28–45.

³ Серова Н.А. Стратегическое планирование в северных районах России // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2013. – № 4. – С. 203–214.

⁴ Шестак О.И. Стратегическое планирование в муниципальных образованиях на примере Хабаровска и Владивостока // Вопросы государственного и муниципального управления. – М., 2015. – № 4. – С. 165–190.

⁵ Оценка качества разработки региональных стратегий развития в России / И.Н. Ильина, Е.Е. Плисецкий [и др.] // Региональная экономика: теория и практика. 2016. – № 4 (427). – С. 178–196.

Стратегии Нижегородской области

Стратегия (название)	Год принятия	Губернатор Нижегородской области. Период нахождения на посту губернатора	Примечание
Нижегородский пролог	1992	Немцов Б.Е. Возраст на момент избрания – 32 года. 1991-1997 гг.	Губернатор-реформатор, становление нового стиля управления. Выход области из глубокого кризиса
Стратегия действий	1995–1996	Немцов Б.Е. 1991-1997 гг.	Губернатор-реформатор
Нижегородская перспектива	2001	Скляр Н.П. Возраст на момент избрания – 49 лет. 1997-2001 гг.	Губернатор – «крепкий хозяйственник», укрепление механизма управления. Лучший губернатор России. Вице-губернатор области (1991–1994 гг.). Мэр городов Арзамас и Нижний Новгород.
Стратегический план социально-экономического развития Нижегородской области на период до 2015 года	2004	Ходырев Г.М. Возраст на момент избрания – 59 лет. 2001-2005 гг.	Губернатор-партократ. Член КПРФ (до 2002 г.). Застой и регресс. Коррупционные скандалы и давление на бизнес. Раскол между законодательной и исполнительной властью. Досрочное сложение полномочий.
Нижегородская область 2020	2006	Шанцев В.П. Возраст на момент избрания – 58 лет. 2005-2017 гг.	Губернатор-строитель.
Нижегородская область – 2035.	2019(?)	Никитин Г.С. Возраст на момент избрания – 41 год. 26.09.2018 – настоящее время	Губернатор-технократ. Стратегия находится в стадии разработки

В 1992 г. была принята стратегия, широко известная под названием «Нижегородский пролог» (рис. 1). Данная стратегия разрабатывалась при поддержке Немцова Б.Е., первого губернатора Нижегородской области (1991–1997 гг.). В то время это был самый молодой политик в стране (32 года), реформатор, под руководством которого область смогла выйти из глубокого кризиса.

Это была одна из первых региональных стратегий, которая содержала *антикризисную* программу, и в которой предпринималась попытка во время «кризиса центральной власти» *«пробудить»* региональное самосознание.

Нижегородский пролог (1992 г.)

Проектировщик:	Центр экономических и политических исследований (ЭПИ центр Г.Явлинского)
Миссия:	<i>антикризисная программа: попытка во время «кризиса центральной власти» «пробудить» региональное самосознание</i>
Характерные черты:	
1	Попытка уйти от модели «разрушение – реформаторство сверху» к модели «саморазвитие – создание снизу»
2	«От «исполкомовского» единообразия к стратегическому многообразию»
3	Первые разговоры об «интернационализации рынков»
4	Первые декларации о «ядрах кристаллизации»-центрах согласия, доверия, сотрудничества
5	Пилотный проект «конверсии социальной инфраструктуры» (реформа ЖКХ, передача ведомственного жилья т.д.)
	Главная идея: «Хотите, чтобы будущее настало – финансируйте его»

Рисунок 1.
Стратегия «Нижегородский пролог»

В 1995 г. была разработана вторая стратегия развития Нижегородской области – «Стратегия действий» (рис. 2).

«Развитие Нижегородской области – Стратегия действий» (1995-1996гг)

Проектировщик: Департамент экономики и прогнозирования Администрации Нижегородской области

Миссия: первая попытка перенаправить опыт управления кризисом в русло управления развитием

Характерные черты:

- 1 Аутсорсинг интеллектуальных ресурсов и технологий (работа команды британских консультантов).
- 2 Попытка опереться на «людей, которым было «не все равно» - «Партнерский совет»
- 3 Формирование комплексного «дерева целей»
- 4 Оценка потенциала развития Нижегородской области (PEST – и SWOT – анализ)
- 5 Корпоративный этический кодекс государственных служащих
- 6 Отсутствие аппарата перевода на управленческий язык «просектного действия»

Главная идея: это была скорее «философия стратегирования», первая попытка опереться не только на экономические, но и на гуманитарные индикаторы

Рисунок 2.
Стратегия действий

Программа-заказ первому Правительству «Нижегородская перспектива» (2001г)

Проектировщик: Бизнес-сообщество Нижегородской области

Миссия: программа-заказ первому Правительству и будущему губернатору Нижегородской области

Характерные черты:

- 1 Нижегородская область рассматривается как Корпорация. У нее есть:
 - Факторы повышения конкурентоспособности
 - Бизнес-план развития
 - Конкурентные «отрасли-локомотивы»
 - Правила игры – «свод политик» корпорации
- 2 Определены зоны ответственности



Главная идея и бренд: **Выбираем**
сначала ПРОГРАММУ
потом ГУБЕРНАТОРА

Рисунок 3.
Стратегия «Нижегородская перспектива»

К сожалению, региональные стратегии 1995 г. и 2001 г. не имели такого резонансного звучания, как первая стратегия «Нижегородский пролог».

В 2004 г. был разработан «Стратегический план социально-экономического развития Нижегородской области на период до 2015 года» (рисунок 4).

Разработке данной стратегии предшествовала предвыборная кампания губернатора области. В 2001 г. область возглавил Ходырев Г.М. (2001–2005 гг.). Это был третий губернатор Нижегородской области, избранный в 59 лет, партократ, член КПРФ (вышел из КПРФ в 2002 г). При Г.М. Ходыреве область лихорадили коррупционные скандалы, оказывалось давление власти на бизнес, начинался застой и регресс. В публичном пространстве региона наблюдалась резкое противостояние, проходившее как через муниципальные образования, включая Нижний Новгород как столицу ПФО, так и регион. Уровень противостояния был таков, что депутаты Областного Законодательного Собрания (ОЗС) перед выборами губернатора предупредили Администрацию Президента РФ о том, что они не будут голосовать за кандидатуру действующего на тот момент губернатора, даже в случае роспуска Собрания. Каждая из ветвей власти пользовалась поддержкой своих групп стейк-холдеров, представляющих противоречивые интересы как отдельных слоёв гражданского общества, так и различных бизнес-структур.

«Стратегический план социально-экономического развития Нижегородской области на период до 2015 года» (2004г.)

Проектировщик: Волго-Вятская Академия Государственной Службы

Миссия: Разработка стратегического плана социально-экономического развития на основе научных методик и общего алгоритма планирования

Характерные черты:

- 1 Использование метода «глубокого» экспертного опроса
- 2 Использование 4х специально разработанных моделей и методик, а также 7 принципов разработки плана
- 3 Поиск резервов роста в реальном секторе экономики и инфраструктуре – «Прибавочная стоимость в железе»
- 4 Разработка 6 различных сценариев прогноза изменений внешних условий
- 5 Презентация «оцифрованной» версии будущего
- 6 Элементы «оцифрованной» версии будущего
 - увеличение к 2010г ВРП в 2,5-2,7 раза
 - увеличение доли наукоемкой продукции в структуре экспорта в 2-3 раза, объема использования инноваций в 4-5 раз
 - увеличение доли продукции собственных товаропроизводителей на региональном рынке до 70-75%

Рисунок 4. Стратегический план социально-экономического развития Нижегородской области на период до 2015 года

Таким образом, *внутренняя дезинтеграция набирала силу*. Раскол между законодательной и исполнительной властью в области привел к досрочному сложению полномочий губернатора в 2005 г.

Как видно из ретроспективного анализа, при всём множестве вопросов, возникающих в ходе разработки и реализации стратегий, их, следуя И. Адизесу¹, можно свести в две большие группы, предполагающие решение *двух серьезных проблем*. Во-первых, согласование интересов властных структур, бизнеса и активных групп населения, связанных с данной территорией (*внутренняя дезинтеграция*). Во-вторых, с согласованием интересов таких же групп, но уже входящих во внешнее окружение территории (*внешняя интеграция*). В масштабах отдельного территориального образования *внешнюю интеграцию* можно рассматривать как некоторую стратегию развития, в которой определяется, на чем необходимо сосредоточить имеющиеся ресурсы и как следует, избегая конфликтов, интегрироваться в стратегии развития окружающего пространства: региона, страны, межстрановых объединений. *Внутренняя дезинтеграция* часто проявляется в виде конфликта интересов, и выражается в противоречивых взглядах на Будущее территории. Расхождения во взглядах порождают недоразумения, или ещё хуже – деструктивные конфликты, дезорганизующие работу органов территориальных систем управления.

В 2005 г. губернатором Нижегородской области был избран Шанцев В.П. (2005–2017 гг.). Стратегия развития Нижегородской области разработана в целях совершенствования стратегического управления развитием Нижегородской области, обеспечения лидирующих в России позиций области по росту качества жизни.

Поскольку регион имеет важное значение в ПФО, то для разрешения возникших проблем Аппаратом Полномочного Представителя Президента в ПФО был инициирован проект «Гражданская ассамблея. Стратегическая сборка–2015». Главная идея аналитической сборки ключевых направлений развития региона: «Думай глобально – действуй локально».

Руководил проектом Стратегический комитет, в который входили председатель ОЗС, председатели ряда комиссий, главный федеральный инспектор, мэр Нижнего Новгорода. Консультантами выступали эксперты из Высшей школы экономики. Координацию проекта осуществлял С.В. Кириенко, который в тот период был Полномочным Представителем Президента в ПФО.

Основные предпосылки применения *проектного подхода* для реализации региональных стратегий заключаются в следующем:

- Региональную стратегию в рамках проектного подхода можно рассматривать как мегапроект для определенной территории, содержащей пул из отдельных проектов по приоритетным направлениям.
- Ключевыми факторами успеха при отборе проектов являются, согласно системе, принятой Всемирным Банком (WB), 12 критериев. Из них наиболее значимые:
 - план и механизмы реализации проекта;
 - руководитель проекта;
 - команда проекта.
- Губернатора области следует рассматривать как руководителя мегапроекта.

¹ Адизес И. Секрет успеха // Экономические стратегии. – М., 2008. – № 5–6. – С. 132–133.

При рассмотрении в рамках «мягкого» проектного подхода широкого спектра методов, технологий, подходов для конструирования Будущего региона были выбраны две технологии. Первая технология – «Поиск будущего (ПБ)»¹ – позволяла создать креативную атмосферу поиска решений для наиболее острых проблем и выявления трендов развития при помощи карты сознания. Вторая технология – «Системная Технология Вмешательства (СТВ)»² – показала свою эффективность при формировании инновационных и инвестиционных проектов, связанных с организационными изменениями в условиях ограниченного времени. Кроме того, при определении этапности и содержания процесса стратегического планирования использовались идеи из классической модели, предложенной Наттом и Бэкоффом³.

Принципиальным моментом технологии ПБ является то, что этот поиск осуществляли сами целевые группы держателей специфических интересов (stakeholders – стейк-холдеры), которых напрямую затрагивало Будущее территории. Своевременное выявление соответствия декларируемых целей развития интересам целевых групп существенно снижало вероятность возникновения конфликтных ситуаций при обеспечении поддержки стратегических решений населением, поскольку люди обычно противятся изменениям со стороны, но не собственным идеям.

К числу таких групп stakeholders могут быть отнесены:

- **предприниматели и производители** (малый и средний бизнес, представители крупных компаний);
- **социальные партнеры** (представители профсоюзов, СМИ, молодежных групп и движений, общественных организаций, выражающих интересы населения);
- **представители конфессий**;
- **специалисты и предприниматели**, работающие в сфере досуга (культура, туризм, спорт, инфраструктура досуга);
- **исполнительная власть** (представители администраций района и области);
- **законодательная власть** (представители Земского и областного законодательных собраний);
- **специалисты по здравоохранению, образованию, труду, среде обитания; специалисты по ЖКХ**;
- **представители налоговых служб** и финансовых институтов.

Особое внимание уделялось подбору экспертов. К ним предъявлялись довольно жесткие требования. В частности: высокий профессионализм, авторитет среди других экспертов и населения, взвешенная эмоционально не окрашенная позиция, искреннее желание помочь региону хорошо понимающие интересы своих и «чужих» организаций, а также интересы населения. Сначала составлялся long list возможных участников, а затем – short list. Окончательный состав участников утверждался на Стратегическом комитете. Всего в разработке региональной стратегии приняла участие 108 человек, разбитых на 10 групп, в которые представители всех акторов публичного пространства. Из них пять групп, представляли интересы гражданского общества, две – властные структуры, три – предпринимательские структуры.

Такой состав групп и тщательный подбор экспертов позволил успешно осуществить вертикальную интеграцию различных стратегий. Так, в региональные стратегии естественным путем могли входить муниципальные стратегии развития, поскольку там присутствовали главы территориальных образований, а развитие самого региона в свою очередь более легко интегрировалось в национальную стратегию развития, поскольку в неё входили депутаты Государственной Думы и сенаторы. Другим важным моментом явилось активное участие в проекте представителей крупного и среднего бизнеса. Именно они, зная стратегии развития своих предприятий, могли от первого лица предложить конкретные проекты и интегрировать их в стратегию региона. В обычных условиях такая интеграция вызывает серьезные трудности из-за нежелания раскрывать свои планы перед конкурентами.

Совместная работа стейк-холдеров в различных группах и психологические техники работы с малыми группами позволили избежать конфликтных ситуаций и успешно сформировать двухуровневую стратегию. При этом на первом уровне формировались пакеты проектов, связанные с экономическим базисом территории, а на втором уровне, связанные с духовным и культурным развитием всего территориального сообщества. Сопряжение уровней происходило через формирование общего Будущего, глобальной цели развития и духовного кодекса. Сам процесс отработки стейк-холдерами настоящего и будущего «состояний», а также переход между ними в виде проектной карты строился в соответствии с глобальной целью

Реальная глобальная цель – в качестве Будущего территории бизнесом и активными слоями населения стало декларироваться: создание условий запуска и поддержания саморазвивающихся бизнес-процессов, повышающих жизнеспособность и конкурентоспособность района, позволяющих сохранить и повысить уровень жизни его населения.

Основные стратегические направления представлены в табл. 2.

Реалии стратегического планирования

В Нижегородской области ведущую роль играют обрабатывающие производства. По стране доля этой отрасли – порядка 14–15%, а в регионе около 30%. Лидирующую позицию в структуре промышленности региона занимает машиностроение, которому отведено порядка 25% выпуска обрабатывающих производств. Главными представителями являются компании, работающие в таких сферах как оборонно-промышленный комплекс, автомобилестроение и организации, занимающиеся изготовлением запчастей для авиапромышленности.

¹ Weisbord M., Janoff S. Future Search: An Action Guide to Finding Common Ground in Organizations and Communities. 3rd ed. – San Francisco: Berrett-Koehler, 2010.

² Бассей М. Концептуальные основы Форсайт-исследований и их эффекты: классификация и практическое применение // Форсайт. – М., 2013. – Т. 7, № 3. – С. 64–73.

³ Nutt P.C., Backoff R.W. Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: a Handbook for Leaders. – San Francisco: Jossey Bass, 1992.

«Карта сознания» и общий рейтинг проектных идей

Стратегические направления	Число голосов на Карте Будущего	Проектные идеи, всего	Проектные идеи, прошедшие консенсус	Проектные идеи, принятые к реализации
Экономика	150	10	3	3
Технология	33	17	14	2
Бизнес	32	5	4	2
Управление	29	5	3	1
Градостроительство	7	25	21	3
Политика	87	19	14	-
Образование и наука	49	10	6	3
Демография и здравоохранение (физ-ра и спорт)	35	11	2	2
Социум (социальные ценности)	88	4	2	2
Культура	51	32	22	1
Духовность	58	6	3	1
Экология	6	-	-	-
Итого	625	144	94	20

На рисунках 6 и 7 показано, каким образом изменилась структура ВРП по отраслям в 2016 г. по сравнению с 2007 г. в ходе реализации стратегии. На долю обрабатывающих производств приходится около 30% как в начале, так и в конце периода. Также значительный вклад вносит сектор торговли – один из приоритетных для области, согласно стратегии, однако его доля уменьшилась с 21 до 16%. На долю отрасли «операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг», в структуру которого входит и наука, приходится порядка около 11% в 2007 г., а в 2016 г. уже 15,9 процентов. При рассмотрении отрасли транспорта и связи мы видим падение её доли в структуре на 1,9%.

Следовательно, за период реализации Стратегии-2020 значительных изменений в структуре ВРП региона не произошло, а значит, фокусные отрасли не смогли реализовать себя как драйверы экономического роста региона. Предприятия оборонно-промышленного комплекса были одной из основных опор экономики региона, обеспечивая достаточно стабильные уровни отгрузки и оборотов даже в периоды кризиса. Рост ВРП в значительной степени создавался оборонным сектором. Однако в текущей экономической и технологической ситуации существует острая необходимость увеличивать объемы гражданского производства на предприятиях, при том, что у многих этот показатель пока нулевой.

ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА ВРП за

ГОД

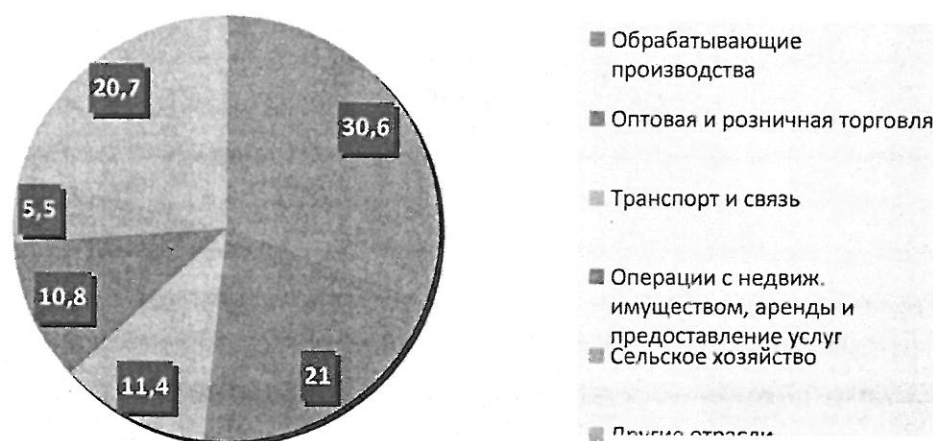


Рисунок 6.
Отраслевая структура ВРП за 2005 г.

ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА ВРП за год



Рисунок 7.
Отраслевая структура ВРП за 2016 г.

Прошло 11 лет. Из 13 важнейших событий, намеченных в 2006 г., полностью выполнено 7, частично – 3. Реализация показателей стратегии представлена в табл. 3.

Таблица 3

О реализации показателей стратегии

Наименование показателя	Значение показателя в 2020 году (по тексту Стратегии)		2005 год		2016 год	
			долл. США	руб. в ценах текущ. года	долл. США	руб. в ценах текущ. года
ВРП на душу населения (тыс. \$ США в ценах 2004 года, тыс. руб.)	оптимистичный вариант	12,9 тыс. \$	3 тыс. \$	87,4 тыс. руб.	4,1 тыс. \$	357,2 тыс. руб.
	вероятный вариант	10 тыс. \$				
	пессимистичный вариант	6,3 тыс. \$				
Доля инвестиций в основной капитал в ВРП, %	вероятный вариант	20–25%	–	21,5%	–	19%
Среднедушевые доходы населения (\$ США в ценах 2004 года, руб.)	оптимистичный вариант	830 (23,7 тыс. руб.)	207	6,1 тыс. руб.	352,5	30,3 тыс. руб.
	вероятный вариант	650 (18,5 тыс. руб.)				
	пессимистичный вариант	405 (11,5 тыс. руб.)				
Средняя заработная плата занятых в базовых секторах экономики (\$ США в ценах 2004 года, руб.)	оптимистичный вариант	1217 (34,7 тыс. руб.)	258,8	7,6 тыс. руб.	464,6	40 тыс. руб.
	вероятный вариант	941 (26,8 тыс. руб.)				
	пессимистичный вариант	609 (17,3 тыс. руб.)				

Источник: Данные Министерства экономики Нижегородской области.

Перспективы развития региона

Аккумулируя всё вышесказанное можно сделать ряд *рекомендаций*, объединенных в две группы. Их выполнение будет способствовать повышению эффективности как разработки, так и внедрения региональной стратегии.

В области разработки и содержания:

1. На этапе создания территориальных стратегий развития следует более широко использовать прогрессивные методы форсайт-исследований, и технологий фасилитации, например, «future search» (поиск будущего).

Это позволит в процессе работы по полному циклу, не ограничивая деятельности по первым двум этапам технологии, скоординировать с экспертными группами действия различных стейкхолдеров, выделить наиболее важные проблемы и прийти к консенсусу относительно видения будущего и других значимых вопросов. Несмотря на необходимость тщательной подготовки и трудоемкость данные методы позволяют достичь высоких результатов и прийти к соглашениям и вариантам, которые будут удовлетворять интересы всех групп стейкхолдеров. Они предполагают не только аналитику текущей ситуации, но и ретроспективный взгляд на тенденции, что позволяет выделить наиболее важные проблемы и прийти к консенсусу мнений относительно видения будущего и других значимых вопросов.

2. Имеет смысл рассматривать критический сценарий в дополнение к трем существующим.

Нынешняя эпоха характеризуется быстрыми и непредсказуемыми изменениями, и Россия, вовлеченная во многие глобальные процессы, сильно подвержена влиянию экономических, политических и других мировых изменений. Это означает, что в условиях неопределенности необходимо как на федеральном, так и на уровне регионов выработать механизмы реакции на внезапные негативные события. Это позволит в некоторой степени учесть значительные изменения по отношению к изначально заданным условиям.

Исходя из анализа примеров, приведенных выше, можно сказать, что плохо прогнозируемые экономические потрясения (как, например, кризис 2008 года) не являются редкостью в современной динамичной экономике и существующая система планирования на уровне территорий не справляется с нагрузкой, что может привести не просто к замедлению темпов развития, но и к критическому отставанию региона от других.

3. Необходимо применение объективных технологий ранжирования проектов и построения портфеля проектов под каждый сценарий.

Используя технологии формирования портфелей проектов под каждый сценарий, область получит возможность более качественно управлять экономическим развитием региона во всех сферах. Для этого можно использовать метод SWOT-анализа и последующего наложения SWOT-матрицы на проектное поле, что позволит наглядно определить проекты, попавшие в каждый из портфелей.

4. Стратегия области должна коррелировать с вектором и показателями общероссийской стратегии и задавать направление разработки соответствующих документов муниципальных образований, в частности стратегии Нижнего Новгорода.

Имеет смысл использовать одинаковый горизонт прогнозирования, он может быть привязан к определенным политическим циклам для упрощения управления процессами развития.

На данный момент стратегические приоритеты развития Российской Федерации определены прогнозом долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года и вступили в силу майские (2018 г.) указы Президента РФ. Это означает, что стратегия региона должна тесно перекликаться с этим документом и отвечать вектору федеральной политики.

5. Должны быть предусмотрены необходимые структурные изменения в регионе и его экономике.

Рост новых технологических трендов дает стимул к построению крепкой цифровой экономики. Увеличение притока инвестиций и ориентация государства на поддержку сектора инноваций и технологических разработок дадут возможность регионам активно включиться в новую экономику. Нижегородская область обладает значительным потенциалом и возможностями по внедрению цифрового сектора в структуру региональной экономики. В первую очередь это обусловлено сильным промышленным сектором, готовым как внедрять инновации (например, технологии индустрии 4.0 на ключевых предприятиях области), так и предлагать на рынок свои продукты. Кроме того, на территории области уже имеется достаточно развитая инновационная инфраструктура, что делает перспективным направлением высокотехнологичные отрасли и привлечение инвестиций в проекты по инновационным разработкам. Нижегородская область имеет высокий потенциал для развития цифровой экономики и становления одним из регионов-лидеров не только в ПФО, но и в РФ.

В области реализации и мониторинга:

1. Следует обеспечить гибкое управление с возможностью внесения коррективов и отказа от устаревших/неактуальных проектов без отступления от основного вектора стратегии.

При нестабильности и быстром развитии экономики и технологий существует вероятность ситуации, когда запланированные или реализуемые проекты теряют свою необходимость. Также это может быть связано с необходимостью перераспределения региональных ресурсов на каком-либо из этапов реализации стратегии. В связи с этим необходимо наличие процедуры, позволяющей своевременно отказаться от неактуальных или экономически нецелесообразных проектов.

2. Перспективно обширное использование инструментов государственно-частного партнерства.

Проходящие на современном этапе экономические и технологические преобразования требуют больших финансовых затрат, бремя которых ложится в значительной степени на федеральный и региональный бюджеты. Как показывает мировая практика, вопрос привлечения инвестиционных ресурсов можно эффективно решить через объединение государственного и частного капиталов с помощью механизма ГЧП.

3. Следует разработать четкую систему мониторинга и выделения информативных показателей для контроля результатов. В том числе здесь встает вопрос – насколько качественно были выполнены те или иные задачи. Не все результаты могут быть измерены количественно, а значит, должны быть выделены адекватные механизмы качественной оценки.

4. В условиях нестабильности необходимо уделить особое внимание диверсификации и адаптации к цифровой экономике моногородов и предприятий с высокой долей государственного заказа.

В докризисный период большая ставка в регионе была сделана на развитие моногородов, для которых была разработана своя программа. Однако данный механизм оказался абсолютно не устойчив к кризисным явлениям, так как инфраструктура таких поселений не приспособлена для диверсифицированной экономики, существует значительная зависимость от градообразующих предприятий и концентрация кадров узкого профиля. Всё это приводит к тому, что данным системам сложно быстро реагировать на изменение рыночной конъюнктуры и кардинально изменять специфику своей деятельности. Соответственно планомерное улучшение инфраструктуры и диверсификация рынка будет способствовать более устойчивому положению этих территорий при глобальных изменениях или в кризисе.

Результатом оценки стратегического планирования в Нижегородской области стало, *во-первых*, описание стратегии развития в социальной и экономической сферах, предложенной в 1992 г., – «Нижегородский пролог», в котором определены антикризисные меры в условиях нестабильной экономической ситуации. *Во-вторых*, в 2006 г. предложена стратегия до 2020 г, в которой предусматривалось три сценария развития области: оптимистичный, наиболее вероятный и пессимистичный, для которого не были учтены экономические изменения. По причине этого было проведено сравнение заявленных показателей и их исходного уровня с уровнем показателей на конец периода действия. Следовательно, можно говорить о том, что все данные наиболее подходят к пессимистичному сценарию. Также был проведён анализ динамики оборота по видам экономической деятельности в Нижегородской области. По результатам анализа высокий темп роста показали отрасли операций с имуществом и услуг и обрабатывающие производства. В дополнение проведён анализ пропорционального сдвига, который показал, что экономика Нижегородской области развивается медленнее, чем экономика России.

Таким образом, *несмотря на то, что ключевые показатели стратегии развития Нижегородской области до 2020 года можно считать достигнутыми, заявленные структурные изменения в экономике региона не произошли.* Обрабатывающие производства, в том числе предприятия, ориентированные на ВПК, стабильно удерживают лидирующую долю в ВРП региона, в то время как резкого роста в инновационном секторе не произошло, а рынок торговли и дистрибуции вовсе показал структурное уменьшение. На основании полученной информации были разработаны два блока рекомендаций для новой стратегии Нижегородской области: по созданию и содержательной части, а также относительно внедрения и мониторинга.