

## ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ КАК ТЕХНОЛОГИЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНА

*Молина Е.В.*

---

*У статті представлений аналіз поняття «цілепокладання» і пов'язаних з ним понять у контексті стратегічного планування розвитку регіону, обґрунтовано необхідність використання інноваційних технологій у процесах виявлення, формування, вибору, обґрунтування, затвердження цілей його соціально-економічного розвитку, виходячи з інтересів основних суб'єктів цілепокладання та посилення ролі нематеріальних цілей розвитку.*

**Постановка проблеми.** Децентралізація управління економікою суттєво підвищує актуальність проблеми цілепокладання на рівні регіональних, муніципальних і других територіальних систем. Цілепокладання як процедура постановки і вибору цілей призначено забезпечити цільове використання потенціала регіону (ресурсів, способностей, можливостей) для рішення перспективних і текущих задач його соціально-економічного розвитку.

Основні проблеми цілепокладання складаються не тільки в тому, що на практиці поставлені цілі не завжди враховують весь спектр проблем регіонального розвитку, подмною стратегічних цілей оперативними, представляючими собою реакцію на зовнішні і внутрішні зміни, домінуванням цілей, зв'язаних з забезпеченням життєдіяльності і виживання. При цьому державні і регіональні перспективні соціально-економічні цілі на різні періоди не утворюють упорядковану погоджену систему і розкидані по різноманітним документам, які піддані періодичному перегляду, упорядкуванню, скасування. Тому їх не можна вважати надійними носителями цільових установок.

Крім цього самі процедури цілепокладання, реалізуємі органами управління, недостатньо прозорі і не сприяють встановленню ефективного балансу інтересів цих суб'єктів, які, так чи інакше, зв'язані з функціонуванням і розвитком регіону. Цілі перестають бути зрозумілими, зникає мотивація до їх реалізації.

Російський учений Б. Райсберг пише: «... проблема наукового обґрунтування, оптимізації, вибору раціонального способу досягнення державних економічних і соціальних цілей залишається суттєвою для державного управління в Росії і інших країнах світу. По

мнению отдельных ученых, основные источники неблагополучия государств и граждан – в несовершенстве целеполагания» [1, с. 83]. Он считает, если цели государственного управления экономикой страны, региона, отрасли, воплощающие собой собственно цели социально-экономического развития, не обозначены или неконкретны, то сама оценка качества управления становится недостоверной и неубедительной [1, с. 86]. Все это свидетельствует о важности и необходимости совершенствования процедуры целеполагания.

**Анализ исследований и публикаций.** Задача целеполагания является одним из звеньев работы по стратегическому планированию. Стратегия, с одной стороны, является последним звеном в цепочке целевых ориентиров: миссия – видение – цели – стратегия (целевой аспект). С другой, – она выступает начальным звеном в цепочке способов достижения целей: стратегия – стратегический план – программа – проект (реализационный аспект) [2, с. 692]. Целевая ориентация любой стратегии существенно влияет и во многом определяет как её основное содержание, так и успешность реализации.

Стратегическое планирование территориальных образований в последние десятилетия получило достаточно интенсивное развитие, что нашло отражение в работах отечественных и зарубежных ученых, прежде всего М. Портера, П. Друкера, И. Ансоффа, Л.И. Абалкина, А.Г. Гранберга, Д.С. Львова и др. В значительной мере оно наследует наработки стратегического планирования в корпоративном секторе экономики, в то время как между корпоративным и территориальным планированием все же имеются различия, в первую очередь в масштабах и разнообразии целей.

Авторы работ по стратегическому планированию регионов делают акцент на содержательном аспекте стратегии как способе взаимодействия и управления внешней средой, а не только на её долгосрочном характере. Отмечается, что региональное развитие с переходом от программно-целевого метода к стратегическому планированию получает все большие возможности. Если программный подход ограничен немалым числом формальных общепринятых требований: сроки, задачи, исполнители, эффективность, ресурсы и т.д., то стратегический метод, использующий современные представления о стратегических процессах и явлениях, более гибкий. Он допускает значительные вариации, как используемых определений, так и применяемых методик, подходов, инструментов» [3, с. 7].

Стратегии развития стали обязательной составляющей официальных сайтов администраций регионов. Однако, как было замечено выше, наряду с этим часто наблюдается стратегическая дезориентация регионального развития. Сказываются недостаток опыта подобных исследований и работ. Очевидно, что методы построения и

научного обоснования целей, оценки качества и эффективности управления применительно к управлению экономическими и социальными процессами в региональных системах требуют дальнейшего совершенствования.

**Цель статьи** является исследование основ стратегического целеполагания в регионе в условиях современной экономики.

**Изложение основного материала.** В настоящее время существенным фактором, определяющим развитие, является глобализация мировой экономики, а главной стратегией стран и регионов – модель участия в этом процессе. При отсутствии своих сценариев развития они вынуждены участвовать в этом процессе по "чужим", задаваемым извне правилам и стратегиям. Поэтому с началом эры глобализации и переходом мирового сообщества на следующую ступень развития, основанную на технологиях изменения человека, появился новый критерий, отражающий то место, которое страна и её регионы занимают в общемировых процессах развития – это способность общества к научным, технологическим, экономическим и социальным инновациям, обеспечивающим перспективное развитие.

Целеполагание рассматривается как «термин, характеризующий процессы выявления, формирования, выбора, обоснования, утверждения целей социально-экономического развития государства, страны, регионов, корпораций, социальных общностей» [1, с. 83]. Оно является достаточно сложным этапом стратегического планирования, направленным на описание желаемого состояния экономики и общества в целом к определенному сроку с учетом разнообразных аспектов их функционирования. Целеполагание оказывает воздействие на всю совокупность мер, действий органов государственного управления.

В понятийный аппарат государственного социально-экономического целеполагания включаются следующие понятия:

*цель* – желаемое, обусловленное необходимостью удовлетворения потребностей и запросов государства, общества, социальных групп, людей состояние, достижимое посредством использования имеющихся и привлекаемых ресурсов, осуществления производственно-экономических и других видов деятельности, выхода на требуемые намеченные результаты [1, с. 84] или определенное во времени и пространстве конечное состояние системы или ее части, которое должно быть достигнуто с помощью наличных или подлежащих выявлению средств [4];

*целенаправленность* – ориентация мер, действий субъектов хозяйствования, участников социально-экономических процессов на достижение выбранных, установленных, предписанных целей. Данный термин получил развитие в рамках программно-целевого подхода;

*целеустремленность* – стремление построить государственное

управление таким образом, чтобы оно было подчинено в первую очередь решению задач в намеченные сроки, содержащихся в государственных стратегиях, планах, программах, бюджетах. Данный термин впервые был использован в 1974 г. в книге Р. Акоффа и Ф. Эмери «О целеустремленных системах» [1, с. 84].

То есть, помимо постановки целей целеполагание предполагает целенаправленность и целеустремленность как необходимые условия их реализации.

Основой стратегического целеполагания региона выступают его миссия и стратегические цели государства. Миссия представляет собой четко сформулированный смысл существования региона, в ней получают отражение уникальность и значимость региона, его привлекательность как места проживания и ведения бизнеса. Например, миссия Одесской области в соответствующих документах представлена следующим образом: Одесская область – ведущий регион Украины, образец общественно-политической стабильности, благоприятного предпринимательского климата, активного международного сотрудничества и открытой власти [5]. Отмечается, что далеко не во всех регионах понимают значимость формирования миссии и её определение игнорируется [6].

Система государственных целей высшего уровня включает: обеспечение безопасности и предотвращение угроз, повышение уровня и качества жизни населения, экономический рост, устойчивое развитие. В сложившихся условиях список должен быть дополнен целью, содержанием которой является постоянное совершенствование методов, технологии и организации самого управления, повышение уровня профессиональной подготовки территориальных менеджеров всех уровней.

Для систематизации целей используются различные признаки и основания их классификации и структурирования. Например, по назначению цели могут быть направленными на: поддержание сложившегося состояния, придание ему устойчивого характера; его улучшение, повышение качества, эффективности, результативности функционирования, развитие; выход из кризисной ситуации и преодоление её последствий, вхождение в зону устойчивого функционирования; революционные преобразования, формирующие принципиально новые качества или свойства. По виду и содержанию источников возникновения могут быть: витальные цели – цели жизнеобеспечения, удовлетворения объективных жизненных потребностей, существования государства, общества, людей, природы; высшие цели бытия – изначально заложенные, поддерживаемые государством и обществом, инициированные ценностями, историческими традициями и морально-этическими нормами; проблемные цели –

периодически порождаемые высшими проблемами, угрозами, чрезвычайными ситуациями; соревновательные цели, выражающие стремление превзойти другие государства, регионы, социально-экономические системы; цели, порожденные личными и групповыми интересами, в том числе корыстными интересами лиц, обладающих административным ресурсом, существующие в скрытой и явной формах и сменяющиеся по мере обновления персонального состава аппарата руководства и изменения его возрастных характеристик. Модель упорядочения целей разного уровня в единую систему получила название «дерева целей».

Однако региональная система не может рассматриваться только с позиций кибернетического подхода, когда система управления вычленена из объекта управления и стоит над ним. Как большие сложные системы регионы характеризуются способностью к самоорганизации, когда импульсы целеполагания и развития формируются внутри самой системы. С точки зрения синергетического подхода поведение региона как организации направлено, главным образом, не на реагирование после случившегося, постфактум (устранение последствий, адаптацию к среде), а на предвидение, упреждающие действия. Поведение становится не только активным, но и проактивным, что позволяет региону не только обеспечивать экономический рост, но и свое качественное изменение, т.е. социально-экономическое развитие [2, с. 690].

Таким образом, субъектом стратегического планирования выступают не только органы управления регионом, но и другие самоорганизованные элементы региональной системы. Региональная самоорганизация осуществляется как самоорганизация бизнес-систем на рыночных принципах и самоорганизация людей на базе социальных регуляторов. Среда региона должна создавать мотивацию к самоорганизации и проактивному поведению.

Цели основных субъектов целеполагания в регионе (физических и юридических лиц), определяются спецификой их интересов, которые проявляются в их взаимодействии. Основными субъектами целеполагания являются:

- законодательные и исполнительные органы власти, призванные от имени сообщества управлять социально-экономической жизнью региона,
- бизнес-сообщество – хозяйствующие субъекты, ориентированные на извлечение прибыли от своей деятельности,
- сообщество (объединения граждан, сформированные общностью социально-экономических интересов, местом жительства и социальной культурой).

Помимо них в процессах целеполагания принимают участие центральные органы власти, международные организации, в том числе

неправительственные, иностранные инвесторы. Каждый из перечисленных субъектов может в разной степени влиять на действия других, но ни один из них не в состоянии полностью предопределить как эти действия, так и результаты их осуществления.

Основные субъекты целеполагания образуют «аналитические» группы целеполагания, которые выделяются на основе занимаемого ими статусного положения, как правило, закрепленного формально и признанного публично. Потенциальная сила воздействия данных групп определяется их переговорной силой (финансовыми и административными возможностями или численностью и потенциальной готовностью оказывать давление с целью защиты своих интересов) [7, с. 88]. В их состав могут быть включены государственная власть, интеллектуальная элита, региональная власть; крупный бизнес, региональный бизнес, малый бизнес; высокодоходные слои населения, «средние» слои, бедные слои.

Помимо них авторы исследования «Субъекты модернизации: воздействие коалиций групп интересов на стратегии развития» на основе социального стратифицирования выделяют «статистические» группы целеполагания, среди которых «офисные служащие», «пенсионеры», «чиновники», «работники силовых ведомств», «организованная преступность-криминалитет», «бюджетники», «студенты», «активные пользователи Интернета», «пассионарная политизированная молодежь», «автолюбители». Помимо численности факторами их переговорной силы являются наличие специфического ресурса и обеспеченность ресурсами как таковыми, равномерность распределения доходов, общность интересов, плотность связей и степень централизации группы, обучаемость и т.д. Затем на основе статистического и институционального подходов выявляются «реальные» группы.

Ни одна из высших целей государства и соответственно региона сегодня не имеет реальной почвы своей реализации при отсутствии партнерских отношений между основными субъектами целеполагания, которые получили название «социальное партнерство» – особый тип взаимодействия социальных групп, в том числе субъектов экономической деятельности, по тем вопросам, которые находятся в сфере их взаимных интересов. Для характеристики социального партнерства в регионе применима теория стейкхолдеров (от англ. stakeholder – группы влияния, или группы поддержки), которая получила развитие в рамках стратегического менеджмента корпоративных образований. «Теория стейкхолдеров утверждает, что цели организации должны принимать во внимание разнообразные интересы различных сторон, которые будут представлять некий тип неформальной коалиции. Между стейкхолдерами могут существовать определенные отношения, которые не всегда носят кооперативный характер, а могут быть и конкурентными. Однако всегда

стейкхолдеров можно рассматривать как единое противоречивое целое, равнодействующая интересов частей которого будет определять траекторию эволюции организации» [8]. Такое целое называется «коалицией влияния».

Партнерство может осуществляться в форме одинарных, двойных и многосторонних связей. Чем больше связей, тем гибче координация как стратегических, так и тактических целей, в результате чего усиливаются позиции всех участников сети. Очевидно, что партнеры в социальном диалоге не могут выступать на равных, по крайней мере, на определенных этапах устанавливаются приоритеты одного над другими. На первоначальном этапе часто приоритет имеет власть, так как именно от нее исходит стратегическое управление и стремление выработать стратегию развития. Установление приоритетов относительно различных групп стейкхолдеров позволяет определить, какое им следует уделять внимание во время разработки стратегии. При этом, как у стейкхолдеров в любой организации альянсы стейкхолдеров со временем становятся частью политической стратегии [9, с. 101]. Степень воздействия стейкхолдеров на стратегическое изменение зависит от сочетания трех составляющих: властных полномочий, желания достичь конкретных целей, политического влияния на принятие решений [9, с. 103].

Среди инновационных подходов к целеполаганию в настоящее время широкое распространения получили форсайт-технологии. Форсайт (*от англ. foresight – взгляд в будущее, предвидение, благоразумие, дальновидность, предусмотрительность*) – система предвидения, представляющая собой методологию выработки видения будущего. По мнению американского эксперта Б. Мартина, форсайт представляет собой систематическую попытку заглянуть в долгосрочное будущее науки, технологии, экономики и общества с целью идентификации зон стратегического исследования и появления родовых технологий, подающих надежды приносить самые крупные экономические и социальные выгоды [10, р. 8.]. Наибольшее распространение форсайт получил в странах, развитие которых опирается на структуры гражданского общества, поскольку социальный капитал, который формируется в процессе форсайтинга, и наличие гражданского общества, являются взаимообусловленными понятиями. В рамках принятой в 2000 г. Лиссабонской стратегии высказано предложение всем странам ЕС шире использовать форсайт как инновационный инструмент развития. В ЮНИДО создан отдел Technology Foresight. В связи с новой социально-гуманитарной направленностью форсайта его называют методом социально-экономической координации.

Разработка форсайта опирается на интеллектуальный потенциал системы, планирующей и формирующей свое развитие. В случае региона это интеллектуальный потенциал региона, который представляет собой

совокупность его образовательного потенциала, научного, инновационного, информационно-коммуникационного и культурного потенциалов. Главное отличие форсайта от прогнозирования состоит в том, что он нацелен не только на предсказание вариантов будущего, но и на выработку образа будущего, содержит волевой аспект принятия решений, а также аспект коммуникационный. Соответственно его результатами являются не только отчеты, которые констатируют существующие тенденции, но и подготовленные сети экспертов, отработанные процедуры взаимодействия и оценки, повышение культуры предвидения в обществе.

Для проведения форсайта типичными являются два подхода: проектный и сценарный. Соответствующие функциям форсайта методы объединены в ромб (или кристалл) методов форсайта, в узлах которого размещены:

- методы анализа (наибольшее распространение получили SWOT и STEEPV анализ),
- методы прогнозирования (экспертизы), среди которых наиболее распространен метод Дельфи,
- методы выработки идей (креативные), наиболее известный среди которых «мозговой штурм»,
- методы взаимодействия (конференции, круглые столы, ролевые игры).

Однако специфика форсайта состоит не в частных методах, а в методологии в целом, которая может вывести на искомый результат.

Наибольшую известность в литературе приобрел опыт проведения регионального форсайта в Иркутской области России [11]. Его авторы считают, что региональный форсайт в определенной степени сделать сложнее, чем национальный. При этом весь имеющийся опыт свидетельствует, что он является именно тем институтом, который обеспечивает диалог и взаимодействие, способствует формированию социального капитала региона. На уровне региона связи между группами влияния, с одной стороны, устанавливаются сложнее, чем в случае муниципального образования, а, с другой, – сами по себе являются слабее.

Достоинства подобных подходов к целеполаганию состоят в интеграции прогрессивных и проверенных знаний и навыков, представленных широким кругом участников; новизне, оригинальности и «приземленности» новых идей, действию внутренней мотивации (самотивации), соответствие развития особенностям региона, внутренним свойствам его развития и нелинейному характеру внешних изменений; задействованию всех аспектов управления развитием региона – экономических, социальных, психологических, организационных [3,

с.9].

Важным побочным продуктом форсайта называют создание механизмов оценки технологий, проектов программ, институтов политики, формирование в обществе культуры предвидения. Главные барьеры его внедрения в регионах Украины сегодня состоят в отсутствии в стране института целеполагания как такового, налаженного сотрудничества разных стейкхолдеров в силу новизны и сложности для отечественной экономики данной институциональной нормы, слабой культуре ответственности за принимаемые решения в разных сферах. И, наконец, в отсутствии средств для проведения регионального форсайта.

#### **Выводы.**

1. Исходя из материалов проведенного исследования, можно утверждать, что директивно («сверху») сформированные документы развития региона не являются эффективными.

2. Стратегическое целеполагание является самостоятельной функцией управления развитием региона.

3. Синергетический подход к региону, который в его рамках рассматривается как система, способная к самоорганизации и проактивному поведению, требует мобилизации интеллектуального потенциала региона и совершенствования технологий целеполагания, которые могут рассматриваться как технологии управления знаниям.

4. Инновационный подход к целеполаганию предполагает возрастание роли нематериальных факторов и целей развития, таких как здоровье населения и его компетенции, интеллектуальный потенциал и социальный капитал региона, реализация которых становится основой повышения эффективности управления развитием региона.

5. Для того, чтобы обеспечивать проактивное поведение, регион должен быть обучающимся. Методология обучающей стратегии должна внедряться в практику регионального стратегического планирования и управления.

#### *Литература*

1. Райзберг Б. Целенаправленность как фактор эффективности государственного регулирования // Экономист. – 2010. – № 4. – С. 83-90.

2. Шеховцова Л. Концептуальные основы стратегического управления регионом // Вестник МГТУ. – 2006. – Т. 9. – № 4. – С. 690-693. [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://vestnik.mstu.edu.ru/v09\\_4\\_n24/articles/33\\_shekh.pdf](http://vestnik.mstu.edu.ru/v09_4_n24/articles/33_shekh.pdf)

3. Воробьев А.Д. Стратегия развития региона: три подхода – три результата // Региональная экономика: теория и практика. – 2009. – № 39 (132). – С. 7-10.

4. Петров В.И. Целеполагание в полиструктурных социально-экономических системах / Вестник Северо-Кавказского государственного

технического университета. 2008. – № 3 (16) [Электронный ресурс]  
Режим доступа: <http://www.ncstu.ru>

5. Стратегія економічного та соціального розвитку Одеської області на період до 2015 року / [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.oda.odessa.gov.ua>

6. Основы устойчивого развития Харьковской области до 2020 года: Монография. - Х.: Издательский дом «ИНЖЭК», 2010. – 528 с.

7. Тамбовцев В., Верведа А. Субъекты модернизации: воздействие групп интересов на стратегии развития // Вопросы экономики. – 2008. – № 3. – С. 86-106.

8. Вдовенкова Т.Ю. Система субъектов целеполагания в разработке стратегии развития региона // Электронный журнал ВлГУ, № 18, декабрь 2007г., (часть 2) [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=892>

9. Лапыгин Ю.Н., Илларионов А.Е., Лачинина Т.А. Разработка и реализация стратегии муниципалитета. – Владимир: Владимирская книжная типография, 2005. – 336 с.

10. Unido Technology Foresight Manual. United Nations Industrial Development Organization. Vienna, 2005. Vol. 1.

11. Третьяк В.П., Калужнова Н.Я. Формирование форсайта в Иркутском регионе // [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.riep.ru/works/almanach/0005/almanach0005\\_219-242.pdf](http://www.riep.ru/works/almanach/0005/almanach0005_219-242.pdf)

### *Abstract*

**Molina O.V.**

#### **Goal-setting as a technology for improving of the development management in a region**

The article presents the analysis of the concept of "goal setting" and associated concepts in the context of the strategic planning of regional development, the necessity of the use of innovative technologies in the identification, formation, selection, justification, adoption targets of the socio-economic development due to the interests of key stakeholders and strengthen the role of nonmaterial development goals.