

ТЕОРІЯ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ПРОБЛЕМ У СТРАТЕГІЧНОМУ УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ МІСТА

© Карий О.І., 2010

Розглянуто сутність поняття “проблема” у стратегічному управлінні розвитком міста, відмінність його від понять “загроза”, “можливість”, “складність”, “виклик”. На основі системного підходу до наукових досліджень та управління розвитком міста класифіковано стратегічні проблеми розвитку міста. Розглянуто також відмінності між проблемами і можливостями у стратегічному управлінні розвитком міст, підходи до реагування на проблеми розвитку міст.

Ключові слова: проблема, стратегічне управління, розвиток, місто, можливість, система.

The essence of the notion “problem” in strategic management of city development, its differentiation from “threat”, “possibility”, “difficulty”, and “challenge” are investigated in this article. The strategic problems of city development on the basis of system approach to scientific research and strategic management are classified. The differences between problems and opportunities in strategic management of city development as well as the approaches to reactions on city development problems are presented in the article.

Key words: problem, strategic management, development, city, opportunity, system.

Постановка проблеми

Термін “проблема” часто вживається у фаховій літературі з економіки і менеджменту. Виходячи з контексту, в якому він вживається, найчастіше його використовують для опису чогось незрозумілого або небажаного. Проте таке широке трактування цього терміна перегукується з поняттями “загрози”, “можливості”, “складності”, “виклику” або і просто з невиконаною ще роботою, що ускладнює аналіз проблемних ситуацій та пошук виходів з них. Одне з головних завдань керівника – вирішувати поточні проблеми. Розглядаючи стратегічне управління, завданням керівників є не лише вирішення поточних проблем, але і забезпечення уникнення проблемних ситуацій для організації в майбутньому. У зв’язку з цим актуалізується необхідність чітко визначити поняття “проблема” у сфері стратегічного управління розвитком міста.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Проблеми розвитку міста та проблеми управління містом ставляться фактично у всіх наукових та практичних розробках вітчизняних та закордонних фахівців. Майже всі вони наголошують на необхідності комплексного, системного підходу до розвитку міста.

Основоположною працею у теорії систем вважається робота Людовіка фон Берталанффі “Загальна теорія систем” [1–5]. За системним підходом, місто як об’єкт управління є організацією (соціальною системою), якій притаманні окремі риси живого організму. Відповідно у межах простору існування організму можна виділити зону його комфорту, яка, зазвичай, значно менша за зону існування організму. Поза зоною комфорту організм відчуває певний дискомфорт. Коли з’являється стійкий або постійно зростаючий дискомфорт, то можна говорити про появу проблемної ситуації.

Проблема, яку необхідно вирішити, з'являється тоді, коли усвідомлюється розбіжність між поточним станом певної справи та бажаним станом. Точне визначення проблеми має вирішальний вплив на весь процес її вирішення. Якщо не докласти відповідних зусиль на цьому етапі, то можна розпочати діяльність у неправильному напрямі, ризикуючи втратити час, гроші, довіру і авторитет. Щоб вирішити проблему, треба її правильно визначити. Для цього потрібно вміти ідентифікувати керовані й некеровані параметри системи та причинно-наслідкові зв'язки. Проблема зазвичай полягає у відсутності адекватної відповіді на небажане і наростаюче відхилення керованого параметра, зумовлене некерованими параметрами, і вона існує лише тому, що незрозуміло, що можна і потрібно робити в ситуації, що склалася. Коли зрозуміло, що треба робити — це вже не проблема, а просто ще не виконана робота [2].

Проблеми завжди є суб'єктивними, оскільки вони не існують самі по собі, а формулюються в процесі оцінки людиною ситуації, що склалася.

Якщо проблема існує — її треба вирішувати, але перед цим треба ідентифікувати “кореневий” з керованих параметрів і правильно сформулювати проблему, а також визначити критерії її вирішення.

Критерій — це кількісно чи якісно виражений показник ступеня досягнення системою своїх цілей, який передбачає вибір конкретної альтернативи в структурі можливих цілей [6, с.38].

При побудові причинно-наслідкових зв'язків отримуємо “дерево проблем” (див. рисунок).

Правильне формулювання проблеми здебільшого звучить як опис динаміки небажаного відхилення конкретного параметра (групи параметрів) стосовно конкретного організму (наприклад, дефіцит коштів на опалення в зв'язку з неочікувано сильними морозами).

На думку деяких авторів [8, 9], для виявлення справжньої суті проблеми можна провести так звану “розмову з проблемою”, яка полягає у постановці таких запитань:

1) У чому полягає наша проблема? Скількох людей вона стосується? Яка її історія? Чому Ви вважаєте, що Ви повинні цю проблему вирішити, що Ви повинні зосередитися саме на ній, а не на інших проблемах? Які передбачаєте труднощі у її вирішенні? Скільки часу займе її вирішення, які потрібні будуть засоби для цього?

2) Звідки Ви взагалі знаєте, що це є проблемою? Які є докази того, що проблема існує? Чи вона, випадково, не є лише наслідком якоїсь іншої проблеми? Чия це проблема (тобто хто від неї потерпає і до чийої сфери відповідальності вона належить)? Звідки можна отримати більше інформації на цю тему?

3) Що станеться, якщо не вирішити цієї проблеми? Що було б, якби проблеми не існувало? Що змінилося б на краще? Як? А що змінилося б на гірше і чому? Кому (яким групам людей або організаціям) було б на користь вирішення проблеми? Хто, навпаки, зазнав би втрат? Хто чинить опір вирішенню проблеми і чому?

Отримавши відповіді на ці запитання, ми володітимемо інформацією, потрібною для пошуку раціонального вирішення конкретної проблеми.

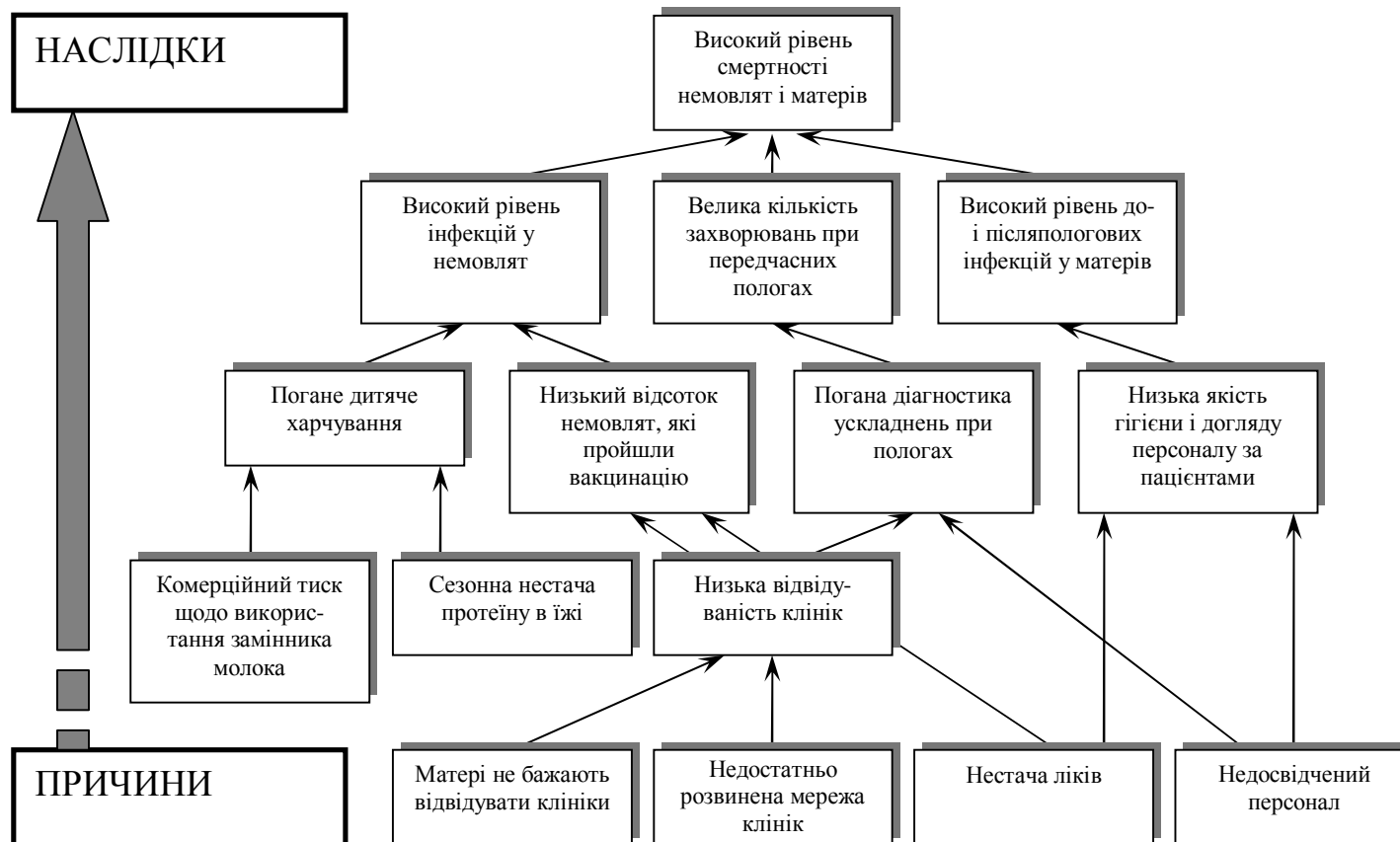
Постановка цілей

Аналіз літератури продемонстрував відсутність однозначного трактування поняття “стратегічної проблеми”. Відповідно цілями статті було визначено такі:

- систематизувати класифікації стратегічних проблем розвитку міста;
- аргументувати відмінності між проблемами і можливостями в стратегічному управлінні.

Виклад основного матеріалу

В ієрархічних системах кожен рівень менеджменту займається “своїми” проблемами, відповідними контрольованим на цьому рівні параметрами: те, що є проблемою для менеджера вищого рівня (наприклад, засипані снігом дороги в місті), для його підлеглого може бути тільки початковим дискомфортом (а проблема на цьому рівні – відсутність потрібного спецтранспорту для очищення доріг), що, своєю чергою, є лише початковим в аналізі дискомфортом для виконавця (проблема – несправність автомобіля, який повинен чистити сніг на дорогах міста) тощо [на основі 2].



Приклад дерева проблем [7, с.17]

Оскільки на місто здійснює управлінські впливи одночасно багато суб'єктів (органи центральної державної влади, орган місцевого самоврядування, суб'єкти економічної діяльності, політичні, громадські, релігійні та інші організації, а інколи й окремі мешканці), то постає питання узгодженості їх дій, оскільки проблеми згідно із визначенням у кожного суб'єкта управління будуть свої, унікальні.

У зв'язку із вищезазначеним, фактично неможливо забезпечити "... повноту охоплення суб'єктами влади сукупності проблем розвитку міста та забезпечення неперетинання їх компетенцій при вирішенні цих проблем", що пропонується в [10, с.2].

У місті завжди існує чимало проблем, тому важливим завданням стає визначення того, які з них є стратегічними. У зв'язку з цим необхідно сформулювати бачення бажаного майбутнього міста та визначити основні пріоритетні напрями його розвитку.

На нашу думку, стратегічні проблеми розвитку міста — це засадничі питання або серйозні труднощі, які істотно перешкоджають досягненню бачення міста, стратегічних цілей його розвитку.

Стратегічне управління заторкує широке коло управлінських рішень щодо проблем, орієнтованих на майбутнє, пов'язаних із загальною метою організації та які перебувають під впливом неконтрольованих зовнішніх факторів. Предметом стратегічного управління є [на основі 11]:

1) проблеми, безпосередньо пов'язані з баченням майбутнього міста. Бачення стосується майбутнього і, здебільшого, спрямоване на підвищення ефективності діяльності організації за допомогою забезпечення взаємозв'язку цілей, ресурсів і результатів. Отже, рішення про створення нових або ліквідацію старих виробництв, освоєння нової продукції, технології або нових ринків мають стратегічний характер;

2) проблеми і рішення, пов'язані з якою-небудь складовою організації, якщо ця складова потрібна для досягнення мети, але у цей момент відсутня або є в недостатньому обсязі;

3) проблеми, пов'язані з неконтрольованими зовнішніми факторами. Проблеми стратегічного управління найчастіше виникають в результаті дії численних зовнішніх факторів. Тому, щоб не помилитися у виборі стратегії і напрямі розвитку, важливо визначити, які економічні, політичні, науково-технічні, соціальні й інші фактори впливають на майбутнє міста. Організування постійного моніторингу зовнішнього середовища — важлива умова ефективності і конкурентоспроможності організації.

З практичного погляду корисною є класифікація стратегічних проблем, запропонована в [12, с.53]:

- проблеми, які не вимагають від організації негайних дій, але які потрібно постійно тримати під контролем;
- проблеми, які щойно з'являються на горизонті й, імовірно, вимагатимуть певних дій у недалекому майбутньому. Більшість таких проблем можна врегулювати у межах нормального циклу стратегічного планування організації;
- проблеми, які потребують негайного реагування, а отже, не можуть розглядатися в звичайному порядку.

Державне управління та місцеве самоврядування полягає у реалізації програм, які задовольняють важливі суспільні потреби. Основою для створення таких програм є визначення проблем, пов'язаних із задоволенням суспільних потреб. Проблемою відповідно є ситуація, в якій неможливо діяти стандартно, використовуючи рутинні процедури. Кожна публічна програма, якщо вона зорієнтована на вирішення суспільної проблеми, є програмою зміни. Як правило, це не інновація, як її визначав Й. Шумпетер, тобто перше в світовому масштабі застосування нової комбінації виробничих чинників. Проте для аналізу процесу управління в місцевому самоврядуванні використання локального, а не глобального масштабу інновації є обґрунтованішим і, власне, поширенішим [3, с.33].

Р.Л. Акофф [13, с.148] виділяє чотири методи поводження з проблемами:

- 1) звільнитися від проблеми, тобто ігнорувати її, сподіваючись, що все вирішиться само собою;

- 2) знайти відповідь на проблему, тобто знайти причину проблеми, усунути або зменшити її і, отже, повернутися до попереднього стану;
- 3) вирішити проблему, тобто зробити щось таке, що дає максимально хороший результат;
- 4) усунути проблему, тобто ліквідувати її за допомогою перебудови системи, яка зіштовхнулася з проблемою.

Стратегія повинна враховувати виклики розвитку. Під викликом розуміють усвідомлений вірогідний перспективний стан зовнішнього і внутрішнього стану середовища міста, який породжує серйозні ускладнення для розвитку і вимагає запобіжної реакції у планованому періоді [14, с. 143].

Стратегічне управління розвитком міста не повинно “зациклюватися” лише на проблемах міста чи їх уникненні. Важливо також знаходити та використовувати нові можливості для розвитку міста, тим паче, що часто вирішення проблем можливе лише за використання тих шансів, які з’являються для міста.

У стратегічному управлінні треба чітко розмежовувати проблеми і можливості (табл. 1), оскільки вирішення проблем забезпечує лише виживання організації, а можливості дають змогу покращити конкурентні позиції організації.

Таблиця 1

Характерні ознаки проблем і можливостей [на основі 2, 15, 1]

Проблеми	Можливості
Орієнтовані:	
на збереження	на розвиток
Існують:	
тепер як результат колишніх дій або бездіяльності (наслідки їх вирішення або невирішення передбачаються)	у майбутньому (ризик їх використання не завжди передбачуваний)
Треба шукати:	
рішення	вигоди
Можливість ігнорування:	
відсутня	існує
Характер управлінських дій:	
вимагають реакції; треба вирішувати, коли виникають	вимагають активності у пошуках і використанні
Створюють додаткові ризики:	
якщо їх не вирішувати	якщо намагатися використати всі наявні

Список стратегічних проблем розвитку міста можна звести в табл. 2.

Таблиця 2

Головні проблеми міста [власна розробка]

Сфери розвитку	Проблеми				
	1	2	3	4	5
Економічна					
Просторова					
Соціальна					
Екологічна					
Культурна					

Практичний досвід показує, що близько 80 % проблемних ситуацій викликані приблизно 20 % причин (правило Парето). Для виявлення головних причин появи проблемних ситуацій слід дати відповіді на питання: що буває їх причиною; в який час вони, як правило, виникають; в яких місцях вони найчастіше з’являються; кого найчастіше стосуються; як відбувається їх вирішення і вихід з яких проблемних ситуацій найбільше коштує.

Висновки

Не існує спільних для різних міст проблем. Ситуація в містах або навколо них може бути подібною, але ніколи не буде абсолютно однаковою. Відповідно і найкраще вирішення цих проблем у кожному місті буде інноваційним, дещо відмінним від аналогічних рішень в інших містах. Бездумне копіювання чужих ідей може лише зашкодити розвитку міста.

Розробляючи стратегічний план розвитку міста, необхідно акцентувати увагу не лише на проблемах міста, а й намагатися шукати і нові можливості для його розвитку. В умовах жорсткої обмеженості внутрішніх ресурсів міста повинні активніше шукати можливості та ресурси в зовнішньому середовищі для свого розвитку.

Перспективи подальших досліджень

Потребує подальших досліджень методологія визначення основних причин виникнення стратегічних проблем розвитку міста. Актуальним залишається також пошук методів узгодження повноважень суб'єктів стратегічного управління містом.

1. Шаров Ю.П. *Стратегічне планування в муніципальному менеджменті: концептуальні аспекти* / Ю.П. Шаров. — К.: Вид-во УАДУ, 2001. — 302 с. 2. Газарян А. *Раздаточный материал для тренинг-курса по проекту DFID “Экономическое и социальное развитие Львовской области”* / А. Газарян, Ю. Кертише-Газарян. — Львов: VDM, 2004. — 30 с. 3. Górnjak J. *Innowacje społeczne a zarządzanie publiczne. Głosa do debaty nad sposobami rządzenia* / J. Górnjak // *Studia z zakresu zarządzania publicznego*. — Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2001. — S.33–57. 4. Hausner J. *Czy gospodarka jest systemem?* / J. Hausner // *Studia z zakresu zarządzania publicznego*. — Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, 2001. — S.101–118. 5. Mesjasz Cz. *Nauki o zarządzaniu a teoria systemów złożonych* / Cz. Mesjasz // *Organizacja i kierowanie*. — 2003. — NR 4 (114). — S.3-16. 6. Рой О. М. *Исследования социально-экономических и политических процессов: Учебник для вузов* / О.М. Рой. — СПб.: Питер, 2004. — 364 с. 7. Куприенко И. *Управление проектным циклом* / И. Куприенко. — К.: ВДРА, 2004. — 36с. 8. Пархоменко В. *Стратегічне планування розвитку громади: Практичний посібник* / Пархоменко В., Прошко В., Мавко П. — Львів: СПОЛОМ, 2002. — 160 с. 9. *Metody zarządzania jednostką samorządową i rola partycypacji społecznej. Szkoła menedżerów samorządowych*. — Ługańsk, 2005. — 51s. 10. Бойко-Бойчук О. В. *Проблеми міста як підґрунтя ефективного управління його розвитком* / О. В. Бойко-Бойчук // *Актуальні проблеми державного управління*. — 2009. — № 1(35). — 9 с. — Режим доступу до публікації: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Apdu/2009_1/doc/3/01.pdf. 11. Чуб Б. А. *Стратегический менеджмент организации: курс лекций* / Б.А. Чуб. — М., 1999. — 361 с. 12. Брайсон Д. М. *Стратегічне планування для державних та неприбуткових організацій* / Джон М. Брайсон. — Львів: Літопис, 2004. — 352 с. 13. Акофф Р. *Акофф о менеджменте* / Расселл Л. Акофф. — СПб.: ПИТЕР, 2002. — 448 с. 14. Трофимов А.М. *Территориальные аспекты конкурентоспособности региона* / А.М. Трофимов, В.А. Рубцов, В.Н. Комарова // *Вестник Удмуртского университета*. — 2009. — № 1. — С. 143–152. 15. Газарян А. *Стратегическое планирование в местном самоуправлении: Теоретические заметки и методический материал для тренингов* / Арташес Газарян. — К.: Largis, 2002. — 100 с.