

І. Огородник

Національний університет “Львівська політехніка”,
кафедра автоматизованих систем управління

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ВЕЛИКИМ МІСТОМ

© Огородник І., 2008

Проаналізовано існуючий стан управління великим містом, виявлено недоліки управління, досліджена система цілей управління містом, потреби мешканців міста та вплив елементів міського середовища на рівень їх задоволення, запропонована концептуальна схема управління великим містом, яка дасть змогу покращити якість управління містом.

The analysis of the existent state of management a city is carried out, found out the lacks of management, the system of aims of management a city, necessities of habitants of city and influencing of elements of city environment is explored on the level of their pleasure, the conceptual chart of management a city is offered, which will allow to improve quality of management a city.

Вступ

Як відомо, великі міста, до яких належать насамперед обласні центри України – це складні економічні, екологічні та соціальні системи. Теорія і практика управління такими системами не вирішує поки що повною мірою проблем ефективної організації та функціонування великих міст. Незважаючи на успіхи застосування в нашому суспільстві системотехніки, нових інформаційних технологій та комп'ютерної техніки, управління великими містами вимагає негайної і докорінної перебудови. Це стосується ширшого застосування інформаційних технологій, моделювання управлінських процесів, систем підготовки та підтримки управлінських рішень, вдосконалення організаційних структур управління, застосування цільового управління [1, 5].

Проаналізовано особливості управління великим містом та запропоновано шляхи підвищення його ефективності.

Аналіз існуючого стану управління містом

Як відомо, велике місто, насамперед обласні центри України, сьогодні переживають не кращі часи. Велика кількість промислових підприємств, які складають економічний базис міста, перестали функціонувати, різко знизилась кількість робочих місць, ледь жевріє житлово-комунальна сфера міста, розбиті транспортні магістралі, безперервно ведеться хаотична забудова міста житловими будинками, в результаті щезають цілі масиви зелених насаджень, мешканці міста незадоволені якістю житлово-комунальних послуг, послуг, які надаються закладами охорони здоров'я, якістю транспортних послуг, а також криміногенною ситуацією вмісті.

Населення міста не володіє належною мірою інформацією про наслідки управлінських рішень міської влади, про перспективи розвитку міста, про шляхи вирішення найбільш нагальних проблем, які стоять перед містом.

Не можуть задовольняти мешканців міста величезні черги в органах влади, в закладах охорони здоров'я, в комунальних обслуговуючих підприємствах, в судових органах.

Незважаючи на те, що ми живемо в умовах інформатизації та комп'ютеризації суспільства, система управління містом працює за допомогою ручної передачі документів та зберігання їх по-старому – в папках. Пошук необхідної архівної інформації чи діючих документів став великою проблемою. Документи та інформація часто губляться або свідомо знищуються, і ніхто за це не

несе відповідальності. Терміни розгляду заяв чи скарг населення органами влади не відповідає нормативним вимогам.

Велике збурення в нашому суспільстві взагалі і на рівні великого міста зокрема викликають вимоги чиновників різного рангу надати послугу громадянам за додаткову оплату, не передбачену законом. Такі порушення ніде не фіксуються і їх ніби не існує.

Значним недоліком в роботі системи управління містом є відсутність дієвого контролю за виконанням власних рішень, що приводить, своєю чергою, до послаблення виконавчої дисципліни.

Не можна миритися надалі з таким станом речей, коли мешканці міста не інформовані про стан міста та окремих його складових, про рішення органів влади щодо розвитку міста або ремонту чи реконструкції окремих об'єктів та систем.

Відсутня інформація про те, як влада міста реагує на окремі скарги громадян, які заходи вона приймає щодо службовців, які не своєчасно реагують на скарги чи пропозиції громадян.

Сьогоднішня система управління містом – 3-рівнева: на нижньому рівні – комунальні підприємства – колишні ЖЕКи, на середньому рівні – районні адміністрації, на верхньому рівні – міська рада, голова міста, виконавчий комітет. Всі ресурси управління переважно зосереджені на верхньому рівні. На нижньому рівні технічні та ресурсні можливості недостатні для виконання функцій, передбачених нормативними документами, хоча саме на цьому рівні система управління повинна працювати з мешканцями міста. Як наслідок, система управління низового рівня з своїми функціями повністю не справляється, тому скарги мешканців здебільшого стосуються саме цього рівня. Система управління середнього рівня – найменш ефективна з усіх трьох рівнів. Цей рівень в силу свого статусу безпосередньо мало працює з мешканцями і недостатньо забезпечений матеріальними ресурсами для задоволення потреб населення і вирішення стратегічних завдань.

Беручи до уваги той факт, що система управління містом повинна створювати умови для задоволення потреб мешканців, треба визначити, що з цією задачею вона справляється незадовільно. По-перше, система управління в більшості випадків не володіє інформацією про наявність цих потреб, а по-друге, ніхто не контролює регулярно, як ці потреби задовольняються.

Як результат, маємо безлад, безвідповідальність посадових осіб, масштабну корупцію; населення міста не знає, що робиться і що буде робитися у місті у найближчому майбутньому, стратегічні цілі розвитку міста чітко не визначені, населення про ці цілі не інформоване, а тому довіра до дій органів влади в нього мінімальна.

Постановка задачі дослідження

Головна мета роботи – на основі аналізу недоліків існуючої системи управління великим містом, дослідження цілей управління, визначення впливу елементів міського середовища на задоволення потреб мешканців міста запропонувати концептуальну модель управління містом, яка дасть змогу ефективніше досягати цілей управління.

Дослідження системи цілей управління містом

Потреби мешканців міста можуть бути задоволені, коли будуть нормально функціонувати всі сфери життєдіяльності міста, коли мешканці задовольнятимуть свої потреби в комфортних умовах, коли їхнє життя матиме належну інформаційну підтримку.

На рис. 1 наведено структуру цілей управління великим містом у загальному вигляді.

В основі цієї структури цілей – задоволення потреб мешканців міста: в безпеці та охороні здоров'я; задоволення матеріальних потреб та потреб в обслуговуванні, а також духовних потреб. Як бачимо з структури цілей, значне місце займає задоволення потреб в інформації: про роботу органів управління, про стан здоров'я мешканців, про ринки праці, про стан житлового фонду, про ціни на продуктовому ринку, про доходи, про рівень духовності мешканців міста, про можливість задоволення духовних потреб і т. п.

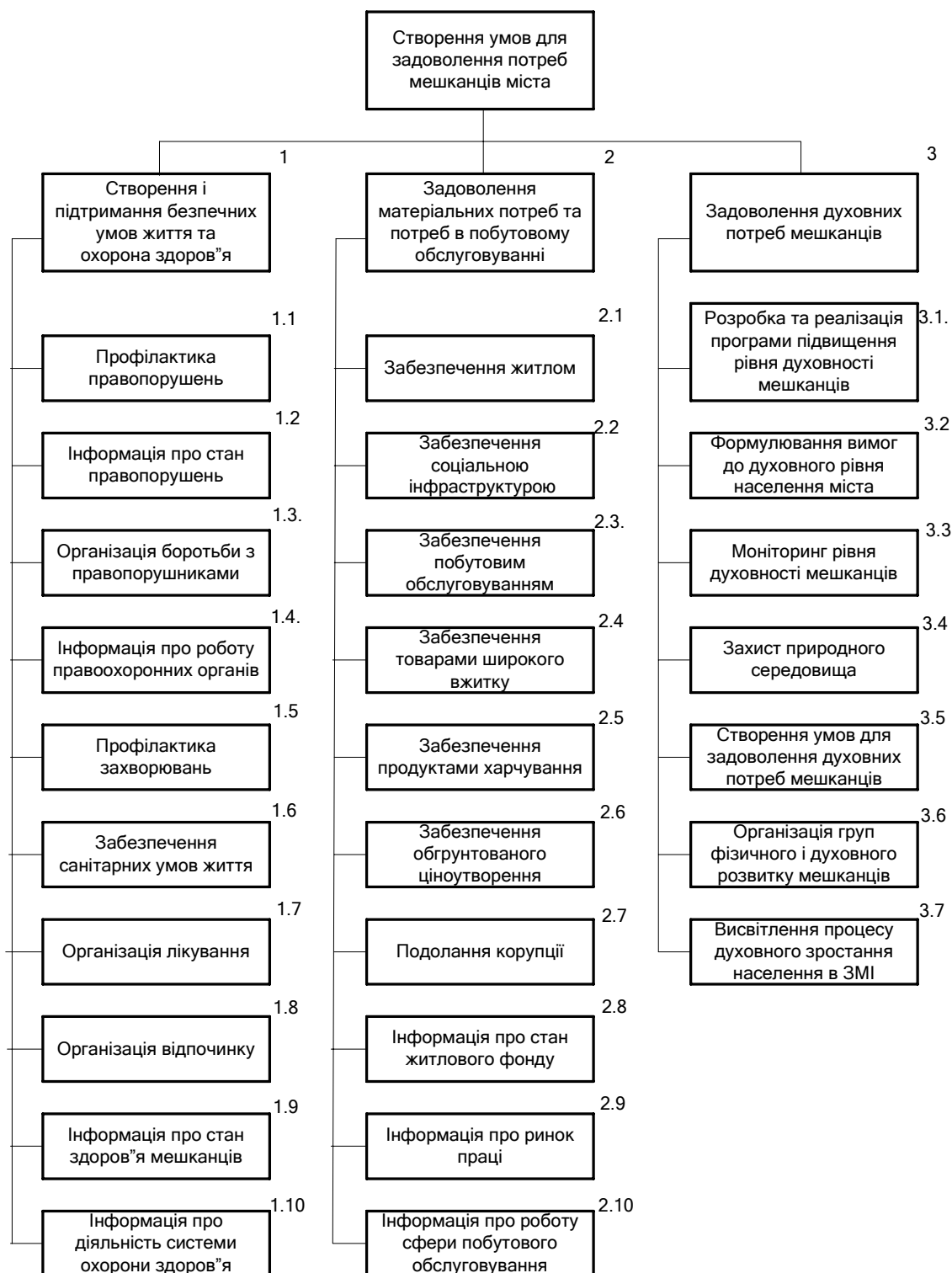


Рис. 1. Структура цілей управління великим містом

На рис. 2 наведено структуру цілей щодо забезпечення належної якості міського середовища. Така структура може бути корисною, якщо взяти до уваги гіпотезу, що правильно організоване середовище, яке при цьому правильно функціонує, повинно якнайкраще забезпечити всі потреби мешканців. Отже, якщо б система управління містом могла забезпечити нормативні або наперед задані значення показників міського середовища, то проблема задоволення потреб мешканців міста була б вирішена: потреби мешканців, як відомо, задовольняються відповідними функціями міського середовища, а між функціями і рівнем задоволення потреб існує відповідна кореляція [2].

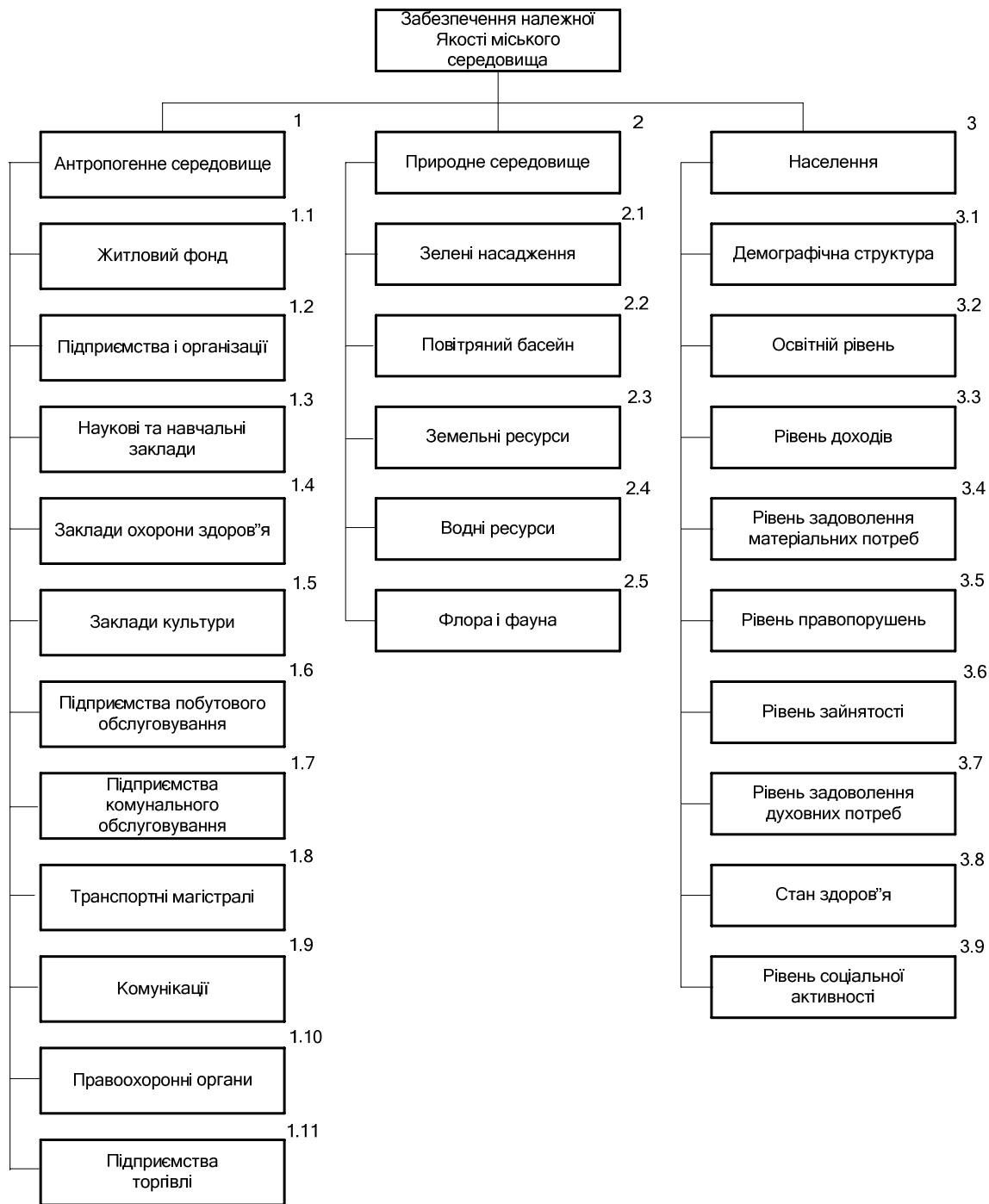


Рис. 2. Структура цілей щодо забезпечення якості міського середовища

Тобто система управління містом, побудована на основі структури цілей, згідно з рис. 1, буде орієнтуватись на досягнення кінцевих цілей управління – задоволення потреб, а система управління, побудована на основі структури цілей, згідно з рис. 2, підтримуватиме нормативне або задане значення показників організації та функціонування міського середовища і тим задовольняти потреби мешканців міста. Але в цьому випадку не буде впевненості, чи повною мірою досягнуто цілей управління щодо задоволення потреб, тому що оцінка кінцевого результату управління – забезпечення потреб мешканців – опиратиметься на кореляційну залежність: характеристика міського середовища – певний рівень задоволення конкретних потреб. Побудована за таким принципом система управління не працюватиме якісно. Система управління, побудована за першим принципом, забезпечуватиме результат управління точніше, бо вимірюватимемо кінцевий показник – рівень задоволення конкретної потреби людини.

Оцінювати рівень задоволення потреб можна здебільшого за допомогою опитування та анкетування мешканців або за рахунок обробки великих масивів інформації, яка документально зафіксована, а це процес громіздкий і трудомісткий. Тому оцінювання результату управління таким способом займе значний час. Отже ефективність управління може бути також невисокою.

Аналіз задоволення потреб мешканців міста

У табл. 1 представлена зведена експертна оцінка рівня задоволення потреб населення міста на сьогоднішній день. Як видно з таблиці, приблизно половина потреб населення задовольняється не повною мірою, а частина не задовольняється зовсім. Навіть приблизний аналіз показує, що в більшості своїй незадоволені потреби мають інформаційний характер: відсутність інформації про діяльність правоохоронних органів, про стан правопорушень, стан здоров'я мешканців міста, про роботу системи обслуговування мешканців, про ринок праці і т.п. Що стосується духовного розвитку мешканців, то тут значна частина потреб не задовольняється зовсім: відсутня загально-міська програма духовного розвитку, відсутні вимоги до духовного рівня населення, відсутній моніторинг рівня духовності мешканців міста, потреба жити без корупції залишається актуальною. Але з подоланням корупції немає поки що ніякого поступу, необґрунтовані і незрозумілі ціни на продукти харчування створюють відповідні проблеми в задоволенні багатьох видів потреб. При обмежених бюджетних ресурсах міста актуальною є проблема визначення доцільної послідовності робіт з вдосконалення системи управління містом.

Таблиця 1

Експертна оцінка рівня задоволення потреб мешканців міста

№ з/п	Назва цілі (підцілі)	Експертні оцінки рівня задоволення потреб мешканців міста	
		Задовільно	Незадовільно
1	2	3	4
1	Створення і підтримка безпечних умов життя і охорона здоров'я		
1.1.	Профілактика правопорушень		+
1.2.	Інформація про стан правопорушень		+
1.3.	Організація боротьби з правопорушниками	+	
1.4.	Інформація про роботу правоохоронних органів		+
1.5.	Профілактика захворювань	+	
1.6.	Забезпечення санітарних умов проживання мешканців	+	
1.7.	Забезпечення лікування хворих	+	
1.8.	Створення умов для відпочинку		+
1.9.	Інформація про стан здоров'я мешканців		+
1.10.	Інформація про діяльність системи охорони здоров'я		+
2.	Задоволення матеріальних потреб та потреб в обслуговуванні		
2.1.	Забезпечення мешканців житлом		+
2.2.	Забезпечення мешканців соціальною інфраструктурою	+	
2.3.	Забезпечення побутовим обслуговуванням	+	
2.4.	Забезпечення товарами широкого вжитку	+	
2.5.	Забезпечення продуктами харчування.	+	
2.6.	Забезпечення обґрунтованого ціноутворення на продукти харчування		++
2.7.	Боротьба із корупцією		++
2.8.	Інформація про ринок праці		+

1	2	3	4
2.9.	Інформація про можливість покращання житлових умов мешканців		+
2.10	Інформація про роботу системи обслуговування		+
3.	Задоволення духовних потреб мешканців міста		
3.1.	Розроблення і реалізація програми духовного зростання мешканців міста		+ +
3.2	Формулювання необхідних вимог до духовного рівня населення		+ +
3.3.	Моніторинг рівня духовності мешканців міста		+ +
3.4.	Захист природного середовища міста	+	
3.5.	Створення умов для задоволення духовних потреб мешканців міста	+	
3.6.	Організація груп духовного та фізичного розвитку мешканців	+	
3.7.	Висвітлення процесу духовного зростання населення міста в ЗМІ		+

Примітка: Позначка “+ +” означає, що ця потреба не задовольняється зовсім

Насамперед повинні бути задоволені первинні потреби людини: в житлі, в особистій безпеці, в нормальному здоров'ї, матеріальному забезпеченні, в трудовій зайнятості.

Коли забезпечений цей мінімум потреб, людина потребує задоволення духовних потреб: спілкування з іншими людьми, визнання з боку оточення своїх якостей, причетності до суспільно корисних справ, підвищення свого освітнього та культурного рівня, підвищення рівня своєї свідомості; у людини є потреба бути корисним для свого оточення та суспільства, пізнавати себе і навколишній світ, подорожувати, потреба працювати над собою, над своїм духовним зростанням. У населення міста є потреба насолоджуватись естетичним виглядом всіх об'єктів міського середовища. Це стосується житла, вулиць, нежитлового фонду, об'єктів природного середовища.

Водночас мешканці міста бажають задовольняти свої матеріальні потреби шляхом створення комфортних умов життя, придбання особистих та домашніх речей, продуктів харчування, створення зручної соціальної інфраструктури, підвищення рівня доходів, контролю за обґрунтованими цінами на товари першої необхідності.

Крім задоволення перелічених потреб, існує нагальна потреба подолання корупції усіх видів та на всіх рівнях управління містом.

Не всі потреби, які стосуються духовного зростання населення, є ним усвідомленими. Тому система управління містом повинна залучати до цієї роботи відповідні структури та фахівців. Деякі потреби у мешканців міста необхідно формувати ще з дитячого віку. Це особливо стосується таких потреб, як чесне служіння суспільству, жертвовність заради ідеї чи майбутніх поколінь. Високодуховна людина повинна з задоволенням працювати не тільки за винагороду, а і без неї на благо суспільства, на благо громади.

На нашу думку, нагальною є потреба розробити програму духовного розвитку населення міста, визначивши попередньо основні показники його духовного зростання.

Вплив елементів міського середовища на задоволення потреб мешканців

У табл. 2 наведено вплив елементів міського середовища на задоволення потреб мешканців міста.

Як видно з таблиці, такі елементи міського середовища, як житловий фонд, соціальна інфраструктура, природне середовище міста, населення, фінансові структури якнайбільше впливають на задоволення потреб мешканців. А на задоволення духовних потреб мешканців міста впливають майже всі складові міського середовища.

Послідовність задоволення потреб (рис. 4) є такою [3]. Насамперед людина повинна задовольнити потребу виживання і безпечних умов життя. Вона має потребу зберегти здоров'я, мати житло, їжу, можливість відпочинку, продовження роду. Це так звані первинні потреби. Задовольнивши їх, людина намагається задовольнити вторинні (духовні) потреби: належати до якоїсь групи людей, бути причетною до спільної діяльності, отримати визнання колективу людей, визнання з їх боку своєї значимості і поваги до себе. Потім людина прагне реалізувати свій потенціал, свої потенційні можливості. Ці прагнення відображає зв'язок «А» На якомусь етапі духовного зростання людина хоче задовільнити матеріальні потреби, які зростають разом з його духовним ростом – зв'язок «В». Здобувши комфортніші умови життя, людина отримує додаткову мотивацію до духовного зростання – зв'язок «D».

А це викликає потребу краще подбати про своє здоров'я і свою безпеку – зв'язок «Е». Цього самого вимагає вищий рівень матеріального забезпечення людини – зв'язок «М». Потрібно зазначити, що людина незалежно від свого духовного розвитку може формувати свої матеріальні потреби і прагнути у міру можливостей їх задовольняти – зв'язок «С». Отже, черговість задоволення потреб людиною не є однозначною. Вона залежить від багатьох факторів, зокрема, і від того, що в людині закладено на генетичному рівні. Це ще раз підтверджує, що між характеристиками елементів міського середовища і рівнем задоволення потреб населення міста не може бути однозначної кореляції і для якісного управління містом необхідно безпосередньо звіряти результативність управлінських дій з рівнем задоволення всіх видів потреб [4].

Таблиця 2

Вплив елементів міського середовища на задоволення потреб мешканців

№ з/п	Елемент міського середовища	Потреби в безпеці та здоров'ї	Матеріальні потреби	Духовні потреби
1.	Правоохоронні органи	+		+
2.	Система охорони здоров'я	+		+
3.	Житловий фонд	+	+	+
4.	Соціальна інфраструктура	+	+	+
5.	Промислові підприємства	+	+	
6.	Природне середовище	+	+	+
7.	Населення	+	+	+
8.	Фінансові структури	+	+	+
9.	Музеї, бібліотеки			+
10.	Театри			+
11.	Заклади освіти			+
12.	Заклади та зони відпочинку	+		+

Концептуальна модель управління містом

Найефективнішою, на наш погляд, буде комбінована система управління містом, яка передбачає контур управління якістю функціонування та організації об'єктів міського середовища як основний і контур корекції управлінських дій залежно від рівня задоволення потреб населення. Принципову схему такої системи управління містом наведено на рис. 3.

Як видно з рисунка, в міське середовище входять: антропогенна складова, природна складова та населення. Міське середовище повинно функціонувати у межах, встановлених планом-завданням (З) або нормативами. Стан міського середовища контролюється системою управління (К1). Цей контроль охоплює як стан об'єктів міського середовища, так і рівень задоволення потреб мешканців міста. Об'єкти міського середовища постійно взаємодіють між собою і створюють взаємну функціональну розбалансованість одне одному. На розбаланс впливають також зовнішнє середовище і потоки матеріальної та духовної продукції (Qm2, Qd2). Тому система управління

містом повинна відслідковувати стан зовнішнього середовища (K2) і продукцію, яка йде на зовнішнє і внутрішнє споживання (K3 і K4). Залежно від цих факторів система управління повинна приймати і реалізовувати управлінські рішення (УД1, УД2, УД3).

Отже, запропонована схема управління великим містом дасть змогу:

- задовольняти потреби мешканців міста за рахунок підтримання на заданому чи нормативному рівні організації та функціонування об'єктів міського середовища; при цьому буде забезпечена висока оперативність контролю і відповідно своєчасність управлінського впливу на виправлення ситуації, проте, якість управління може бути невисокою;

- коригувати управлінські дії залежно від фактичного рівня задоволення потреб населення, який буде визначатись опитуванням, анкетуванням та результатами обробки інформації, отриманої з різноманітних документів; частота введення коригувальних управлінських дій залежатиме від можливостей отримання інформації про фактичний рівень задоволення потреб;

- задіяти мешканців міста як джерело об'єктивної інформації про рівень задоволення своїх потреб; для цього потрібно, щоб мешканці відчули довіру до органів влади, а це буде тоді, коли органи влади будуть частіше і чесніше інформувати мешканців про результати своєї діяльності, радитись з мешканцями щодо доцільності тих чи інших управлінських рішень.

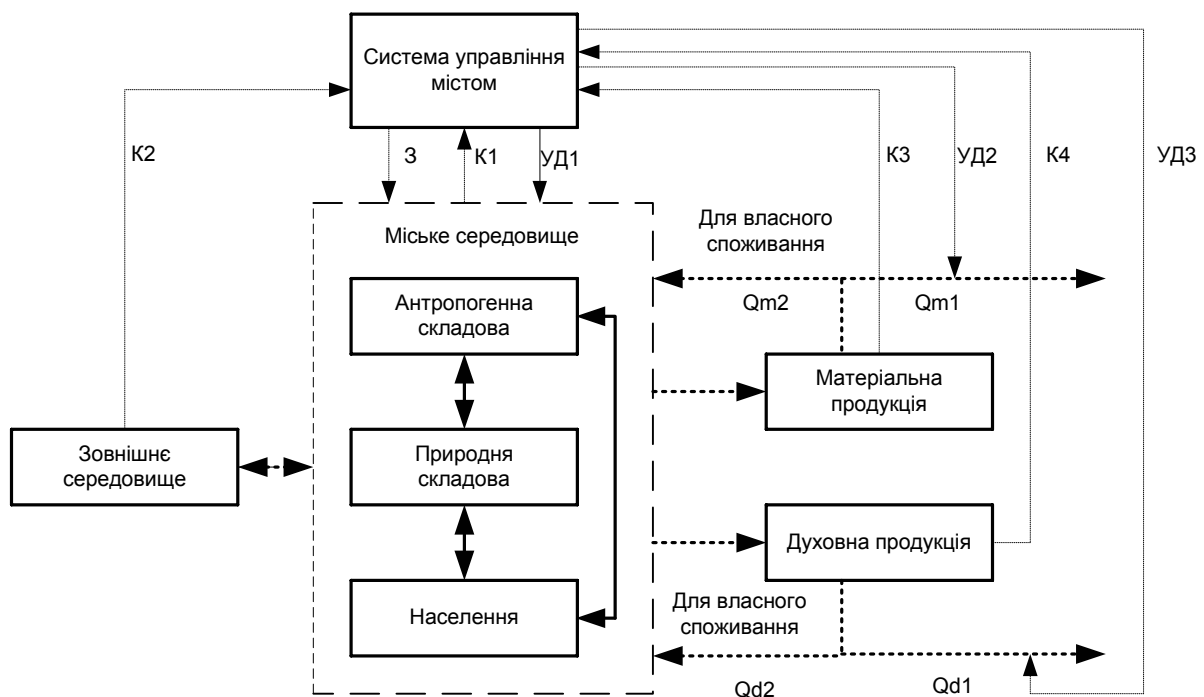


Рис. 3. Принципова схема управління великим містом

Висновки

1. Управляти великим містом можна двома шляхами: можна контролювати і підтримувати на заданому чи нормативному рівні показники стану міського середовища або безпосередньо контролювати і підтримувати на заданому рівні задоволення потреб мешканців міста. Проте підтримання міського середовища на нормативному чи заданому рівні не гарантує належного задоволення потреб мешканців міста. Для цього в контур управління якістю міського середовища необхідно вводити контроль рівня задоволення їх потреб.

2. Аналіз стану управління містом показав, що сьогодні задоволення духовних потреб майже повністю випадає з поля зору системи управління як об'єкт управління містом. Система управління містом не володіє інформацією, якою мірою задовольняються духовні та інші потреби мешканців.

Для цього потрібно спочатку уточнити перелік цих потреб, показники, які характеризують рівень їх задоволення, технологію збирання відповідної інформації, а також методику оцінки рівня задоволення потреб.

3. Незадовільно вирішуються проблеми блоку «Задоволення потреб у безпеці та здоров'ї мешканців міста». Все ще існують виробничий та побутовий травматизм, недостатня профілактика правопорушень і профілактика захворюваності, інформація про стан правопорушень та про стан здоров'я мешканців здебільшого відсутня, організований відпочинок мешканців міста не налагоджений, відсутня інформація про роботу правоохоронних органів та системи охорони здоров'я.

4. Незадовільно справляється система управління містом з блоком проблем «Задоволення матеріальних потреб мешканців та потреб в обслуговуванні». Відсутній контроль за ціноутворенням на продуктових ринках, не ведеться боротьба з корупційними діями органів влади. Це, з одного боку, знижує можливості задоволення матеріальних потреб, а з іншого – завдає моральної шкоди мешканцям, тобто знижує рівень задоволення духовних потреб.

5. Великим недоліком системи управління містом є те, що населення не бере в управлінні регулярної участі. Ця участь переважно зводиться до заяв та скарг щодо стану міського середовища, зокрема, щодо стану житлового фонду, якості послуг комунальних служб та органів управління містом, діяльності правоохоронних органів, системи охорони здоров'я. Мешканці міста є споживачами матеріальних та духовних благ, які міське середовище надає їм. Тільки населення може дати об'єктивну оцінку якості організації та функціонування цього середовища. Без участі мешканців міста в управлінському процесі втрачається можливість впливати на рівень задоволення їхніх потреб. Усунути цей недолік можливо за рахунок консолідованої роботи органів управління містом і населення, а також за рахунок впровадження інформаційних систем на різних рівнях управління містом. Ці системи на першому етапі повинні збирати і обробляти інформацію про об'єкт управління – міське середовище, передачу результатів органам управління, а також видачу інформації населенню міста про роботу системи управління, про стан міського середовища, про перспективу розвитку міста. На другому етапі інформаційні системи повинні надавати органам управління містом підтримку в підготовці та реалізації управлінських рішень, а населенню міста – інформацію про ефективність управлінських рішень.

1. Проблемы комплексного управления городской средой // Мат-лы Всесоюзн. научн. конф. – Львов, 1977. 2. Перегудов Ф.И. Основы системного проектирования АСУ организационными комплексами. – Томск: Изд-во. Томского университета, 1984. – 175 с. 3. Мескон М.Х., Альберт М., Хедуори Ф. Основы менеджмента. Пер. с англ. – М.: Дело, 1992. – 702 с. 4. Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ: Учебн. пособие. – М.: Высшая школа, 1989. – 367 с. 5. Огородник І.М. Проблеми створення автоматизованої системи управління містом // Вісник Львівського політехнічного інституту: “Архітектура та містобудівництво”. – 1977. – № 115.