

УДК 352.075

**І.Б. Гарькавий**кандидат наук з державного управління  
директор приватного підприємства "Орест-К", м. Київ**МІСТООБСЛУГОВУЮЧА СФЕРА:  
СТРУКТУРА ТА СКЛАДОВІ, ЇХ ВЛАСТИВОСТІ Й ОЗНАКИ**

*У статті обґрунтовано підходи до вирішення завдань життєзабезпечення населення міста на основі визначення структури та складових систем містообслуговуючої сфери, а також їх властивостей та ознак в аспектах підвищення рівня надання муніципальних послуг органами місцевого самоврядування. Для здійснення структурних побудов та їх характеристики в досліджуваній сфері використано інструменти теорії систем і системного аналізу.*

**Ключові слова:** орган місцевого самоврядування, містообслуговуюча сфера, муніципальні послуги, інструменти теорії систем, системний аналіз.

**I. Вступ**

Містообслуговуюча сфера – першооснова життєзабезпечення населення міста. Важливою науковою проблемою у цьому аспекті слід вважати досягнення у досить складних умовах правильності й обґрунтованості муніципального управління системами життєзабезпечення, від яких залежить рівень надання муніципальних послуг, що визначають якість життя територіальної громади і населення прилеглих територій.

Кожна галузь містообслуговуючої сфери є, з одного боку, сферою муніципальної діяльності та підсистемою загальної системи місцевого самоврядування конкретного міста (села чи селища), а з іншого – підсистемою відповідної територіальної галузевої системи вищого рівня. Наприклад, міський транспорт являє собою підсистему системи життєзабезпечення міста і водночас підсистему регіональної транспортної системи.

Вирішення нагальних завдань реформування чи створення умов для сталого розвитку містообслуговуючої сфери органами місцевого самоврядування (далі – ОМС) ускладнюється у зв'язку із наявністю у більшості сфер та галузей міського господарства як муніципальних, так і державних та приватних суб'єктів господарської діяльності. Муніципальна влада, відповідальна за забезпечення населення відповідними муніципальними послугами, має здійснювати координацію роботи суб'єктів господарської діяльності всіх форм власності, використовуючи як правові, адміністративні, так і фінансово-економічні й інформаційні методи управління. У зв'язку із цим питання визначення структури та складових систем містообслуговуючої сфери, а також їх властивостей та ознак набувають виключної актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, у яких викладено загальні уявлення щодо ме-

тодології досліджень різнопланових систем у державному управлінні й місцевому самоврядуванні, свідчить про доцільність і першочерговість функціонально-структурного підходу до вирішення завдань зміцнення містообслуговуючої сфери на основі системного підходу й системного аналізу. На підставі проведеного узагальнення результатів наукових досліджень у галузі державного управління встановлено, що в цілому базисом розвитку системних ідей і системного підходу за сферами та галузями діяльності ОМС мають бути такі чинники:

- фундаментальні та прикладні дослідження з погляду цілісності, організованості об'єктів дослідження (В.С. Єфремов [2], А.В. Мерзляк [4], О.Ю. Оболенський [5]);
- технологічне і програмне забезпечення, у яких системний підхід становить провідний принцип розробки складних об'єктів (О.Г. Воронін [1], В.В. Миронов [3], В.Д. Полтавець [6], О.І. Радченко [7]);
- організація управління, коли до аналізу процесів залучаються економічні, екологічні, соціологічні, організаційні, психологічні, правові й етичні аспекти (В.Б. Зотов [10], С.Є. Саханенко [9], О.П. Шабров [12]).

Разом із тим, невирішеними залишаються питання, які стосуються теоретико-методологічних і практичних аспектів структурних побудов та їх характеристики в управлінні містообслуговуючою сферою ОМС.

**II. Постановка завдання**

Мета статті – узагальнити підходи до визначення структури та складових систем містообслуговуючої сфери, а також їх властивостей та ознак в аспектах зміцнення цієї сфери ОМС. Це пов'язане з тим, що управління досліджуваною сферою передбачає використання ОМС взаємоузгодженої сукупності орієнтирів і визначення цілей її розвитку, а також способів їх досягнення. Крім

того, відзначимо, що аналіз містообслуговуючої сфери має бути пов'язаний із поняттям складної системи, яка є об'єктом вивчення системного аналізу, та її основними особливостями (ознаками).

### III. Результати

Щоб усвідомити містообслуговуючу сферу, як складну систему, доцільно узагальнити існуючі визначення таких систем. Усе різноманіття підходів до визначення поняття "система" (а їх відомо більше ніж 40) нами розподілено на такі групи:

- за обраною дослідником будь-якою сукупністю змінних, властивостей чи сутностей;
- за взаємозв'язком системи із цілеспрямованою активністю. Тобто, крім розвитку і вдосконалення, у системах можуть відбуватися процеси деградації та руйнування, які залежать не лише від взаємодії систем із середовищем, а і від внутрішніх властивостей самої системи;
- на базі розуміння системи як множини елементів, пов'язаних між собою;
- як комплексу елементів, що перебувають у взаємодії (найбільш загальні визначення системи).

Містообслуговуюча сфера, як складна система й підсистема економічної системи міста, має розглядатись у взаємозв'язку із такими підсистемами: містоутворююча сфера, соціальна сфера, населення, територія. А тому при дослідженні містоутворюючої сфери, у взаємозв'язку з кожною з наведених підсистем, важливо брати до уваги:

- місце певної підсистеми в загальній системі місцевого самоврядування конкретного міста та її взаємозв'язок з іншими підсистемами;
- місце конкретної підсистеми в територіальній галузевій системі;
- відносини всередині підсистеми між суб'єктами різних організаційно-правових форм господарювання;
- законодавчі, економічні та інші можливості в діяльності ОМС, їх вплив на функціонування певної підсистеми та її окремих елементів.

У структурі містообслуговуючої сфери пов'язані такі складові: утримання житлового фонду, забезпечення надійності та стійкості функціонування інженерної інфраструктури, стійкої роботи міського транспорту, загальноміських комунальних об'єктів, сфери торгівлі, загальноосвітніх закладів, побутового обслуговування населення, будівництва і ремонту споруд й комунікацій на території міста, забезпечення безпеки функціонування всіх систем життєзабезпечення.

До основних особливостей систем у містообслуговуючій сфері, які всебічно характеризують їх і так або інакше наявні в різних формулюваннях визначень, слід віднести такі:

1) система має нові властивості порівняно з елементами, з яких вона складається. При цьому система є не просто механічним комплексом елементів, а їх цілеспрямованим поєднанням у вигляді певних структур та взаємозв'язків. Система є організаційною єдністю елементів. Порушення взаємозв'язків призведе до руйнування системи;

2) їй притаманні властивості оптимальності. Системи у досліджуваній сфері проектується з урахуванням критеріїв оптимальності й функціонують згідно з побудованим задалегідь оптимальним планом.

Наступна риса, яка відображається у визначенні системи в містообслуговуючій сфері, – це мета чи призначення системи. Системи в зазначеній сфері створюються, функціонують і розвиваються для досягнення встановлених нормативів і стандартів обслуговування населення міста.

Наведені визначення проте не дають однозначного тлумачення, що вважати системою, а що ні, не встановлюють однозначних меж системи. І дійсно, система в містообслуговуючій сфері – поняття відносне. На одному рівні ієрархії елемент системи сам є системою, на іншому рівні система є елементом більшої системи. Тому визначення системи в містообслуговуючій сфері мають доповнюватися класифікаціями й уточненнями.

Будь-яке завдання системного аналізу починається з побудови моделі досліджуваної системи в містообслуговуючій сфері. Для побудови моделі необхідно спочатку здійснити вивчення структури системи, виконати аналіз її компонентів, виявити взаємозв'язки між окремими елементами.

Структурою системи в містообслуговуючій сфері вважатимемо сукупність компонентів і внутрішніх зв'язків системи. А зв'язки забезпечуватимуть збереження структури та цілісних властивостей системи в містообслуговуючій сфері.

Бажаний стан чи результат поведінки системи в містообслуговуючій сфері, який відображає цілі системи. У практичному застосуванні мета – це ідеальне спрямування, яке дає змогу ОМС або колективу підприємства сфери обслуговування побачити перспективи чи реальні можливості, що забезпечують своєчасне завершення чергового етапу на шляху до подальших ідеальних спрямувань. Мета досягається шляхом вирішення завдань.

Основною неподільною частиною системи в містообслуговуючій сфері є елемент. Множину  $A$  елементів системи в досліджуваній сфері можна описати таким чином.

$$A = \{a_i\}, \quad i = 1, \dots, n, \quad (1)$$

де  $a_i$  –  $i$ -й елемент системи;

$n$  – кількість елементів у системі.

Кожен  $a_i$  елемент характеризується  $m$  конкретними властивостями  $Z_{i1}, \dots, Z_{im}$  (обсяг, тривалість, довжина тощо), які визначають його в цій системі однозначно.

Сукупність усіх  $m$  властивостей елементу  $a_i$  вважатимемо станом елементу  $Z_i$ :

$$Z_i = (Z_{i1}, Z_{i2}, Z_{i3}, \dots, Z_{ik}, \dots, Z_{im}). \quad (2)$$

Стан елементу, залежно від різних чинників (часу, простору, зовнішнього середовища тощо), може змінюватися.

Важливою властивістю системи в містообслуговуючій сфері слід вважати її емерджентність (цілісність)  $S$ , яка принципово не зводиться до суми властивостей елементів, складових системи, і не виводиться із них:

$$S \neq \sum_1^k y_i, \quad (3)$$

де  $y_i$  –  $i$ -а характеристика системи  $S$ ;

$k$  – загальна кількість характеристик.

Л. фон Берталанфі вважав емерджентність основною системною проблемою [11].

Для того, щоб глибше зрозуміти закономірність цілісності, необхідно перш за все врахувати три її обставини:

1) властивості системи в містообслуговуючій сфері (як цілого) не є простою сумою властивостей її складових;

2) властивості системи в містообслуговуючій сфері (цілого) залежать від властивостей її складових ;

3) об'єднані в системи елементи в містообслуговуючій сфері, як правило, втрачають частину своїх властивостей, притаманних їм зовні системі, тобто система ніби пригнічує ряд властивостей елементів; з іншого боку, елементи, які потрапили в систему, можуть набути нових властивостей.

Властивість цілісності пов'язана з метою, для виконання якої створюється система в містообслуговуючій сфері. При цьому, якщо мета не задана в явному вигляді, а в об'єкті спостерігається відображення властивості цілісності, можна спробувати визначити мету або вираз, що пов'язує мету із засобами її досягнення (цільову функцію, системоутворювальний критерій), шляхом вивчення причин появи закономірності цілісності.

Будь-яка система в містообслуговуючій сфері, що розвивається, перебуває, як правило, між станом абсолютної цілісності й абсолютної адитивності, і стан системи, котра виокремлюється, можна охарактеризувати мірою прояву однієї з цих властивостей або тенденцій до її наростання чи зменшення.

Для оцінювання цих тенденцій доцільно скористатись пропозицією А. Холла, який увів дві пов'язані закономірності, котрі він

назвав прогресуючою факторизацією – прагнення системи до стану з усе більш незалежними елементами, і прогресуючою систематизацією – прагнення системи до зменшення самостійності елементів, тобто до більшої цілісності [3].

Дослідженню причин виникнення або втрати цілісних властивостей у теорії систем приділяється велика увага. Проте у ряді реальних випадків не вдається виявити чинники, що зумовлюють виникнення цілісності. Тоді системні уявлення стають засобом дослідження [14]. Завдяки тому, що відображення об'єкта у вигляді системи має (через закономірність цілісності) на увазі якісні зміни при об'єднанні елементів у систему і при переході від системи до елементів (і ці зміни відбуваються на будь-якому рівні поділу системи), можна спочатку структурою подати об'єкт або процес, для вивчення якого не може бути відразу сформована математична модель, що вимагає виявлення точних, детермінованих відносин між елементами системи в містообслуговуючій сфері.

Іншими словами, завдяки закономірності цілісності за допомогою поняття “структура” можна відображати проблемні ситуації з невизначеністю в містообслуговуючій сфері. При цьому “велика” невизначеність поділяється на “дрібніші”, які у ряді випадків легше піддаються вивченню, що допомагає виявляти причини якісних змін при формуванні цілого із частин. У разі поділу системи в містообслуговуючій сфері, можна аналізувати причини виникнення цілісності на основі встановлення причинно-наслідкових зв'язків різного походження між частинами, частиною і цілим, виявлення причинно-наслідкової зумовленості цілого середовищем [8; 13].

Для виділення класів систем у містообслуговуючій сфері використовуються різні класифікаційні ознаки, основними з яких є такі: за природою елементів (фізичні (реальні), абстрактні); залежно від походження (природні, штучні); за тривалістю існування (постійні, тимчасові); залежно від міри мінливості властивостей (статичні, динамічні); залежно від міри складності, зокрема:

- прості – системи в містообслуговуючій сфері, які з достатньою мірою точності можуть бути описані відомими математичними співвідношеннями (окремі деталі, елементи, електронні схеми);
- складні – системи в містообслуговуючій сфері, які складаються з великої кількості взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою елементів, кожен з яких може бути поданий у вигляді системи (підсистеми). Складні системи в містообслуговуючій сфері – це системи муніципального управління громадською безпекою, му-

ніципального регулювання споживчого ринку, а також муніципального управління станом довкілля та ін. Особливість складних систем полягає в істотному взаємозв'язку їх властивостей;

- великі – складні просторово-розподілені системи, у яких підсистеми (її складові) належать до категорій складних (системи муніципального управління житлово-комунальним комплексом, житловим фондом, комунальним господарством, транспортним комплексом, будівництвом).

У містообслуговуючій сфері слід виділяти організаційні, технічні та кібернетичні системи. Зокрема, організаційна система управління в містообслуговуючій сфері включає: орган управління (підсистема, що управляє), який здійснює процес управління організацією, й об'єкт управління (керована підсистема), котрий здійснює реалізацію завдань.

Процес управління у містообслуговуючій сфері належить до найбільш складних форм діяльності посадових осіб місцевого самоврядування. Управління в містообслуговуючій сфері як особливий вид діяльності перетворює неорганізовану групу людей на ефективно, цілеспрямовано і продуктивно діючу.

Організаційні системи управління (наприклад, системи управління житлово-комунальним комплексом, житловим фондом, комунальним господарством, транспортним комплексом) є найбільш складними для дослідження системами і мають такі особливості:

- можливість самостійного формування цілей і здатність до самоорганізації;
- необхідність врахування у процесі управління численних соціальних, політичних і економічних чинників;
- висока невизначеність вихідних даних, неможливість прогнозування всіх чинників, що впливають на процеси управління, і низька ефективність використання математичних моделей для ухвалення управлінських рішень;
- суб'єктивний характер процесів управління і пов'язані з цим помилки при формуванні цілей і витрачання ресурсів на їх досягнення, оскільки основна роль при ухваленні управлінських рішень і організації їх виконання належить посадовим особам місцевого самоврядування;
- велику кількість та різноманітність зв'язків і відносин між органами управління й окремими керівниками, відсутність чітких меж між керованою системою й об'єктами управління, що мають складну ієрархічну структуру;
- орієнтація на задоволення першочергових соціальних потреб.

#### IV. Висновки

Для удосконалення форм, методів та засобів муніципального управління містообслуговуюча сфера за структурою може подаватись сукупністю систем, до яких зараховано складові щодо утримання житлового фонду, забезпечення надійності функціонування виробничої та соціальної інфраструктури, стійкої роботи комунальних об'єктів надання муніципальних послуг, безпеку життєдіяльності. Названі складові у процесі їх дослідження мають розглядатись у взаємозв'язку з іншими складовими економіки міста, зокрема: містоутворююча сфера, соціальна сфера, населення, територія. До важливих властивостей систем у містообслуговуючій сфері зараховано емерджентність (цілісність), яка принципово не зводиться до суми властивостей елементів, складових системи, і не впливає із них. Показано, що будь-яка система у розглянутій сфері у процесі розвитку перебуває між станом абсолютної цілісності й абсолютної адитивності, і стан системи можна охарактеризувати мірою прояву однієї з цих властивостей або тенденцій до її наростання чи зменшення.

За ознаками, притаманними певній системі в містообслуговуючій сфері, можна виділяти організаційні, технічні та кібернетичні системи для формування теоретико-методологічних і практичних аспектів структурних побудов та їх характеристики в управлінні цією сферою ОМС.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі можуть стосуватись дослідження особливостей реалізації запропонованого підходу до визначення структури та складових систем, а також їх властивостей за конкретними повноваженнями місцевого самоврядування, які передбачають зміцнення містообслуговуючої сфери.

#### Список використаної літератури

1. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики : монография / А.Г. Воронин. – М. : Финансы и статистика, 2002. – 323 с.
2. Ефремов В.С. Проектное управление: модели и методы принятия решений / В.С. Ефремов // Менеджмент в России и за рубежом. – 1998. – № 6. – С. 105–139.
3. Згуровский М.З. Системный анализ: проблемы, методология, приложения / М.З. Згуровский, Н.Д. Панкратов. – К. : Наукова думка, 2005. – 512 с.
4. Мерзляк А.В. Державне регулювання корпоративної соціальної відповідальності в Україні / А.В. Мерзляк, Д.С. Скрябіна // Держава та регіони. – 2012. – № 3. – С. 134–142.
5. Оболенський О.Ю. До питання методології системного пізнання складних сис-

- тем / О.Ю. Оболенський, Ю.Г. Королюк // Вісн. Акад. муніц. упр. – 2010. – № 3. – С. 164–177.
6. Полтавець В.Д. Системний підхід до моніторингу показників діяльності органів місцевого самоврядування / В.Д. Полтавець // Вісн. НАДУ. – 2007. – № 3. – С. 226–234.
  7. Радченко А.И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход / А.И. Радченко. – Ростов-н/Д : РостИздат, 2011. – 472 с.
  8. Садовский В.Н. Смена парадигм системного мышления / В.Н. Садовский // Общесметодологические проблемы системных исследований : ежегодник. – 1998. – М. : Эдиториал УРСС, 1999.
  9. Саханенко С.Є. Сучасні системи підтримки прийняття рішень органами публічної влади [Електронний ресурс] / С.Є. Саханенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення : електронне наукове фахове видання. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 9. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/td/index.html>.
  10. Система муниципального управления : учебник для вузов / под ред. В.Б. Зотова. – 4-е изд. – СПб. : Питер, 2008. – 512 с.
  11. Спицнадель В.Н. Основы системного анализа : учеб. пособ. / В.Н. Спицнадель. – СПб. : Бизнес-пресса, 2009. – 326 с.
  12. Шабров О.П. Политическое управление / О.П. Шабров. – М. : Интеллект, 2007. – 327 с.
  13. Arrow K.J. General Competitive Analysis / K.J. Arrow, F.H. Hahn // GSE, San Francisco, 2001. – 475 p.
  14. Aubin J.P. Mathematical Methods of Game and Economic Theory / J.P. Aubin // Journal of General Management. – 2007. – Winter. – № 13. – P. 28–42.

Стаття надійшла до редакції 19.12.2012.

---

**Гарькавий И.Б. Градообслуживающая сфера: структура и составляющие, их свойства и признаки**

*В статье обоснованы подходы к решению задач жизнеобеспечения населения города на основе определения структуры и составных систем градообслуживающей сферы, а также их свойств и признаков в аспектах повышения уровня предоставления муниципальных услуг органами местного самоуправления. Для осуществления структурных построений и их характеристики в исследуемой сфере использованы инструменты теории систем и системного анализа.*

**Ключевые слова:** орган местного самоуправления, градообслуживающая сфера, муниципальные услуги, инструменты теории систем, системный анализ.

**Gar'kaviy I. Sphere of maintenance of city: structure and constituents, their properties and signs**

*In the article grounded going near the decision of tasks of life-support of population on the basis of determination of structure and component systems of sphere of maintenance of city, and also their properties and signs in the aspects of increase of level of grant of municipal services the organs of local self-government. For realization of structural constructions and their description the instruments of theory of the systems and analysis of the systems are used in the investigated sphere.*

**Key words:** organ of local self-government, sphere of maintenance of cit, municipal services, instruments of theory of the systems, analysis of the systems.