

І. Б. Гарькавийдоктор наук із державного управління,
директор
приватного підприємства «Орест-К»

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ МІСТООБСЛУГОВУВАННЯ МЕГАПОЛІСУ

У статті конкретизовано поняття «сфера містообслуговування мегаполісу». Охарактеризовано ознаки цієї сфери та виявлено особливості управління нею місцевими органами публічної влади. Доведено, що головними рисами такого управління в умовах мегаполісу є забезпечення пропорційного розвитку, врахування місцевих умов, а також необхідність наближення до споживачів.

Ключові слова: сфера містообслуговування, мегаполіс, місцеві органи публічної влади, ознаки сфери, особливості управління, ринок послуг.

Постановка проблеми. У сучасну епоху ключову роль в економіці відіграють найбільші міста – мегаполіси. Мегаполіс – це складна соціально-економічна система, схожа за структурою з державою. Керованою підсистемою в мегаполісі є сукупність таких елементів, як населення, географічне середовище, містоутворююча база, яка задовольняє потреби соціально-економічної системи вищого порядку, а також містообслуговуюча база, яка забезпечує функціонування, збереження і розвиток міста. Крім того, в структурі мегаполісу виділені окремі сегменти, які також є об'єктами управління, – комплекс сфери містообслуговування, соціальний комплекс, зовнішньоекономічний комплекс, фінансовий сектор та інші.

Мегаполіси як об'єкти управління мають певні особливості. Серед негативних особливостей необхідно відзначити навантаження на навколишнє природне середовище, що постійно зростає останнім часом, і необхідність дедалі більше коштів витратити на підтримку його в нормативних межах. Концентрація виробничо-комерційної діяльності в межах мегаполісу зумовлює великий потік сировинних і паливно-енергетичних ресурсів ззовні. Ці та інші проблеми безпосередньо пов'язані з функціонуванням й ефективністю управління сферою містообслуговування.

В умовах реформи територіального управління загалом, а також розширення ринкових зон у міському господарстві багато суб'єктів сфери містообслуговування або не готові, або не встигають змінити свою поведінку на адек-

ватну ситуації, що складається. Тому особливого значення набувають завдання адаптації управління до зміни умов функціонування, вирішення яких неможливо уявити без розроблення нових та реалізації результативних механізмів регулювання, координації і безпосереднього управління сферою містообслуговування. Відсутність теоретичної та методичної бази заострює проблемну ситуацію і робить особливо актуальним завдання наукового обґрунтування розвитку системи управління сферою містообслуговування в мегаполісі.

Дослідження пов'язане з важливими науковими, а також практичними завданнями, які передбачені планом науково-дослідних робіт Національної академії державного управління при Президенті України за темою: «Механізми державного управління функціональною спроможністю кадрового потенціалу органів державної влади й органів місцевого самоврядування в сфері організації надання якісних публічних послуг: теоретичне та методологічне їх забезпечення». Під час виконання цієї теми автором розроблено основи управління сферою містообслуговування органами місцевого самоврядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові аспекти цього дослідження формувалися на основі вивчення, аналізу і переосмислення теоретичних і методологічних розробок вітчизняних і зарубіжних вчених. Так, методології державного і муніципального управління, регулювання розвитку ринкових відносин приділено значну увагу в працях таких вчених, як

В.А. Бардаков [1], І.М. Барциц [2], Н.І. Глазунова [5] тощо.

Проблемам створення і споживання суспільних та індивідуальних благ, формування організаційно-економічних відносин у сфері послуг, питанням управління та регулювання її розвитку присвячені роботи С.С. Богачова [3], П.В. Ворони [6], Ю.Г. Королюка [9], В.С. Куйбіди [10], П.С. Покатаєва [14], О.С. Ігнатенка [11].

Проблемні аспекти функціонування та управління міським господарством та його галузевими елементами стали предметом досліджень таких вчених, як О.І. Васильєва [13], А.Г. Воронін [4], В.В. Наконечний [12].

Окремі аспекти дослідження досить широко висвітлені у літературі. Однак рівень вивченості комплексного вирішення проблем формування та управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу, на наш погляд, недостатній. Це, у свою чергу, вимагає розроблення концептуальних положень та рекомендацій щодо науково-методологічної та практичної організації сфери послуг у міському масштабі, формування ефективного управління цим комплексом та його елементами.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є узагальнення та характеристика особливостей управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу.

Виклад основного матеріалу. За результатами аналізу літературних джерел встановлено, що такому напряму, як економіка міста і управління його сферою містообслуговування як самостійному науковому пошуку до кінця ХХ ст. практично не приділялась належна увага. Останнім часом актуальність цих питань значно зросла, і вони стали предметом дослідження широкого кола фахівців. Про це свідчить той факт, що термін «сфера містообслуговування» вживається у трьох різних значеннях.

У першому значенні згаданий термін означає важливу складову частину національної економіки, що функціонує в межах міських поселень і протиставляється позаміському чи сільському господарству. Така точка зору характерна для наукових шкіл, орієнтованих на вивчення економіки міста [1, с. 241]. При цьому під сферою містообслуговування мається на увазі сукупність приватних господарств-домоволодінь, підприємств та організацій сфери послуг, муніципальних і державних господарств як об'єктів інфраструктури тощо. Тобто до сфери містообслуговування належать абсолютно всі

суб'єкти господарювання, незалежно від цілей здійснення господарської діяльності та функцій, що реалізуються в міській економіці. Принципом віднесення суб'єкта до сфери містообслуговування є його розташування в межах міста.

Другий підхід до визначення поняття «сфера містообслуговування» базується на виконанні тими чи іншими суб'єктами господарювання і цілими галузями виробничих, інженерних і соціальних інфраструктурних функцій стосовно міського середовища. Під назвою сферою тут мається на увазі сукупність підприємств, установ, інфраструктурних споруд та обладнання, що забезпечують міський благоустрій і можливість задовольняти повсякденні комунальні, побутові, матеріальні та соціально-культурні потреби жителів міста. У цьому значенні до складу сфери містообслуговування входить низка галузей: житлово-комунальне господарство, підприємства побутового обслуговування, транспорту та зв'язку, підприємства й організації торгівлі і громадського харчування, охорони здоров'я і культури, освіти та соціального забезпечення, місцева будівельна промисловість [3, с. 67]. Цього підходу дотримуються дослідники проблем економіки міста, міського господарства та управління ним.

Третій підхід ґрунтується на інституційних засадах. При цьому під сферою містообслуговування розуміють як діяльність міста в особі його органів публічного управління, особливо органів місцевого самоврядування, спрямовану на задоволення колективних потреб місцевого населення. Цей підхід реалізується в законодавчій сфері.

З точки зору визначення сфери містообслуговування в умовах мегаполісу як об'єкта управління найбільш прийнятним, на думку автора, є раціональне поєднання другого і третього підходів. Це пояснюється тим, що галузевий принцип дає змогу чітко охарактеризувати склад і структуру як об'єкта, так і суб'єкта управління. Інституційний підхід дає можливість визначити пріоритети і відповідальність місцевих органів публічної влади в питаннях формування умов життєдіяльності населення і створення загальногосподарських умов для міської економіки. Узв'язку з цим у визначенні досліджуваної сфери в умовах мегаполісу необхідні деякі уточнення.

По-перше, недостатньо розглядати її як просту сукупність об'єктів інфраструктури міста. На нашу думку, завданнями кожної галузі та підгалузі у складі сфери містообслугову-

вання є задоволення потреб населення, пов'язаних зі створенням нормальних умов життєдіяльності та підтримкою їх на гідному рівні і/або формування загальногосподарських умов функціонування міської економіки. Ці два напрями знаходяться в нерозривному зв'язку, так як їх реалізація здійснюється на загальній матеріально-технічній базі та до певної міри одними і тими самими суб'єктами господарювання [12, с. 56; 13, с. 74].

З цієї точки зору, сфера містообслуговування в умовах мегаполісу має розглядатися як функціональний міжгалузевий комплекс. Основна функція такого комплексу – формування зовнішніх умов для економічної діяльності суб'єктів господарювання і життєдіяльності населення міста.

По-друге, з точки зору цільової орієнтації, не доцільно відносити до складу сфери містообслуговування в умовах мегаполісу галузеві групи послуг, спрямовані на задоволення потреб особистого характеру, зумовлених індивідуальними характеристиками людини, а не зовнішніми умовами її життєдіяльності. Це завдання реалізують міські соціальні комплекси. У такому разі названий сегмент міської економіки функціонує як споживач послуг виробничо-інфраструктурного характеру і предмет його діяльності пов'язаний із результатами розвитку сфери містообслуговування як суб'єкта створення умов життєдіяльності населення мегаполісу.

Водночас ті галузі міської економіки, які тісно пов'язані з промисловістю і надають послуги здебільшого виробничого, а також громадського характеру, що задовольняють потреби у створенні зовнішніх умов проживання та реалізації трудової і підприємницької діяльності, однозначно мають бути включені до складу сфери містообслуговування мегаполісу за функціональним критерієм.

Таким чином, в аспекті управління сферу містообслуговування в умовах мегаполісу можна визначити як функціональний міжгалузевий комплекс, сформований за участю місцевих органів публічної влади з метою створення і підтримки зовнішніх умов реалізації економічної діяльності в частині розвитку системи життєзабезпечення міста та життєдіяльності його населення, пріоритетна роль в якому належить підприємствам сфери обслуговування.

Ознаками сфери містообслуговування в умовах мегаполісу є її місцевий, локальний, забезпечуючий характер щодо економічної ос-

нови функціонування міста та соціальна спрямованість. Це означає, що в умовах мегаполісу ця сфера об'єднує такі галузі і види діяльності, які орієнтуються на місцевий ринок, виконують функції, націлені на задоволення потреб жителів цього міста.

На основі застосування підходів системного аналізу [7, с. 54] до структурних особливостей управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу віднесено:

- високу соціальну значущість, оскільки практично всі види діяльності в складі цього комплексу спрямовані, в першу чергу, на забезпечення потреб територіальної громади;

- високу питому вагу комунальної власності за наявності інших форм власності серед суб'єктів господарювання;

- тісний взаємозв'язок і взаємозалежність багатьох галузей комплексу між собою і з іншими сферами діяльності на цій території;

- особливий характер господарської діяльності підприємств – однорідність продукції, труднощі у створенні запасів сировини, відсутність (крім будівельного комплексу) незавершеної продукції, висока частка допоміжних матеріалів і енергії в складі витрат на надання послуг тощо;

- наявність природних монополій при забезпеченні функціонування інженерно-енергетичних систем міста.

На підставі дослідження системи управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу з використання підходів, наведених А.В. Ігнат'євою та М.М. Максимцовим [8, с. 132], виділено головні риси:

- сфера являє собою сукупність взаємопов'язаних галузей і підприємств, що викликає необхідність пропорційного їх розвитку;

- ефективність функціонування сфери містообслуговування залежить від місцевих умов, діяльність її підприємств спрямована на задоволення в основному суспільних потреб, як правило, територіальної громади і підприємств;

- сфера містообслуговування має на меті задоволення матеріально-побутових потреб населення та підприємств, тому для неї характерним є наближення до споживачів.

Структура управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу має базуватись на певних співвідношеннях елементів її системи, найважливішими з яких є: співвідношення чинників відтворення, галузеві та внутрішньогалузеві пропорції, структура в розрізі міських

територій, співвідношення виробництва і споживання, структура інвестицій та ін.

Нині виключно актуальними є питання вивчення структури сфери містообслуговування в умовах мегаполісу з точки зору галузевого та інституційного складу суб'єктів господарювання, ступеня їх зв'язку з ринком, а також щодо участі у процесі управління.

Галузева структура сфери містообслуговування має формуватися на основі чіткого визначення ролі тієї чи іншої галузі в:

- забезпеченні сприятливих умов розвитку системи життєзабезпечення міста;

- формуванні умов і підвищенні якості життя населення міста в частині потреб, не пов'язаних з особистісними характеристиками споживача.

Такі функції, як енергетичне забезпечення міста, транспортне обслуговування, благоустрій, формування нормальної санітарно-гігієнічної та екологічної обстановки забезпечують обидва вищеназвані напрями, адже задовольняють потреби виробничо-інфраструктурного характеру і потреби, пов'язані зі зручністю і комфортом життєдіяльності населення.

Другий функціональний напрям пов'язаний безпосередньо з умовами та якістю життя населення міста.

Згідно з обґрунтованими функціональними критеріями, до сфери містообслуговування в умовах мегаполісу, на нашу думку, мають належати такі види діяльності та галузеві групи послуг:

- житлове будівництво, промислове будівництво та будівництво громадських об'єктів міського значення;

- житлові послуги в частині надання жилої площі в муніципальному житловому фондї, а також утримання та експлуатації житлового фонду загалом;

- комунальне обслуговування, включаючи постачання електричної і теплової енергії, водопостачання та водовідведення, центральне тепlopостачання, газопостачання, послуги з благоустрою території міста та житлових масивів, послуги з санітарного очищення, збору, вивезення та утилізації рідких і твердих промислових та побутових відходів;

- послуги міського транспорту, включаючи автобусні, троллейбусні, трамвайні перевезення, міський метрополітен, а також обслуговування маршрутними таксі;

- дорожнє господарство;

- забезпечення рідким і твердим паливом;

- послуги з екологічного і технічного контролю.

Крім перерахованих галузевих груп і підгруп послуг, до складу сфери містообслуговування в умовах мегаполісу, на наш погляд, має включатись низка послуг, які традиційно належать до комплексу споживчого ринку. Це так звані галузі подвійного призначення, які виконують не тільки функції задоволення особистих потреб населення, а й суспільні потреби стратегічного і екологічного характеру – послуги хімічної чистки і пралень, послуги з професійного прибирання і ритуальні послуги в частині організації та обслуговування міських поховань.

Необхідно відзначити, що виключення з сфери містообслуговування в умовах мегаполісу деяких галузевих груп і підгруп послуг, що традиційно належать до житлово-комунального господарства, а саме послуг з обміну житлової площі (ріелтерські послуги) і послуг готелів та інших місць проживання, зумовлене реструктуризацією ринку платних послуг. Так, ріелтерські послуги виділено в окремий сегмент, а готельний комплекс увійшов до складу індустрії туризму.

Необхідно також підкреслити, що на практиці часто в системах управління сферою містообслуговування об'єднуються в одну структуру транспорт і зв'язок. На наш погляд, такий симбіоз, із точки зору побудови ефективної системи управління, недоцільний в умовах мегаполісу. Це пояснюється тим, що стрімкий розвиток комунікаційних технологій виводить послуги зв'язку до складу окремого багатогалузевого функціонального комплексу – інформаційно-комунікаційного, що вимагає особливого специфічного підходу до побудови системи управління.

Місце конкретних галузевих груп послуг у вирішенні завдання, що стоять перед сферою містообслуговування в умовах мегаполісу, на наш погляд, доцільніше оцінювати, з огляду на характер потреб, які задовольняються із залученням відповідних підприємств. Так, послуги житлового та громадського будівництва, міського транспорту та комунального обслуговування, безсумнівно, займають провідні позиції, адже їх діяльність спрямована на задоволення всіх типів потреб – суспільних, індивідуальних, колективних і виробничих.

З точки зору секторальної структури, сфера містообслуговування в умовах мегаполісу включає суб'єкти господарської діяльності, що функціонують на основі державної, комунальної та приватної власності, причому частка державної і комунальної власності в окремих галузевих

складових частинах цієї сфери доволі висока і переважає.

З метою вдосконалення системи управління сферою містообслуговування в умовах мегаполісу важлива, на думку автора, оцінка сформованої ринкової структури і перспектив функціонування галузевих складових частин комплексу в умовах ринку. За результатами дослідження, з точки зору розвитку конкурентних відносин, встановлено, що нині основна частка локальних галузевих ринків, що входять до складу цієї сфери, є монопольною або олігопольною. І лише незначна частина сфери містообслуговування являє собою конкурентні галузеві ринки. Проте більшість галузевих складових частин сфери містообслуговування в умовах мегаполісу, за винятком зон природних монополій, а також садово-паркового та дорожнього господарства, може належати до ринкового сегменту і функціонувати на основі конкурентних механізмів без участі в господарській діяльності державної і комунальної власності. Необхідно зауважити, що саме секторальна структура найбільшою мірою піддається процесу реструктуризації.

Висновки і пропозиції. За результатами проведеного дослідження доведено, що у визначенні терміну «сфера містообслуговування в умовах мегаполісу» доцільно реалізувати галузевий принцип, який дає змогу чітко окреслити склад і структуру системи управління, а також інституційний підхід для визначення пріоритетів і відповідальності місцевих органів публічної влади. Ознаками системи надання послуг в умов мегаполісу є її місцевий, локальний, забезпечуючий характер та соціальна спрямованість.

До особливостей управління сферою містообслуговування варто відносити: високу соціальну значущість та питому вагу комунальної власності, тісний взаємозв'язок і залежність від інших сфер діяльності в місті, складний ресурсний характер господарювання та наявність природних монополій. Головними рисами управління за досліджуваним напрямом є необхідність пропорційного розвитку сфери містообслуговування, залежність від місцевих умов, а також необхідність наближення до споживачів.

Перспективні напрями дослідження мають стосуватись реалізації в економіці міст України реформ і розширення ринкового сектора у сфері містообслуговування, що особливо важливе в умовах мегаполісу.

Список використаної літератури:

1. Бардаков В.А. Економіка міського господарства: [навч. посібник] / [В.А. Бардаков, В.В. Княжеченко, В.О. Костюк, Т.П. Юр'єва, С.Ю. Юр'єва] / За ред. Т.П. Юр'євої. – Харків.: ХДАМГ, 2002. – 672 с.
2. Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления: учебный курс: в 2 т. Т. 1/И.Н. Барциц. – М.: Изд-во РАГС, 2011. – 464 с.
3. Богачов С.С. Проблемы теории и практики развития городской хозяйственной системы: [монография] / С.С. Богачов, М.В. Мельникова // Институт ЭПИ НАН Украины. – Донецк: ООО «Юго-Восток», 2006. – 381 с.
4. Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики: монография / А.Г. Воронин. – М.: Финансы и статистика, 2002. – 323 с.
5. Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: [учебник] / Н. И. Глазунова. – М.: ТК Велби. Изд-во Проспект, 2010. – 395 с.
6. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: [монографія] / [О.В. Власенко, П.В. Ворона, М.О. Пухтинський та ін.]; за заг. ред. П.В. Ворони. – Полтава : Вид-во ПДТУ, 2009. – 288 с.
7. Згуровский М.З. Системный анализ: проблемы, методология, приложения / М.З. Згуровский, Н.Д. Панкратов – К. : Наукова думка, 2005. – 512 с.
8. Исследование систем управления / А.В. Игнатъева, М.М. Максимцов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 381 с.
9. Королюк Ю.Г. Механізми управління розвитком регіональних систем: монографія / Ю.Г. Королюк. – К.: Терно-граф, 2011. – 344 с.
10. Куйбіда В.С. Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування: [монографія] / В.С. Куйбіда. – К. : МАУП, 2003. – 571 с.
11. Міжмуниципальне співробітництво: [навч. посібник] / Уклад. В.М. Вакуленко, О.С. Ігнатенко, Г.А. Борщ та ін. – К.: Фенікс. 2012 – 392 с.
12. Наконечний В.В. Управління великим містом: організаційний аспект: [монографія] / В.В. Наконечний. – Х. : Золоті сторінки, 2010. – 191 с.
13. Організація надання послуг: теорія, методологія, практика: [монографія] / автор. колектив кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом ; за заг. ред. О.І. Васильєвої, О.С. Ігнатенка. – К. : НАДУ, 2014. – 327 с.
14. Покатаєв П.С. Контроль у системі органів місцевого самоврядування: теорія та практика застосування: [монографія] / П.С. Покатаєв. – Запоріжжя : Клас. приват. ун-т, 2012. – 287 с.

Гарькавий И. Б. Особенности управления сферой обслуживания мегаполиса

В статье осуществлена конкретизация понятия «сфера обслуживания мегаполиса». Охарактеризованы признаки этой сферы и выявлены особенности управления ею местными органами публичной власти. Доказано, что главными чертами такого управления в условиях мегаполиса является обеспечение пропорционального развития, учет местных условий, а также необходимость приближения к потребителям.

Ключевые слова: *сфера городообслуживания, мегаполис, местные органы публичной власти, признаки сферы, особенности управления, рынок услуг.*

Garkaviy I. B. Management features sphere of city service in metropolis

The article concretizes the concept of “the sphere of servicing the city in a metropolis”. Characteristics of this sphere are characterized and peculiarities of its management by local public authorities are revealed. It is proved that the main features of such management in a megalopolis is to ensure proportional development, taking into account local conditions, as well as the need to approach consumers.

Key words: *sphere of city service, metropolis, local public authorities, signs of sphere, management features, services market.*