DOI: 10.17117/na.2015.09.198

<http://ucom.ru/doc/na.2015.09.198.pdf>

Поступила (Received): 27.09.2015

Косинский П.Д., Чупрякова А.Г. Муниципальное образование как объект муниципального менеджмента: системный и ситуационный подходы

**Kosinsky P.D., Chupryakova A.G.
Municipality as object municipal management: system and
situational approaches**

В статье исследованы понятие и признаки системы, раскрывается ее сущность как экономической категории. Выявлены факторы определяющие эффективность функционирования систем к которым относятся муниципальные образования. Сделан вывод, что к муниципальному образованию, как объекту муниципального менеджмента необходимо применять системный и ситуационный подходы

Ключевые слова: система, муниципальное образование, муниципальный менеджмент, системный подход, ситуационный подход

Косинский Петр Дмитриевич

Доктор экономических наук, профессор
Кузбасский государственный технический
университет им. Т.Ф. Гобачева
г. Белово, пос. Инской, ул. Ильича, 32 А

Чупрякова Алена Григорьевна

Кандидат экономических наук, доцент
Кузбасский государственный технический
университет им. Т.Ф. Гобачева
г. Белово, пос. Инской, ул. Ильича, 32 А

In article the concept and signs of system are investigated, its essence as economic category reveals. The factors defining efficiency of functioning of systems which municipalities treat are revealed. The conclusion that to municipality as the object of municipal management needs to apply system and situational approaches is drawn

Key words: system, municipality, municipal management, system approach, situational approach

Kosinsky Petr Dmitriyevich

Doctor of Economic Sciences, Professor
Kuzbass state technical university named T.F.
Gorbachev
Kemerovo region, mr. Belovo, Inskaya, Ilyicha st., 32
A

Chupryakova Alyona Grigoryevna

Candidate of Economic Sciences, Associate Professor
Kuzbass state technical university named T.F.
Gorbachev
Kemerovo region, mr. Belovo, Inskaya, Ilyicha st., 32
A

Одной из особенностей современного научного познания заключается в подходе к объектам исследования как к системам. Любой вид человеческой деятельности, и в особенности интеллектуальной, по своей сути является системной деятельностью, предусматривающей использование совокупности взаимосвязанных системных процедур на пути от постановки целей и задач к нахождению и реализации решений. Системный подход к исследованию про-

блем – это следствие интеллектуализации наций, а также необходимости решения различных проблем с помощью научных подходов, методов, технологий. Системный анализ – это наиболее последовательная реализация системного подхода к решению проблем в различных сферах человеческой деятельности. Характерным для системного подхода является поиск оптимального решения проблемы определения и упорядочения целей системы, при функционировании которой возникла данная проблема. Эпоха зарождения основ системного анализа была характерна для рассмотрения чаще всего систем естественного происхождения. При этом постулат (Аристотеля): “Важность целого превышает важность его составляющих” сменился через много столетий новым постулатом (Галилея): “Целое объясняется свойствами его составляющих”. В современных условиях главный вопрос системного анализа лежит в области внешнего (исследовательского) проектирования сложных систем и касается как приемов формирования критериев оптимальности и путей поиска оптимальных решений, так и обоснования оптимального состава и структуры этих систем. Значение общей теории систем, идею которой выдвинул профессор Людвиг фон Берталанфи в 1937 году, для исследований в области управления объясняется несколькими основными причинами. Многие традиционные научные дисциплины – философия, психология, социология и др. – в настоящее время существенно трансформировали предметы своего рассмотрения в сторону исследования целостных образований, а управленческая наука тесно связана с этими дисциплинами. Кроме того, технический прогресс, в частности компьютеризация, способствует тому, что основными объектами современного проектирования оказались системы управления, выступающие в качестве типичных образцов системных объектов.

Наибольший вклад в развитие системного анализа, системного мышления внесли такие ученые, как Ф. Бэкон, А.И. Берг, А.А. Богданов, Л. Берталанфи, Н. Винер, Р. Декарт, И. Кант, Н.Н. Моисеев, И. Ньютон, И. Пригожин, Ф. Энгельс. Из работ ученых, становится очевидным, что системный анализ – это теоретико-прикладное направление исследований, основанное на определенной методологии, характеризующееся конкретными принципами и пр. Типологизации систем посвятили свои научные исследования И.В. Блауберг, А.И. Уемов, Э.Г. Юдин. и другие ученые.

Около 40 определений понятия «система», получивших распространение в литературе к середине 70-х годов прошлого века приводит В.Н. Садовский. [1, с.77-106].

По мнению авторов настоящего исследования, наиболее полным определением с точки зрения охвата организационных, технических, социально-экономических подсистем, составляющих иерархическую совокупность взаимосвязанных элементов, дополняющих друг друга при решении основных задач, является определение, данное Гамидовым Г.С., где сказано, что «сложная система является искусственным образованием, которое представляет собой локализованную в пространстве совокупность самостоятельных динамичных объектов, находящихся между собой в жестком вещественно-энергетическом и информационно-управленческом взаимодействии, выступающих в процессе

своего функционирования по отношению к другим системным формированиям и окружающей среде как единое динамичное целое, функционирующее в пространстве и времени ради достижения общесистемных целей и получения качественных общесистемных результатов» [2, с.166]. Данное определение в полной мере применимо к рассматриваемой нами системе, именуемой муниципальным образованием.

Таким образом, системный анализ можно представить как систематизированные методы оказания лицам, принимающим решения, помощи при выборе курса действий путем изучения всей проблемы в целом, определения конечных целей и различных путей их достижения с учетом возможных последствий.

Характеризуя методологию системного анализа, используем определение методологии науки, данное в Большой советской энциклопедии [3, т.16, с.479]: «... методология науки дает характеристику компонентов научного исследования, его объекта, предмета анализа, задачи исследования (или проблемы), совокупности исследовательских средств, необходимых для решения задачи данного типа, а также формирует представление о последовательности движения исследования в процессе решения задач.»

Объект системного анализа можно представить, исходя из определения его сути, с двух точек зрения. С точки зрения теории – это процесс подготовки и принятия решений, то есть применение общих закономерностей проведения исследований, направленное на поиск наилучших решений на основе системного подхода; определение целей и их ранжирование, дезагрегирование системы, определение взаимосвязей между элементами системы. Это также применение принципов интегрирования различных методов и приемов, разработанных как в рамках системного анализа, так и в рамках других научных направлений в стройную, взаимообусловленную совокупность методов системного анализа. С точки зрения прикладных аспектов – это различные конкретные проблемы, возникающие при функционировании систем, в частности такой системы, как муниципальное образование.

На наш взгляд, наиболее важными признаками системы, раскрывающими ее сущность как экономической категории, являются:

- *целостность, связность* (это наиболее существенная количественная характеристика системы). С исчезновением связности исчезает и сама система, хотя элементы системы и даже некоторые связи, отношения между ними могут быть сохранены. Достижению целостности системы – муниципального образования – обычно способствует деятельность городского совета народных депутатов и администрации города;

- *наличие подсистем и связей между ними или наличие структуры системы* (это наиболее существенная качественная характеристика системы), с исчезновением подсистем или связей между ними может исчезнуть и сама система. К числу подсистем муниципального образования относятся, как уже отмечалось, различные подразделения (жилищно-коммунальное хозяйство, горэлектросеть и другие), без функционирования которых само существование муниципального образования становится под вопросом;

– *возможность обособления или абстрагирования от окружающей среды*, т.е. относительная обособленность от тех факторов среды, которые в достаточной мере не влияют на достижение цели. Например, муниципальное образование, входящее в состав Приморского края, Республики Саха (Якутия) или же Кемеровской области РФ могут абстрагироваться в достижении цели наращивания промышленного потенциала города от фактора деятельности террористических группировок, действующих на территории Чечни, которая также является субъектом РФ;

– *связи с окружающей средой по обмену ресурсами*. Например, муниципальное образование с профилирующей металлургической отраслевой направленностью реализует продукцию металлургии в обмен на энергоресурсы, товары народного потребления и многое другое, необходимое для нормальной жизнедеятельности этого муниципального образования;

– *подчиненность всей организации системы некоторой цели* (как это, впрочем, следует из определения системы). Так, одной из основных целей функционирования муниципального образования является повышение качества жизни населения. На достижение этой цели направлена деятельность всех подсистем данного муниципального образования;

– *эмерджентность или несводимость свойств системы к простой совокупности свойств ее элементов*.

Следует подчеркнуть, что объектом нашего внимания, прежде всего, будут именно органичные, динамичные, искусственные, многоцелевые, открытые сложные социально-экономические системы – муниципальные образования. Открытые – это системы, которые обмениваются материально-информационными ресурсами с окружающей средой регулярно, то есть открытая система подчиняется динамическому взаимодействию с окружающим миром. Развитие открытой системы сопровождается повышением уровня специализации ее элементов и усложнением структуры, нередким расширением границ системы. Это особенно актуально в связи с современным подходом к разграничению функций между центром (суперсистемой) и субъектами РФ (подсистемами), между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

Все системы, в том числе и муниципальное образование, имеют вход, трансформационный процесс и выход.

Вход, как первая часть системы, состоит из элементов, классифицируемых по их роли в процессах, протекающих в системе. Первый элемент входа тот, над которым осуществляется некоторый процесс (например, информация). Второй элемент входа – это внешняя среда, под которой будем понимать совокупность факторов и явлений, воздействующих на процессы системы и не поддающиеся прямому управлению. Факторы внешней среды можно условно разделить на случайные (характеризуемые законами распределения, либо действующие без всяких законов) и факторы, находящиеся в арсенале суперсистемы, то есть более крупной системы (например, нормативно-правовые документы государства). Третий элемент входа – это то, что задает правила ее функционирования, ограничительные условия и пр.

Второй частью системы является трансформационный процесс, который можно представить как своего рода канал, через который проходят элементы входа, и в результате определенного воздействия на каждый вход достигается желаемый результат на выходе.

Третья часть любой системы – это выход, то есть результат деятельности системы.

Следует отметить, что открытым системам присущи некоторые специфические черты. В частности, это признание определяющей роли взаимозависимости между системой и внешней средой.

Возвращаясь к приведенному ранее определению системы, следует подчеркнуть отличительные особенности открытых сложных социально-экономических систем (ОССЭС), которые необходимо рассматривать в их диалектической взаимосвязи:

1. *Наличие целей функционирования ОССЭС.* Эти цели определяют основное назначение ОССЭС и характер ее функционирования. Каждая подсистема этой ОССЭС имеет свою специфическую цель (подцель), и в то же время она проектируется таким образом, чтобы система работала ради достижения единой цели (целей), стоящей перед суперсистемой в целом. ОССЭС создаются для удовлетворения тех или иных потребностей общества, отдельных его групп, слоев. Соответственно, муниципальное образование функционирует ради удовлетворения потребностей представителей местного сообщества, руководствуясь их интересами. Стремление к возможно более полному удовлетворению этих потребностей является целью данной системы или ее целевым назначением. В этом смысле ОССЭС обладают свойством целенаправленности, под которым понимается способность к выбору поведения в зависимости от своей цели (внутренней цели), в качестве которой в муниципальном образовании обычно значится стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения в процессе устойчивого развития муниципального образования. Выходные характеристики ОССЭС определяются не только внешним воздействием (взаимодействием с окружающей средой), но и целью или исходя из целевого ее назначения.

2. *Наличие управления.* Здесь под управлением понимается процесс целенаправленного формирования поведения ОССЭС и ее подсистем. Само управление может непосредственно осуществляться человеком без или с использованием автоматизированных систем. Основная цель управления заключается в создании необходимых и достаточных условий для эффективного функционирования и развития ОССЭС. Создание условий в данном случае предполагает: получение необходимой информации о самой ОССЭС, о подсистемах и элементах, окружающей среде (информация о состоянии); выработку решения (переработку, преобразование информации и принятие решения на ее основе); постановку задач перед суперсистемой и ее подсистемами (передача командной и управляющей информации) и контроль исполнения; и т.п.

Функционирование таких ОССЭС как муниципальных образований невозможно без обмена информацией между составляющими их элементами, между элементами и подсистемами с окружающей средой, что приводит к их

обновлению, пополнению или их изменению. Управление исходит из целевого назначения сложной социально-экономической системы.

3. *Непрерывное изменение состояния элементов и подсистем суперсистемы без изменения структурного состояния ОССЭС в целом.* Так, при совершенствовании структуры управления, а именно реорганизации отделов и оптимизации их функций на градообразующем предприятии муниципального образования, может измениться структурное состояние самого предприятия, но при этом не изменится ни политический режим государства, ни экономическая политика муниципального образования.

4. *ОССЭС имеют определенную иерархическую структуру.* Основным признаком иерархического выделения подсистем должно быть их целевое назначение.

Детального рассмотрения заслуживают факторы, определяющие эффективность управления в системах. В данном случае *эффективность* системы в Большом экономическом словаре под редакцией А.Н. Азрилияна [4, с.920] определяется, как способность этой системы в процессе ее функционирования производить экономический эффект. В экономической энциклопедии под редакцией Л.И. Абалкина сказано [5], что экономическая эффективность отражает взаимообусловленность затрат общественного труда и полученного обществом полезного результата в виде материальных благ и услуг, это итоговый качественный показатель развития и функционирования экономики. Таким образом, эффективной считается система управления, которая в наибольшей мере способствует решению стоящих перед обществом экономических и социальных задач.

К числу этих факторов, определяющих эффективность системы, можно отнести [6, с.11-13]:

- *Фактор агрегирования*, заключающийся в «свертывании», «сжатии» числа источников информации об элементах (участниках) системы, ее подсистемах по мере увеличения числа уровней иерархии. Наличие агрегирования информации характерно для иерархических систем управления.

- *Экономический фактор*, заключающийся в изменении финансовых, материальных и других видов ресурсов системы при изменении состава элементов (участников) системы, обладающих собственными интересами. В общем случае экономический фактор отражает баланс ресурсов в задачах формирования состава системы.

- *Фактор неопределенности*, заключающийся в зависимости информированности участников системы о существенных внутренних и внешних параметрах их функционирования от используемого механизма управления. Существование этого фактора обусловлено тем, что в ОССЭС участники верхних уровней иерархии в составе управленческой функции осуществляют еще и информационную функцию, регулируя информационные потоки между подчиненными, в том числе – "замыкая" через себя обмен информацией между отдельными управляемыми объектами, а также между управляемыми объектами и окружающей средой, тем самым, с одной стороны, увеличивая их информированность, а с другой – снижая перерабатываемые ими объемы информации (см. фактор агрегирования и информационный фактор) [7, с.87].

– *Организационный фактор*, заключающийся в изменении отношения власти, то есть в выделении полюсов управления (на уровне суперсистемы – государства – этим центром можно считать Парламент, Правительство; на уровне отдельного муниципального образования центром может выступать горсовет, администрация и т.д.). То есть это такие элементы системы, которые обладают возможностью устанавливать "правила игры" для других элементов.

– *Информационный фактор*, заключающийся в изменении информационной нагрузки на участников системы. Именно объективно ограниченная способность элементов открытых сложных систем по переработке информации традиционно считается условием, порождающим иерархию, то есть порождающим разделение функций (см. фактор агрегирования и фактор неопределенности).

Разделение фактора неопределенности и информационного фактора обусловлено следующей причиной: если фактор неопределенности отражает требование необходимости *обладания субъектом определенной информацией* для успешного осуществления своей деятельности, то информационный фактор отражает *возможности субъекта по переработке этой информации*.

В рамках рассмотрения действия указанных выше факторов следует учесть, что конкретное муниципальное образование имеет свой элементный состав, потоки информации и набор управляющих воздействий, а так же отличается информированностью участников системы о себе, о других участниках и об окружающей среде, возможностями по переработке информации и принятию решений.

Таким образом, можно считать, что экономический фактор отражает состав показателей оценки деятельности участников системы, фактор агрегирования – потоки информации «снизу вверх» системы, организационный фактор – потоки информации и воздействие «сверху вниз», фактор неопределенности – информированность участников, информационный фактор – их возможности по переработке информации.

Список используемых источников:

1. Садовский В.Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. М.: Наука, 1974. С. 77-106.
2. Гамидов Г.С., Колосов В.П., Османов Н.О. Основы инноватики и инновационной деятельности. СПб.: Политехника, 2000. 323 с.
3. Большая советская энциклопедия. М.: Эксмо, 2008. Т. 16.
4. Азрилиян А.Н. Малый экономический словарь. М.: Институт новой экономики, 2000. 1088 с.
5. Абалкин Л.И. Экономическая энциклопедия. М.: Экономика, 1999. 1055 с.
6. Новиков Д.А. Механизмы функционирования многоуровневых организационных систем. М.: Проблемы управления, 1999. С. 11-13.
7. Косинский П.Д., Чупрякова А.Г., Меркурьев В.В. Муниципальный менеджмент: системный подход. Москва: Институт исследования товаропродвижения и конъюнктуры оптового рынка, 2014. 214 с.