

Модель местного самоуправления Казахстана

(или как повысить эффективность местного управления, пополнить бюджет и снизить безработицу)

С. Тултабаев

Казахстанский институт маркетинга и менеджмента

1. Исходные положения

Двадцать первый век называют веком информации, В период развития информационных технологий важные события в любой точке планеты становятся доступными в считанные минуты каждому, кто нуждается в ней. Благодаря достижениям в этой отрасли население Казахстана очень быстро вошло в глобальную информационную систему. Люди любых профессий получили возможность общаться с друзьями и коллегами в любой стране мира. Параллельно с этим мы можем наблюдать другой процесс. На уровне межличностного общения - когда, живя в одном микрорайоне, на одной улице, в одном подъезде, на одной площадке - практически не знаем соседей и, соответственно, не общаемся. Мы замыкаемся в своих домах и квартирах, наш обычный маршрут: квартира - работа - квартира. Наши дети в свободное от школы время бродят по пустым и грязным улицам и дворам, в поисках хоть каких-нибудь интересных развлечений. Таким образом, наблюдается парадоксальный процесс: с одной стороны перед нами открылись окна на весь мир, и мы имеем возможность общаться со всеми, с другой стороны мы утрачиваем былые, достаточно тесные узы общения между людьми. Можно ли кардинально и за короткий срок изменить ситуацию?

В данной статье автор хотел бы предложить механизм, реализация которого может решить сразу несколько ключевых социальных и управленческих проблем экономики Казахстана: увеличить поступления в бюджет, снизить безработицу и повысить эффективность местного управления. Предлагаемый механизм не является чем-то особенным и исключительным. Этот механизм лежит в русле тех преобразований, о которых не раз объявлял президент Казахстана. Внедрение механизма даст ускорение тем преобразованиям, которые происходят в экономике и политике Казахстана. Прежде чем перейти к раскрытию этого механизма, необходимо остановиться на некоторых аспектах, касающихся местного самоуправления, так как именно здесь, по мнению автора, лежит ключ к оздоровлению экономики Казахстана.

Экономика Казахстана переживает серьезные трудности. Эти трудности связаны, с одной стороны, с объективными причинами переходной экономики, а с другой - с той политикой и стратегией, которые реализует правительство. Экономика Казахстана вышла как бы на второй этап развития. На первом этапе основное внимание было уделено приватизации государственной собственности и макроэкономической стабилизации. В частности, правительство уделяло большое внимание привле-

чению зарубежных инвестиций в экономику Казахстана, что достаточно успешно реализовывалось. На привлечение иностранных инвестиций планировалось делать ставку и в будущем. Однако азиатский, а затем и мировой кризис свели на нет эти прогнозы. Правительство вынуждено было серьезно скорректировать свою политику. В настоящее время одним из направлений приложения сил правительства стала отечественная промышленность, многие отрасли которой находятся в тяжелейшем кризисе. Нельзя утверждать, что данное направление ошибочно, однако, процесс повышения конкурентоспособности продукции отечественных предприятий достаточно долг и труден. Фактор времени выступает одним из основных критериев оценки тех или иных инструментов повышения доходных статей бюджета, поэтому от улучшения деятельности отечественных предприятий не следует ожидать быстрой отдачи.

Результаты предыдущего года наглядно показывают, что расходы превышают доходы. В этих условиях обычно первым решением, к которому прибегает правительство, является существенное сокращение расходов по всем возможным статьям, чтобы сбалансировать бюджет. Тщательный анализ расходов и сокращение тех статей, которые излишне раздуты, являются эффективным механизмом оздоровления экономики Казахстана. Однако, сокращение расходов не может само по себе увеличить доходы, поэтому нужны и другие меры, причем достаточно эффективные. Последние шаги правительства говорят о том, что одним из главных источников пополнения бюджета могут стать инвестиции в экономику личных сбережений населения Казахстана. По оценкам экспертов, у населения находятся от 1 до 2 миллиардов долларов. Для привлечения этих средств используются возможности ведущих Казахстанских банков второго уровня путем создания Фонда гарантирования банковских вкладов физических лиц. Главным препятствием в реализации этого механизма является недоверие населения к отечественным банкам. Недоверие является сложной преградой, и преодолеть его за короткий срок очень и очень трудно.

2. Постановка задачи

2.1. Актуальные проблемы местного самоуправления

В настоящее время Казахстан стоит на пороге передачи части полномочий из центра в регионы и на местный уровень. Статья 89 Конституции Республики Казахстан свидетельствует о том, что местное самоуправление:

- признается в рамках местного государственного управления;
- правомочно решать вопросы местного значения;
- может осуществляться компактно проживающим населением непосредственно путем выборов, а также через выборные органы;
- деятельность осуществляется в пределах полномочий, установленных законом.

Особенность раздела Конституции РК «О местном государственном управлении и самоуправлении»

состоит в том, что нет четкого разграничения между понятиями «государственное управление» и «местное самоуправление». На практике это привело к тому, что потенциал местного самоуправления не задействован в полном объеме. В трактовке Европейской хартии от 15 октября 1985 года под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею в рамках закона под свою ответственность и в интересах местного населения.

Понятие «местное управление» (local government) в Великобритании, на родине классических муниципальных форм, показывает, что один из критериев их отграничения от других государственных органов - это их локальный характер в противоположность центральной власти. Вторым критерий, подчеркивающий особое положение муниципального звена в государственном механизме - это определенные формальные гарантии организационной и функциональной самостоятельности органов местного управления. К ним относится статус муниципалитета как корпорации. В отличие от коммерческих, частных и государственных корпораций муниципальные корпорации конструируются с учетом их государственно-коммерческой функции. Формальные гарантии муниципалитетов подтверждаются также известной бюджетной самостоятельностью и правом местного нормотворчества в установленных законом пределах. Третий критерий, который показывает организационную обособленность муниципальных учреждений от других звеньев государственного аппарата - это то, что во главе каждой муниципальной единицы должен стоять орган, избираемый населением (1). Таким образом, «под муниципальным образованием понимается населенная территория, в пределах которой осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления» (2). В данной статье основное внимание будет уделено процессу создания выборных органов в местном самоуправлении, применительно к условиям Казахстана. В настоящее время для Казахстана актуальным является вопрос о создании избирательной процедуры, которая в полной мере учитывала бы условия переходной экономики и была в то же время эффективной.

2.2. Концепция построения модели местного самоуправления

Местное самоуправление - это по сути возможность преодоления отчуждения населения от власти на местах и максимального удовлетворения их социальных и иных потребностей путем предоставления комплекса услуг.

Выбор той или иной модели местного самоуправления зависит, прежде всего, от системы территориальной организации государства. В унитарном государстве управление территориями осуществляется непосредственно из центра, при этом центральная власть вправе по своему усмотрению изменять границы входящих в нее территорий. При федеральной системе управления границы территориальных единиц не могут быть произвольно из-

менены или упразднены центральной властью. По существу унитарная и федеральная системы - это две противоположности. Общим для этих двух систем является то, что они эволюционно движутся друг другу навстречу. Другими словами, унитарная система постепенно все больше и больше автономии предоставляет своим территориальным единицам. В то время как федеральные системы постепенно укрепляют центральную власть путем усиления косвенных воздействий на территориальные единицы. Однако, тенденция сближения двух систем территориальной организации государств не приведет к их слиянию в одну, так как в их основе лежат разные предпосылки и принципы организации. Образно говоря, эти две системы являются, как бы двумя берегами одной реки, которые не могут соединиться. Исходя из вышесказанного, нельзя однозначно сравнивать системы местного самоуправления в федеральных и унитарных государствах, например в Российской Федерации и в Республике Казахстан. Для Казахстана наиболее близкими в своей основе являются системы местного управления таких развитых унитарных стран, как Франция и Япония.

Почти все государства имеют как минимум три уровня управления: национальный, региональный и местный. Применительно к Казахстану - это республиканский, областной и местный уровни. В унитарных государствах процесс развития и становления государственности происходит сначала на национальном уровне, и затем сильная и стабильная центральная власть делегирует часть полномочий на региональный и местный уровень. В данной статье в основном будет рассматриваться местный уровень, хотя предлагаемый механизм вполне реализуем и на других уровнях.

Выбор той или иной структуры органов местного самоуправления, в конечном итоге, определяет стратегию развития государства. Многолетний опыт развитых стран показывает, что большинство стран «отказались от практически невозможного в наше время решения муниципальных дел общинным сходом»(2). Однако, в Казахстане на уровне КСК этот неэффективный механизм применяется, в частности многие стратегические вопросы переданы для их решения общему сходу собственников квартир.

Современные органы местного самоуправления, как правило, построены по следующей ступенчатой форме: избирательный корпус, партийная машина, представительный совет, должностное лицо во главе исполнительного органа. Схематично данную ступенчатую форму можно представить следующим образом:



В разных странах существует различное сочетание этих устойчивых элементов системы местного са

моуправления. Применительно к должностному лицу в одних странах он избирается или назначается Советами, в других - непосредственно избирается населением муниципалитета. При федеративной системе избранное Советом или населением должностное лицо, например мэр, не может быть снят с должности вышестоящим органом, например, правительством. При унитарной системе предусматривается такая возможность, например мэра при определенных условиях можно снять с должности решением правительства.

Принятие решения по назначению или избранию должностного лица и по снятию его с должности, в частности на местном уровне, весьма - актуально не только для Казахстана. Еще в начале двадцатого века один из наиболее известных ученых по социологии Макс Вебер (4) отмечал, что мир несправедлив, в нем господствует классовое сознание и кастовость. По мнению Вебера, к несчастью, человеческой природе свойственно стремление назначать на должности родственников и сохранять благосостояние богатых, даже если это препятствует развитию общества. Вебер видел решение проблемы в том, чтобы освободить личность, насколько это возможно от принятия решений по вопросам отбора и пребывания в должности должностного лица. Для Казахстана очень важно, какой избирательный механизм будет заложен в основу отбора акимов. От этого зависит во многом дальнейшее развитие экономики региона и республики в целом. Отбор и пребывание в должности руководителя, в частности муниципалитета, является одним из важнейших проблем современного менеджмента как науки, поэтому рассмотрим ее более подробно.

3. Модель местного самоуправления 3.1.

Составляющие менеджмента

Менеджмент как научную дисциплину можно разделить на три составляющие:

- менеджмент как искусство;
- менеджмент как процесс;
- менеджмент как машина.

Под искусством в менеджменте понимается способность менеджера как лидера - повести людей за собой, собрать вокруг себя команду единомышленников, целеустремленно и настойчиво двигаться к поставленной цели и не бояться взять на себя ответственность. Лидерство - способность менеджера оказывать влияние на отдельные личности и группы людей, направляя их усилия на достижение целей организации. Нет сомнений, что во главе любой организации, в том числе муниципалитетов, должны находиться руководители, владеющие в полной мере этим искусством. Основной вопрос в том, с помощью какого механизма можно осуществить отбор таких руководителей-лидеров.

Менеджмент - это процесс планирования, организации, мотивации и контроля, необходимый для того, чтобы сформулировать и достичь целей организации. Для повышения эффективности деятельности организации, в том числе муниципалитетов,

необходимо всемерно улучшать и совершенствовать эти основные процессы. Те организации, возглавляемые не просто менеджерами, а лидерами и, которые имеют четкую систему планирования, мотивации, контроля и хорошо организованы, будут иметь существенное конкурентное преимущество перед другими. Однако, кроме этих двух составляющих в менеджменте, существует и третья - машина, которая менее заметна, но имеет колоссальный потенциал в случае ее правильного конструирования и применения.

Машина в менеджменте - это регулятор по отбору кадров, который принимает решения автоматически без участия человека. Машина построена личностью или группой людей для осуществления регулирования поведением сложной организации неограниченно долго без дальнейшего вмешательства со стороны человека. Понятие «машина» взята автором данной статьи из кибернетики и не использовалась ранее в менеджменте в данном контексте. Следует отметить, что машина как одна из составляющих менеджмента имеет научное обоснование в опубликованной монографии (3).

В менеджменте идет многолетний спор по поводу того, как происходит выбор того или иного решения в условиях неопределенности. Герберт Саймон (4) называл принятие решений «сутью управленческой деятельности». Исследования ученых показали «на невозможность для менеджеров действовать абсолютно логически»(4). По мнению Герберта Саймона «состояние объективной рациональности может достичь экономической субъект, каким он предстает в классической экономической теории, но не административный работник, который действует в реальном мире, где принимаются решения. Такой работник имеет скорее ограниченное знание или ограниченную рациональность и ему недоступно совершенное знание... В силу того, что лицо, принимающее решения, не может обладать совершенным знанием, нерациональность неизбежна» (4).

Итак, менеджмент можно разделить на три составляющие, каждая из которых может внести существенный вклад в повышении эффективности управления на местном уровне. Принятие решений является важным видом деятельности для любого лица. Однако эти решения, в частности по отбору и пребыванию в должности, невозможно принимать объективно, более того, даже субъективная рациональность невозможна и недостижима. По Веберу лицо, принимающее решение, необходимо по возможности отстранить от принятия решений, например, при отборе и пребывания в должности руководителя муниципалитета. На основе вышесказанного можно констатировать, что для повышения эффективности местного управления необходимо построить машину, которая будет принимать решения без участия человека. Прежде, чем рассмотреть возможность создания и применения машины применительно к местному самоуправлению, остановимся на некоторых ключевых моментах школы «Научного менеджмента».

3.2 Регулятор по отбору кадров

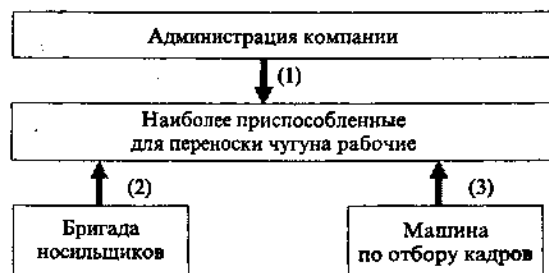
По мнению Тэйлора, «максимальное благосостояние может быть осуществлено лишь в результате

максимальной производительности» (5). Почти сто лет назад он предложил конкретные инструменты для максимального повышения производительности труда рабочих на промышленных предприятиях. Рассмотрим один из его примеров более подробно, так как, опираясь на него, мы выйдем на инструменты, которые с успехом можно использовать в современных организациях, в том числе в муниципалитетах.

Пример. Переноска чугуна в болванках. «Производство этой работы не требует никаких иных инструментов, кроме голых рук. Рабочий нагибается, поднимает руками чугунную болванку, весящую около 92-х фунтов, проходит несколько футов или ярдов и затем кладет ее на землю или штабель... У Вифлеемской Стальной компании было пять чугуно-плавильных печей, продукт которых переносила специальная артель рабочих бесшумно уже в течение многих лет. Эта артель к рассматриваемому моменту состояла из 75 человек. Это были хорошие носильщики чугуна, находившиеся под начальством прекрасного надсмотрщика, который сам раньше был носильщиком чугуна... Железнодорожная ветка была проложена в поле непосредственно вдоль края, расположенных там штабелей чугуна». Расчеты показали, что эта артель нагружала вагоны со средней производительностью около 12,5 тонн на одного рабочего в день. Тэйлор и его помощники, используя научные методы, определили, что 47 тонн составляют дневную норму, которую может выполнить первоклассный носильщик чугуна. Задача заключалась в том, «чтобы эти 80 000 тонн чугуна в болванках были погружены в вагоны со скоростью 47 тонн на человека в день вместо 12,5 тонн, с каковой скоростью в то время фактически производилась работа». Первым шагом для реализации этой задачи являлось производство научного отбора среди рабочих.

«В этой артели, состоящей из 75 носильщиков, в среднем только один человек из восьми оказался физически способным переносить 47 тонн чугуна в день. При самых лучших намерениях остальные семеро из этих восьми человек были физически не в состоянии работать таким темпом». Теперь зададимся вопросом, что произошло бы, если «рабочие сами произвели надлежащий отбор из своей среды людей, годных для переноски чугуна? Какова вероятность того, чтобы они захотели избавиться от семи человек из каждых восьми в артели и оставить только каждого восьмого человека?» По мнению Ф. Тэйлора почти никакой, более того «нельзя изобрести никакого способа, который мог бы побудить этих людей к производству правильного отбора из своей собственной среды».

Другой вопрос, что произошло бы, если бы администрация компании сама произвела бы отбор из рабочей среды людей, наиболее приспособленных для переноски чугуна? Какова вероятность того, что администрация компании избавится от семи человек из каждых восьми в артели и оставит только каждого восьмого носильщика? Можно с уверенностью сказать - никакой. В нижеприведенной схеме представлены варианты отбора наиболее приспособленных для переноски чугуна рабочих.



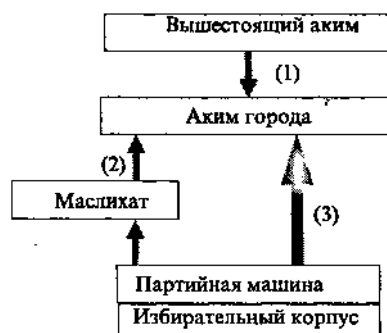
Как видно из схемы, администрации компании предоставлялись на выбор три варианта действия: первый - быть самим регуляторами как прежде, второй - передать функцию регулирования рабочим бригады, и третий вариант - построить машину, которая однажды построенная, будет действовать как регулятор, т.е. будет осуществлять отбор наиболее приспособленных рабочих неограниченно долго без дальнейшего вмешательства человека.

Подведем итоги. Итак, до прихода Ф. Тэйлора в стальной компании существовала серьезная проблема в вопросах повышения производительности труда. Между администрацией компании и рабочими не было доверия, в связи с тем, что та и другая стороны не могли осуществить объективный отбор кадров. Тэйлор не только научно обосновал и определил норму выработки, но и создал регулятор по отбору кадров, который принимает решения автоматически, без участия администрации компании и рабочих из артели. При этом, этот регулятор по отбору кадров работал достаточно долго без дальнейшего вмешательства как со стороны Тэйлора, так и администрации и рабочих. Другими словами, Тэйлор создал первую простую машину в менеджменте по отбору рабочих. Машина - это дневная норма выработки, равная 47 тоннам.

Можно ли создать подобную машину уже для отбора менеджеров, в частности руководителей муниципалитетов? По мнению автора статьи это возможно. Одна из задач данной статьи привести аргументы в пользу данного ответа.

3.3 Отбор кадров в местные органы власти

Теперь рассмотрим вопросы отбора кадров применительно к местным государственным органам Казахстана. Что мы имеем? С одной стороны - это местный исполнительный орган, возглавляемый акимом, с другой стороны - избиратели, живущие на данной территории и отсутствующая на местах партийная машина. В нижеприведенной схеме представлены варианты отбора и пребывание в должности акимов.



Согласно приведенной схеме, по первому варианту акимы административно-территориальных единиц назначаются вышестоящими по отношению к ним акимами. Другими словами, вышестоящая администрация из числа избирателей производит отбор наиболее подходящих кандидатов в акимы. Второй вариант. Маслихат также имеет возможность влиять на отбор кандидата в акимы. Согласно статьи 86 Конституции РК, маслихат вправе двумя третями недоверие акиму и поставить вопрос о его освобождении от должности перед вышестоящим органом. Теперь зададимся вопросом: какова вероятность того, что вышестоящая администрация назначит наиболее подходящих акимов и освободит сразу тех из них, кто не справляется с работой? Ответ: ровно никакой. Третий вариант. Некоторые эксперты и политики предлагают избирать акимов населением территории на основе всеобщих, равных и прямых выборов. Но тогда встает вопрос: какова вероятность того, что избиратели сами произведут отбор из своей среды людей, наиболее подходящих для должности акимов и освободят сразу тех из них, которые не справляются? Ответ тот же: никакой.

Вполне резонен вопрос: а как же в развитых странах, где прямые выборы руководителей муниципалитетов населением являются многолетней практикой и действуют достаточно эффективно. Дело в том, что в западных странах развита политическая структура общества, т. е. существует устойчивая партийная машина. «Традиционным и, безусловно, наиболее значительным инструментом политического регулирования деятельности муниципальных учреждений являются в США и Великобритании: партии, их местные организации»(1). С позиции менеджмента партию можно рассматривать как эффективный механизм по формированию и отбору руководителей-лидеров. Общество Казахстана состоит из слабо развитой политической структуры, особенно на местном уровне. Недавние выборы в Мажилис дают надежду, что в Казахстане партийная система из года в год будет развиваться, однако этот процесс может занять достаточно большой промежуток времени и весьма тернист.

Таким образом, у руководства республики есть три варианта действия. Первый вариант: оставить все как есть, т.е. функция регулирования остается за вышестоящим акимом и маслихатом. Второй вариант: передать функцию регулирования избирательному корпусу, в котором не развита партийная структура. Третий вариант: построить машину и затем ей передать функцию регулирования по отбору и пребыванию в должности акимов местных органов. Рассмотрим третий вариант более подробно.

3.4. Предлагаемая модель местного самоуправления

Предлагаемая модель органов местного самоуправления не отвергает полностью существующую в настоящее время в Казахстане государственную систему управления, а дополняет ее. В предлагаемой модели использован тип организации местного самоуправления в форме «маслихат - аким-менеджер». Эта форма управления присуща частным корпорациям с их советами директоров и

управляющими-менеджерами. В нижеприведенной схеме представлена форма «маслихат - аким-менеджер».



В данной форме вместо отсутствующей партийной машины на местах, предлагается использовать искусственно созданную машину для отбора и пребывания в должности акимов-менеджеров. Модель опирается на концепцию сдержек и противовесов, означающую защиту представительного органа от чрезмерной власти акима. В предлагаемой модели аким-менеджер административно-территориальной единицы назначается не вышестоящим акимом, а представительным органом - местным маслихатом (вариант 2). При этом за вышестоящим акимом остается право освобождать акима-менеджера от должности (вариант 1). Обязательным условием для успешной реализации предлагаемой модели местного самоуправления в Казахстане является соблюдение ряда принципов, которые присущи муниципалитетам ведущих западных стран. Это определенные гарантии организационной и функциональной самостоятельности органов местного управления, наличие представительного органа, статус муниципалитета как корпорации, бюджетная и финансовая самостоятельность, право извлекать налоговые доходы и получать займы, право местного нормотворчества в установленных законом пределах.

Таким образом, по предлагаемой модели одна из основных обязанностей маслихата административно-территориальной единицы заключается в поиске и отборе профессионала - менеджера на должность акима местного исполнительного органа. Вышестоящий аким имеет право освобождать назначенного маслихатом профессионала - менеджера от должности, но при определенных условиях. Искусственно созданная машина как регулятор вступает в действие только после того, как маслихат назначил на должность акима-менеджера (вариант 3).

Новую машину необходимо сначала построить, и затем ее можно использовать взамен отсутствующей в Казахстане партийной машины на местном уровне. По функциональному назначению она соответствует партийной машине. Машина по отбору акимов-менеджеров в местные органы будет, конечно, существенно отличаться по конструкции от простой машины по отбору рабочих, разработанной Ф. Тэйлором. Отличие заключается в том, что результаты деятельности менеджера гораздо сложнее оценить, чем носильщика чугуна. Деятельность акима муниципалитета, как корпорации, можно разделить на три блока. Первый блок - это реализация государственных функций по поручению вышестоящих органов. Второй блок - деятельность по повышению эффективности муниципалитета как

коммерческой организации и третий блок - это деятельность по предоставлению комплекса услуг населению, проживающих на территории муниципалитета. В настоящее время в Казахстане второй и третий блоки деятельности акимов практически не оцениваются, так как вышеперечисленные принципы, присущие муниципалитетам развитых стран, не задействованы в полной мере на местном уровне. Поэтому акимы в основном являются носителями государственной политики на местах. Первый блок деятельности акимов оценивается вышестоящими органами и маслихатом.

В новой модели предлагается разделить процесс оценки деятельности акимов-менеджеров муниципалитетов между тремя органами. Поручить осуществление оценки деятельности акимов-менеджеров по реализации государственной политики на местах вышестоящему акиму. Деятельность муниципалитета, как коммерческой корпорации и по качеству предоставляемых услуг населению, поручить оценивать маслихату и машине.

3.5. Конструкция машины по отбору акимов в местные органы

Конструкция машины обычно определяется исходя из тех условий, в которых ей предстоит работать. Поэтому в разных самоуправляемых территориях машины по отбору кадров будут иметь конструктивные отличия.

Рассмотрим процесс конструирования машины по отбору кадров применительно к городу, например, Алматы. В Алматы в настоящее время проживает около 1,2 млн. жителей, город разделен на шесть районов. Практика развитых стран показывает, что наиболее оптимальное число жителей для одного муниципалитета составляет от 15 до 20 тыс человек. Если взять за основу данные цифры, то получится, что в Алматы необходимо создать от 80 до 120 самоуправляемых территориальных единиц, от 13 до 20 в каждом районе. В каждой такой единице должны быть проведены выборы депутатов в местные органы - маслихаты. Основная функция местного маслихата - это отбор менеджера-профессионала на должность акима и определение параметров машины. В формировании параметров машины должен участвовать вышестоящий аким, в данном случае, района.

Параметры машины - это ключевые показатели, по которым будет оцениваться деятельность акима-менеджера. Показатели подразделяются на две группы. Одни показатели оценивают акима-менеджера как руководителя коммерческой корпорации, это, в основном, финансовые результаты. Другая группа показателей - это мнение об акиме в глазах населения данной самоуправляемой территории. Мнение населения отражает количество и качество предоставляемых услуг исполнительным органом жителям данной территории. Итоговая оценка деятельности акима-менеджера, например, за год складывается из двух групп показателей, т.е. от места, которое занимает муниципалитет в рейтинге. Первая группа показателей, по которым оценивается деятельность акима-менеджера, достаточно хорошо разработана и широко применяется в коммерческих организациях. Вторая группа показателей еще не применялась в данном контексте,

поэтому рассмотрим ее более подробно.

Рейтинговая система оценки результатов деятельности человека весьма распространена, в частности, в спорте. Например, большая часть населения мира информирована о том, какой теннисист является первой ракеткой мира, т. е. возглавляет рейтинг. Однако рейтинговая система применяется не только для оценки деятельности отдельного человека, но и организации в целом. Рассмотрим механизм использования рейтинговой системы применительно к бизнес-школам США. Журнал Business Week (6) раз в два года составляет рейтинг ведущих бизнес-школ Америки. Так, в 1996 году журнал разослал подробные опросные листы 7235 бывшим студентам 51 ведущей школы бизнеса США, а также направил 326 компаниям из числа наиболее охотно принимающих на работу магистров делового администрирования (МДА). Ответы были получены от 4830 выпускников и 227 компаний.

Новоиспеченных магистров просили высказать свое мнение о постановке дела непосредственно в той школе, которую они заканчивали, и, в частности, о содержании учебных курсов, качества преподавания, а также о полученной по окончании школы работе. В анкете для работодателей респондентам было предложено оценить уровень профессиональной подготовки выпускников школ бизнеса, и на его основе составить собственный рейтинг данных учебных заведений с учетом профессиональной пригодности выпускаемых ими специалистов и перспектив их продвижения по службе. По итогам этих двух опросов был составлен перечень Business Week, в который вошли 25 ведущих бизнес-школ США.

Согласно этому перечню, школа бизнеса при Мичиганском университете в Энн Эрбор поднялась вверх сразу на 4 ступени и заняла 2-ю позицию. Данный перечень не обязывает высшие руководства бизнес-школ реагировать на него, в частности, отстранять от должности ректора за снижения позиции в рейтинге. Тем не менее, полностью игнорировать они рейтинговую систему тоже не могут. Так, например, ректор бизнес-школы Гарвардского университета Ким Кларк осуществил коренную реорганизацию, израсходовав на это около 11 млн. долларов. Это не осталось незамеченным выпускниками, которые по достоинству оценили инициативу ректора во всех областях учебного процесса, соответственно на ступень выше по рейтингу поднялась бизнес-школа, финишировав 4-й.

Как видно из данного примера, механизм составления рейтинга организаций, в частности бизнес-школ довольно прост и опирается на научные методы. Применительно к местным органам рейтинг лучших самоуправляемых территориальных единиц, например одного из районов Алматы, можно составить следующим образом. Раз в год жителям самоуправляемой территории рассылаются подробные опросные листы. По результатам опроса определяется мнение жителей о работе администрации местных органов всех самоуправляемых территорий данного района. Итоговый рейтинг включает результаты как финансовой деятельности, так и мнение жителей о качестве и количестве предоставляемых администрацией услуг. По числовым

результатам двух итоговых показателей определяется месторасположение в рейтинге всех самоуправляемых территорий района. Аким-менеджер самоуправляемой территории, занявший последнюю строчку в рейтинге автоматически покидает свою должность, независимо от мнения и отношения к нему как со стороны акима района, так и местного маслихата. Это основной принцип искусственно созданной машины в менеджменте. Следует отметить, что ценность данного механизма не в том, чтобы отстранить того или иного акима-менеджера, а в том, чтобы, во-первых, мотивировать всех руководителей местных органов власти к активным действиям. Во-вторых, стимулировать население к непосредственному участию в управлении на местном уровне, а не находиться в роли пассивного наблюдателя. Кроме того, информация о рейтингах самоуправляемых территорий является мощным объединяющим фактором для жителей. Они включаются в соревновательный процесс вместе с администрацией местных органов власти. Значимость данного механизма заключается также в том, что у населения повышается доверие к местным органам власти и в целом к государству.

3.6. Влияние предлагаемой модели местного самоуправления на безработицу и бюджет

Как показывает практика развитых стран, муниципалитеты являются одним из крупных работодателей. Например, в США на муниципальной службе находятся 55,8% общего числа наемных работников государственного сектора, тогда как на долю федеральных органов приходится 25% и штатов - 19,2% этих лиц (1). Если в Алматы будут образованы от 80 до 120 самоуправляемых территорий, то потребуется большое число муниципальных служащих, соответственно, в целом по республике, огромное число новых рабочих мест. Кроме того, местные органы власти будут заинтересованы в развитии малого и среднего бизнеса на своей территории, так как определенная часть налоговых поступлений идет в местный бюджет.

В развитых странах получила широкое распространение практика получения муниципальными органами займов. В США кредитование муници-

пальных органов осуществляется в условиях, сходных с условиями для частных корпораций (1). Для получения займов местные власти выпускают облигации. Как было указано выше, у населения Казахстана находится от 1 до 2 миллиардов долларов. Если предположить, что предлагаемый механизм повысит степень доверия населения к местным органам власти и то, что муниципальные облигации не облагаются налогом, то можно представить, какие огромные возможности сулит внедрение новой модели местного самоуправления для Казахстана. Ведь займы представляют для местных органов важнейший источник средств, направляемых на капитальное строительство.

Резюме

Итак, внедрение системы местного самоуправления для Казахстана является весьма актуальной задачей. При внедрении этой системы необходимо использовать опыт наиболее развитых стран. При этом однозначно переносить западные системы местного самоуправления невозможно. Дело в том, что некоторые механизмы этой системы в Казахстане не развиты или вовсе отсутствуют. В менеджменте, как и в технике, при отсутствии какого-либо механизма, система в целом не может работать. Необходимо найти отсутствующий механизм, либо использовать другой, который может выполнять эти функции. В Казахстане совершенно не развита партийная организация на местном уровне. Поэтому игнорировать этот факт при внедрении системы местного самоуправления нельзя. За короткий период развитие партийной организации невозможно. Это длительный процесс. Тогда остается единственный путь: создать механизм, который выполнял бы функции партийной организации. Предлагаемая в данной статье кибернетическая машина не только заменяет партийную организацию, как машину по отбору лидеров, но и является более совершенной по своей применимости. Внедрение кибернетической машины в систему местного самоуправления Казахстана позволит использовать огромный потенциал муниципалитетов, теория и практика которых имеет многолетнюю историю.

Литература

1. Барабашев Г.В. Муниципальные органы современного капиталистического государства, М.; 1971
2. Воронин А.Г., Лапин В.А., Широков А.Н. Основы управления муниципальным хозяйством. М.; 1998.
3. Тултабаев С.Ч. Системный подход и менеджмент, Алматы; 1997.
4. Дункан У.Джек. Основополагающие идеи в менеджменте. М.; 1996.
5. Тейлор Ф. У. Принципы научного менеджмента. М.; 1991.

Данные об авторе:

Тултабаев С.Ч., Директор Казахстанского института маркетинга и менеджмента, к.т.н.