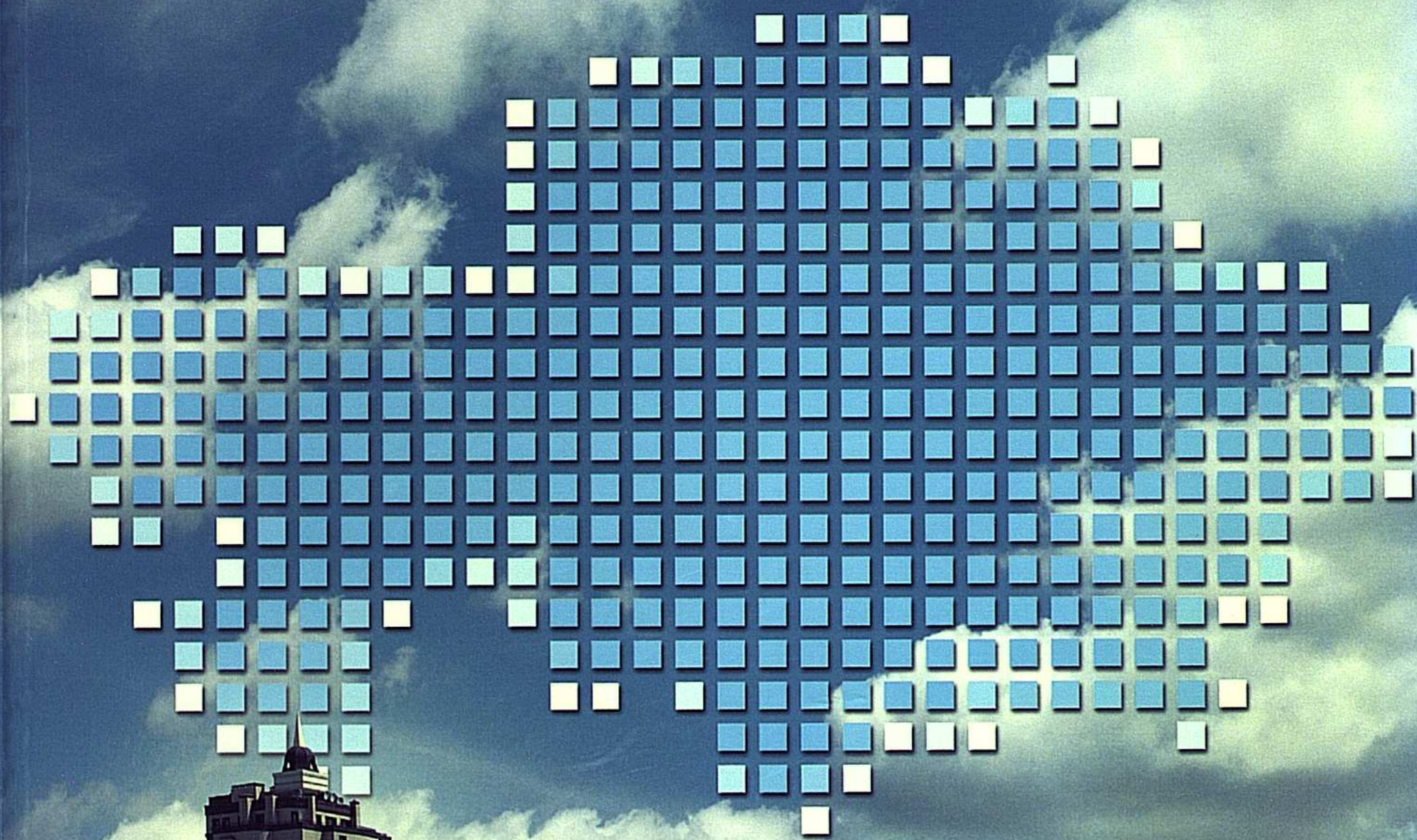


Есимова Шолпан Алтынбековна

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:  
теория и практика



**ЕСИМОВА ШОЛШАН АЛТЫНБЕКОВНА**

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ СИСТЕМЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН:  
ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

*монография*

ББК 66.3 (4/8)(5 КАЗ)

ISBN 978-966-8823-19-0

УДК 35.075.5 (574)

**Е 91** *Есимова Ш.А.* Эффективность системы государственного управления Республики Казахстан: теория и практика: монография. — Хмельницкий: Изд-во ХУУП, 2008. — 358 с.

*Утверждено на заседании ученого совета  
Хмельницкого университета управления и права  
(протокол № 9 от 2 июня 2008 года)*

**Рецензенты:**

*Алиев У.Ж.,*

вице-президент образовательной корпорации «Туран», доктор экономических наук, профессор

*Тертычка В.В.,*

директор Института анализа политики и стратегии, профессор кафедры государственной политики и управление политическими процессами Национальной академии государственного управления при Президенте Украины, доктор наук по государственному управлению

*Хаджирадева С.К.,* профессор кафедры философских и социально-

КІТАПХАНА	политических наук Одесского регионального
Қазақстан Республикасының	Института государственного управления
Президентінің жанындағы	Национальной академии государственного
Мемлекеттік басқару академиясы	управления при Президенте Украины, доктор наук по
мүліктік № _____	государственному управлению

Монография посвящена управленческим вопросам повышения эффективности системы государственного управления в Республике Казахстан. Особое внимание уделено развитию государственного менеджмента в Республике Казахстан.

Издание адресовано прежде всего специалистам в области государственного управления и государственной службы, руководителям служб и отделов, консультантам по управлению, научным работникам, преподавателям, аспирантам, магистрантам и студентам, изучающим концепции и практику государственного и местного управления.

©Есимова Ш.А., 2008

ISBN 978-966-8823-19-0

© Издательство ХУУП, 2008

*Посвящается моему отцу  
Есимову Алтынбеку,  
мудрому человеку*

---

---

# СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	6
РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ .....	8
1.1. История развития государственной управленческой мысли .....	8
1.2. Методология организации государственного управления .....	24
1.3. Теоретические основы государственного управления .....	48
РАЗДЕЛ 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ КАК НОВАЯ ПАРАДИГМА УПРАВЛЕНИЯ .....	83
2.1. Сущность и содержание развития государственного менеджмента .....	83
2.2. Концепция государственного менеджмента в Республике Казахстан .....	120
2.3. Эффективность и оценка качества государственного управления .....	146

---

РАЗДЕЛ 3. ЭФФЕКТИВНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН .....	159
3.1. Анализ деятельности государственных органов Республики Казахстан .....	159
3.2. Управление и совершенствование государственной службой .....	185
3.3. Программно-целевое управление в системе государственного управления .....	250
3.4. Методика управления государственными отраслевыми и региональными программами в РК .....	258
РАЗДЕЛ 4. ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН .....	274
4.1. Новая модель организационной культуры государственного органа .....	274
4.2. Структурные факторы эффективности системы государственного управления .....	302
4.3. Основные параметры организации и эффективного управления государственными органами .....	318
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	331
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ .....	345

## ВВЕДЕНИЕ

Время, в которое мы живем, - время стремительных перемен. Наше общество осуществляет исключительно трудную, во многом противоречивую, но исторически неизбежную и необходимую реформу. В социально-политической жизни это – свершившийся переход от тоталитаризма к демократии, в экономике – от административно-командной системы к рынку. Рыночные отношения современного индустриального общества требуют соответствующего регулирования со стороны государства. На пороге XIX-XX вв. произошло количественное увеличение задач государственного управления, обозначилось их качественное усложнение.

Повышение эффективности системы государственного управления должно происходить в интересах развития гражданского общества и укрепления государства, обеспечения открытости и регламентации деятельности государственных органов и государственных служащих, создания положительного имиджа государственной службы в обществе. Эффективность деятельности государственного аппарата прежде всего зависит от профессионализма государственных служащих. Предпочтение отдается мобильности внутри государственной организации, поскольку считается, что это способствует обмену опытом, лучшему стимулированию работников, развитию единой культуры, совершенствованию координации в деятельности госаппарата.

В соответствии с приоритетами национальной Стратегии долгосрочного развития до 2030 г. Казахстан создал и развивает профессиональное Правительство [1]. Результативность управления государственного сектора зависит от рационального распределения и управления государственных ресурсов, снижения стоимости ведения бизнеса, потенциала роста в частном секторе, а также от качества и доступности государственных услуг.

В Казахстане с момента обретения независимости сделано не мало, но еще предстоит сделать многое. На сегодняшний день Главой государства предпринят ряд последовательных шагов по созданию эффективной системы государственного управления, отвечающей реалиям современного мира, осуществлен ряд задач по оптимизации структуры государственного управления, механизмов межведомственной координации, бюджетных процедур.

С начала 70-х прошлого столетия в мировом государственном управлении появилось новое направление, которое называется Новое Государственное Управление или государственный менеджмент. Основоположниками этого направления были американцы, но всесторонне развивали и применяли его в Великобритании. В Казахстане уже начался процесс внедрения некоторых методов Нового Государственного Управления, таких как, Электронное правительство и «метод одного окна». Набирает обороты вопрос внедрения стандартов качества предоставления государственных услуг и элементов управления в частном секторе. Особое место занимает проблема оценки деятельности государственных органов и оценки деятельности государственных служащих.

Предлагаемая монография показывает принципиальную разрешимость непростых вопросов оценки эффективности государственного управления, демонстрирует широкий спектр методов и инструментов ее повышения. Она нужна прежде всего специалистам в области государственного управления и государственной службы, руководителям служб и отделов, консультантам по управлению, научным работникам, преподавателям, аспирантам, магистрантам и студентам, изучающим концепции и практику государственного и местного управления.



## РАЗДЕЛ 1

# ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

### 1.1. История развития государственной управленческой мысли

Деятельность государства многогранна и является объектом анализа многих наук: теории государства и права, административного права, политологии, философии, социологии, наукой социального управления, конфликтологии и др. Каждая из этих наук исследует определенный аспект деятельности государственных институтов, их структуры, содержания, направленности и т. п. Например, политология рассматривает сущность и закономерности политической деятельности и государства. Политическая социология изучает социальные основы государственных институтов и социальную детерминацию принципов, форм и методов их функционирования. Юридические науки занимаются исследованием правовых аспектов функционирования государственной власти. Для теории социального управления деятельность государства — один из видов управления обществом, анализ которого позволяет выяснить универсальность изучаемых этой наукой закономерностей саморегуляции такой сложнейшей системы, какой является социальная система [2].

Любая область деятельности человека — медицина, культура, образование, спорт и т. д. — имеет свою историю, становления, развития, эволюции. Всякая деятельность зарождается как насущная потребность человека, производства и общества, затем развивается, претерпевая существенные изменения, предстает как необходимый элемент настоящего и уходит в нашем воображении в будущее. Это очень сложный, но очень интересный процесс. Знать прошлое — значит понимать настоящее и иметь реальную возможность заглянуть в будущее.

## РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

Когда возникло управление? Когда человеческое общество почувствовало необходимость управления и сделало первую попытку реализации этой необходимости? Как развивалось управление в дальнейшем? Какие были изменения в процессе развития управления?

Это не праздные вопросы. Знание эволюции развития управленческой мысли определяет многие возможности его эффективного совершенствования. Знание истории управления играет большую роль в формировании профессионального сознания менеджера государственной службы, развитии у него чувства ответственности, навыков стратегического и широкомасштабного мышления у государственных служащих. Однако мы далеки от мысли, что данный подраздел содержит абсолютно исчерпывающий материал, касающийся исторических тенденций развития управления. Это творческое обобщение существующих представлений. А развитие управленческой истории продолжается.

Содержание понятия «теории государственного управления» можно рассматривать как науку и практику управления, которая охватывает принципы деятельности государства по организации управления государственной службой и как процесс принятия управленческих решений, а также руководству социально-экономическими и общественными процессами, механизмы принятия важнейших государственных решений в системе общества как на государственном, так и на местном уровнях.

Под научными основами управления понимается система научных знаний, которая составляет теоретическую базу практики управления, а точнее, обеспечение практики государственного управления научными рекомендациями.

В политической науке выделяют несколько этапов формирования и эволюции теорий государственного управления в современном понимании этого выражения.

Главная заслуга в разработке основополагающих концептуальных установок и принципов теории государственного управления как самостоятельной области исследований принадлежит известному немецкому ученому конца XIX — начала XX вв. М. Веберу. Именно он стал инициатором и основным разработчиком важнейших установок и концепций государства как главного субъекта политики и власти, бюрократии, государственного аппарата. На этом этапе определенный вклад в разработку теории государственного управления внесли В. Вильсон, Ф. Дж. Гуднау и другие исследователи [2].

По мысли Макса Вебера, «Любое господство как предприятие, требующее постоянного управления, нуждается, с одной стороны, в

установке человеческого поведения на подчинение господам, притязующим быть носителями легитимного насилия, а с другой стороны, — посредством этого подчинения — в распоряжении теми вещами, которые в случае необходимости привлекаются для применения физического насилия: личный штаб управления и вещественные средства управления» [3, с. 648].

«Рациональная бюрократия» по М.Веберу заключается в определении таких понятий, как:

- традиционная власть (патриархализм, патримониализм, султанизм, феодализм),
- харизматическая власть,
- рациональная власть:
- вся деятельность по организации управления расчленяется на элементарные простейшие операции;
- организация строится на принципе иерархичности власти;
- деятельность организации регулируется «последовательной системой абстрактных правил»;
- идеальный руководитель управляет своим аппаратом в духе формалистической безличности, без гнева и пристрастия, а следовательно, не проявляя никаких чувств и никакого энтузиазма;
- служба в бюрократической организации основывается на соответствии профессиональной квалификации занимаемой должности, а служащие должны быть ограждены от произвольного увольнения. Служба — это карьера.

В зарубежной науке управления сложились четыре важнейшие концепции, которые внесли существенный вклад в развитие современной теории и практики управления. К ним относятся концепции:

- научного управления,
- административного (классического) управления,
- управление с позиции человеческих отношений и поведенческих наук,
- управления с позиции математических подходов.

Кроме того, существуют три научных подхода к управлению, получившему развитие в современных условиях:

- подход к управлению как к процессу,
- системный подход,
- ситуационный подход.

Технический прогресс и машинное производство требовали стандартизации и унификации всего производственного процесса, до сих пор управляемого с помощью кустарных, ремесленнических, «дедовских» методов. Дальнейший рост эффективности производства стал немыслим

## РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

без его всесторонней рационализации, экономии времени и ресурсов.

Школа научного управления получила развитие в США с начала XX века. Ее основоположником был Ф. Тейлор, книгу которого «Принципы научного управления» считают началом признания менеджмента наукой и самостоятельной областью исследования. В отличие от многих специалистов, создающих управленческие теории, Ф. Тейлор был не ученым-исследователем или профессором школы-бизнеса, а был практиком: сначала рабочим, затем менеджером, а затем главным инженером в сталелитейной компании.

Ф. У. Тейлор предложил строгую научную систему знаний о законах рациональной организации труда, составными элементами которой являются математический способ исчисления себестоимости, дифференциальная система оплаты труда, метод изучения времени и движений (хронометраж), способ расчленения и рационализация трудовых приемов, инструкционные карточки и многое другое, что позднее вошло в так называемый механизм научного менеджмента.

В основе теории тейлоризма лежат четыре научных принципа (правила управления):

— Создание научного фундамента, заменяющего старые, сугубо практические методы работы; научное исследование каждого отдельного вида трудовой деятельности.

— Отбор рабочих и менеджеров на основе научных критериев, профессиональный отбор и профессиональное обучение.

— Сотрудничество администрации с рабочими в деле практического внедрения НОТ.

— Равномерное и справедливое распределение обязанностей (ответственности) между рабочими и менеджерами.

Тейлоризм — это классическая геометрия труда, важнейшими аксиомами которой являются организационная гармония и экономическая и психологическая целесообразность. Основные его положения актуальны и сегодня.

Концепция научного управления, выдвинутая Ф. Тейлором, явилась серьезным переломным этапом, благодаря которому управление стало повсеместно признаваться как самостоятельная область научных исследований. Впервые руководители-практики и ученые убедились в том, что методы и подходы, используемые в науке и технике, могут эффективно использоваться для достижения целей организации.

Организационно-технологический подход в менеджменте получил дальнейшее развитие в трудах Г.Л. Ганнта, супругов Ф. и Л. Гилберт, Г. Эмерсона, Г. Форда и других.

Один из виднейших учеников Ф. Тейлора американский инженер Генри Лоуренс Гант (1861-1919) интересовался уже не отдельными операциями и движениями, а производственными процессами в целом. Он объяснил низкую производительность труда тем фактом, что задачи и методы их решения формулируются на основе того, что сделано ранее, или чьего-нибудь мнения относительно того, как выполнять работу. Согласно Г. Ганту, «основные различия между наилучшей сегодняшней и прежними системами состоят в способах планирования и распределения задач, а также в способах распределения поощрений за их выполнение». Следуя этому принципу, Г. Гант поставил цель усовершенствовать механизмы функционирования предприятий путем обновления систем формирования задач и распределения поощрений и премий.

Г.Л. Гант является первооткрывателем в области оперативного управления и календарного планирования деятельности предприятий; он разработал целую систему плановых графиков («графики Ганнта»), позволивших благодаря его высокой информированности осуществлять контроль за запланированным и составлять календарные планы на будущее.

Солидный вклад в научную теорию управления внесли супруги Фрэнк и Лилиан Гилбреты, которые в 20-е гг. нашего столетия были активными сторонниками научного управления. Они упорно искали оптимальные способы выполнения любой работы с использованием элементарных движений. Устранение всех лишних движений способствовало бы установлению более точных рабочих норм выработки.

Ф. Гилбрет первым применил фотоаппарат и кинокамеру для исследования движения работников, что позволило ему разработать так называемые самокарты, то есть карты цикла одновременно выполняемых микродвижений.

Генри Форд (1863-1947), основатель американского автомобилестроения, был и одним из создателей «философии практики» XX в. Он разработал теорию, получившую название «фордизм», нашедшую отражение в его книгах «Моя жизнь, мои достижения» и «Сегодня и завтра», основные положения которых сводятся к следующему:

— высоко оплачивать труд каждого рабочего и следить за тем, чтобы он работал все 48 часов в неделю, но не больше;

— обеспечить наилучшее состояние всех машин, настаивать на их абсолютной чистоте, приучить людей уважать окружающих и самих себя.

В целом же заслуга Тейлора, Ганнта, супругов Гилбрет, Форда и др. заключается в утверждении следующих принципов научного управления:

## РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

1. Использование научного анализа для определения оптимальных способов выполнения задачи.

2. Отбор работников, наиболее подходящих для выполнения определенных задач, и их обучение.

3. Обеспечение работников ресурсами, требуемыми для эффективного выполнения задач.

4. Систематическое и правильное использование материального стимулирования для повышения производительности.

5. Выделение планирования и обдумывания в отдельный процесс.

6. Утверждение менеджмента в качестве самостоятельной формы научной деятельности. Формирование функций менеджмента.

Возникновение административной школы управления связано главным образом с именем Анри Файоля (1825-1925). По мнению американских историков менеджмента, А. Файоль является наиболее значительной фигурой в науке управления первой половины XX в.

В течение 30 лет он был руководителем крупной французской горнодобывающей и металлургической компании «Комамбо», которая в момент его назначения на пост генерального управляющего (1888 г.) находилась на грани банкротства, а ко времени его отставки (1918 г.) стала одним из самых мощных, славящихся своими административными, техническими и научными кадрами французских концернов. Обобщая свои многолетние наблюдения, А. Файоль создал свою *«теорию администрации»*. Его первая статья, посвященная этой теории, вышла в 1900 г., а книга *«Общее и промышленное управление»* — в 1916 г.

Важную роль в развитии идей этой школы сыграл Л. Урвик, Д. Муни и др., рассматривающие деятельность организаций с точки зрения широкой перспективы и пытающиеся определить общие характеристики и закономерности организаций в целом.

В отличие от создателей школы научного управления Тейлора и Гилберта, которые начинали свою карьеру простыми рабочими, что, несомненно, повлияло на их представления об управлении организацией, авторы административной школы имели непосредственный опыт работы в качестве руководителей высшего звена управления в большом бизнесе.

Целью административной школы управления было создание универсальных принципов управления, следуя которым, по убеждениям создателей школы, организация, несомненно, достигнет успеха. Одним из постулатов концепций данной школы являются *«принципы управления»*.

Принципы управления — это основные правила, определяющие построение и функционирование системы управления; важнейшие

требования, соблюдение которых обеспечивает эффективность управления.

Рассматривая организацию как специфический вид деятельности и как столь же своеобразную административную систему и согласуя свои идеи с принципами Ф. Тейлора относительно стимулирования каждого работника, А. Файоль сформулировал следующие 14 принципов управления применительно к деятельности высшего звена управления [4, с. 20-41.]:

1. Разделение труда, т.е. специализация, необходимая для эффективного использования рабочей силы, применительно ко всем видам труда, как управленческого, так и исполнительного характера.

2. Власть и ответственность. По мнению А. Файоля, власть и ответственность связаны между собой, причем последняя является следствием первой. Он считает, что власть сочетает официальный (основанный на занимаемой должности) и личный (закрывающий в себе сплав умственного развития, опыта, морального уровня, навыков по роду прежней службы и пр.) факторы.

3. Дисциплина. Понимая дисциплину как уважение соглашений, рассчитанных на то, чтобы обеспечить повиновение, прилежание, энергичность и внешнее проявление уважения, А. Файоль подчеркивает, что для поддержания дисциплины необходимо наличие хороших руководителей на всех уровнях.

Из всех средств воздействия на подчиненных в целях укрепления дисциплины одним из самых действенных А. Файоль считал личный пример начальника. По его убеждению, если начальник подает пример аккуратности, никто не смеет являться с опозданием. Если он деятелен, мужествен, предан, — ему подражают, и если он умеет вести дело, ему удается заставить сотрудников полюбить работу.

Но и плохой пример также заразителен и, исходя с верха, он дает иногда самые губительные последствия для всех.

4. Единначалие. Единначалие, по мнению А. Файоля, имеет по сравнению с коллегиальностью то преимущество, что оно обеспечивает единство точки зрения, единство действия и единство распорядительства. Поэтому оно имеет тенденцию к преобладанию.

5. Единство руководства. Виды деятельности, преследующие одну и ту же цель, должны иметь одного руководителя и руководствоваться единым планом. Двойное руководство может возникнуть, лишь вследствие неоправданного смещения функций и несовершенного разграничения их между подразделениями, что не только излишне, но и крайне вредно. Ни

## РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

в одном из случаев, по его мнению, не бывает приспособления социального организма к дуализму распорядительства.

6. Подчинение частных интересов общим. Интересы служащего или группы служащих не должны ставиться выше интересов предприятия; интересы государства должны быть выше интересов гражданина или группы граждан.... Казалось бы, подобное правило не нуждается в напоминаниях. Но невежественно, честолюбие, эгоизм, лень и всякие слабости и страсти толкают людей к пренебрежению общими интересами в угоду частных.

7. Вознаграждение. Методы стимулирования труда должны быть справедливыми и доставлять максимально возможное удовлетворение сотрудникам и работодателям.

8. Централизация. Не прибегая к термину «централизация власти», Файоль говорит о степени концентрации или рассредоточения власти. Конкретные обстоятельства будут определять, какой вариант «даст лучший общий результат».

9. Скалярная цепь, т.е., по определению А. Файоля, «цепь начальников» от самого высшего до самого низшего ранга, от которой не нужно отказываться, но которую следуют сократить, если слишком тщательное следствие ей может нанести вред.

10. Порядок, т.е. «всему (каждому) свое место, и все (каждый) на своем (его или ее) месте».

11. Справедливость. Лояльность и преданность персонала должны обеспечиваться уважительным и справедливым отношением администрации к подчиненным.

12. Стабильность рабочего места для персонала. А. Файоль считает, что излишняя текучесть кадров является одновременно и причиной, и следствием плохого управления, и указывал на связанные с этим опасности и издержки.

13. Инициатива, по определению А. Файоля, есть обдумывание и выполнение плана. Поскольку это «доставляет большое удовлетворение всякому мыслящему человеку», А. Файоль призывает администраторов «поступиться личным тщеславием», с тем чтобы подчиненные получили возможность проявить личную инициативу.

14. Корпоративный дух, т.е. принцип «в единении — сила».

А. Файоль выделил 6 групп операций: *технические, коммерческие, финансовые, страховые, учетные, административные*, по мнению ученого, функционирующих на любом предприятии и являющихся взаимозависимыми.



Административные операции А. Файоль разделил на планирование, организацию, мотивацию, контроль и координацию.

Основной вклад представителей административной школы в теорию менеджмента состоит в том, что они рассматривали управление как универсальный процесс, состоящий из нескольких взаимосвязанных функций, и изложили основные принципы управления. Они сформулировали систематизированную теорию управления всей организации, определив управление как особый вид продуманной научно-социальной деятельности.

В 30-50-х гг. XX в. на Западе получила распространение «неоклассическая» школа, возникшая в результате критики классической школы, которая в недостаточной степени учитывала человеческий фактор в качестве основного компонента эффективности организации.

Перенос центра тяжести в управлении с выполнения задач на отношения между людьми является основной отличительной характеристикой школы человеческих отношений.

Создатели этой школы использовали достижения психологии и социологии — наук о человеческом поведении в управлении. В рамках школы человеческих отношений М. Фоллетт определила менеджмент как обеспечение выполнения работы с помощью других лиц. Э. Мэйо обнаружил, что силы взаимодействия между людьми зачастую превосходят усилия руководителя и материальные стимулы. Под человеческим фактором в психологии понимают личность, группу, коллектив, общество, включенные в управленческую систему. В более конкретном понимании — это «внутренний мир людей, их потребности, интересы, установки, переживания и т.д.»

Примерно с конца 50-х гг. школа человеческих отношений трансформировалась в школу «поведенческих наук», главным постулатом которой являются не методы налаживания межличностных отношений, а повышение эффективности отдельного работника и организации в целом на основе поведенческих наук. Наиболее крупные представители этого направления: Ренсис Лайкерт, Дуглас Макгрегор, Абрахам Маслоу изучали различные аспекты социального взаимодействия, мотивации, характера власти и авторитета, оргструктуры, коммуникаций в организациях, лидерства и т.д.

В самых общих чертах главной целью «поведенческой» школы было оказание помощи работнику в осознании своих возможностей и раскрытии творческого потенциала, повышение эффективности организации за счет повышения эффективности ее человеческих ресурсов.

## РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

Видным представителем поведенческой школы является Дуглас Макгрегор (1906-1964), разработавший теорию «Х» и «У». В соответствии с этой теорией существуют два типа управления, отражающих два типа работников или, вернее, два типа отношения к работникам.

Для организации типа «Х» характерны следующие признаки:

— человек имеет унаследованную неприязнь к работе и старается ее избегать;

— по причине нежелания работать большинство людей только путем принуждения, с помощью приказов, контроля и угроз наказания могут осуществлять необходимые действия и затрачивать должные усилия, необходимые для достижения организацией своих целей;

— человек предпочитает, чтобы им управляли, старается не брать на себя ответственность, имеет относительно низкие амбиции и желает находиться в безопасной ситуации.

Напротив, к составляющим теории «У» относятся:

— выражение физических и эмоциональных усилий на работе для человека является вполне естественным. Нежелание работать не является наследственным. Человек может воспринимать работу как источник удовлетворения или как наказание в зависимости от условий труда;

— ответственность и обязательства по отношению к организации зависят от вознаграждения, получаемого за результаты труда. Наиболее важным является вознаграждение, которое связано с удовлетворением потребностей в самовыражении;

— человек, воспитанный определенным образом, готов не только брать на себя ответственность, но даже стремится к этому.

Применительно к теории «У» Макгрегор подчеркивал, что многим людям присуща готовность использовать свои опыт, знания и воображение для решения проблем организации, однако современное индустриальное общество слабо использует интеллектуальный и психофизический потенциал человека.

Д. Макгрегор пришел к выводу, что управление типа «У» гораздо более эффективно, и считал, что задачей менеджеров является создание условий, при которых рабочий, затрачивая усилия для достижения целей организации, одновременно оптимальным образом достигает своих личных целей.

Большой вклад в развитие *бихевиористского* направления в менеджменте внес Абрахам Маслоу (1908—1970), разработавший теорию потребностей известную как «пирамида потребностей», нашедшую в дальнейшем широкое применение в менеджменте и в

государственном управлении. В соответствии с учением А. Маслоу у человека имеется сложная структура иерархически расположенных потребностей, и менеджер должен выявлять эти потребности и использовать соответствующие методы мотивации. А. Маслоу разделял эти потребности на базисные (потребность в пище, безопасности, позитивной самооценке и др.) и производные, или мета-потребности (потребность в справедливости, благополучии, порядке и единстве социальной жизни). По мнению А. Маслоу, базисные потребности человека постоянны, а производные изменяются. Ценность мета-потребностей одинакова, поэтому они не имеют иерархии. Базисные потребности, напротив, располагаются согласно принципу иерархии в восходящем порядке от «низших» (материальных) до «высших» (духовных): 1) физиологические и сексуальные потребности; 2) экзистенциальные потребности — в безопасности своего существования, уверенности в завтрашнем дне, стабильности условий жизнедеятельности, определенном постоянстве и регулировании окружающего социума, а в сфере труда — в гарантированной занятости, страховании от несчастных случаев и т.д.; 3) социальные потребности — в привязанности, принадлежности к коллективу, общине, заботе о других и внимании к себе, участии в совместной трудовой деятельности; 4) престижные потребности — в уважении со стороны «значимых» лиц, служебном росте, статусе, престиже, призвании и высокой оценке; 5) духовные потребности — в самовыражении через творчество.

Базисные потребности представляют собой мотивационные переменные, которые филогенетически, т.е. по мере взросления человека, и онтогенетически, т.е. по мере их реализации в качестве необходимых условий социального бытия индивида, следуют друг за другом. Первые 2 типа базисных потребностей в своей иерархии А. Маслоу называл первичными (врожденными), 3 остальных — вторичными (приобретенными). Согласно принципу иерархии, потребности каждого нового уровня становятся актуальными для индивида лишь после удовлетворения предыдущих запросов. Теория потребностей А. Маслоу была использована в качестве основы многих современных моделей мотивации труда (рисунок 1.1).

Сущность количественного подхода заключается в переходе от качественных оценок к количественным при помощи математических, статистических методов, инженерных расчетов, экспертных оценок, системы баллов и др. Управлять можно цифрами, а не словами.

Математика, кибернетика, статистика внесли вклад в теорию управления. Исследование операций и математические модели

## РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

применительно к решению операционных проблем организации составляют суть подхода этой школы. Математические методы и модели позволяют объективно сравнить и описать различные факторы, переменные и отношения между ними.



Рис. 1.1. Иерархия потребностей А. Маслоу

В теории и практики государственного управления наиболее распространение получил количественный подход. Влияние науки управления или количественного подхода сначала было небольшим. Однако в настоящее время положение быстро меняется, так как школы, колледжи и университеты предлагают курсы количественных методов и применения компьютеров.

Появление данной школы — следствие применения математики и компьютеров в управлении. Ее представители рассматривают управление как логический процесс, который может быть выражен математически. В 60-е г.г. начинается широкая разработка концепций управления, опирающаяся на использование математического аппарата, с помощью которого достигается интеграция математического анализа и субъективных решений менеджеров.

Формализация ряда управленческих функций, сочетание труда, человека и ЭВМ потребовали пересмотра структурных элементов организации (служб учета, маркетинга и т.п.). Появились такие новые элементы внутрифирменного планирования, как имитационное моделирование решений, методы анализа в условиях неопределенности, математическое обеспечение оценки многоцелевых управленческих решений.

В современных условиях математические методы используются практически во всех направлениях управленческой науки.

Во второй половине XX в. в менеджменте сложились и получили большое распространение такие подходы к управлению, как *процессный* (с конца 50-х гг.), *системный* (с середины 70-х гг.) и *ситуационный* (80-е гг.).

При процессном подходе управление рассматривается не как серия разрозненных действий, а как единый процесс воздействия на организацию. Менеджер обязан последовательно выполнять такие функции, как планирование, организация, мотивация и контроль, которые сами являются процессами. К постоянным управленческим процессам можно также отнести управление персоналом, поддержание лидерства в коллективе, оценка внешней и внутренней среды организации и др.

Системный подход рассматривает все процессы и явления в виде определенных целостных систем, обладающих новыми качествами и функциями, не присущими составляющим ее элементам. В виде систем можно рассматривать все объекты неживой, живой и социально-организованной материи (атомы, организмы, предприятие и т.д.). Все системы имеют устойчивую внутреннюю структуру и состоят из взаимосвязанных элементов (подсистем), обладающих специфическими функциями.

Системы делятся на закрытые, функционирующие независимо от изменений внешней среды (например, часы) и открытые, связанные с внешним миром (все социально-экономические объекты — предприятия, организации, бригады и т.д.).

Простая система ориентирована на достижение одной цели. Сложная система стремится к достижению нескольких взаимосвязанных целей. Управление системой является эффективным, если в процессе преобразований внутри организации соотношение количества и качества потребляемых ресурсов на выходе-входе будет увеличиваться. В противном случае управление организацией не является эффективным.

В настоящее время системный подход можно считать универсальной методологией менеджмента, сущность которой заключается в формировании образа мышления, рассматривающего в единстве все явления внешней и внутренней среды. Этот метод получил широкое распространение в современной теории и практике менеджмента. Например, за рубежом для оценки качеств деятельности менеджера его без предупреждения отправляют в длительную командировку. Если во время его отсутствия фирма работает успешно, то это является позитивной оценкой деятельности менеджера. Однако часто во время отсутствия руководителя деятельность становится менее эффективной — это свидетельствует о том, что менеджер оказывал влияние не на всю систему

## РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

---

в целом (т.е. не обеспечивал стратегическое развитие фирмы), а ежедневно сам занимался текущими вопросами, не доверяя их руководителям среднего звена. Сущность системного подхода к управлению — мысленный охват всех явлений как единого целого, их объективная оценка, обеспечение развития всей системы с учетом внутренних переменных (цель, структура организации, персонал, техника, технология), предвидение положительных и отрицательных последствий принимаемых управленческих решений.

Ситуационный, или кейсовый (от англ. *case* — ситуация), подход к управлению, так же, как и системный, является скорее способом мышления, чем набором конкретных действий. Метод был разработан в Гарвардской школе бизнеса (США) и предлагает будущим менеджерам быстро решать проблемы в конкретной ситуации. Ситуационный подход как разновидность научного метода направлен на выработку у человека ситуативного мышления (приближенного к практике) и непосредственное приложение полученных теоретических знаний к анализу реальных процессов.

Ситуационный подход требует принятия оптимального решения, зависящего от соотношения имеющихся факторов. Если процессный и системный подходы более целесообразно применять в спокойной обстановке и в процессе планомерной деятельности менеджера, то ситуационный подход чаще используют в нестандартных и непредвиденных ситуациях.

Ситуационный подход носит не шаблонный характер, а воспитывает у менеджеров, имеющих различные личностные качества умение контролировать ситуацию. Различные управленцы в одинаковой ситуации будут предпринимать разные действия, стремясь, однако, достичь близкие цели. Поэтому в процессе обучения или переподготовки менеджеров используются не стандартные, а самые непредвиденные ситуации (землетрясение, взрыв близлежащего химического предприятия, отключение электроэнергии, массовое заболевание работников и др.), в ходе которых моделируется весь ход действий и их последствия. Таким образом, ситуационный подход заранее подготавливает менеджера к запрограммированным решениям в нестандартных ситуациях.

Новый этап развития системы государственного управления начинается на рубеже 70-х годов прошлого столетия. На Западе произошла смена парадигмы государственного управления, обусловившая концепцию «нового государственного управления», отражающая новое понимание статуса, социальной роли государства и администрации в обществе.

Данная концепция наиболее емко проявляется в экспликации понятия «государственный менеджмент». Термин и новая модель управления особенно показательны для Великобритании, Новой Зеландии, частично Австралии, США, Скандинавских стран и Германии и т.д. Сути новой модели управления будет посвящена следующая глава диссертации, где более подробно и системно раскрывается методология теории нового государственного управления.

На сегодняшний день в развитии государственного управления, на наш взгляд, просматриваются четыре наиболее интересные тенденции.

*Во-первых*, наблюдается некоторый интерес к опыту прошлого — осознанию значения материальной, технической базы современного производства и услуг, что вызвано усилением влияния технического прогресса на достижение целей организации, роли производительности и качества продукции для победы в конкурирующей борьбе.

*Во-вторых*, усиливается внимание к организационной культуре, а также к различным формам демократизации, участия рядовых работников в прибылях и осуществлении управленческих функций. Демократизация управления, участие в управлении является реальностью.

*В-третьих*, происходит международная интеграция управления. В связи с интернационализацией управления перед управленческой теорией и практикой возникает много новых вопросов важнейшие из которых — общие признаки и различия в местном и международном управлении; закономерности, форм и методов управления, которые являются универсальными и которые действуют в конкретных условиях разных стран; особенности национального стиля в управлении и др.

*В-четвертых*, осуществляется развитие теории «нового государственного управления» или государственного менеджмента, суть, которой заключается в использовании в системе государственного управления современных эффективных методов и технологий организации управления, заимствованные из бизнеса и системы корпоративного управления.

Таким образом, эволюция развития государственного управления учит нас многому. Развитие новой системы государственного управления в Казахстане и на Западе проходит кардинально противоположными путями: в Казахстане оно еще продолжается и осуществляется сверху вниз, а на Западе — снизу вверх.

# РАЗДЕЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Таблица 1.1

## Концепции различных школ и подходов в государственном управлении

Научные направления и ключевые положения концепций	Основные идеи, используемые в современном управлении
<b>Научный менеджмент и классическая административная школа</b>	
Научные принципы	Научный подход к менеджменту и принципы управления
Рационализация выполнения работ	Анализ способов выполнения работ с целью совершенствования
Разделение труда в управлении	Оплата труда как важнейший элемент мотивации работающих
<b>Школа человеческих отношений и поведенческие науки</b>	
Коллектив как особая социальная группа	Использование в менеджменте факторов коммуникации, групповой динамики, мотивации и лидерства
Межличностные отношения как фактор роста эффективности и потенциала каждого работающего	Исследование поведения людей в организациях. Отношение к членам организации как к активным человеческим ресурсам
<b>Количественный подход (математическая школа)</b>	
Применение методов количественных исследований, моделирования и вычислительной техники	Использование количественных измерений при принятии решений. Использование информационных систем управления и вычислительной техники
<b>Системный и ситуационный подходы</b>	
Взаимодействие и взаимозависимость всех компонентов организации	Рассмотрение организации как системы, состоящей из взаимосвязанных частей
Выявление и учет ситуационных переменных окружающей среды	Значение окружающей среды и обратной связи для достижения успеха организации
	Принятие управленческих решений на основе изучения всей совокупности ситуационных факторов
<b>Новое государственное управление</b>	
Новое государственное управление означает изменение принципов, способов действий и мышления, методов государственно-управляющего воздействия на общественные процессы и отношения	Концепция «нового государственного управления»
	Концепция демократического государственного управления
	Государственное управление и государственный менеджмент