

# **ТАҚЫРЫП 10. Мемлекеттік басқару стилін жетілдіру**

## **Дәріс жоспары (1 сағат)**

1. Басқарушылық қызмет стилінің түсінігі, элементтері
2. Мемлекеттік басқарудағы демократия және бюрократия
3. Мемлекеттік басқарудағы ұйымдастырушылық пен жауапкершілік дәрежесі – оның тиімділігінің көрсеткіші

## Сұрақ 1. Басқарушылық қызмет стилінің түсінігі, элементтері

- ***Басқару стилі*** – жетекшінің бағыныштыларына ықпал ету тәсілдері, әдістері мен формаларының тұрақты жүйесі.
- Негізін қалаушылардың бірі – **Ф.Тейлор** (1856–1915).
- Басқару стилінің 1970–1980 жж. шеңберінде туындауы басқарудағы маңызды кемшіліктер, оның ішінде кадрлармен жұмыстағы кемшіліктермен байланысты болды.
- Жоспарлы-әкімшілік жүйе оның көбінесе өзінің «жоғарыдан» түсірілетін директиваларды қатаң орындайтын жетекшілердің өзге типтерін ынталандыра отырып, білікті кадрларды алшақтатуына әкелді;
- Ал бүгінгі күндері нәтижелі басқару стилінің туындауына жағдай жасалуда.

Басқару стилін анықтау үшін әдетте 2 айнымалы, 2 өлшем қолданылады: **іс-қимыл қарқыны және жағдайлылық деңгейі**

- Іс-қимыл тәсілдемесі зерттеушілермен жетекшінің жеке қасиеттерін емес, оның іс-әрекетінің үлгілеріне қатысты қорытындыларға негізделген
- Екінші өлшем талдау негізі ретінде жағдайды ескерумен байланысты.

2 айнымалылар жиыны басқару стилін зерттеуге қатысты 4 тәсілдемені анықтауға мүмкіндік берді.

1) Көшбасшы қасиеттерін талдауға негізделген тәсілдемелер (көшбасшылық қасиеттер теориясы, Д. Мак-Грегордың Х және У теориясы).

2) Басқару стилін жетекшіге тән іс-қимылдар үлгісінің жиыны ретінде қарастырады (Мичиган университеті мен Огайо штаты университетінің зерттеулері, Блейк және Мутонның басқарушылық торы).

3) Нақты жағдайға байланысты басқару стилін зерттеуді қарастырады (Филлер, Митчелл мен Хаус, Бланшар, Врум, Иеттонның жағдайлық көшбасшылық тұжырымдамалары).

4) Нақты жағдайға байланысты басқарудың жаңа стильдерін зерттейтін жаңа тәсілдемелерді қамтиды (Т.Кононың көшбасшылық теориясы, себеп-салдарлы тәсілдеме, «атрибутивті» теория). Басқару стилінің атауы мн саны неғұрлым алуан түрлі болады, ол ХХ ғ. 30-40 жж. орын алған саяси процестермен байланысты).

# Кесте 1 – Басқару стильдерінің классикалық жіктемесі

Бағыныштылармен өзара әрекеттестік параметрлері	Басқару стилі		
	авторитарлы	демократиялық	нейтралды
Шешім қабылдау	Шешімдер бір ауыздар қабылданады	Шешімдер топта талқыланғаннан кейін қабылданады	Шешімдер өз бетінше немесе басқарма бұйрығы бойынша қабылданады
Шешімді іске асыру тәсілі	бұйрықтар	ұсыныстар, кеңестер	өтініштер
Жауапкершілік қатынасы	Бар жауапкершілікті өзіне алады немесе толығымен бағыныштыларға жүктейді	Ұжымдық жауапкершілік	Өзінен бар жауапкершілікті алып тастайды
Инициативаға деген қатынас	ынталандырылмайды	ынталандырылады	Бағыныштылар қолына беріледі
Білікті кадрларға деген қатынас	Оларды басуға ұмтылады	Оларды максималды пайдалануға ұмтылады	Оларды өз бетінше жібереді
Өз білімінің жетіспеуіне деген қатынас	Кемшілік жоқ	Өзінің біліктілігін үнемі арттырады	Зор мағынаға ие емес
Байланыс стилі	Қашықтықты сақтайды	Достық қатынасты қолдайды	Байланыстан қашқақтайды
Бағыныштылармен қатынастар сипаты	Көңіл-күйге байланысты	Барлығымен әрекет ету манерасы тең әріптес ретінде	Әрекет ету манерасы жұмсақ
Тәртіпке деген қатынас	Қатаң тәртіп	«саналы жеткіліктілік» тәртібінің жақтаушысы	Ресми еркін қатынас
Бағыныштыларға моральдық ықпал ету қатынасы	Жазалаудың міндеттілігі – ынталандырудың басты әдісі	Ынталандыру мен жазалаудың түрлі әдістерін пайдалану қажет	Оған мән берілмейді

## Басқару стилінің эволюциясы

- XX ғасырдың 70 жылдарында бүкіл әлемде ескі басқару әдістерін қайта қарап, жаңа әдістерді қалыптастыру үдерісі орын алды, ол халықаралық бәсекенің күшеюі және нарыққа **«шығыс жолбарыстарының»** енуімен байланысты болды.
- Қазіргі уақытта, әсіресе ірі корпорацияларда (Америка мен Еуропада) «жасырын» стиль қалыптасты.
- Жоғарғы басқару буыны неғұрлым жауапты шешім қабылдап, тұтас корпорация өмірін анықтайды, бірақ ол тек қатарлы қызметкерлерге ғана емес, сонымен қатар төменгі және орта буын жетекшілеріне де белгілі емес;
- Бұл офис архитектурасында да көрініс тапты – жекелеген кіру орны (жоғарғы басқарма үшін), жекелеген лифт, толық оқшауланған этаж.
- Бәсекенің дамуына байланысты басқарудың “ашықтық” үдерісі орын алып, басты басқару функцияларының делдалсыз атқарушы органдарға берілуі орын алды. Осылайша ашық басқару стилі қалыптасты.
- Оның ұраны: «Жетекші үнемі қызметшілер қызметін пайдаланады».
- Әлемде тек инициатива мен шығармашылық белсенділік ғана табысқа әкелетіні мойындалды.

# Мемлекеттік басқару стилінің элементтері мен формалары:

## Мемлекеттік басқару стилінің элементтері:

- а) мемлекеттік билік органдарының нысаналы, функционалды және ұйымдық сипаттамалары. Олар органдардың мемлекеттік басқару жүйесінің иерархиясындағы орны мен құқықтық мәртебесін анықтайды;
- б) басқару органдары іс-әрекетінің құқықтық бекітілген және тәжірибеде қолданылатын формалары, әдістері мен процедуралары;
- в) лауазымды тұлғалардың нақты көрініс табатын жалпымәдени, кәсіби және тұлғалық қасиеттері. Олардың көмегімен басқарудың әлеуметтік-психологиялық тетіктері қалыптасады

## Мемлекеттік органдардың жұмыс стилі ртүрлі формаларда көрініс табады:

- Жетекшінің жұмыс мәдениеті,
- Жетекшінің бағыныштыларға қатынасы,
- Басқарушылық еңбек пен әкімшілік процедуралардың өзара қатынасы,
- Іс жүргізу мәдениеті

## Сұрақ 2. Мемлекеттік басқарудағы демократия және бюрократия

- **Бюрократия** (фр. bureau — кеңсе және грек. κράτος — үстемдігі, билік);
- **Бюрократия** – вертикалды иерархияға негізделген және алдына қойылған міндеттерді неғұрлым тиімді тәсілмен шешуге арналған басқару жүйесі.
- **Бюрократизм** – халықтан алшақтатылған аппарат билігі.
- **«Бюрократия»** және **«бюрократизм»** терминдері тиімсіз, шамадан тыс ресми басқару жүйесін сипаттауда қолданылады.
- **Бюрократтардың басты ресурсы** — билік және оны асыра пайдалану, лауазымнан пайда алу мүмкіндігі.
- Алғаш рет «бюрократия» түсінігі 1745 жылы туындады.
- Терминді француз экономисті **Винсент де Гурне** ойлап тапты. Ол кездегі терминнің мәні - бюрократ-шенеуніктердің монархтан (монархияда) немесе халықтан (демократия) шынайы билікті тартып алуы
- Басқару жүйесі ретінде бюрократияның артықшылығын көрсеткен алғашқы автор - неміс әлеуметтанушысы **Макс Вебер**.

# Мемлекеттік басқарудағы бюрократия тәсілдемелері мен белгілері:

## Бюрократияны анықтауға қатысты 4 тәсілдеме:

- Әрекет ету формасы және биліктің сипаты;
- Мемлекеттік және жеке секторда басқарушылық тиімділікті арттыруға мүмкіндік беретін ұйымның күрделі, иерархиялық құрылымы;
- Үкіметтің саяси немесе сайлаулы құрылымына енбейтін және мемлекеттік машинаны күнделікті басқаруды жүзеге асыратын бөлігі;
- Мемлекеттік шенеуніктер іс-әрекетін жағымсыз бағалау, юасқарушылық аппаратқа тән элеуметтік ауру.

## Бюрократияның белгілері.

1. Мамандану және еңбек бөлінісі. Әр қызметкер ұйымның өзге мүшелерінің өкілеттіктерін қайталай алмайтын белгілі міндеттер мен әрекет ету саласына ие.
2. Вертикалды иерархия: пирамида – көпшілік оның негізінде болады, ал қалғандары оның жоғарғы бөлігінде болады. Осы вертикальға енетін әр адам төменде тұрғандарды басқарады және жоғарыда тұрғандарға бағынады, соның негізінде ұйымның әр элементінің іс-әрекетін бақылау жүзеге асырылады.
3. Нақты ережелер. Ұйымның әр мүшесінің іс-әрекеті ережелерімен реттелген, олардың мақсаты – бұл басқару процесінің оңтайландырылуы.
4. Өзара қатынастардың тұлғасыздығы.





## Бюрократияның негізгі тұжырымдамалары.

### 1) М.Вебердің «Оңтайлы бюрократия теориясы»:

- Вебер бюрократияның техникалық тұрғыдан жоғары тиімділікке қол жеткізеді деген, осы тұрғыдан ол ресми тұрғыдан адамдарды басқарудың барлық құралдарының ең тиімдісі болып табылады;
- Вебер құқықтық және оңтайлы билікке негізделген идеалды бюрократия типіне XX ғ. Басында Батыс Еуропа мен АҚШ-ғы мемлекеттік және жеке ұйымдар жатқызылған;

### *Веберу бойынша бюрократиялық басқарудың маңызды сипатты белгілері болып табылады:*

- **Регламенттілік** – ұйым функциялары нормативтік актілер көмегімен нақты анықталған, ал ұйымышілік құрылғы ережелермен реттелетін шешімдермен қамтамасыз етіледі;
- **Иерархиялылық** – әр лауазымды тұлға субординациялық еңбек бөлінісінің ішінде нақты біліктілікке ие және жоғарғы лауазымды тұлғалар алдында өз іс-әрекеті үшін жауапты;
- **Басқару құралдарын иеленуден алшақ болу** – басқару функцияларын атқару үшін қолданылатын құралдар жеке әкімшілердің жекеменшігін емес, ұйымның (мемлекет) меншігін құрайды, сәйкесінше, лауазымды тұлға өзіне лауазымын иемдене алмайды және ол сатыла, сыйлана немесе мұрагерлік бойынша беріле алмайды;
- **Тұрақтылық** – тұрақты жалақысы бар жалдау бойынша лауазым (болашақта қызмет бойынша өсу, ал отставкаға кеткеннен кейін – кепілдендірілген зейнетақы болады);
- **Тәжірибелік және тұлғасыздық** – лауазымды тұлғалар өзінің кәсіптік қасиеттері негізінде тағайындалады.

## 2) К.Маркстің бюрократия теориясы

- Бюрократияның кластық сипатын Карл Маркс атап өткен (1818-1883 жж.). Ол бюрократияны ұйымдағы билік пен үстемдікті жүзеге асыратын артықшылығы бар қызметшілер табы ретінде сипаттайды. Бюрократияны түсінудің басты құраушысы – мәртебені сезіну, билік етуші элитаға жатындығы.
- Бюрократияның маңызды сипатты белгілері: иерархиялылық, институттар мен топтар арасындағы қатынастардың қатаң регламенттелуі, ақпаратты берудегі көпсатылылық, авторитарлы сана.
- «Бюрократия өзін мемлекеттің түпкілікті мақсаты деп есептейді, – деген К. Маркс.
- Мемлекеттік міндеттер кеңсе міндеттеріне, ал кеңсе міндеттері мемлекеттік міндеттерге айналады».
- Осылайша, Маркстің пікірінше бюрократия - үстемдік етуші класс мүдделерін қолдайтын паразит-ұйым.
- Сонымен, маркстік идеологияда басты назар бюрократияны тәртіп пен тұрақтылықты қажет ететін қарапайым адамдар масасынан алшақтатуға аударылады.

### 3) Азиатты бюрократия моделі

- Осман империясына қатысты ХІХ ғ. бірінші жартысына дейін мемлекеттік қызмет үшін негізгі кадрларды 3 негізгі мекемелер жабдықтады:
- Сарай мектептері (эндерун мектеплери),
- Янычарлар ошақтары;
- медресе.
- Азиаттық (шығыс) мемлекеттілігі табиғи қатынастар жүйесі ретінде қарастырылса, ал еуропалық – осындай қатынастарды бұзуға негізделеді;
- Азиаттық басқару формасында мемлекет қоғамнан мықтырақ болады, себебі ұжымдық еңбекті мемлекеттік қызметшілер басқарады.
- Мемлекет барлық басқарушы функцияларды өз қолына алды.
- «Шығыс формасындағы» бюрократия әкімшілік басқаруға жол бермейді.

## Бюрократияның көріністері:

- Әкімшілік теория мен тәжірибеде бюрократизмнің **2 типі болады** - шынайы және своекорыстный.
- Олар басқару формасы мен типінен тәуелсіз түрде әр мемлекетте орын алады.
- Өтініштер, арыздар, сұрауларды жасанды ұзаққа созумен қатар паракорлық сияқты жағымсыз құбылыстар орын алады.
- Мұнда ұйымдасқан қылмыс орын алуы мүмкін, ол американдық және жапондық қылмыста “ақ жағалылар” деген атауға ие. Соңғысы АҚШ-ң белгілі криминологтары Сатерленд және Клинардпен заңның бұзылуы ретінде анықталады.

## **Бюрократия бірнеше тәсілдермен қалыптаса алады:**

1. Бюрократиялық құрылым көрнекі көшбасшы маңайында шоғырланады. Оның мәні – жарық тұлға маңайында біріктірілген адамдар тобы біртіндеп бюрократиялық құрылымға айналады. Оған мысал – В.И.Ленинмен большевиктер партиясы ретінде құрылған бюрократия.
2. Бюрократиялық құрылым адамдар тобы маңайында туындайды. Мұндай жағдайда ол ең басынан бастап белгілі мақсаттар мен міндеттерді орындау үшін құрылады. Мысалы, корпорацияны құру барысында (акционерлік қоғам) капитал иелері фирманы басқару үшін кәсіби басқарушыларды жалдайды. Осылайша, мемлекеттік және корпоративті бюрократиялық жүйелер қалыптасады.
3. Бюрократиялық құрылымның қайнар көзі – әрекет етуші бюрократиялық ұйым, мұнда жаңа құрылым әрекет етуші жүйелерден бөлініп қарастырылады. Осылайша, жаңа бөлім немесе департамент құрылғанда мұндай жағдай орын алады.
4. Бюрократияны құру көзі – айрықша «саяси кәсіпкерлік». Бұл белгілі көзқарастарды ұстанатын адамдар тобының бюрократиялық жүйені құрауы барысында орын алады (оның мүшелері мамандық ретінде саяси іс-әрекетпен айналысады).