

**Б.Қ. Рахымбай\*** , **Б.Қ. Ақын** 

Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Қазақстан, Алматы қ.,

\*e-mail: baukarpet747@gmail.com

## **ТҮРКИЯНЫҢ МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУ ЖҮЙЕСІН РЕФОРМАЛАУДЫҢ АЛҒЫШАРТТАРЫ**

Осы мақалада Түркияның соңғы 20 жыл ішіндегі мемлекеттік басқару мәселесінің кейбір теориялық тұжырымдамалық аспектілері қарастырылған. Оның ішінде мемлекеттік және әкімшілік басқаруды реформалауға қатысты алғышарттар зерттеліп, сондай-ақ, бұрынғы зерттеулерден түйінді ойлар талқыланып, салыстырылып, синтезделіп, жаңа тұжырымдар ұсынылған. Түркия үлгі болатындай мемлекетке айналып, көптеген салаларда жүргізілген түрлендірулермен алға шықты. Әр салада болатын трансформация процесі терең зерттеу объектісі болып саналады. Жаңа либералды үрдістермен мемлекеттің экономикалық тәртіптегі рөліне күмән туды және 1980 жылдардың басынан бастап басқару парадигмасында елеулі өзгерістер орын алды. Дәстүрлі мемлекеттік басқару өзінің теориялық және практикалық аспектілері бойынша беделін жоғалтты және оның орнына жаңа мемлекеттік басқару тәсілі келе бастады. Жаңа әкімшілік парадигма, мемлекеттің қоғамдағы рөлі үкімет, бюрократия, нарық пен азаматтар арасындағы қатынастарды қайта құруға бағытталған. Бұл зерттеуде экономикалық трансформация туралы да айтылады. Бұрын тек аймақтық және ұлттық ауқымда әрекет еткен ұйымдар жаһандандуды ескере отырып, халықаралық дамуды назарда ұстады. Технологиялардың дамуы байланыс өрістерін кеңейтіп, экономикалық, саяси, әлеуметтік және мәдени өзара әрекеттесуді арттырды. Бұл процесс жеке және әлеуметтік салаларға әсер етіп қана қоймай, басқару мәдениетінің өзгеруіне түрткі болды. 2000 жылдары Түркия экономикасының ұзақ уақытқа созылған эволюциясы өткен кезеңмен салыстыра талданады, біз қазіргі жағдайды талдаумен қатар, болашаққа арналған болжамдар мен саяси ұсыныстар беруге тырыстық.

**Түйін сөздер:** Түркия, мемлекет, мемлекеттік басқару.

B.K. Rakhymbay\*, B.K. Akyn

Al-Farabi Kazakh National University, Kazakhstan, Almaty,

\*e-mail: baukarpet747@gmail.com

### **Preconditions for reforming the system of public administration in Turkey**

This article examines some of the theoretical and conceptual aspects of public administration in Turkey over the past 20 years. In particular, the prerequisites for reforming public and administrative management were investigated, as well as discussed, compared previous studies, and presented new concepts. Turkey has become a model country and has achieved success in many areas. The transformation process in each area is an in-depth study. New liberal trends are calling into question the role of the state in the economic order, and there have been significant changes in the governance paradigm since the early 1980<sup>th</sup>. Traditional public administration lost its prestige in terms of theoretical and practical aspects and was replaced by a new way of public administration. The new administrative paradigm – the role of the state in society is aimed at restructuring the relationship between government, bureaucracy, the market and citizens. This study also discusses economic transformation. Previously, organizations working only at the regional and national levels were oriented towards international development, taking into account globalization. Advances in technology have expanded areas of communication and increased economic, political, social and cultural interactions. This process affected not only the private and social spheres, but also led to a change in the management culture. The long-term evolution of the Turkish economy in the 2000 is analyzed in comparison with the past, we tried to analyze the current situation, as well as make forecasts and policy recommendations for the future.

**Key words:** Turkey, state, public administration.

Б.К. Рахымбай\*, Б.К. Ақын

Казахский национальный университет им. аль-Фараби, Казахстан, г. Алматы,

\*e-mail: baukarpet747@gmail.com

### Предпосылки реформирования системы государственного управления Турции

В данной статье рассматриваются некоторые теоретические и концептуальные аспекты государственного управления Турции за последние 20 лет. В том числе, были исследованы предпосылки реформирования государственного и административного управления, а также были обсуждены, сопоставлены прежние исследования и представлены новые концепции. Турция стала образцовой страной и добилась успехов во многих областях. Процесс трансформации в каждой сфере является объектом углубленного изучения. Новые либеральные тенденции ставят под сомнение роль государства в экономическом порядке, и с начала 1980-х годов произошли значительные изменения в парадигме управления. Традиционное государственное управление потеряло свой престиж с точки зрения теоретических и практических аспектов и было заменено новым способом государственного управления. Новая административная парадигма – роль государства в обществе, она направлена на перестройку отношений между правительством, бюрократией, рынком и гражданами. В этом исследовании также обсуждаются экономические преобразования. Ранее организации, работающие только на региональном и национальном уровнях, ориентировались на международное развитие с учетом глобализации. Развитие технологий расширило области общения и повысило экономическое, политическое, социальное и культурное взаимодействие. Этот процесс затронул не только частную и социальную сферы, но и привел к изменению культуры управления. Долгосрочная эволюция турецкой экономики в 2000-х годах проанализирована в сравнении с прошлым, мы попытались проанализировать текущую ситуацию, а также сделать прогнозы и политические рекомендации на будущее.

**Ключевые слова:** Турция, государство, государственное управление.

#### Кіріспе

Мемлекеттік басқару түрлі теориялар мен практикалардың үйлесімі ретінде төрт түрлі теорияны әзірлеумен айналысады (Henry N., 1995: 21-22) сипаттамалы, нормативтік, болжамды және аспаптық (инструменталды). Нормативтік білім практика үшін қажетті бағыт пен ажырамас міндеттемелерді қамтамасыз етеді. Сәйкесінше, мемлекеттік басқару саласындағы кәсіби білім қосымшаларды, іс-әрекеттер мен өнімділікті қамтуы тиіс. АҚШ жағдайында, Қоғаммен байланыс және әкімшілік ету жөніндегі Ұлттық мектептер қауымдастығы (NASPAA) мемлекеттік басқару саласында оқытып-үйретуді саналы түрде әрекет етуі, теориялық түсінуі мен өзара үйренуі үшін теория мен практиканы біріктіру үшін мемлекеттік басқару саласында білім беру ұсыныстарын жасайды (Ventress C., 1991: 5-6). Практиктер мен ғалымдар мемлекеттік басқару теориясының дамуы мен эволюциясына өз үлестерін қосты. Жаңа түсіндіру теориялары мен практикаға арналған модельдер практикалық тәжірибе немесе сапалы зерттеуден туындайды.

#### Тақырыпты таңдауды дәйектеу

Мемлекеттік басқару теориясы, әдістемесі мен оқыту болмысы мен олардың арасындағы

байланыс – алғашқы күннен бастап мемлекеттік басқарудың өзсанады талқылайтын мәселелері. Теория мен әдістеменің дамуы теорияларды тексеру мен оларды сыни бағалауға арналған тиісті әдістеменің қажеттілігімен шектелмейді. Өткен ғасырдың 90 жылдары Хьюстон және Делеван (Perry J.L., Kraemer, K.L. 1986: 674) есімді ғалымдардың пікірі бойынша, пән ретінде маңызды әрі жиынтық білім көлемін алу үшін бізге зерттеу әдістемесі қажет және ол бізге тиісті түрде теорияларды тексеріп дамытуға мүмкіндік береді. Перри және Кремер (Jreisat J.E., 2005) болса, мемлекеттік басқару зерттеулерінде жиынтық теорияны әзірлеу үшін тиісті әдістемелік жетілуді қажет етеді. Мемлекеттік басқару зерттеулері мен теорияларының өміршеңдігіне баға беретін осы және басқа да зерттеулер негізінде АҚШ-та жарияланған диссертациялармен және мақалалармен шектеледі деп тұжырымдады. Олардың нәтижелерін топтастырып талқылаған жөн.

1990 жылдары, Вентрисстің мәлімдеуінше, америкалық мемлекеттік басқару басқа мәдениеттерден салыстырмалы түрде оқшауланған және жалпы халықаралық мәселелерді ескермеген. Жуырда, Джрейсаттың пікірі бойынша (Nohutcu A., 2003: 231) жақсы өзгерістер болғанымен, соңғы он жыл ішінде салыстырмалы мемлекеттік басқару «мемлекеттік басқарудың

негізгі саласымен сәтті ықпалдаса алмады». Біз халықаралық ұйымдардағы қамтылым мен қатысу біркелкі емес екендігін байқадық. Америка Құрама Штаттарындағы мемлекеттік басқару жөніндегі жарияланымдар мен жиындар еуропалық және шығысаязиялық ғалымдардың қатысу көрсеткіштерінің артқандығын аңғартып отыр.

### Мақаланың мақсаты мен міндеттері

Біз Түркиядағы мемлекеттік басқару мәртебесін зерттеп, осы тақырыптағы ізденістерге толықтыруларды ұсынамыз. Іс жүзінде, АҚШ-та мемлекеттік басқару тарихы қарсылық білдіруге негіз болып, зерттеуімізде Перри және Кремер және Хьюстон мен Делеван ұсынған шектері қолданылды. Батыс пен Шығыс арасында, мұсылман және мұсылман емес әлемі арасында тұрған Түркия мемлекеттік басқару саласын дамытуды зерттеу үшін айтарлықтай мүмкіндіктер ұсынады. Сонымен бірге, оның көп әкімшілік дәстүрі Еуропада пайда болып, оның Византия, Балқан елдері мен КСРО-ғы түркі тілдес республикаларымен бұрыннан тарихи байланыстары бар.

### Зерттеу әдістемесі

Мақаламызда біз зерттеуге қойылған мәселелерді, өзіндік моделімізді және статистикалық мәліметтер мен деректерді жинау әдістерін талқылаймыз. Жинастырылған мәліметтерде соңғы 20 жылдағы мақалаларды зерттеу үшін синтездеу және контент-анализ әдістерін қолдандық.

### Нәтижелері мен талқылама

Мемлекеттік басқару теориясы қоғам алдында жалпыұлттық, аймақтық және жергілікті деңгейлерде туындайтын маңызды мәселелер бойынша мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық және қоғамдық процестерді, шешімдерді қабылдау және жүзеге асыру механизмдерін ұйымдастыру және басқару қызметінің қағидаларын қамтиды. Бұл теория бірнеше гуманитарлық ғылым – әлеуметтану, саясаттану, экономикалық ілім сияқты ғылымдардың тоғысында пайда болды. Қоғамның жалпы мақсаттарына жету үшін мемлекеттік басқарудың оңтайлы ұйымдастыруын ғылыми негіздеу мемлекеттік басқару теориясының басты міндеттерінің

бірі болып саналады. Ол жанжал және консенсус, шешімдерді қабылдау процесі, басқаруды ұйымдастыру, мемлекеттік әкімшілік басқару, саяси болжау және т.б. сияқты әлеуметтік құбылыстардың мәнін ашатын көп идеялардан, тұжырымдамалар мен нұсқамалардан тұрады.

Батыс саяси ілімінде «public administration» термині мемлекеттік басқару теориясының негізгі ұғымдарының бірі ретінде қарастырылады. Мемлекеттік басқару теориясының жеке элементтері жаңа заманның ірі ойшылдарының еңбектерінде көрініс тапты. Олардың ішінде, Дж. Локкты, Ш. Монтескьені, Ж.-Ж. Руссоны, А. Фергюсонды және А. Смитті атап өтуге болады.

Азаматтық қоғамды әр түрлі түсіндіре отырып, олар азаматтық қоғамның мемлекет үстінен ұлықтығын мойындады. Бұл өз кезегінде мемлекеттің қоғам істерін басқару саласындағы өкілеттігін қысқартуды білдірді. Мұндай нұсқау классикалық либерализмде аяқталған мәнге ие болды. Классикалық либерализмде мемлекет қоғамдық тәртіп сақтау және қоғамдағы тұрақтылық мәселелерімен айналысты. Аталмыш тұжырымға сәйкес, XIX ғасырдың танымал экономистері Дж. Милль, Н. Сениор және басқалары мемлекет жеке секторға араласпауы тиіс деп айтты. Ал, Маркс болса, мемлекеттің өндіріс құралдарын бақылаудағы рөлін күшейтуді талап етті.

Әкімшілік ілім қазіргі мемлекеттік басқару теориясының түп-тамыры екенін атап өту қажет. Осы ілімнің жақтаушылары ұйымның құрылымы оның қызметіне қалай тиімді әсер етеді деген сұраққа жауап іздеді. Мұндай тәсілдеме алғаш рет Германия мен Францияның мемлекеттік басқару органдарында пайда болды. Г. Якобидің айтуы бойынша, тиімді ұйым туралы Германиядағы Фридрих II Әкімшілік университетінде мәлім болған. XIX ғасырдың басында мемлекет халыққа қызмет көрсететін ұйым болды деген тұжырым қалыптасты. 1808 жылы Ч. Боннин 708 тараудан тұратын Әкімшілік кодекс жариялап, мемлекеттік әкімшілік басқарудың 68 қағидасы оның негізін қалады.

### Басқару құрылымының ерекшеліктері

1964 жылдан бастап Түркия Еуропалық Одақпен қауымдастық туралы келісіммен байланысты және 1995 жылы кедендік одақ құрылды. Еуропалық кеңес 1999 жылдың желтоқсанында Түркияға үміткер мәртебесін

берді және 2005 жылдың 3 қазанында қосылу туралы келіссөздер басталды. Соңғы жылдардағы Түркия мен Еуропалық Одақ арасындағы қатынастардың әлсіреуіне қарамастан, Түркия әлі де аталмыш ұйымға үміткер ел және Еуропалық Одақтың стратегиялық серіктесі болып саналады. Қосылу туралы келіссөздер барысында Копенгаген өлшемдеріне сәйкес келу үшін, елдің Еуропалық Одаққа кіруге құқылы екендігін анықтайтын құжат, Түркия өзінің мемлекеттік басқару жүйесінде жаңару процесіне ұшырады. Бұл реформалардың мақсаты мемлекеттік басқару құрылымындағы мәселелерді ең тиімді және мемлекеттік басқаруға негізделген түсініктен гөрі адамдардың қажеттіліктеріне бағытталған басқаруды түсінудің қазіргі заманғы деңгейіне дейін көтеру болды. Түркияның бір орталықтан басқарылатын әкімшілік құрылымы көптеген проблемалар тудырды және жергілікті өзін-өзі басқару органдарының қызмет салаларына қатысты көптеген жоспарларды талап етті әрі жергілікті өзін-өзі басқару органдары мен орталық әкімшілік арасындағы билік қатынастарын теңестірді. Бұл тұрғыда Түркияның басқару жүйесіндегі кейбір олқылықтарға байланысты орталық әкімшілікке жергілікті мәселелерге қатысты тиімді шешімдер табу қиын болды. Осы себепті Түркияға тиімді демократия мен тиімді басқару үшін мемлекеттік басқару формасын реформалап, жергілікті әкімшіліктерге көбірек өкілеттік беру өте маңызды деп есептелді.

Түркияның әкімшілік құрылымын бір ортаға бағынған деп түсіндіруге болады. Бұл тұрғыда орталық әкімшілік шешімдер қабылдау процесінің орталық үкіметке және орталық қабылдаған шешімдерге тәуелділігін білдіреді. Түрік әкімшілігінің орталық құрылымы Осман империясынан Түрік республикасына мұра болып қалды. Осы мұралар мен Осман империясының орталықтандыру идеясы мен күшті орталық үкімет Түркия Республикасына қатты әсер етті.

Бұл мұраның басты ерекшелігі қоғам мен экономиканы басқаратын және орталықтың периферияға үстемдігі бар күшті орталықтандырылған үкімет болды. Сондықтан, Түркияның батыстық әкімшілік түсінігі жоғарыда аталған себепке байланысты дамымаған деп айтуға болады.

1982 жылғы Түркияның Конституциясындағы 123-бап бойынша орталықсыздандыру қағидаты жергілікті әкімшіліктерді ұйымдастыру мен жұмыс істеудің негізі ретінде, сондай-ақ, ор-

талық үкіметті ұйымдастыруға қатысты орталықтандыру принципі енгізілген мемлекеттік басқару жүйесі мен автономды жергілікті әкімшіліктер деп қарастырылған.

123-бапта мемлекеттік басқарудың бүкіл ұлттық басқару органының, соның ішінде провинциялық және жергілікті органдардың тұтастығын сақтау үшін біртұтастық пен үйлесімділікте жұмыс істеуі керек делінген. Жоғары орталықтандырылған үкімет пен автономды жергілікті әкімшіліктер арасындағы тепе-теңдікті құру идеясы түрік мемлекеттік басқару жүйесінде екі жақты ұстанымды тудырады. Саясаткерлердің жергілікті өзін-өзі басқаруды күшейтуге талпыныстары болғанымен, түрік мемлекеттік басқаруы әлі де орталықтандырылған күйде тұр. Осы екіжақтылықтың арқасында бізге мемлекеттік басқарудың түрік құрылымын екі бөлімнен талдау жеңіл болады; орталық деңгейде әкімшілік басқару, ал жергілікті деңгейде басқару.

Орталық деңгейдегі басқару үш биліктен тұрады, олар биліктің үш тармағын білдіреді, олар заң шығарушы, атқарушы және сот билігі. Алайда, түрік мемлекеттік басқаруы Президенттік, Министрлер Кеңесі, министрлер мен консультативтік агенттіктерді қамтитын атқарушы биліктің ықпалымен тығыз байланыста. Президент мемлекет басшысы болып есептеледі және оны парламент 7 жыл мерзімге бір рет қана сайлайды. Алайда 2007 жылғы конституциялық түзетулерден кейін президент енді 5 жылдық мерзімге тікелей халықтық сайлау арқылы сайланады. Бұған қосымша, конституциялық түзетулермен 2017 жылы парламенттік жүйеден түрік саяси құрылымында қандай да бір жартылай президенттік жүйеге ауысу болды.

Министрлер Кеңесі, атқарушы биліктің саяси қанатын білдіреді және ол үкімет пен мемлекеттік басқарудың жалпы саясатын анықтайды және жүзеге асырады. Әрбір министрлік Анкарада орналасқанына қарамастан, олардың провинциялардағы бөлімшелері олардың атынан мемлекеттік басқарудың жергілікті деңгейін құратын иерархиялық ұйымдық құрылымда қызмет етеді.

Әкімшілік мақсаттар үшін Түркия географиялық жағдайы, экономикалық жағдайы және мемлекеттік қызмет көрсету талаптары бойынша 81 провинцияға (Ил) бөлінеді. Провинциялар орталық мемлекеттік қызмет үшін негізгі әкімшілік бірліктер болып саналады және оларды провинциялардың губернаторлары басқарады (Вали). Дегенмен, әр министрліктің

өзінің облыстық немесе аймақтық ұйымының провинциялық және / немесе аймақтық басшысы болады. Провинция губернаторы сонымен қатар әр министрліктің «алғашқы ұйымдарын» қадағалауға өкілетті және жауапты.

Провинциялар әрі қарай губернатор (Каймакам) басқаратын аудандарға (Илче) бөлінеді.

Бұл провинция әкімдерінің рөлін шешуші етеді, өйткені ол жергілікті әкімшіліктердегі орталық үкіметтің қызметін бақылау мен үйлестіру міндетіне ие.

Алайда, жергілікті басқару деңгейінде тек орталық әкімшілік филиалдары ғана емес, сонымен қатар автономды жергілікті әкімшіліктер, сонымен қатар университеттер, түрік радио және теледидар корпорациясы (ТРТ) және мемлекеттік экономикалық кәсіпорындар сияқты функционалды автономды жергілікті органдар бар. Автономды жергілікті әкімшіліктер муниципалитеттерден тұрады, олар метрополия муниципалитеттеріне (Бүйікшехир Беледиясы), аудандық муниципалитеттерге (Беледие), арнайы провинциялық муниципалитеттерге (İl Özel İdaresi) және ауылдарға (Көй) жатқызылуы мүмкін. Бұл муниципалитеттердің рөлі – жергілікті қауымдастықтардың ерекше қажеттіліктері үшін мемлекеттік қызметтерді олардың жартылай автономды бюджеттерінің кірістерімен және өздерінің заңды тұлғаларымен қамтамасыз ету.

Жергілікті әкімшілік олар дербес орталықтандырылмаған бірліктер болып көрінгенімен, олар қамқорлық күшімен жүзеге асырылатын орталық үкіметтің қатаң бақылауында. «Әкімшілік тұтастықты» қорғау үшін орталық үкімет иерархиялық аудитті қолданады, бұл бір заңды тұлғаның (мемлекеттің) құрамындағы бөлімшелер немесе адамдар арасындағы жоғары бағынышты қатынасқа негізделген бақылауды білдіреді. Мысалы, әкім мен аудан әкімдерінің арасындағы қатынастар мемлекеттік заңды тұлғаға қатысты иерархиялық болып есептеледі. Губернатор аудан әкімдерінің қатарында болуына байланысты аудан әкімінің ісі мен шешімдеріне араласуы мүмкін. Ішкі істер министрі губернаторға осындай құқықтарға ие. Бұл дегеніміз, жергілікті өзін-өзі басқару әкімшілік бақылау арқылы орталық үкіметтің қатаң бақылауында. Орталық әкімдік жергілікті өзін-өзі басқару органдарына берген биліктің заң ережелері мен жалпы мүдделерге, мемлекеттің бірлігі мен тұтастығына қайшы әрекет етуіне жол бермеу және мемлекеттік қызметтердегі үйлесімділікті қамтамасыз ету мақсатында жер-

гілікті өзін-өзі басқару органдарын бақылауда ұстайды.

### **Әкімшілік басқарудың алғышарттары**

Терең күйзелістің экономикалық және саяси аспектілері қажет болғаннан бастап, 1990 жылдары Түркия қатты күйзеліске ұшырады. 1999-2001 жылдар аралығында зілзала апаты, коалиция дағдарысы, президент пен премьер-министрдің дау-дамайының салдарынан болған әлеуметтік аласапыран және 2001 жылғы ең үлкен экономикалық дағдарыстардың бірін басынан кешіруге мәжбүр болды.

Барлық салаларда, әсіресе банктік және қаржылық секторларда маңызды бастамалар мен ережелер экономика саласындағы қайта құру кезеңіне ену арқылы жасалды. АҚ партиясының алғашқы үкімет кезеңінде бүкіл әлемге үлгі болатын тұрақты өсу мен даму моделі ұсынылды.

Дағдарыстан кейінгі кезеңде көптеген салаларда, әсіресе көлік, құрылыс және инфрақұрылым қызметтерінде маңызды жобаларды енгізу және маңызды құрылымдық реформалар жүргізу арқылы елді әр салада нығайтуға бағытталған бастамалар жалғасын тапты.

Түркия үлгі болатындай мемлекетке айналып, көптеген салаларда жүргізілген түрлендірулермен алға шықты. Әр салада болатын трансформация процесі терең зерттеу объектісі болып саналады. Бұл зерттеуде экономикалық трансформация туралы да айтылады. 2000 жылдары Түркия экономикасының ұзақ уақытқа созылған эволюциясы өткен кезеңмен салыстыра талданады, біз қазіргі жағдайды талдаумен қатар, болашаққа арналған болжамдар мен саяси ұсыныстар беруге тырыстық.

Өмірдің сөзсіз фактісі болып табылатын құбылыстар жеке де, институционалдық деңгейде де әртүрлі өзгерістерге әкеледі. Экономикалық жағдайлар, әлеуметтік институттар, саяси механизмдер мен институционалдық орта өзгерген сайын, ұйымдық құрылымдар мен басқару менталитеті де өзгереді. Өзгерістер динамикасының төмен импульсіне байланысты жеке адамдарға, қоғамдарға және институттарға әсері баяу болған қарқын өнеркәсіптік төңкерістен кейін үдей түсіп, 1990 жылдарға қарай ақпараттық технологиялардың дамуымен маңыздылығын арттыра түсті. Осы кезеңнен кейін жаһандану мен бәсекелестікті арттыру, халықаралық және аймақтық интеграцияның маңыздылығын арттыру және ақпараттың маңыздылығын арттыру сияқты көптеген фак-

торлар басқару стилінде де, институционалдық құрылымдарда да маңызды өзгерістерге әкелді.

XXI ғасырдағы өзгерістердің күшеюі және жеделдеуі қоршаған ортамен үнемі өзара әрекеттесетін, қоршаған ортаның кірістерін алу арқылы нәтижелер жасайтын динамикалық және ашық жүйелер болып табылатын ұйымдарды қоршаған ортаның өзгерістеріне ілесу арқылы өзінің тіршілігін сақтау және ұйымдастырушылық өзгеруі мен дамуын жүзеге асыру үшін тиісті әдістер мен стратегияларды іздеуге мәжбүр етті. Бұл ұйымдар ешқашан назардан тыс қала алмайтын нысанға айналды.

Бұрын тек аймақтық және ұлттық ауқымда әрекет еткен ұйымдар жаһандануды ескере отырып, халықаралық дамуды назарда ұстады. Технологиялардың дамуы байланыс өрістерін кеңейтіп, экономикалық, саяси, әлеуметтік және мәдени өзара әрекеттесуді арттырды. Бұл процесс жеке және әлеуметтік салаларға әсер етіп қана қоймай, басқару мәдениетінің өзгеруіне түрткі болды. Дәстүрлі басқару тәсілдері баяу және күрделі қатысудан және икемділіктен алыс әрі олардың ортақ болуына байланысты. Олар артып келе жатқан әр түрлі әлеуметтік қажеттіліктерді, саяси, экономикалық және әкімшілік салалардағы дамуды, қалыптасқан саяси, әлеуметтік және экономикалық институттарды, процестерді, механизмдер мен қатынастарды қанағаттандыру үшін жеткіліксіз. Ол өзінің құрылымын күн тәртібіне шығарды (Kahraman Y., Vurgun L., Öztop S. 2012: 17-28).

Бүгінгі таңда осы өзгерістің қажеттілігінен, оған қалай қол жеткізуге болатындығынан, басқаша айтқанда өзгеру процесін қалай басқаруға болатынынан маңыздырақ. Капиталдың мықты құрылымынан басқа, басқарушылық жауапкершілікті көтеретін, көлденең ұйымдастырушылық құрылымға ие, тез шешім қабылдай алатын, ашық түрде есеп беретін, болашаққа бағдарланған, этикалық құндылықтарға назар аударатын қатысушылық және қазіргі заманғы құрылымның болуы маңызды еді.

Менеджменттің жаңа тәсілдері дәстүрлі құрылымдардан асып түсетін және шешім қабылдау процестерінің субъектісі ретінде менеджмент әсер ететін барлық сегменттерді қамтитын қатысушылық және ашық басқару құрылымына бейім. Өкілеттілік пен жауапкершілікті жоғарылату, бюрократиялық деңгейлерді төмендету, бірлескен және командаға негізделген басқару әдісін дамыту, жалпы шығындарды азайту, процестерді жеңілдету, құндылық тудырмайтын әрекеттерді болдырмау,

жүйелер мен процестерді қайта құру және жеделдету, қажетсіз жұмысты қысқарту, әкімшілік және технологиялық зерттемелерге бейімделу – заманауи басқару моделіне көшудің қажетті қадамдарының бірі (Erogul C., 2002: 112).

Осыдан туындаған трансформация процесі қоғамдық ұйымдарды дәстүрлі мемлекеттік басқарудың баяу, күрделі және дәстүрлі құрылымынан арылуға және азаматтарға ең үнемді және қысқа мерзімде жоғары сапалы қызмет көрсетуге мәжбүр етті. Адамзаттың ұзақ тарихында белгілі бір кезеңде пайда болған мемлекет қандай да бір жағдайларға қатысты формасы мен қызметінде, қоршаған орта мен жағдайдың өзгеруіне байланысты қайтадан өзгеріске ұшырайды. Себебі, ешбір мемлекет қоғамның жалпы мүддесі үшін өз міндеттерін орындамаса, өмір сүре алмайды. Қоғамдық өмір салаларындағыдай саяси белсенділік ешқашан тоқтамайды, байланыстырушы күші аз жаңа құрылымдар үнемі құрылып, өзгертіліп, бұзылып, орнына жаңа құрылымдар келеді (Gündoğan E., 2007: 171).

Әлеуметтік саладағы өзгерістер мемлекеттің функциялары шеңбері мен мазмұны бойынша өзгеруін талап етеді. Мемлекеттік басқарудың өзгеруіне әкелетін негізгі факторлар экономикалық теорияның өзгеруі, басқару теориясының өзгеруі, жеке сектордың бәсекелестік құрылымындағы өзгерістер және азаматтық қоғамдағы өзгерістер болып есептеледі. Бұл фактілер мемлекеттік басқарудың рөлі, қызметі, институционалдық құрылымдары мен әдістерін талқылауға әкелді.

Тарихи тұрғыдан 20 ғасырда мемлекеттік басқаруға терең әсер еткен өзгерістер; 1950 жылдан кейін талқылана бастаған 1950-1970 жылдар арасындағы қоғамдық таңдау теориясы; 1973-1989 жылдар аралығында әл-ауқат мемлекетінің сынына сәйкес, бұл мемлекеттің дағдарысы мен жекешелендірулер болған кезең (Жаңа мемлекеттік басқару кезеңі) экономикалық дағдарыстардың әсерімен (Жаңа мемлекеттік менеджмент кезеңі) және 1990 жылдан кейінгі жаңа мемлекеттік менеджмент пен басқару туралы пікірталастар кезеңі ретінде жіктеледі (Dinçer Ö., Yılmaz C., 2003).

### Талқылау мен тұжырымдама

Қоғамдық ұйымдардың басты мақсаты – қоғамға ең жақсы қызмет көрсетуді тиімді жолмен ұсынатын стратегиялар мен әдістерді әзірлеу және белгіленген мақсаттар мен міндеттерге

жету. Информатика, коммуникация, экономика және технологиялар саласындағы қарқынды өзгерістерді ұсынудың ең тиімді әдістеріне әсер етеді. XX ғасырдың соңғы ширегіне дейін үстемдік құрған мемлекеттік басқаруды түсіну барысында мемлекет өзіне көп міндеттер мен жауапкершіліктер жүктеді, қызмет көрсету кезінде тиімділік пен өнімділікті ескермеді, кадрларды көбірек жұмыспен қамтыды, мемлекеттік шығыстар үлкен өсім туғызды, ал қоғамдық тапшылық көптеген экономикалық және әлеуметтік мұқтаждықтарды айқындады. Осыныңсалдарыдағдарысқаәкепсоқты (Eyuilmaz B., 2013: 132). Қоғамдық функциялардың құрылымдық өсуі мен әртараптандырылуы нәтижесінде құжат айналымы және мемлекеттік қаржылық ауыртпалық күшейіп, ымырасыздық пен үйлестіру кемшіліктері пайда болды.

Басқару құрылымы мен түсінігіне түбегейлі әсер ететін немесе ынталандыратын өзгеру факторлары төрт негізгі тақырып бойынша жинақталған. Олар: экономикалық теорияның өзгеруі, басқару теориясының өзгеруі, жеке сектордың бәсекеге қабілетті құрылымы мен прогресі, азаматтық қоғамның дамуы және әлеуметтік сұраныс пен өзгеріске деген сұранысы (Dinçer, Ö., Yılmaz S., 2003:21). Экономикалық теорияда, әсіресе 1970 жылдардан бастап, кейнсиандық көзқарас пен әл-ауқаттың классикалық түсінігі едәуір бұзылды. Қазіргі капиталистік мемлекет бір жағынан капиталды жинақтау процесінің жұмысына қажетті жағдайларды қамтамасыз етуге, екінші жағынан әлеуметтік шиеленісті азайтуға және жүйенің заңдылығын пікірталастардан алшақтатуға мәжбүр болды. Мемлекеттік шығыстардың әлеуметтік саясатқа және қайта бөлу механизмдеріне байланысты өсу қарқыны ұлттық өндірістің өсу қарқынынан әлдеқайда жоғары тұрды. Нәтижесінде ресурстарды көбірек пайдалану үрдістері әлеуметтік мемлекеттің дағдарысын тудырды.

Жаңа либералды үрдістермен мемлекеттің экономикалық тәртіптегі рөліне күмән туды және 1980 жылдардың басынан бастап басқару парадигмасында (көзқарас стилі, перспектива) елеулі өзгерістер орын алды. Дәстүрлі мемлекеттік басқару өзінің теориялық және практикалық аспектілері бойынша беделін жоғалтты және оның орнына жаңа мемлекеттік басқару тәсілі келе бастады. Жаңа әкімшілік парадигма, мемлекеттің қоғамдағы рөлі үкімет, бюрократия, нарық пен азаматтар арасындағы

қатынастарды қайта құруға бағытталған. Мақсат – мемлекетті өзінің маңызды классикалық функцияларына тарту арқылы мемлекеттің тиімділігін арттыру, азаматтардың мемлекетке және мемлекеттік басқаруға қарсы позициясын және олардың басқаруға қатысу мүмкіндіктерін жақсарту (Eyuilmaz B., 2013: 43-44).

Бұл кезеңде классикалық Вебер бюрократия тәсілімен құрылған басқару теориялары жеткіліксіз болды, жеке бастама, қатысу, топтық жұмыс, корпоративті оқыту, стратегия құру және үздіксіз даму сияқты элементтер маңызды еді.

Технология мен ұйымдастырушылық техниканы дамыту нәтижесінде өнімділігін арттыратын жеке сектор көптеген елдерде капитал қозғалысы ырықтандырылған жағдайда дамудың динамикасына айналды. Көлік және коммуникациялық технологиялар жетістіктерімен қамтамасыз етілген орталық бүкіл әлемде жұмыс істей бастады. Әлемдік экономикадағы мұндай серпілістер, сонымен қатар, нарыққа қарсы әлсіз және тиімсіз жағдайға түспеу үшін мемлекеттерді қайта құруға мәжбүр ететін динамиканы тудырды. Мемлекеттік бюджет секторын өзгертуге мәжбүр ететін негізгі себептер бюджеттік тәртіпті, ақпараттық-коммуникациялық технологиялардың өзгеруін, сұраныстың артуын және мемлекеттік қызметтердегі тиімділіктің жоғарылауын қамтамасыз ету қажеттілігі деп саналды.

Сонымен қатар, Дүниежүзілік банк пен Халықаралық валюта қоры (ХВҚ) сияқты халықаралық ұйымдар да елдердің мемлекеттік басқару органдарында тиімді жұмыс істейді. Әлемдік капиталистік экономиканың пайда болуымен халықаралық капиталдың ұлттық мемлекетке деген құрылымдық гегемониясы күшейе түсті. Мемлекет халықаралық қарызға және жергілікті инвестицияларға қатысты халықаралық капиталға жүгінуге мәжбүр болғандықтан, ол халықаралық компаниялар таңдаған саясатты қабылдауға мәжбүр еді. Халықаралық ұйымдардың басшылығынан шығару және жекешелендіру саясатымен мемлекеттің құзыреті де, меншігі де, жұмыс күші де азаяды; дәстүрлі министрлік типтегі ұйымдардың орнына «қызметтерді орналастыру қызметін басқару ұйымдары» деп аталатын Энергетика жоғарғы кеңесі және Бәсекелестік кеңесі сияқты жоғарғы кеңестермен алмастырылады (Güler B., 2005: 22).

Халықаралық ұйымдардың әсерінен басқа, жаһандану кезінде қоғамның сұранысына

сезімтал, қатысуға мән беретін, оның мақсаттары мен басымдықтарын білетін, есеп беретін, ашық, шағын, бірақ тиімді мемлекеттік басқаруды түсіну басымдыққа ие бола бастады. Мемлекет өзінің заңды іс-әрекетін ұжымдық ерік-жігермен және басқару институттарымен әлеуметтік қажеттіліктерді қанағаттандырудан көре алады.

Экономикасы қарқынды дамыған мықты мемлекеттер ұлттық экономикалық және өнеркәсіптік даму тұрғысынан жаһандық өзгерістер үдерістерінде маңызды рөл атқарады және дамушы елдерге үлгі көрсетеді. Нарықтағы өзгеріске және үнемі өзгеріп отыратын бәсекелік жағдайларға бейімделе алу үшін негізгі үйлестіру қабілетінің қандай да бір түрі қажет. Қарқынды индустриясы бар қуатты мемлекеттерде мемлекеттік-жекеменшік сектор үйлестіруінің кең таралуы бұл елдерді өзгеріске тез ұшыратады. АҚШ, Ұлыбритания, Канада, Ирландия және Жаңа Зеландия сияқты елдер қайта құру процесінде жетекші рөл атқарды.

Қоғамдық реформаларда байқалған ұқсас үрдістердің арасында; өкілеттіктерді беру, икемділікті қамтамасыз ету, тиімділікті, бақылауды және есеп беруді, бәсекелестік пен таңдау еркіндігін қамтамасыз ету, азаматтарға бағытталған, кадрлық менеджментті дамыту, ақпараттық технологиялардан пайда табу, нормативтік құқықтық актілерді жетілдіру, менеджменттің орталықтан басқару қабілетін арттыру.

Жаһандану, ақпараттық-коммуникациялық технологиялардың қарқынды дамуы, постмодернизмнің және бюрократиялық кезеңнен кейінгі мемлекеттік басқару түсінігінің дамуы, ұлттық

табыстың артуы және ұлттық табыстың жеке табысқа көрінуі, білім деңгейінің жоғарылауы, Еуропалық Одақпен интеграция және мемлекеттік басқарудың Еуропамен үйлесуі сияқты факторлар өзгеру динамикасының қатарына жатқызуға болады.

### Қорытынды

Түркиядағы реформалардың әсері, әсіресе 2000 жылдардағы әлемдік өзгерістердің динамикасында көрінеді. Осы кезеңде дәстүрлі басқару тәсілінен бас тарту арқылы тиімділік, ашықтық, есеп беру, нәтижелілік менеджменті, локализация, азаматтардың қанағаттануы және нәтижеге бағдарлану қағидаттарына ерекше мән беру керек.

Бұл зерттеуде 2002 жылдан бастап Түркияның мемлекеттік басқару жүйесіндегі қаржылық менеджмент, жергілікті басқару, этика, аудит және есеп беру, орталық үкімет және мемлекеттік басқарудың кадрлық реформалары сараптама тақырыбы ретінде анықталды. Осы шеңберде қабылданған заңдардың барлығы дерлік тиімділік және айқындылық қағидаттарына назар аударатындығы байқалады, ал қаржылық менеджмент саласындағы заңдарда ашықтық, есеп беру, тиімділікті басқару, өкілеттілік пен жауапкершілік сияқты қағидалар алдыңғы қатарда тұр. 2002 жылдан кейінгі АҚ партия кезеңінде жүзеге асырылған қаржы менеджменті, жергілікті басқару, орталық үкімет, аудит және адами ресурстарды басқару реформаларында анағұрлым тиімді, көпшілікке қолайлы, икемді, демократияға бейім және аз шығындармен жұмыс істейтін мемлекеттік басқаруға бағытталған.

### Әдебиеттер

- Атамчук Г.В. Теория государственного управления [Мемлекеттік басқару теориясы]. – М., 1997.
- Вентрис С. Contemporary issues in American public administration education: The search for an educational focus. *Public Administration Review*, 51 [Америкалық мемлекеттік басқару саласындағы қазіргі заман мәселелері. Мемлекеттік басқаруға шолу, 51]. – Вашингтон, 1991.
- Генри Н. Public administration and public affairs [Мемлекеттік басқару және қоғамдық істер]. – Нью-Джерси, 1995.
- Гүлер Б. Айман, Devlette Reform Yazıları, Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi – İdari Liberalizasyona [Мемлекеттік реформалар күнделігі. Әлемдегі және Түркиядағы экономикалық либерализациядан саяси-басқару либерализациясына дейін]. – Анкара, 2005.
- Гүндөған Е. Katılımsız Demokrasi Bağlamında Yönetişim ve Bağcılar Belediyesi Örneği [Демократиялық басқару қатысушылары және Бағджылар муниципалитеті мысалында]. – Стамбул, 2007.
- Дауранов И.И. Организация государственного управления [Мемлекеттік басқаруды ұйымдастыру]: монография. – Алматы, 1997.
- Джейсат Дж. Е. Comparative administration is back in prudently [Салыстырмалы мемлекеттік басқарудың ақырындап қайта оралуы]. Мемлекеттік басқаруға шолу, 65. – Вашингтон, 2005.



- Динчер Ө., Иылмаз Дж. Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma [Мемлекеттік басқаруда өзгеріс жасау үшін мемлекеттік басқарудағы өзгерістер. Қайта құру]. – Анкара, 2003.
- Ергүл Дж. Devlet Nedir [Мемлекет деген не]. – Анкара, 2002.
- Ериылмаз Б. Kamu Yönetimi [Мемлекеттік басқару]. – Коджаели, 2013.
- Қаһраман Я., Вургун Л., Өзтоп С. Yönetişim Anlayışı ve Değerlerin Yönetim Kültürüne Etkileri. Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi [Басқару түсінігі және құндылықтардың басқару мәдениетіне әсері. Басқару мен менеджменттегі мемлекеттік басқарудың осі]. Редакторы: Ф.Невал Генч. – Бурса, 2012.
- Мамыров Н.К. Государственное регулирование экономики в условиях Казахстана (теория, опыт, проблемы) [Қазақстандағы экономиканы мемлекеттік реттеу (теория, тәжірибе, мәселелер)]. – Алматы, 1998.
- Нохутчы А. Etkin Devlet [Белсенді мемлекет]. – Муғла, 2003.
- Оспанов К. Основы права [Құқық негіздері]. – Алматы, 2006.
- Перри Дж.Л., Крамер К.Л. Research methodology in Public Administration Review. 1975–1984. [Мемлекеттік басқаруды шолудағы зерттеу әдістемесі. 1975-1984 жж.]. Мемлекеттік басқаруға шолу. – Вашингтон, 1986.

### References

- Atamchuk G.V. (1997) Teoria gosudarstvennogo upravleniya [Government Theory]. Moscow.
- Henry, N. (1995) Public administration and public affairs. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Ventriss, C. (1991) Contemporary issues in American public administration education: The search for an educational focus. Public Administration Review, 51, 4–14.
- Perry, J. L., & Kraemer, K. L. (1986) Research methodology in Public Administration Review. 1975–1984. Public Administration Review, 46, 215–226.
- Jeisat, J. E. (2005) Comparative administration is back in prudently. Public Administration Review, 65, 231–242.
- Nohutchu A. (2003) Etkin Devlet [Active State]. Mugla.
- Ospanov K. (2006) Osnovy prava [Law Basics]. Almaty.
- Kahraman Y., Vurgun L. & Öztop S. (2012) Yönetişim Anlayışı ve Değerlerin Yönetim Kültürüne Etkileri [Governance Understanding and Effects of Value on Management Culture], Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi [Public Administration in the Axis of Governance and Management]. Editor: F. Neval Gench, Bursa.
- Mamyrov N.K. (1998) Gosudarstvennoe regulirovanie ekonomiki v usloviah Kazakhstana (teoria, opyt, problemy) [State Regulation on the Economy in Kazakhstan(theory, experience, problems)]. Almaty.
- Erogul C. (2002) Devlet Nedir [What is the State]. Ankara.
- Gundogan E. (2007) Katılımcı Demokrasi Bağlamında Yönetişim ve Bağcılar Belediyesi Örneği[Governance in the Context of Participatory Democracy and the Case of Bağcılar Municipality]. Marmara University.
- Dauranov I.I. (1997) Organizatsia gosudarstvennogo upravlenie[Organization of Public Administration]. Almaty.
- Dincher O. & Yilmaz C. (2003) Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma[Change in Management for the Management of Change, Restructuring in Public Administration]. Ankara.
- Eryilmaz B. (2013) Kamu Yönetimi[Public Administration]. Kocaeli.
- Guler B. Ayman (2005) Devlette Reform Yazıları, Dünyada ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi -İdari Liberalizasyona [State Reform Writing, Political Economic Liberalization in the World and in Turkey the Administrative Liberization]. Ankara.