Дәріс 5. Германия мен Түрік мемлекеттеріндегі жергілікті басқару жүйесі

Сұрақтар:

1) Германия мемлекетіндегі жергілікті басқару жүйесі

2) Түрік мемлекетіндегі жергілікті басқару жүйесі

**Дәрістің мақсаты** – магистранттарға Германия мен Түрік мемлекеттеріндегі жергілікті басқару жүйесі жан-жақты жүйелі түсіндіру

**Аралас модель.** Германиядағы жергілікті басқарудың IX — XII ғасырға апаратын терең тарихи тамыры бар. Германияның жергілікті өзін-өзі басқару институттары, əрине басқару ерекшелігін ескере отырып өзгерді жəне жетілдірілді, осыған байланысты мамандар мыналарды ажыратады: полициялы мемлекет жағдайында абсолютизм мерзіміндегі басқару кезеңі; — либералды «құқықтық мемлекет» кезеңіндегі мемлекет; — «тұтыну қоғамы» «жоспарлы экономика мемлекеті»басқару кезеңі. Қауымдар жергілікті өзін-өзі басқарудың базалық бірлігі болып табылады жəне немістің барлық жерінде бар болып табылады. Қала, ауыл қонысы, бірнеше қоныстар жиынтығы қауым бола алады.

Германия – федеративті мемлекет, қоғамдық міндеттерді атқару мен басқару екі деңгейде жүргізіледі – федералды деңгейде жəне 16 жер деңгейінде. Жергілікті өзін-өзі басқару деңгейі мемлекеттік емес болып есептеледі. Берлин, Бремен жəне Гамбург қалалары мемлекеттік те, сондай-ақ муниципалды да қаржыға ие айрықша орынды иеленеді. Коммуналдық басқарудың орны мен рөлін елестету үшін елдің аумақтық құрылысына жүгінген жөн.

Германияның жерлері 50 аумақтық үкіметтік округтарға бөлінеді. Өз кезегінде, аумақтық үкіметтік округтар 460 əкімшілік-аумақтық бірлік (аудандар) пен аудандық құқықтық мəртебе берілген 180 қала-аудандарды қамтиды. Келесі əкімшілік-аумақтық бірлік қауым (шамамен 30 мың. тұрғын) болып табылады, олар дəстүрлі ұғымда жергілікті өзін-өзі басқару аумағы болып табылады.

Жергілікті өзін-өзі басқарудың қаржылық-экономикалық негіздері, сондай- ақ Германияның əкімшілік-аумақтық құрылысымен байланысты болып келеді. Сонымен, бұл елдегі жергілікті салық салу жүйесі басқа өндірістік дамыған елдердікінен айтарлықтай ерекшеленеді. Негізгі тұжырымдама «қаржылық теңестіруде», яғни салық түсімдерін ең мұқтаж жəне кедей аумақтарлың пайдасына қайта бөлуден тұрады. Жергілікті салықтар екі топтан тұрады: меншікті (жер асты, кəсіпшілік, тұтыну салықтары, акциздер жəне тағы басқа) жəне федерация, жерлер мен қауымдастықтар арасында белгіленген нормалар бойынша қайта бөлінетін жалпы салықтар.

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 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, орталық 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 Түркияның мемлекеттік басқару жүйесін реформалаудың алғышарттары 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 жергілікті 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 премьерминистрдің 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 факторлар басқару стилінде де, институционалдық

құрылымдарда да маңызды өзгерістерге әкелді. ХХІ 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. 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. 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 келді. 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 реті

Пайдаланылатын әдебиеттер:

1.Қасым-Жомарт Тоқаев Әділетті мемлекет. Біртұтас ұлт. Берекелі қоғам. -Нұр-Сұлтан, 2022 ж. 1 қыркүйек

2. Қазақстан Республикасының Конститутциясы-Астана: Елорда, 2008-56 б.

3. Барциц И.Н. Эволюция государственного управления в странах постсоветского пространства. 1991-2021-М.: Дело РАНХиГС, 2021 -448 с.

4. Васильев В.П., Деханова М.Г., Холоденко Ю.А. Государственное и муниципальное управление -М.: Юрайт, 2021-307 с

5. Глазьев С.Ю. Управление развитием экономики: курс лекций - М.: Факультет государственного управления МГУ, 2019 - 759 с.

6. Кудина М.В., Воронов А.С., Леонтьева Л.С.Управление государственными реформами и корпоративными преобразованиями- М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021- 255 с.

7. Липски С.А. Система государственного управления -М.: ИНФРА-М, 2020 -229 с.

8. Кошкидько В.Г., Пронкина С.В. Региональное управление: отечественный и зарубежный опыт: монография – М. АРГАМАК-МЕДИА, 2018 – 320 с

9. Мухаев Р.Т. Государственое и муниципиальное управлени-М.: ИНФРА-М, 2021-467 с.

10. Пушкарева Г.В., Соловьев А.И., Михайлова О.В. Идеи и ценности в государственном управлении - М.: Аспект-Пресс, 2018 - 272 с.

11.Сморгунова Л.В. Государственная политика и управление: уровни, технологии, зарубежный опыт-М.: Юрайт, 2020-484 с.

12.Современные подходы к изучению истории государственного управления - М.: МГУ, 2020 – 76 с.

13.Современные тенденции в государственном управлении,

экономике, политике, праве -Ростов н/Д: ЮРИУ РАНХиГС, 2021 – 426 с.

14. Воронов А.С. Кудина М.В., Леонтьева Л.С. Управление государственными реформами и корпоративными преобразованиями - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2021. — 255 с.

**Қосымша әдебиеттер:**

1. **1.Оксфорд экономика сөздігі = A Dictionary of Economics (Oxford Quick Reference) : сөздік -Алматы : "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2019 - 606 б.**
2. **2.Уилтон, Ник. HR-менеджментке кіріспе = An Introduction to Human Resource Management - Алматы: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2019. — 531 б.**
3. **3. М. Коннолли, Л. Хармс, Д. Мэйдмент Әлеуметтік жұмыс: контексі мен практикасы  – Нұр-Сұлтан: "Ұлттық аударма бюросы ҚҚ, 2020 – 382 б.**
4. **4. Стивен П. Роббинс, Тимати А. Джадж   
   Ұйымдық мінез-құлық негіздері = Essentials of Organizational Benavior [М - Алматы: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2019 - 487 б.**
5. **5. Р. У. Гриффин Менеджмент = Management - Астана: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2018 - 766 б.**
6. **6. Д.Гэмбл, М.Питереф, В.Томпсон Стратегиялық менеджмент негіздері: бәсекелік артықшылыққа ұмытылу = Essentials of Strategic Management the Quest for Competitive Advantage -Алматы: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2019 - 534 б.**
7. **7. Шиллинг, Мелисса А.Технологиялық инновациялардағы стратегиялық менеджмент = Strategic Management Technological Innovation - Алматы: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2019 - 378 б.**
8. **8. О’Лири, Зина. Зерттеу жобасын жүргізу: негізгі нұсқаулық : монография - Алматы: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2020 - 470 б.**
9. **9. Шваб, Клаус.Төртінші индустриялық революция = The Fourth Industrial Revolution : [монография] - Астана: "Ұлттық аударма бюросы" ҚҚ, 2018- 198 б.**