

NEW PUBLIC MANAGEMENT, NEW PUBLIC GOVERNANCE ТҰЖЫРЫМДАМАЛАРЫНЫҢ ҚАЗІРГІ КЕЗЕҢДЕГІ ӨЗЕКТІЛІГІ

**Райхан
НҰРАНОВА**

«Мемлекеттік және жергілікті басқару» мамандығы бойынша докторант, Нархоз Университеті, Алматы

**Майра
РЫСҚҰЛОВА**

э.ғ.к, «Мемлекеттік және жергілікті басқару» кафедрасының доценті, Нархоз Университеті, Алматы

УДК 338.24.01

Аңдатпа. Бүгінде мемлекетті дәстүрлі басқару үлгілері өз өзектілігін жоғалта бастауына байланысты басқарудың жаңа стратегияларын іздеу маңызды болып табылады. Мақалада мемлекетті басқарудың қазіргі заманғы тұжырымдамалары - New Public Management пен New Public Governance теориясы қағидалары, оның оң және теріс жақтары қарастырылады. Сондай-ақ, New Public Governance тұжырымдамасының негіздерін Қазақстанның үлгісінде қолдану мәселелері талқыланады.

Түйінді сөздер: мемлекеттік басқару тұжырымдамалары, new public management, good governance, жаңа мемлекеттік басқару, қоғам.

JEL код: H1

Аннотация. В статье рассмотрены современные концепции управления государством, то есть принципы теории New Public Management и New Public Governance, положительные и отрицательные стороны. Также обсуждается опыт применения основ концепции «NPG» на примере Казахстана.

Ключевые слова: концепции управления, new public management, good governance, новое государственное управление, общество.

JEL код: H1

Abstract. Today, traditional models of state management are losing their relevance, and therefore the search for new management strategies is relevant. The article discusses the modern concepts of government, such as New Public Management and New Public Governance, their principles, pros and cons, as well as the practice of applying the principles of the NPG concept using the example of Kazakhstan.

Key words: concepts of public administration, new public management, good governance, new public administration, society.

JEL code: H1

Қазақстан Республикасы ХХ ғасырдың аяғы мемлекеттік басқарудың оңтайлы үлгілерін іздеудегі маңызды кезең, ол батыс елдерінде де, әлемнің басқа бөліктерінде де әкімшілік реформаларды жаппай жүргізумен сипатталады. Қоғамның әл-ауқатын қамтамасыз етуде мемлекеттің рөлін әлемдік деңгейде зерттеу тиімді мемлекеттік басқарудың маңыздылығын көрсетті. Дүниежүзілік банктің зерттеулеріне сүйенер болсақ, әлемдік дамудың басты мақсаты тиімді мемлекет құру болып табылады.

Тиімді мемлекет ол экономикалық және әлеуметтік дамудың өзегі ретінде емес, жеке кәсіпкерлік пен жеке тұлғалардың қызметін ынталандыратын, толықтыратын, жеделдеткіш және серіктес ретінде танылуы тиіс. Әлемде тиімді мемлекет құрудың жолдары көп және олар әр түрлі.

Көптеген елдерде тиімді технологияларға негізделген жаңа басқару стилі ашықтыққа, азаматтардың шешім қабылдауға қатысуына мүмкіндік берді, сондай-ақ, ол жаңа дәуірде мемлекет пен қоғамды жақындастырудың жолына айналды. Біз меңзеп отырған жаңа дәуірде, мемлекеттің тұрақты дамуы үшін қоғам мен билік арасында тең құқылы диалог орнату маңызды болып келе жатқандай. Оның негіздерін батыста қалыптасқан және дамып келе жатқан мемлекетті басқару тұжырымдамаларынан іздеуге болады. Осы ретте батыстың қазіргі заманғы әкімшілік реформаларының негізін құрайтын және басқа елдер басшылыққа алатын New Public Management және Good Governance деп аталатын мемлекеттік басқарудың екі тұжырымдамасы туралы тоқталу және олардың қалыптасуы мен басты идеяларын талдау маңызды болып

саналады. Сондай-ақ, бұл тұжырымдамалар Қазақстанның қазіргі мемлекет басқару тәжірибесінде ішінара (жекелеген белгілері) қолданылып та жүр. Олар, мысалы: халыққа қызмет көрсетуде жеке меншік секторларымен мемлекеттік органдардың ынтымақтастығы, жобалық менеджментті қолдану, азаматтарды мемлекет ісіне тарту сияқты тетіктер. Соңғы жылдары елімізде мемлекеттік органдардың ашықтығын қамтамасыз ету мақсатында 2016 жылдан бастап «Ашық үкімет» порталы жұмыс істей бастады. Онда да «ашық деректер», «ашық диалог» сияқты жақсы тетіктер бар.

Жаңа мемлекеттік менеджмент (New Public Management)

Белгілі американдық зерттеуші К.Худ «мемлекеттік менеджмент» терминінің пайда болуын зерттей келе, қазіргі мағынада ол саясаттану лексикасына 1960-70 жылдары ғана енген деген қорытынды жасайды. Кейін осы атаумен бірқатар американдық жоғары оқу орындарының магистратура бағдарламасына оқу пәні ретінде енгізілген (Hood ed. by Ferlie, Lynn, Pollitt, 2007). Ал Жаңа мемлекеттік менеджмент тұжырымдамасы тіпті 90-жылдардың басында пайда болды. М. Барзлидің пікірінше, оны саясаттанушылар «атқарушы билікті ұйымдастыру мен басқарудағы заманауи өзгерістер туралы ғылыми талқылау құру» үшін ойлап тапқан. Бұл тұжырым британдық зерттеушілер С.Доусон мен С.Даргидің 1981-2000 жылдар аралығындағы BIDS библиографиялық мәліметтер базасына жүргізген талдаулары арқылы расталды (Dowson, Dargie, 2002). Дәл осы британдық зерттеушілер басқару менеджменті тұжырымдамасы мазмұнының үш нұсқасын анықтады. Бұл, біріншіден, атқарушы биліктің және мемлекеттік қызметтің ұйымдастырылуы мен жұмыс істеуі туралы саяси идеялардың жиынтығы; екіншіден, мемлекеттік қызметті басқару тәжірибесін зерттейтін академиялық пән; үшіншіден, әкімшілік реформалар барысында іс жүзінде қабылданған іс шаралар жиынтығы (Dowson, Dargie, 2002).

Алайда, көптеген анықтамаларға қарамастан, сарапшылардың көпшілігі Жаңа мемлекеттік менеджменттің пайда

болуын 80-90 жылдардағы, ең алдымен, Ұлыбритания, Жаңа Зеландия, Австралия, АҚШ, Канада сияқты елдерде жүргізілген әкімшілік реформалармен байланыстырады.

Э.Данзаердің айтуы бойынша, әкімшілік реформаларды алдымен саяси қайраткерлер мен мемлекеттік қызметкерлер жүргізіп, мемлекеттік басқару саласындағы мамандар тек содан кейін ғана талдап, түсіндірген (Dunsire, 1999). Тиісінше, жаңа басқару моделінің мәні мен оның негізгі қағидаларын анықтау үшін көптеген батыс елдеріндегі әкімшілік реформалардың мақсаттарын түсіну қажет. Олар мемлекеттік басқару жүйесінің тиімділігін арттырудан тұрды. Бұл туралы нақты мәліметтер Н.Мэннинг пен Н.Пэрисонның зерттеуінде келтірілген. Дүниежүзілік банктің сарапшылары әлемнің әр түрлі аймақтарындағы 14 елдің әкімшілік реформа жүргізу тәжірибесіне талдау жасап, барлық атқарушы органдар үшін ортақ қайта құру бағыттарын белгіледі. Олар: мемлекеттік шығындарды азайту, билік органдарының мемлекеттік саясатты әзірлеу және жүзеге асыру қабілетін арттыру, мемлекеттің жұмыс беруші ретіндегі қызметін жақсарту: қызмет көрсету сапасын жақсарту және халық пен жеке сектор тарапынан билікке деген сенімді нығайту (Manning, Parison, 2003). Өз мақсаттарына жету үшін реформаторлар менеджменттің ұйымдастырушылық жақтарына назар аударып, оны үнемді, жігерлі және тиімді етуге тырысты. Г.Петерс пен Дж.Пьердің айтуынша, осы үш қағида мемлекеттік секторға терең өзгерістер алып келді. Олардың барлығы басқарудың жақсы үлгісі ретінде нарықты басқару құралдарына мән берді (Peters, Pierre, 2003). Осылайша, Жаңа мемлекеттік менеджмент (NPM) теориясы бойынша мемлекеттік қызметті реформалаудың мәні - бұрын мемлекет жүзеге асырған бірқатар функцияларды нарықтық құрылымдарға беру, коммерциялық қызметті мемлекеттік басқару саласында қолдануды болжайтын мемлекеттік басқаруды кең ауқымды маркетингтеу болып табылады. Оның басты мақсаты - мемлекеттік секторда нарықтық процестерді қалыптастыру және жеке

секторларда қолданылатын басқару технологияларын мемлекеттік секторға енгізу. Ол, біріншіден, басқару саласы мен ресурстарының қысқаруынан, сондай-ақ,

мемлекеттің қаржылық және бюджеттік басқару құралдарының жетілуінен көрінеді (1-кесте).

Кесте 1. Жаңа мемлекеттік менеджменттің (NPM) басты элементтері

| Басты элементтері | Құралдары |
|---|--|
| -жеке секторды басқару элементтеріне назар аудару; -қоғамдық ұйымдардағы кәсіпкерлік көшбасшылыққа бағытталуы; -қызмет көрсетудің тиімділігіне басымдық беру; -мемлекеттік аппаратты ұстау құнын төмендету; -мемлекеттік аппарат шеңберіндегі келісім-шарттар жүйесі, мердігерлік шарттарға көшу; -тұтынушылар үшін кейбір қызметтерге ақы төлеу режимін енгізу; -мемлекеттің халықты әлеуметтік қамсыздандыру саласындағы міндеттерін қайта қарау. | кешелендіру талықсыздандыру айта реттеу мемлекеттік өкілеттіліктердің кейбірін нарық қатынастарына беру инкурстық төндер мемлекеттік қызмет аясында келісімшарттық қызмет енгізу мемлекеттік қызметкерлерді қысқарту |
| Ескерту - автор (Dowson, Dargie, 2002) әдебиет негізінде құрастырған. | |

Мемлекеттік басқарудың жаңа моделі басқарушылық шешімдердің иерархиялық бағынуымен және орталықтандырылуымен сипатталатын дәстүрлі мемлекеттік басқару моделінің тиімділігіне күмән келтіреді, сонымен қатар, бұл мемлекеттік басқару үлгісі пост-бюрократтық әлемге көшуді жариялайды. Осыған орай, экономист М.Барзлей

дәстүрлі және постбюрократтық басқару үлгілерінің арасындағы айырмашылықтарға тоқталды (Barzelay, 2002) (2-кесте).

Кесте 2. Бюрократтық басқару үлгісі мен Жаңа мемлекеттік менеджменттегі басқару үлгісіне салыстырмалы сипаттама

| Бюрократтық басқару үлгісі | Постбюрократтық басқару үлгісі (NPM) |
|--|--|
| мемлекеттің қажеттіліктері мен болашағына назар аударады | тұтынушының қажеттіліктері мен болашағына назар аударады |
| қызметкерлер арасындағы өкілеттіктер мен міндеттер нақты белгіленген | бір команда ретінде жұмыс істейтін қызметкерлердің бірлігіне негізделген |
| өз қызметіне пайдаланылатын ресурстардың көлемі мен орындалған міндеттер саны бойынша бағаланады | тұтынушылар үшін құндылық нәтижелері бойынша бағаланады |
| заңдарда белгіленген рәсімдерді қатаң сақтайды, өзгерте алмайды | өз қызметтеріне жаңа талаптар қойылған кезде ережелерді өзгерте алады |
| Ескерту - автор (Barzelay, 2002) әдебиет негізінде құрастырған | |

Сөйтіп, Жаңа мемлекеттік менеджменттегі (NPM) басқару үлгісі мемлекеттің қоғамдық өмірдегі дәстүрлі басқару үлгісін түбегейлі қайта қарастырумен сипатталады, өйткені ол мемлекетті әлеуметтік маңызы бар істерді жүзеге асырушы қызметкер ретінде қарастырады. Белгілі ғалым Осборн (Osborne, 2010) мен Пластрик (Osborn, Plastrik, 2001) кез-келген мемлекеттік органның негізгі өнімі - халыққа тұрмыстық

қызмет көрсетуден (энергиямен, дәрі-дәрмекпен қамтамасыз ету) бастап, азаматтардың өмірін қорғауға (құқық қорғау, өрт сөндіру қызметі, елді қорғау) дейінгі әртүрлі мемлекеттік қызметтерді көрсету болып табылады деп жазды. Мұндай тәсіл арқылы мемлекет халықтың мұқтаждықтарына мейлінше сезімтал болып, қызметтерді тиімді көрсетуге тырысады және қоғамдық құндылықтарға ұқыпты қарайды деп санайды.

«Клиентке бағдарланған» мемлекет үлгісі «тиімділік» ұғымына жаңа мағына береді. Басқарудың дәстүрлі үлгісінде жеңілдетілген тәртіппен қабылданатын шешімдер тиімді деп танылады. Ал жаңа мемлекеттік менеджмент үлгісінде «тиімділікке» басқа экономикалық түсінік беріледі. Дәл осы түсінік, мемлекеттік басқарудың дәстүрлі үлгісінен жаңа мемлекеттік менеджментті «қағидаттар мен тәжірибелер жиынтығы ретінде» ерекшелендіреді (Smorgunov, 2006).

XX ғасырдың соңында көптеген мамандар New Public Management теориясының негізгі қағидаларын бөліп көрсетуге тырысты. Сарапшылардың айтуынша, менеджериалды үлгі бойынша ұйымдастырылған мемлекет келесі функцияларды орындайды:

1. Қоғамдық қызмет көрсетушілер арасында бәсекелестікті дамыту (мемлекеттік кәсіпорындар арасында да, мемлекеттік кәсіпорындар мен жеке компаниялар арасында да);

2. Бақылау функцияларын бюрократтық құрылымдардан жергілікті өзін-өзі басқаруға беру арқылы азаматтардың құқықтарын кеңейту;

3. Мемлекеттік органдардың жұмысын бюджетті игеру бойынша емес, нәтижелері бойынша бағалау;

4. Нұсқаулықты емес, миссияны басшылыққа ала отырып қызметті жүзеге асыру;

5. Салық төлеушілерді мемлекет қызметін тұтынушыларға айналдыру, оларға білім беру, біліктілікті арттыру, тұрғын үй-коммуналдық шаруашылықтарына және т. б. мәселелерін шешу саласында кең таңдау ұсыну;

6. Мемлекеттік кәсіпорындарды жекешелендіру, яғни мемлекеттік функцияларды әдеттегідей келісім-шарт бойынша жеке компанияларға беру;

7. Негізгі мақсаты - дәстүрлі шығын емес, ақша табу;

8. Кооперация қағидасы негізінде басқаруды орталықсыздандыру;

9. Басқарудың бюрократтық емес, нарықтық тетіктерін пайдалану;

10. Мемлекеттік қызмет көрсету саласында, не жеке секторларда туындайтын мәселелерді шешуде қызмет

көрсетуге емес, оны ынталандыруға бағытталуы.

Жаңа мемлекеттік менеджментті жақтаушылар мемлекеттік органдардың қызметін бір ғана өлшем бойынша бағалау мүмкін емес екенін мойындады, бірақ мұндай өлшемдерді іздеу мемлекеттік басқару жағдайына жағымды әсер етуі мүмкін деп санайды. Көптеген зерттеушілер жеке секторды басқару құралдарын мемлекеттік басқаруда қолдануға болатындығына күмән келтірді. Конвергенция қарсыластары мемлекеттің нарықтан айырмашылығы мемлекет қоғам мүдделерін қамтамасыз етуге бағытталған және мемлекет қызметінің мақсаты - қоғамға қызмет ету, заңды сақтау, тәртіпті сақтау, халықтың әлауқатын арттыру және т.б. екендігін атап көрсетті. New Public Management қарсыластары басқарудың бұл үлгісі демократия қағидаларына қайшы келетініне сенімді. Өйткені, біріншіден, бұл басқару үлгісінде азамат саяси билік көзі ретінде емес, мемлекеттік қызметтерді тұтынатын клиенттер ретінде қарастырылады; екіншіден, бұл үлгіде бірінші орында экономикалық тиімділік тұр, ал адамгершілік, этика және әділдік ұғымдары екінші дәрежелі мәнге ие болады. Алайда, жоғарыда аталған кемшіліктерге қарамастан, мемлекеттік басқарудың жаңа идеяларын жүзеге асыру батыстың мемлекеттік басқару жүйесін өзгертті, қатып қалған бюрократтық құрылымдардың жойылуына, олардың экономикалық конъюнктураға және қоғамның қажеттіліктеріне анағұрлым сезімтал болып өзгеруіне, қоғамдық бақылауға ашық болуына ықпал етті. Және осы тұрғыдан алғанда батыстық мемлекеттік басқаруды тиімді етті.

Жаңа мемлекеттік басқару (New Public Governance)

XX ғасырдың соңына таман Батыс елдерінің бірқатарында бөріне жауапты саналатын патерналистік мемлекеттер халықтың жедел қарқынмен өскен әлеуметтік сұраныстарына жауап бере алмай, тығырыққа тірелді. Себебі, еркін экономика мен әлеуметтік жаңашылдық өмір стандарттарын көз ілеспес жылдамдықпен өзгертіп жатты. Ал адамдар жаңа стандарттарға сәйкес өмір

сүргісі келіп, мемлекетке көбірек талап қоя бастады. Осы кезеңде азаматтардың бастамаларын тежеп, адамдардың дербестігіне тұсау болған бюрократиялық басқару стилі қоғам тарапынан сынға ұшырады. Нәтижесінде, қоғамдық қысымдағы үкіметтер бірқатар реформаларға баруға мәжбүр болады. Осы реформалар тудырған басқару тәсілі кейін Жаңа мемлекеттік басқару (New Public Governance) деген атауға ие болды. «Жаңа мемлекеттік менеджмент» тұжырымдамасынан кейін «Жаңа мемлекеттік басқару» қазіргі мемлекеттік басқаруға бейімделген теориялық парадигмаға айналды. Ол тек қана басқару реформасындағы маңызды өзгеріс емес, мемлекеттің рөлі мен үкімет пен азаматтық қоғам арасындағы қарым-қатынастың терең өзгерісі болды (Chen, 2000)

Жаңа мемлекеттік басқару теориясы бизнесте сыналған озық тәсілдерді алып келді. Мемлекет көптеген жауапкершіліктерін кәсіби азаматтық сектормен бөлісуді кеңейтті. Үкіметтік құрылымдар ашықтық пен есептілікке баса назар аударды. Мемлекеттік басқарудың, қызмет көрсетудің және қоғаммен байланыстың тиімділігін арттыру үшін қазіргі заманғы технологиялар кеңінен қолданыла бастады. Жаңа реформалар толқыны мемлекеттік басқару тәсілдерін де түбегейлі өзгертті. Бұрынғы «тігінен» басқарудың орнына «көлденең» басқару тәсілдері көптеп енді. Елдің игілігі үшін мемлекет пен азаматтық сектор әріптеске айналды. «Үкімет ең әділетті әрі тиімді шешім қабылдаушы» деген сенімге құрылған постулат «халықтың пікірі ескерілмей қабылданған шешімдер әділетсіз әрі тұрлаусыз» деп өзгерді. Сондықтан «көлденең» тәсілдер азаматтарды шешім қабылдау процесіне кеңінен қатыстыруды көздейтін кеңесуші демократия құралдарын (Crowdsourcing және Collaboration (Краудсорсинг және Ынтымақтастық) қолдана бастады (Xu, Sun; Si, n.d.). Бұл құралдар өзекті мәселені шешуде ұжымдық интеллекті пайдалануға бағытталған. Мұндай тәсілдер шешім қабылдаушыға ашық арналар арқылы жеке адамдардан, сарапшылардан келіп түсетін креативті

идеялар мен білімнің артықшылықтарын басқаруда қолдануды көздейді. Осы арқылы ең тиімді және көпшіліктің қатысуымен қабылданған шешімдерді жасақтауға жол ашылды. Бұдан бөлек, қоғамның шешімдерді қабылдауға қатысуы оны іске асырудың да тиімділігін арттыра түсті. Аталған теорияны жақтаушылардың айтуынша жаңа мемлекеттік басқару теориясына Good Governance идеясы арқау болды.

Good Governance тұжырымдамасы күн тәртібіне алғаш рет 1992 жылы Дүниежүзілік банктің экономикалық даму бойынша жыл сайынғы конференциясында айтылды және конференцияның тақырыптарының бірі осылай аталды (World Bank. Governance and Development, 1992). Бұл кез әр түрлі елдердің әкімшілік тәжірибесінде жаңа мемлекеттік басқарудың негізгі идеялары белсенді дамып, қолданыла бастаған кез болатын. Сондықтан мұнда «басқару» термині басқару тұжырымдамасының бөлігі ретінде «елдің әлеуметтік-экономикалық ресурстарын басқару» деген мағынада айтылды (World Bank. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1992). «New Public Governance», Жаңа мемлекеттік менеджментпен (NPM) бірге 1997 жылы Біріккен Ұлттар Ұйымының «"Governance" адами ресурстарды орнықты дамыту үшін» Даму бағдарламасы жарияланған кезде жеке модель ретінде қалыптасты. Бағдарламаға сәйкес Good Governance деп «қатысу, ашықтық, жауапкершілік, тиімділік, тең құқылық және заңның үстемдігі» айтылады. Бұдан басқа, бұл үлгі қоғамның басқаруға қатысу саласын барынша кеңейтуге бағытталған және «саяси, әлеуметтік және экономикалық басымдықтар мемлекеттік шешімдер қабылдау кезінде халықтың ең кедей және әлеуметтік қорғалмаған топтарының дауыстары естілетіндей жалпы келісімге негізделуге тиіс екендігіне кепілдік береді» (UNDP. Governance for Sustainable Human Development. Jan., 1997).

Тиімді басқару мемлекеттік процестерді компьютерлендіруге және цифрландыруға толық көшуге үлкен мән береді. Әрине, бұл қазіргі әлемде

ақпараттың ауқымы, сапасы мен санының артуымен байланысты.

Қазіргі кезде көптеген зерттеушілер Жаңа мемлекеттік басқару үлгісінің нақты стандарттары жоқ деп айтып жүрсе де, осы үлгінің ерекшелігін көрсететін бірқатар ақпарат көздері баршылық. Мысалы, саяси процестің барлық қатысушыларына қолданылатын БҰҰ Бағдарламасында жаңа мемлекеттік

басқарудың негізгі қағидаттары мыналар деп көрсетілген: қоғамның мемлекеттің шешімдеріне қатысуы, шешім қабылдаудағы келісімге келу, стратегиялық пайымдау, кері байланыс, мемлекеттік саясатты жүргізудің тиімділігі, процеске қатысушылардың барлығының жауапкершілігі, ашықтық, құқықтардың теңдігі, заңдылық (кесте-3).

Кесте 3. Жаңа мемлекеттік менеджмент пен Жаңа мемлекеттік басқару қағидаларына салыстырмалы талдау

| № | қағидалары | New Public Management | New Public Governance |
|--|------------|--|---|
| | | -мемлекеттік қызметтерді жеткізушілер арасындағы бәсекелестікті дамыту; - азаматтардың құқықтарын кеңейту; -мекемелердің жұмысын нәтижелері бойынша бағалау; -миссияны басшылыққа ала отырып, қызметті жүзеге асыру; -ынтымақтастық қағидасына негізделген басқаруды орталықсыздандыру; - нарықтық басқару механизмдерін қолдану. | -мемлекеттің шешімдеріне қатысу; -шешім қабылдаудағы консенсус; -стратегиялық пайымдау; -кері байланыс; -мемлекеттік саясатты жүргізудің тиімділігі; -процеске қатысушылардың барлығының жауапкершілігі; -ашықтық; -құқықтардың теңдігі; -заңдылық. |
| Ескерту - автор (Dowson, Dargie, 2002) әдебиет негізінде құрастырған | | | |

Кестеден жаңа мемлекеттік басқару қағидаларының ішінде жаңа мемлекеттік менеджменттің негізгі элементтері де бар екенін көруге болады. Олар: стратегиялық көзқарас, кері байланыс, тиімділік және жауапкершілік, келісімге келу, теңдік сияқты қағидаттар. Адам құқықтарының қатаң сақталуы мен қоғамдық басқару қағидаттары Жаңа мемлекеттік басқарудың өзіндік ерекшелігі болып табылады. Бұл үлгі аясында мемлекеттің қызмет көрсету сипаты өзгереді, оны алушылар мемлекет саясатының екі мүдделі тұлғалары болып табылады: азамат және пайдаланушы. Сонымен қатар, жүзеге асыруда басты назарды мемлекеттің институционалды негізіне аудару қажеттілігін көрсетеді. Жаңа мемлекеттік басқаруды мемлекеттік басқару тәжірибесіне табысты интеграциялауға әсер ететін факторларына мыналар жатады: реформаны ішкі қолдау, қатысушылардың жауапкершілігі, меншік жүйесінің дамуы, мәдени контекст және мемлекет тарихы. Жаңа мемлекеттік басқарудың Жаңа мемлекеттік менеджменттен (NPM) айырмашылығы - мұнда мемлекеттің

рөліне басымдық беріледі. Егер бірінші мемлекет басқару үлгісінде мемлекет саяси үрдісті басқарушы ретінде ғана болса, ал мұнда ол басқарушылық шешімдерді қабылдау мен іске асыруда толық серіктес рөлін атқарады.

Әрине, Жаңа мемлекеттік басқарудың (New Public Governance) басқа мемлекеттік басқару үлгілері сияқты кемшіліктері де жоқ емес. Олар:

-біріншіден, мемлекеттік шешімдерді қабылдауға қоғамның барлық мүшесінің қатысуын қамтамасыз ету үшін мемлекетке уақыт керек және мұндай процестердің институционалды ережелерін ұйымдастыруға қаржы қажет;

- екіншіден, қоғамдық кеңестер көп уақытты қажет етеді;

- үшіншіден, қоғамның мемлекеттік басқаруға қатысуына байланысты мәселелер туындауы мүмкін. Мысалы, егер де белгілі бір топтың мүддесін көздейтін шешім қабылданса, ол екінші бір топтың қарсылығын туғызуы мүмкін, яғни қоғам мүшелерінің барлығын қанағаттандыратын ортақ шешімді қабылдау қиынға түседі. Сәйкесінше, әлеуметтік топтар жалпылама

талқыланған сұрақтың кез келген нәтижесін қабылдауға дайын болуы керек;

- төртіншіден, бұл үлгі ақпараттың ашық және оңтайлы қолжетімділігін болжайтындықтан, азаматтардың кейбір санаттары үшін бұл қолжетімділікті қамтамасыз етуде техникалық мәселелер туындайды.

Дегенмен, Жаңа мемлекеттік басқару тұжырымдамасы дәстүрлі басқару үлгісінен өзгеше деп қорытынды жасауға болады, себебі саяси шешімдерді мемлекет тек өзі қабылдай алмайды. Екінші басқару үлгісінің де Жаңа мемлекеттік менеджменттен ерекшелігі бар, онда әркім тек өзінің пайдасын көруге тырысады. Мұнда көңіл аударатын мәселе - бұл тұжырымдамада мемлекеттің рөлі төмендетілмейді, үкімет бірыңғай басқару органы болып қала береді, мемлекеттің рөліне ерекше назар аударылады, сонымен қатар, мемлекеттің жүзеге асыратын қызметі мен өкілеттілігінің шегі белгісіз болады. Бұл басқару үлгісі мемлекет қызметінің көрінбейтін шекарасын қалыптастыруды көздейді, яғни анықтау мүмкін емес кезде мемлекеттік билік жүргізілмей, азаматтық қоғам қызмет атқарады. Бұл жағдай қазіргі кезде мемлекеттің жеке меншік секторына өте мұқтаж екендігімен түсіндіріледі, бірақ оны іс-әрекетке ынталандыру үшін әлеуметтік жауапкершілікке тарту маңызды, оған ынтымақтастық үшін өзара тиімді шарттар ұсыну керек. Нәтижесінде, қызметтері қатал түрде белгіленбейтін, керісінше, нәтижеге қол жеткізуге бағытталған ынтымақтастық мемлекет, бизнес және қоғамның өзара әрекеттесуінің негізгі нысанасына айналады. «Good Governance» үлгісін жақтаушылар ынтымақтастық кезінде қатысушылардың ортақ мақсаты мен бағыттарын қалыптастыратын, оған жетудің тиімді құралдары мен тетіктерін таңдауда байланыс процесі маңызды рөл атқаратындығын атап көрсетеді. Тиімді ұйымдастырылған байланыс процесінің нәтижесінде мемлекет мемлекеттік қызметтерді көптеген азаматтарға қолжетімді ететін транзакциялық шығындардың деңгейін төмендетіп қана қоймай, сонымен бірге, қоғамның қажеттіліктерін де ести алады. Мемлекеттік басқару үлгісінің өзіндік

ерекшелігі - шешім қабылдауға басты негіз - тиімділік дәрежесі мен саяси және моральдық өлшемдерді ескере отырып, жалпы пайдаға ұмтылу болып табылады. Көптеген елдерде «тиімді басқару» тұжырымдамасын азаматтық қоғамның жеткілікті дәрежеде дамымауына байланысты қолдану мүмкін емес. Ынтымақтастық үлгісі бойынша басқаруды жүзеге асыруда негізгі мәселе мемлекеттік басқару процесіне қоғамның жеткілікті дәрежеде қатыспауынан туындайды. Дегенмен, Жаңа мемлекеттік басқару тұжырымдамасын іске асыруда туындайтын айтарлықтай қиындықтарға қарамастан, қазіргі кезде көптеген елдер оның қағидаларына негізделген басқару тетіктерін құруға тырысуда.

Халықаралық тәжірибе

Өткен ғасырдың 80-90 жылдарының әкімшілік реформаларының басты жаңалығы - мемлекеттік басқару саласында нарықты реттеу құралдары жаппай қолданыла бастады. Осы кезеңдерде әртүрлі мемлекеттердің әкімшілік жүйесі бір-біріне жақындай түсті. Кейбір зерттеушілер бұл жағдай жаһанданудың нәтижесі деп есептесе, басқалары оны Жаңа мемлекеттік басқару үлгісінің оң ықпалы деп түсіндірді. Г. Питерс пен Д. Савойидің пікірінше, бұл үлгіні тәжірибеге енгізу мемлекеттік басқару реформаторларының саяси идеяларын стандарттауға және рационалды бюрократиялық басқару үлгісінің ғаламдық трансформациясын жүзеге асыруға ықпал етті (Peters, Savoie, 1998). Мемлекеттік басқарудың дәстүрлі үлгісін өзгерту Ұлыбританияда басталды және басқа елдерді жылдам қамтыды. 90-шы жылдары Жаңа мемлекеттік менеджмент бүкіл әлемде, әсіресе, Еуропада, Солтүстік Америкада, Австралияда және Азия-Тынық мұхит аймағында әкімшілік жүйені жаңғыртудың негізгі бағыттарының бірі болды. Сондай-ақ, оның таралуына ықпал еткен факторлардың бірі Дүниежүзілік банктің ЭЫДҰ New Public Management жақтаушылары ретіндегі ұстанымдары болды.

Жаңа мемлекеттік басқару моделін қолданудың ең сәтті тәжірибесі Жапонияда байқалады. Тұжырымдаманың негізгі қағидаларының

бірі шағын және орта бизнесті қолдау болып табылады. Жеке секторда:

- ерікті қайырымдылық есебінен құрылған шағын кәсіпорындарға өзара көмек қорының қызметі жұмыс істейді;

- салық саясаты, оған сәйкес шағын және орта бизнес үшін арнайы салық режимі қолданылады.

Жапонияда мұндай қағидаттар сәтті жүзеге асырылуда. Жапонияда мемлекеттік сектордың үлесі небары 27,6%-ды құрайды (Sakhanova, 2004). Сондай-ақ, тиімді мемлекеттік басқарудың дамуына азаматтық қоғамның жеткілікті жетілуі мүмкіндік берді. Бұл өз кезегінде өзара әрекеттестік пен жауапкершіліктің маңыздылығын арттырды. Нәтижесінде, Жапония «дұрыс басқару» тұжырымдамасын ең сәтті жүзеге асырған елдердің бірі болып отыр.

Басқаруды «New Public Governance» тұжырымдамасы негізінде ұйымдастыратын елдердің мысалдарын әлемнің әртүрлі аймақтарынан табуға болады. Мәселен, Швейцарияда «тиімді басқару» қағидаттары интернетті белсенді пайдалану арқылы жүзеге асырылады. Электронды үкіметті жүзеге асыру арқылы мемлекет қысқа мерзімде минималды қоғамдық ресурстармен өз мақсаттарына қол жеткізе алған. Электрондық үкіметтің жұмысында тиімді басқарудың негізгі қағидалары сақталады (Alekseeva, 2016).

Дегенмен, соңғы кездерде Батыс Еуропа мемлекеттері мен басқа елдердегі басқаруда қолданылып жатқан қайта құру тәжірибелеріне жүргізілген салыстырмалы зерттеулерді қарайтын болсақ, Жаңа мемлекеттік басқару тұжырымдамаларын басқа елдерде тікелей қолдану қиын болатындығы айтылады (Tiina Randma-Liiv., 2008). Мысалы, посткоммунистік мемлекеттердің көпшілігінде экономика саласындағы жалпы жетістіктері мен басқа да қол жеткізген табыстарына қарамастан, мемлекеттік басқару жүйесіндегі қайта құрулардың нәтижесі ондай жоғары бола алмады. Оның себебі, біріншіден, бұл елдердің көпшілігінде мемлекеттік басқару реформасы мемлекеттік аппараттың қайта ұйымдастырылуын білдіретін дәстүрлі ұғымдағы реформаға қарағанда,

мемлекеттік басқарудың даму процесін еске түсіреді (Verheijen, 2003). 1990 жылдардың басынан бастап Орталық және Шығыс Еуропа елдерінің назары мемлекеттік мекемелерді реформалауға, қайта ұйымдастыруға және штаттарын қысқартуға емес, мемлекеттік секторды құруға бағытталған болатын. Нәтижесінде мемлекеттік басқаруды қайта құрудың орнына нақты негізделген тұжырымдамасы жоқ және жоспарланған іс-шаралары жоқ жағдай қалыптастырды (Dolowitz and Marsh, 1996). Екіншіден, мемлекеттік басқару реформасына жүйелі көзқарас сенімді стратегиялық негіздеуді қажет етеді. Іс жүзінде Шығыс Еуропа елдеріндегі мемлекеттік басқарудың даму процесі бұрыннан бар саяси жүйелердегі реформалаудың бытыраңқы және дәйексіз, шектеулі әрекеттерін көрсетті (Dolowitz and Marsh, 1996). Саясаттың жеткілікті келісілмеуі немесе болмауы да жеке алынған елдерде оның біркелкі дамуына себеп болды. Әрине, жеке нәтижелер бар, бірақ олар көп жағдайда тұрақты емес. Тіпті бір ел шеңберінде де реформалардың нәтижелерін көрсету қиынға соқты. Сонымен қатар, ең бастысы, осы мәселелердің негізінде жатқан басты себеп - мемлекеттік басқару жүйесін реформалаудың тұжырымдамаларын, әсіресе, негіз қалаушы идеологиясын жеткілікті түсінбеу (Drechsler, 2004). Ричард Роуздың пікірінше, посткоммунистік елдер, әдетте, батыс, неғұрлым дамыған елдердегі мемлекеттік басқарудың үлгілерін тікелей көшіруге тырысады (Rose, 1993).

Батыста Жаңа мемлекеттік басқарудың үлгілерін енгізуде басты мәселе негізінен демократиялық мемлекетті, яғни мемлекеттік басқару иерархиясының дәстүрлі және тиісті есептілік жүйесін қалыптастырудың іргетасын берік қалап алмай тұрып, қазіргі заманғы басқару жүйесіне жылдам секіру ниетінен туындады.

Қорытынды

Сонымен, Жаңа мемлекеттік басқару (NPG) бұл біршама жүйелі қалыптасқан теория болып саналады. Соңғы кезде бізде дамып келе жатқан цифрландыру, фронт-офис, жобалық менеджмент, мұның тек бір бөлігі ғана

деуге болады. Жаңа мемлекеттік басқару жеке азаматтық бастамаларға құзырет беру, бизнестегі тиімді тәсілдерді мемлекеттік басқаруда қолдану, шешім қабылдауда азаматтармен кеңесу жолдарын кеңейту, ақпараттың неғұрлым ашықтығын қамтамасыз ету т.б нақты тетіктерді қолдану арқылы азаматтардың жауапкершілігін арттыруды және мемлекеттік билікке сенімді ұлғайтуды көздейді. Мұнда көбінесе жоғарыдан төменге қарай бағытталған ескі «тік» басқару тәсілінің орнына жұмсақ әсер етуге, әріптестікке бағытталған «көлденең» басқару тактикасы

қолданылады. Тағы бір ұтымды тұсы - бұл шетелдерде сыналған тәсілдер болып табылады. Алайда, зерттеушілердің барлығы ешқандайда да басқару үлгісін шынайы және оны дәстүрлі үлгі ретінде басқа елдерге енгізе салатын әдіс емес екенін дәлелдеп отыр. Сондықтан, ең алдымен, мемлекеттік басқару жүйесін реформалаудың тұжырымдамаларын, әсіресе, оның негіз қалаушы идеологиясын жеткілікті түрде түсініп алу қажет.

ӘДЕБИЕТТЕР ТІЗІМІ

- Alekseeva L. (2016). *Создание электронного государства как один из этапов перехода к модели Good governance* [Creation of an electronic state as one of the stages of the transition to the Good governance model]. 7-9.
- Barzelay M. (2002). Origins of the New Public Management: An International View from Public Administration. *Political Science*, 22.
- Chen, Z. M. (2000). A review of “the New public management” paradigm. *Social Science in China*. 6, 73–207.
- Dolowitz D. and Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. 44, 343–357.
- Dowson S., Dargie C. (2002). *New Public Management: A Discussion with Special Reference to UK Health // New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie.
- Drechsler W. (2004). *Governance, Good Governance and Government: The Case for Estonian Administrative Capacity*. 388–396.
- Dunsire A. (1999). Then and Now: Public Administration 1953-1999. №2, 371–372.
- Hood C.ed. by E. Ferlie, L. Lynn Jr., C. Pollitt. (2007). *Public Management: The Word, the Movement, the Science*. The Oxford Handbook of Public Management.
- Manning N., Parison N. (2003). *Реформа государственного управления: Международный опыт* [Public Administration Reform: International Experience].
- Osborn S., Plastrik p. (2001). *Управление без бюрократов: Пять стратегий обновления государства* [Managing Without Bureaucrats: Five State Renewal Strategies].
- Osborne STEPHEN P. (2010). Osborne STEPHEN P. *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance.*, 22.
- Peters G., Pierre J. (2003). *Introduction: The Role of Public Administration in Governing*. 5.
- Peters G., Savoie D. (1998). *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*.
- Rose R. (1993). *Lesson-Drawing in Public Policy: A Guide to Learning across Time and Space*. 111.
- Sakhanova A. (2004). *Новая парадигма государственного управления «Good Governance»: Пример Японии как перспектива для стран СНГ* [New Governance Paradigm “Good Governance”: An Example of Japan as a Perspective for the CIS Countries].
- Smorgunov. (2006). *Государственная политика и управление* [Public Policy and Management] (Т. 2).
- Tiina Randma-Liiv. (2008). О применимости «западных» теорий государственного управления [On the applicability of “Western” theories of public administration]. №2, 73–87.
- UNDP. *Governance for Sustainable Human Development*. Jan., (1997). URL:[http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%](http://gis.emro.who.int/HealthSystemObservatory/Workshops/WorkshopDocuments/Reference%20reading%20material/Literature%20)
- Verheijen A.J.G. (2003). *Public Administration in Post-Communist States*. 489–499.
- World Bank. *Governance and Development*. (1992). Washington,.
- World Bank. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*. (1992). Washington.
- XU Runya; SUN Qigui; SI Wei. (n.d.). *The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance*. *Canadian Social Science*,. 11 (7), 11–21.