

Қоғам & Дәуір



ҚСЗИ

Қазақстан Республикасының
Пәлестінін жанындағы
Қазақстанның стратегиялық
зерттеулер институты

2004 жылдан бастап
әр тоқсан сайын жарық көреді

Бас редактор
Алуа Жолдыбалина,
ҚР Президенті жанындағы
ҚСЗИ-дің бөлім жетекшісі

Шығаруға жауапты:
А. Арзықұлов
Редактор-корректор:
С. Құрманғалиева

Редакция мекенжайы:
Қазақстан Республикасы,
010000, Астана қаласы,
Бейбітшілік көшесі, 4
ҚР Президенті жанындағы ҚСЗИ

Телефон (7172) 75-20-20
Факс (7172) 75-20-21
E-mail: office@kisi.kz
www.kisi.kz

Журнал Қазақстан Республикасының
Мәдениет, ақпарат және қоғамдық
келісім министрлігінде 2003 ж.
19 желтоқсанда тіркеліп, тіркеу туралы
№ 4526-Ж куәлік берілген.

ISSN 2414 - 5696

Индекс 74007

Журналда жарияланған материалдарды
көшіріп басқан, микрофильмдеген
жағдайда журналға сілтеме жасалынуы
міндетті. Жарияланған мақала
авторларының пікірі редакция
көзқарасын білдірмеуі мүмкін.

«КРОИВА» ҚБ баспаханасында
басылып шығарылды.
050010, Алматы қ.,
Ш. Уалиханов көш., 115.

Таралымы 500 дана.

**Қоғам &
Дәуір**

ҒЫЛЫМИ-САРАПТАМАЛЫҚ ЖУРНАЛ

МАЗМҰНЫ

Әлихан Байменов

Меритократия мен қызметтік этика – мемлекеттік
қызмет тиімділігінің негізгі факторлары 7

Хелен Кларк

Тұрақты дамудың жаңа күн тәртібі үшін
мемлекеттік қызметті жаңарту 13

Макс Эверест-Филлипс

У-Вэй қағидасы мен мемлекеттік қызметтің кәсіби
этикасы: ХХІ ғасырдағы «әрекетсіздік» 21

Салтанат Ахметжанова, Карина Тен

Әлемдік тәжірибеде және Қазақстанда
мемлекеттік басқарудағы реттеу
саясатын жетілдіру 38

Әлия Уйсембаева

Қазақстандағы мемлекеттік қызметті реформалау:
заңнамалық негіздері,
мүмкіндіктері мен мәселелері 51

Бауыржан Жаубасов

Әкімшілік ресімдердің тиімділігін жүйелі
жетілдірудің теориялық және практикалық
мәселелері: Қазақстан Республикасы
Президенті Әкімшілігінің тәжірибесі 62

Ләйлә Иватова, Айгүл Забирова, Еркежан Мағауина

Қазақстан Республикасының мемлекеттік
қызметіндегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес
(әлеуметтік сауалнама қорытындысы бойынша) 76

ҰЛТАРАЛЫҚ ҚАТЫНАСТАР

Құндызай Ерімбетова

Еуразиялық идея аясында этносаралық қатынастарды
зерттеудің теориялық-методологиялық мәселелері 87

ЭКОНОМИКА

Зубираш Смағұлова

Қазақстан Республикасында мемлекеттік-жеке
меншік әріптестіктің дамуы 109

СОДЕРЖАНИЕ

Алихан Байменов

Меритократия и служебная этика как ключевые
факторы эффективности государственной службы 7

Хелен Кларк

Модернизация государственной службы
для новой повестки дня устойчивого развития 13

Қоғам & Дәуір



ҚСЗИ

Қазақстан Республикасының
Президентінің
Қазақстанның стратегиялық
зерттеулер институты

Макс Эверест-Филлипс

У-Вэй и профессиональная этика на государственной службе: «Недеяние» в XXI веке 21

Салтанат Ахметжанова, Карина Тен

Совершенствование регуляторной политики в государственном управлении в мировой практике и в Казахстане 38

Алия Уйсембаева

Реформирование государственной службы в Казахстане: законодательные основы, возможности и проблемы 51

Бауыржан Жаубасов

Теоретические и практические вопросы системного повышения эффективности административных процедур: опыт Администрации Президента Республики Казахстан 62

Ляйля Иватова, Айгуль Забирова,

Еркежан Магауина

Борьба с коррупцией на государственной службе Республики Казахстан (по результатам социологического опроса) 76

МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Кундызай Еримбетова

Теоретические и методологические проблемы исследований межэтнических отношений в рамках евразийской идеи 87

ЭКОНОМИКА

Зубираш Смагулова

Развитие государственно-частного партнерства в Республике Казахстан 109

CONTENTS

Alikhan Baimenov

Meritocracy and Work Ethics as Key Components for Effective Civil Service..... 7

Helen Clark

Modernizing Civil Services for the New Sustainable Development Agenda..... 13

Max Everest-Phillips

Wu-Wei and Professional Ethics in Civil Service: “Non-Action” for the 21st Century..... 21

Қоғам & Дәуір



ҚСЗИ
Қазақстан Республикасының
Президентінің Қазақстан
Қазақстанның стратегиялық
зерттеулер институты

Saltanat Ahmetzhanova, Karina Ten
Improving Regulatory Policy in Public
Administration in the World and in Kazakhstan..... 38

Aliya Uysembayeva
Civil Service Reform in Kazakhstan:
Legal Framework, Challenges
and Opportunities 51

Bauyrzhan Zhaubasov
Theoretical and Practical Issues of Systemic
Improvement of Administrative Procedures Efficiency:
Case of President's Administration in Kazakhstan 62

Lailya Ivatova, Aygul Zabirowa, Erkezhan Magauina
Anti-Corruption Activities Within Civil Service
of Kazakhstan (Based on Sociological Survey) 76

INTERETHNIC RELATIONS

Kundyzai Erimbetova
Theory and Methodology of Interethnic
Relations Research within Eurasianism 87

ECONOMICS

Zubirash Smagulova
Development of Public-Private
Partnership in Kazakhstan 109

РЕДАКЦИЯЛЫҚ КЕҢЕС

- Бағлан МАЙЛЫБАЕВ** – редакциялық кеңестің төрағасы, ҚР Президенті Әкімшілігі Басшысының орынбасары, заң ғылымдарының докторы
- Алуа ЖОЛДЫБАЛИНА** – Бас редактор, ҚР Президенті жанындағы Қазақстанның стратегиялық зерттеулер институты Әлеуметтік-саяси зерттеулер бөлімінің жетекшісі, Ph.D
- Айгүл СӘДУАҚАСОВА** – ҚР Президенті жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы жанындағы Орталық Азия өңіріндегі этносаралық және конфессияаралық қатынастарды зерттеу жөніндегі орталықтың басшысы, әлеуметтану ғылымдарының докторы
- Ботагөз РАҚЫШЕВА** – ҚР Президенті жанындағы Қазақстанның стратегиялық зерттеулер институты директорының орынбасары, әлеуметтану ғылымдарының кандидаты
- Ералы ТОҒЖАНОВ** – ҚР Президенті Әкімшілігі Қазақстан халқы Ассамблеясы Төрағасының орынбасары – Хатшылық меңгерушісі, саяси ғылымдарының докторы
- Зарема ШӘУКЕНОВА** – ҚР БҒМ ҒК Философия және саясаттану институтының директоры, әлеуметтану ғылымдарының докторы, ҚР ҰҒА-ның корреспондент мүшесі
- Сон ЮНХУН** – Ханкук университетінің профессоры (Оңтүстік Корея), Ph.D
- Уильям ФИЕРМАН** – Индиана университетінің профессоры (АҚШ), Ph.D
- Уяма ТОМОХИКО** – Хоккайдо университеті жанындағы Славян зерттеулер орталығының профессоры (Жапония), Ph.D
- Юлай ШӘМІЛӨҒЛЫ** – Висконсин-Мэдисон университеті жанындағы Орталық Азияны зерттеу жөніндегі бағдарламаның директоры, профессор (АҚШ), Ph.D

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

- Баглан МАЙЛЫБАЕВ** – председатель Редакционного совета, заместитель Руководителя Администрации Президента РК, доктор юридических наук
- Алуа ЖОЛДЫБАЛИНА** – шеф-редактор, руководитель Отдела социально-политических исследований Казахстанского института стратегических исследований при Президенте РК, Ph.D
- Айгуль САДВАКАСОВА** – руководитель Центра по изучению межэтнических и межконфессиональных исследований в Центральноазиатском регионе при Академии государственного управления при Президенте РК, доктор социологических наук
- Ботагоз РАКИШЕВА** – заместитель директора Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан, кандидат социологических наук
- Ералы ТУГЖАНОВ** – заместитель Председателя Ассамблеи народа Казахстана, заведующий Секретариатом Ассамблеи народа Казахстана Администрации Президента Республики Казахстан, доктор политических наук
- Зарема ШАУКЕНОВА** – директор Института философии и политологии КН МОН РК, доктор социологических наук, профессор, член-корреспондент НАН РК
- Сон ЮНХУН** – профессор Ханкукского университета (Южная Корея), Ph.D
- Уильям ФИЕРМАН** – профессор университета Индиана (США), Ph.D
- Уяма ТОМОХИКО** – профессор Центра славянских исследований Университета Хоккайдо (Япония), Ph.D
- Юлай ШАМИЛЬОГЛУ** – директор, профессор программы по изучению Центральной Азии университета Висконсина-Мэдисона (США), Ph.D

THE EDITORIAL BOARD

- Baglan MAILYBAEV** – Chairman of Editorial Board, Deputy Head of Administration of President of Kazakhstan, Doctor of Law
- Alua ZHOLDYBALINA** – Editor in Chief, Head of Department of Social and Political Analysis, Kazakhstan Institute for Strategic Studies under President of Kazakhstan, Ph.D
- Aigul SADVOKASOVA** – Head of Center of Interethnic and Interreligious Studies in Central Asia, Academy of Public Administration under President of Kazakhstan, Doctor of Sociology
- Botagos RAKISHEVA** – Deputy Director of Kazakhstan Institute for Strategic Studies under President of Kazakhstan, Candidate of Sociology
- Eraly TUGZHANOV** – Vice-President of People’s Assembly of Kazakhstan, Head of Secretariat of People’s Assembly of Kazakhstan under Administration of President of Kazakhstan, Doctor of Political Science
- Zarema SHAUKENOVA** – Director of Institute of Philosophy and Political Science under Ministry of Education and Science of Kazakhstan, Doctor of Sociology, Professor, Corresponding Fellow of National Academy of Science of Kazakhstan
- Son YOUNG - HOON** – Hankuk University (South Korea), Professor, Ph.D
- William FIERMAN** – University of Indiana (USA), Professor, Ph.D
- Uyama TOMOHIKO** – Hokkaido University, Slavic Research Center (Japan), Professor, Ph.D
- Uli SCHAMILOGLU** – University of Wisconsin-Madison (USA), Director of Central Asian Studies Program, Professor, Ph.D

ҒТАМР
06.71.47

Әлихан Байменов

*Мемлекеттік қызмет саласындағы
Өңірлік хабтың Басқарушы комитетінің Төрағасы
(Астана қ., Қазақстан)*

МЕРИТОКРАТИЯ МЕН ҚЫЗМЕТТІК ЭТИКА – МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТ ТИІМДІЛІГІНІҢ НЕГІЗГІ ФАКТОРЛАРЫ

Аңдатпа. Мақалада мемлекеттік қызметті сапалы әрі тиімді жаңарту бағытында аймақ елдері мен экономикасы дамыған елдер арасындағы білім мен тәжірибе алмасудың маңыздылығы мен қажеттілігі қарастырылған. Осы ғаламдық үдерісте мемлекеттік қызмет саласындағы білім мен тәжірибе алмасу ретінде Өңірлік хабқа назар аударылған. Өңірлік хаб мемлекеттік қызметтің тиімділігін жетілдіру арқылы аймақ елдерінің билігін институционалдық және адами мүмкіндіктерді нығайту әрекеттерін қолдау мақсатында құрылған.

Түйінді сөздер: мемлекеттік қызмет, білім және тәжірибемен алмасу, Өңірлік хаб, реформалар жүргізу, ғаламдық орталық, меритократия қағидаттары, қолдау тәуекелдері, сыбайлас жемқорлықтың алдын алу.

Алихан Байменов

МЕРИТОКРАТИЯ И СЛУЖЕБНАЯ ЭТИКА КАК КЛЮЧЕВЫЕ ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

Аннотация. В статье рассматриваются важность и необходимость интенсивного обмена знаниями и опытом как между странами региона, так и со странами с развитыми экономиками для качественной и эффективной модернизации государственной службы. Особая роль в этом глобальном процессе уделяется Региональному хабу в сфере государственной службы в Астане как диалоговой площадке по обмену опытом и знаниями, функционирующей в целях повышения эффективности государственной службы через поддержку уси-

лий правительств стран региона в наращивании институционального и человеческого потенциала госслужбы.

Ключевые слова: государственная служба, обмен знаниями и опытом, Региональный хаб, проведение реформ, глобальный центр, принципы меритократии, риск патронажа, профилактика коррупции.

Alikhan Baimenov

MERITOCRACY AND WORK ETHICS AS KEY COMPONENTS FOR EFFECTIVE CIVIL SERVICE

Abstract. The article discusses the importance of and the need for a more robust exchange of knowledge and experience between both the countries of Central Asia and the countries with developed economies to ensure modernization of the civil service system in the former ones for the purposes of its further improvement in terms of quality and efficiency. The author emphasizes a special role of the Regional Hub for Civil Service in Astana as a dialogue platform for exchange of experience and expertise by supporting the efforts of the governments of Central Asian states to build institutional and human capacity of the civil service.

Keywords: public service, knowledge and experience exchange, Regional Civil Service Hub, institutional reform, The Global Center, principles of meritocracy, risk of patronage, corruption prevention.

Мемлекеттік қызметті жаңартудың басым бағыттарын әр елдің билігі өздері таңдаған ел дамуының әлеуметтік-экономикалық үлгісі, қоғамның демократиялану деңгейі, саяси ерік-жігерінің болуы, сондай-ақ дамудың бүкіл сын-қатерлері негізінде айқындайды. Үкіметтің аса сапалы шешімдері қазіргі трендтерді, аймақтық және ұлттық ерекшеліктерді ескере отырып, өзекті мәселелерді ұлттық тұрғыдан зерделеу арқылы анықталады. Жоғарыда айтылғандар аймақ елдері мен экономикасы дамыған елдер арасында білім мен тәжірибе алмасу қажеттілігін анық байқатады.

Сондықтан да мемлекеттік қызмет саласындағы Өңірлік хаб (Астана) түрінде осындай тәжірибе алмасуларды институциаландыру біздің аймақ елдері биліктері арасында қолдау тауып, өзінің өміршеңдегін дәлелдеді.

Астана Хабы – бұл халықаралық бастама, 25 ел мен 5 халықаралық ұйымның қатысуымен құрылған. Оның міндеті – мемлекеттік қызметтің институционалдық және адами мүмкіндіктерді нығайтуда аймақ елдері билігінің қолдауымен мемлекеттік қызметтің тиімділігін жетілдіру. Айта кетейік, Хабтың күн тәртібіндегі мәселелер зерттеулер, тренингтер, бірлескен жобалар, сарапшылық желілердің даму нысандары негізінде Хабқа мүше-елдердің сұранысы бойынша анықталады.

Бұл ретте біз экономикасы дамыған елдердің тәжірибесімен қоса, әлеуметтік-мәдени, тарихи тұрғыда реформалар жүргізіп отырған көрші елдердің тәжірибесін зерттеп-зерделеуді қолға алдық. Аймақ елдері ғаламдық және өңірлік деңгейде бенчмаркинг жүргізе отырып, бір-бірінің тәжірибелерін зерттеуге ниет танытып отыр.

Аймақ елдері сын-қатерлерге жауап іздей отырып, мемлекеттік қызмет жүйесін реформалау бойынша белсенді жұмыстар жүргізуде, Хабтың мүмкіндігін пайдалану арқылы зерттеліп отырған әрі кең таралған табыстың белгілі бір тарихы қалыптасты. Атап айтсақ, Хаб сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдар мәселесі бойынша Грузиядағы Мемлекеттік қызмет жөніндегі бюромен, Мемлекеттік қызметтерді көрсету мәселелері бойынша Әзірбайжандағы Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі комиссиямен, мемлекеттік қызметшілердің қызметін бағалау мәселелері бойынша Қырғызстандағы Мемлекеттік кадр қызметімен бірлескен жобаларды жүзеге асыруда. Осындай тәжірибені ілгеріту жұмыстары үшін Хабқа Оңтүстік-Оңтүстік форматындағы аймақтық және аймақаралық ынтымақтастықты дамытуға қосқан үлесі үшін БҰҰ-ның арнайы сыйлығы берілді.

БҰҰ Даму бағдарламасының әкімшісі әрі БҰҰ Бас хатшысының орынбасары Хелен Кларк Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаевқа жазған хатында: «Астанада Хабтың құрылуы мен оның табысы Қазақстанның кәсіби мемлекеттік қызметке меритократия қағидаттарын енгізу және реформаларды табысты жүргізу тәжірибесімен бөлісуге дайындығы арқасында мүмкін болды», - деп атап көрсеткен.

Халықаралық сарапшылардың айтуынша, Қазақстан аймақтағы мемлекеттік қызметті кешенді әрі түбегейлі реформалаудың екі кезеңін жүзеге асырды, ал Астанадағы Хабтың мемлекеттік қызмет саласында ғаламдық білім орталығына айналу мүмкіндігі зор.

Мемлекет басшысы Н.Ә. Назарбаевтың саяси ерік-жігеріне негізделген Қазақстандағы мемлекеттік қызметті жаңарту жүйелі

әрі қарқынды реформалаудың жарқын үлгісі болып табылатынын айта кету керек. Кейінгі реформалау кезеңдерінің әрқайсысы жетістіктерді бекітуге және алдыңғы реформаларды жетілдіруге негізделген. Мәселен, «А» басқарушылық корпусын құру, саяси лауазымдар санын 8 есе қысқарту 2014 жылғы қарашадағы Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымының Сыбайлас жемқорлыққа қарсы баяндамасында көрсетілген шаралар ретінде мемлекеттік қызметшілерді басқаруда саяси үдерістердің ықпалын кәсібилендіру және азайту жолында маңызды қадам болды.

Осыған байланысты реформалардың сабақтастығы, пәрменділігі мен жүйелілігі мансаптық үлгіге көшіру базасын қалыптастырды. Институционалдық реформаның заманауи, кәсіби әрі автономды мемлекеттік аппарат құру және мансаптық үлгіге көшу бөлігіне қатысты Елбасы Н.Ә. Назарбаевтың ұсынған бастамалары Қазақстандағы мемлекеттік қызметті жетілдірудің жаңа сапалы кезеңіне аяқ басуда маңызды қадам болды.

Президент белгілеген міндеттер кадрларды бағалау (тестілеу) жүйесін қоса алғанда, оларды іріктеу және ілгерілету үдерісін жетілдіру арқылы меритократия қағидаттарын нығайтуды талап еткенде ғана шешіледі.

Тестілердің қажеттігі жөнінде сөз етсек, алдымен дайындықсыз келгендерді іріктеу кезеңі ретінде тестілер қолдау тәуекелі аса жоғары елдерде маңызды екендігіне назар аудару қажет. Оны халықаралық зерттеулердің кейбір нәтижелері де көрсетеді (мәселен, Швециядағы Готенбург университеті профессорының зерттеу еңбектері). Уақыт өте келе, қолдау тәуекелі төмендегенде, орталықсыздандырылып, іріктеуге икемді бола түседі.

Жоғарыда айтылғандарды Өңірлік Хабқа мүше-елдер сарапшыларының қолдау мәселесі бойынша жүргізген сауалнама нәтижелері де көрсетті. Респонденттердің дені мемлекеттік қызметте қолдаудың әлі де бар екендігін және ол саяси мақсат-міндеттермен шектелуі тиіс дегенді алға тартады. Олардың көпшілігі қолдау мен әкімшілік мемлекеттік қызметшілер ұғымдары қабыспайтын ұғым деп санайды. Біздің аймақ елдерінде қолдаудың негізгі салдары мемлекеттік органдардың тиімсіз қызметінде, қызметкерлер арасында моральдық-психологиялық ахуалдың нашарлауынан және мемлекеттік қызметтен білікті кадрлардың кетуінен көрінеді. Респонденттердің пікірінше, меритократияның қағидаттары қолдау қатынастарын мейлінше азайтуда маңызды болмақ.

Сондай-ақ біз патронаждық пен сыбайлас жемқорлық арасындағы корреляция жоғары екендігін көреміз.

БҰҰ ДБ сыбайлас жемқорлықпен күрестің институционалдық аспектілеріне салыстырмалы талдау нәтижелеріне сәйкес, кейбір елдердің осы бағытта табысқа жетуінің басты себептерінің бірі әкімшілік ресімдерді оңтайландыру және жеңілдету, сондай-ақ мемлекеттік сатып алулар мен инвестицияларды жүзеге асыру кезінде шешімдер қабылдау ресімдері арқылы сыбайлас жемқорлыққа мүмкіндік туғызатын жағдайларды жою жөніндегі шаралар қабылдау болып табылады. Біздің зерттеулер көрсеткендей, аталған бағыт Өңірлік хаб елдері үшін өте өзекті.

Бұл ретте мемлекеттік аппараты тиімді елдерде мемлекеттік қызметті жетілдіруді жекелеген уәкілетті органдар атқарады. БҰҰ ДБ-ның сыбайлас жемқорлықпен күрестің институционалдық аспектілері жөніндегі шолуда сыбайлас жемқорлыққа қарсы орган мен мемлекеттік қызмет істері жөніндегі уәкілетті органның аражігі көрсетілген.

Сондай-ақ табысқа жетудің негізгі факторы – мемлекеттік органдардың жемқорлықтың алдын алу жөніндегі жауапкершілікті өз мойнына алуы. Талдау көрсеткендей, соттар, полиция, прокуратура, аудит, омбудсмен және т.б. тұратын институционалдық жүйе құру қажет. Әсіресе қадағалау, прокуратура және сот органдары арасындағы өзара байланыстар өте маңызды.

Қызметтік этика мен мүдделер текетіресі мәселелері де өте маңызды. АҚШ пен басқа да кейбір дамыған елдердің тәжірибесі әрбір ведомствода этика жөніндегі кеңесшінің болуы тиімді екендігін көрсетті. Олар аталған ведомстволар қызметкерлеріне мүдделер текетіресі мен мінез-құлықтың этикалық стандарттары мәселелері бойынша ұтымды кеңестер мен нұсқаулықтар береді.

Жалпы, жемқорлықтың алдын алуда релевантты мемлекеттік органдармен тиімді өзара іс-қимылдары арқылы, сондай-ақ жемқорлықтың кез келген көрінісіне нөлдік төзімділік саясатын қалыптастыру үдерісіне азаматтық қоғамды белсенді тартатын жүйелі әрі кешенді тәсілдері болуы тиіс.

Сондай-ақ Хабқа мүше-елдердің екінші базалық зерттеу респонденттерінің дені сыбайлас жемқорлық пен қолдау мәселелерін зерттеуді Хаб үшін басымды бағыттардың бірі ретінде белгіледі.

Алғашқы мәліметтер көрсеткендей, респонденттердің басым бөлігі Хабтың құрылған күнінен осы уақытқа дейінгі қызметінің

тиімділігін көрсетті, бұл келешекке сеніммен қарап, әрі қарай да белсенді жұмыс жүргізуге негіз болды. Басқарушылық комитет отырыстарында Хаб жұмысының алдағы бағыттары талқыланып, белгіленді. Хабқа мүше-елдердің өкілдерімен барлық мәселелер бойынша талқылаулар жүргізіліп, ортақ іс-шаралар жоспары шеңберінде Мемлекеттік қызмет істері және сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдар агенттігімен тығыз байланыс орнатылды. Географиялық аумағы да кеңейе түсті, бүгінде қатысушылар саны 30 елді қамтиды.

Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаевтың тапсырмасына сәйкес, 2014 жылы ҚР-ның Үкіметі мен БҰҰ-ның Даму бағдарламасы арасындағы келісім Хабтың дамуына жаңа мүмкіндіктер ашты.

Хабтың қызметі үш бағыттан тұрады: зерттеу, әлеуетті нығайту, әріптестікті жолға қою және сарапшылар желілері. Күнделікті жүргізіп отырған базалық зерттеулер алдағы уақыттағы шаралардың негізі болмақ. ЭЫДҰ, Еуроодақ, БҰҰ құрылымдарымен (Сингапурдағы Мемлекеттік қызмет жөніндегі ғаламдық орталықты қоса алғанда), сондай-ақ әлемдегі ірі ғылыми-білім беру мекемелерімен өзара әріптестікті нығайту жолында жұмыстар жүргізілуде. Мемлекеттік қызметтің тиімділігін арттырумен қатар, реформаларды жүзеге асыру қоғамның мемлекеттік аппаратқа сенімін арттыруға бағытталған.

ҒТАМР
06.77.97

Хелен Кларк

Біріккен Ұлттар Ұйымы Даму бағдарламасының Әкімшісі

ТҰРАҚТЫ ДАМУДЫҢ ЖАҢА КҮН ТӘРТІБІ ҮШІН МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТТІ ЖАҢАРТУ

Аңдатпа. Бұл баяндама Астанада өткен VIII Астана экономикалық форумы шеңберіндегі Ғаламдық конференцияда жасалған. Автор Біріккен Ұлттар Ұйымы Даму бағдарламасы (БҰҰ ДБ) мемлекеттік басқару саласындағы Өңірлік хабты құруда Қазақстанның серіктесі екендігін, БҰҰ ДБ-ның Қазақстанмен қарым-қатынасы жүйелі түрде нығайып келе жатқандығын айта келіп, жергілікті мемлекеттік басқару, мемлекеттік басқарудағы реформалар салаларын сөз етеді.

Түйінді сөздер: *тұрақты даму мақсаттары, меритократия, этика, мемлекеттік басқару.*

Хелен Кларк

МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ДЛЯ НОВОЙ ПОВЕСТКИ ДНЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Аннотация. Данный доклад был озвучен на Глобальной конференции в Астане в рамках VIII Астанинского экономического форума. Автор, отмечая роль Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) как партнера Казахстана в инициативе по созданию Регионального хаба в сфере государственной службы, указывает на тенденцию укрепления отношений Казахстана с Организацией Объединенных Наций в таких сферах, как развитие местного самоуправления и структур обмена опытом в проведении реформ государственного управления.

Ключевые слова: *цели устойчивого развития, меритократия, этика, государственное управление.*

Helen Clark

MODERNIZING CIVIL SERVICES FOR THE NEW SUSTAINABLE DEVELOPMENT AGENDA

Abstract. This report was made at the Global Conference in Astana in the framework of the VIII Astana Economic Forum. The author highlights the role of the United Nations Development Programme (UNDP) as a partner of Kazakhstan in establishing of the Regional Hub for Civil Service and the importance of strengthening relations between Kazakhstan and the United Nations in such areas as the development of local self-government and public administration reform.

Keywords: *sustainable development, meritocracy, ethics, governance.*

Кіріспе. Этика мен меритократия мемлекеттік қызметтің негізгі мақсаттары болып табылады. Оның тұрақты даму саласындағы өсіп-өркендеу жолында маңызы өте зор.

Тұрақты даму мақсаттарының (ТДМ) қағидағтары бойынша жұмыс істейтін дамудың жаңа ғаламдық күн тәртібі биылғы жылдың қыркүйек айында БҰҰ-да келісілуі тиіс. Күн тәртібі дамыған не дамушы болсын, бүкіл елдің қатысуын талап ететін батыл, трансформациялық, әмбебапты болуын уәде етеді. Ол тұрақты дамудың бүкіл мәселесін қамтымақ.

Өткен жылдың шілде айында БҰҰ-ға мүше-елдердің Ашық жұмыс тобы жаңа күн тәртібіне тұрақты даму бойынша 17 мақсат пен 169 міндет ұсынған болатын. Олардың ішіндегі 16-сы тұрақты даму үшін бейбіт және «инклюзивті тәжірибені» таратуға қолдау көрсетуге, бәріне теңдей жағдай жасауға, барлық деңгейде есеп беру-ді және ашық институттар құруды қамтамасыз етуге бағытталған. Осы мақсатқа жету үшін мемлекеттік қызметтің озық тәжірибесін қалыптастыру шешуші мәнге ие болмақ.

Зерттеу нәтижелері. Мемлекеттік қызметтегі меритократия мен этиканың артықшылықтары

Кәсіби әрі заманауи мемлекеттік қызмет этикамен тығыз байланысты:

- басқару және қызмет көрсету саласында қоғамның сенімі мен сенімділігін қалыптастырады. Мемлекеттік саясатты талқылауға

қатысуда ашық болуы сияқты мемлекеттік қызметшілердің азаматтармен қалай іс-әрекет ететіні азаматтардың басқару легитимділігін қабылдауына тікелей ықпалын тигізеді.

Басқаруда қоғамның сенімі мен сенімділігі, әсіресе билік кез келген дағдарысқа жауап беруге талпынған жағдайда аса маңызды. Мысал ретінде Батыс Африкадағы Эбола безгегі індетінің кең таралуын келтіруге болады. Азаматтар мен билік арасындағы сенімнің жоқтығы ақпаратпен жылдам әрі тиімді алмасуға кедергі келтіретін факторлардың бірі;

- инвесторлардың сенімін қалыптастыру мен қолдау да маңызды рөл атқарады, бұл өсіп-өркендеуге, кедейшілікті жоюға мүмкіндік береді [1];

- өнімділікті арттырады. Азаматтық қызметті ұйымдастыру, әділ әрі меритократиялық тәжірибе негізінде даму мен ілгерілету үшін қолайлы жағдай, қызметкерлердің ортақ мақтанышы мен ынта-жігері, сондай-ақ ұйымдастыру жұмыстары болған жағдайда жақсару үрдісі орын алады. Жемқорлықтың деңгейі төмендейді, ал мемлекеттік қызметтің сапасы жоғарылап, тиімділігі артады [2];

- кемсітушілікті жойып, бәріне бірдей тең мүмкіндіктерді қамтамасыз етеді, сондай-ақ қоғамның көрінісі болатындай (халыққа қызмет ететін) мемлекеттік қызмет жүйесін құрады. Мысалы, Оңтүстік Африкадағы меритократия жүйесі кемсітушілікті жою жөніндегі міндеттемелерден тұрады [3].

Мемлекеттік қызметте меритократия мен этиканы ілгерілету

Қызметтегі еңбегіне қарай мемлекеттік қызметке тағайындау заңда, тәртіп кодексінде қарастырылуы мүмкін, әкімшілік және саяси міндеттері айқын бөлінуі негізінде қызметкерді жалдау бойынша күзиретті орталық орган арқылы жүзеге асырылады.

Әдетте, мұндай бастамалар өнімділікті басқару және көшбасшылықты дамытуға бағытталған ауқымды институционалдық реформаларға енгізілген. Ол этика және мемлекеттік қызметтегі еңбегіне қарай әлеует құруға негізделген мандаты бар мемлекеттік орган немесе мемлекеттік қызмет саласындағы оқу орындарының өкілдерінен тұратын комиссияның белсенді қатысуын талап етеді.

Жариялылық пен қоғам алдындағы есеп беруді қамтамасыз ету үшін мекеме ішіндегі тежеуші факторлар мен қайшылықтардың болуы шарт. Бұл мониторинг қызметін көрсету арқылы елдегі қоғамдық

үдерістерге азаматтардың қатысу құқығы мен мүмкіндіктерін арттырады. Азаматтардың мемлекеттік органдармен өзара қарым-қатынасы үшін қазіргі заманауи ақпараттық және коммуникациялық технологиялар дәуірінде көптеген жаңа мүмкіндіктер мен құралдар бар.

«Ушахиди» алаңы – соның жарқын дәлелі. «Ушахиди» 2007 жылғы сайлаудан кейінгі толқуларды басу шараларын қолдау мақсатында оның алдын алу шаралары ретінде Кенияда әзірленген. Оны әзірлеген авторлар мәтін хабарламалары немесе басқа да құралдар арқылы зорлық-зомбылық жағдайлары туралы есеп беруге қолдау көрсетіп, кейін биліктің нақты әрекет етуі үшін ол жерде не болып жатқанын және қандай көмек қажет екендігін анықтайды.

«Ушахиди» алаңындағы бастапқы коды ашық бағдарламалық қамсыздандыру қазіргі кезде бүкіл әлемдегі басқа да нұсқаулар мен әртүрлі жағдайларда, оның ішінде иммигранттарға қатысты зорлық-зомбылықтарды, сайлауға байланысты толқуларды, сондай-ақ билік тарапынан әрекет туғызу үшін дәрі-дәрмек қорының таусылу жағдайларын қадағалау мақсатында қолданылады. Ауғанстанда «Watertracket» алаңы бағдарламалық қамсыздандыруды әзірлеу үшін қолданды. Бұл – ұңғыма мен басқа да сумен жабдықтау пунктерінің қызметін бақылау мақсатында азаматтардың мүмкіндігін арттыратын қауымдастық базасындағы краудсорсинг құралы. Бағалау бойынша, Ауғанстандағы отыздан елу пайызға дейінгі барлық сумен жабдықтау пунктері екі жылдан кейін істен шығады, сондықтан қызмет көрсету сапасын жақсартуда осы жаңа технологияның әлеуеті өте үлкен.

Реформалардың жақтастары болып табылатын саясаткерлерсіз, неғұрлым тұтынушыға бағдарланған мемлекеттік қызмет құруға дайын көшбасшыларсыз мемлекеттік қызметті жетілдіру мүмкін емес. Қазақстанда меритократия мен кәсіби мемлекеттік қызметті дамыту институционалдық реформаның күн тәртібіндегі мәселелердің бірі болып отыр.

Біріккен Ұлттар Ұйымы Даму бағдарламасының мемлекеттік қызметті жетілдірудегі үлесі

БҰҰ ДБ-ның мемлекеттік қызметтегі реформаларды жүзеге асыру бойынша елдерге көмек көрсетуде көпжылдық тәжірибесі бар. Біз осы бағытта министрліктермен, жергілікті билік органдарымен, азаматтық қоғам ұйымдарымен бірлесе жұмыс істеп келеміз. Біздің

мақсатымыз – меритократия мен этикалық стандарттардың басым болуын қамтамасыз ету. Кедей, оқшауланған және кемтар жандарға ВИЧ-пен күрес, денсаулық сақтау, білім беру, әлеуметтік қызметтер, энергетика, сумен қамтамасыз ету сияқты салаларда қызмет көрсету сапасын жақсартуды көздеп отырмыз.

Еуропа мен ТМД елдерімен сенімді серіктес ретінде БҰҰ ДБ заңға қайшы іс-қимылдар мен жемқорлықты жоюға бағытталған нормативтік-құқықтық базаны күшейту, мемлекеттік қызметшілерді оқыту және бақылау мекемелерінің әлеуетін нығайту арқылы аймақтағы мемлекеттік басқару реформасын қолдайды.

Сөзіміз дәлелді болуы үшін, осы аймақта жүргізіліп отырған жұмысымыздан бірнеше мысал келтіре кетейік:

- мәселен, БҰҰ ДБ Грузияда, Молдовия мен Черногорияда әлеуетті дамыту құралын енгізу арқылы мемлекеттік басқару реформасын іске қосуда және ұлттық мекемелердегі кемшіліктерді жою кезінде қолдау көрсетіп, маңызды рөл атқарды [4]. Осы инновациялық механизмдер ең жоғары мемлекеттік қызмет деңгейінде техникалық консультациялармен, сондай-ақ әлеуетті оқыту мен нығайтуды, негізгі басым бағыттарды қаржыландыруды қамтамасыз етті. Осы механизмдердің көмегімен үкімет халықаралық және жергілікті деңгейдегі ең озық тәжірибеге қол жеткізді, ал кері жағдайда бұған қол жеткізуі екіталай еді [5];

- бұрынғы Югославияның Македония Республикасы, Босния мен Герцеговина, Молдованың ұлттық мекемелерінде жемқорлық тәуекелдерін анықтап, жою үшін орталық және жергілікті деңгейде әділ мемлекеттік қызметті құруға қатысты жоспарлар әзірлеуге және оны жүзеге асыруға, сондай-ақ мемлекеттік қызметке меритократия мен әділдікті қолдану жөніндегі шараларды енгізуге қолдау көрсетті [6];

- аймақтағы мемлекеттік қызмет саласының білім беру мекемелерімен жұмыс істеу барысында мемлекеттік қызметшілерді оқыту және кәсіби дамуын қолдау үшін оқу бағдарламаларын жетілдіруге атсалысты. БҰҰ ДБ Босния мен Герцеговинаға Азаматтық қызмет агенттігін, сондай-ақ ел аумағында мемлекеттік қызметшілерді оқыту жүйесін құруға жәрдемдесті.

Жоғарыда айтып өткеніміздей, ақпараттық және коммуникациялық технологиялар – мемлекеттік мекемелер қызметінің мониторингіне және халыққа қызмет көрсету жұмыстарына азаматтарды тартуды ын-таландыратын қуатты құрал.

Қырғызстанда БҰҰ ДБ мен Дүниежүзілік банк электрондық үкімет жөніндегі стратегияны қабылдауға қолдау көрсетті, сондай-ақ мәліметтерді игеру үшін талап етілетін технологиялық және мемлекеттік қызметтердің мүмкіндіктеріне бағалау жүргізді. Алдағы уақытта тиімсіз мемлекеттік қаржылық басқару сияқты мәселелерді инновациялық тұрғыдан шешу үшін бағдарламалық камсыздандыруды әзірлеушілер мен мемлекеттік лауазымды тұлғалар бас қоспақ.

БҰҰ ДБ мемлекеттік қызметтерді көрсетуде инновациялық шешімдердің маңыздылығын айқындады. Мысалы, Македония Республикасы Еңбек және әлеуметтік қорғау министрлігінің сыған аудандарындағы қызмет көрсету орталықтары қызметінің тиімділігін жетілдіру мақсатында үш тәсілді қолдану (тексеру) жұмыстарына көмектесті. Қызмет көрсету орталықтары «бір терезе» қағидаты бойынша әлеуметтік қорғау, жұмыспен қамту, денсаулық сақтау, тұрғын үй мәселесі, білім беру, заң қызметі сияқты қызметтерді көрсету үшін құрылған болатын. Пилоттық тәсілдердің ішіндегі неғұрлым табыстысы – өз қауымдастығындағы өзгеріс агенттері ретінде жастардың құқығы мен мүмкіндіктерін арттыру. Олар планшеттермен, смартфондармен жабдықталып, қоғамды мемлекеттік қызмет туралы ақпараттармен қамтамасыз ету, азаматтардың көрсетілетін қызметтерге қолжетімділігін арттыру мақсатында жастардың энергиясын, технологиялар мен жергілікті білімді біріктірді.

Мемлекеттік қызметті жетілдірудегі Қазақстан мен БҰҰ ДБ арасындағы стратегиялық ынтымақтастық

Мемлекеттік қызмет саласы бойынша қазақстандық әріптестермен тығыз байланыста жұмыс істеп келеміз. Қазақстанның осы саладағы берік ұстанымы мемлекеттік қызмет саласындағы Өңірлік хабтың Астанада орналасуын қисынды етеді. Хабтың қызметі мынадай үш міндетті орындауға бағытталған:

- 1) Оңтүстік-Оңтүстік ынтымақтастық пен ұшжақты ынтымақтастықты қоса алғанда, мемлекеттік қызмет саласындағы білім мен тәжірибе тарататын желі қызметін атқару;
- 2) аймақтағы мемлекеттік қызметті жетілдіруге ынталандыру;
- 3) мемлекеттік қызметке, атап айтсақ, конструктивті саясаты белгілеу үшін үлкен мәліметтер қорын қолдану, мемлекеттік қызмет ісіне азаматтарды тартуды ілгерілету үшін жаңа сандық технологиялар мен әлеуметтік желілерді қолдану бағытындағы инновацияларға бірлескен зерттеулер жүргізу.

Мемлекеттік қызмет тәжірибесінің маңыздылығын ескерсек, аталған Хаб тұрақты дамудың жаңа күн тәртібін іске асыруда Қазақстанды көшбасшы ретінде тануға жол ашады. Хаб арқылы Қазақстан мен серіктестер озық тәжірибемен алмасады.

Астанадағы Өңірлік хабтың қызметкерлері орталықта жүргізілетін зерттеулермен танысу, бірлескен зерттеулерге бастамашылдық жасау мақсатында Сингапурдағы мемлекеттік қызмет тәжірибесін жетілдіру мәселелері жөніндегі БҰҰ ДБ Ғаламдық саясат орталығында болды. Осындай ынтымақтастық, білім мен тәжірибемен алмасу мемлекеттік қызметте жетістікке жету үшін жаңа ой-пайымға ынталандырады.

Қорытынды. «Мемлекеттік қызметке адалдық» идеясы барлық мемлекеттік қызметшілердің өз халқының игілігі жолындағы жұмыс-пен айналысып, жоғары деңгейде қанағаттандырылуын дамытуды көздейді. БҰҰ ДБ Ғаламдық саясат орталығы қазіргі кезде Сингапур Ұлттық университетінің Ли Куан Ю мектебімен серіктестік орнатып, негізгі зерттеу бағдарламалары бойынша мемлекеттік саясатты жүзеге асыру жөніндегі идеяларды сараптайды. Бұл дамушы елдердің шенеуніктері арасындағы ынта-сымен қозғаушы күшті зерттейді. Бір таңғаларлығы, ол жөнінде мәліметтер өте аз. Мысалы, Мьянмадағы Орталық мемлекеттік қызметшілерге сауалнама жүргізеді. Оның мақсаты – әлеуметтік тұрғыдан аз қамтылған топтарға пайда тигізуі үшін мемлекеттік қызметшілердің талап етілетіннен едәуір көп жұмыс жасауына қандай іс-қимылдар түрткі болатынын анықтау. Ұйымның қызметі бүкіл әлемдегі мемлекеттік қызметшілердің құлшынысын оятып, қарқынды жұмыс істеуіне ықпал ететініне сенімдімін.

БҰҰ ДБ Хабтың өз мақсатына жетуін қамтамасыз етіп, әрі қарай да осы бағытта Қазақстан үкіметімен тығыз байланыста жұмыс атқара бермек.

ӘДЕБИЕТТЕР:

1. Мемлекеттік құрылымдарда еңбегіне қарай марапаттау жүйесінің қалыптасуы жоғары даму көрсеткіштерімен байланыстырылады: еңбекке негізделген тағайындаулар ішкі жылжыту мен мансаптық тұрақтылықтың маңызды факторы болып саналады (*Evans and Rauch, 1999*).

2. Мемлекеттік қызметшілер туралы шешімдерді кәсіби қабілеттілігі мен еңбегін есептеу негізінде қабылдануы жемқорлық деңгейі төмен елдермен байланыстырылады (*Recantini et al, 2005*). Сондай-ақ еңбекке негізделген жүйе жоғары білікті үміткерлерді тартуға ықпал етеді. Мемлекеттік қызметшілер арасында жоғары білім алу салық табысының артуымен, жемқорлықтың азаюымен, мемлекеттік қаржыны аса тиімді басқарумен және жоғары экономикалық өсіммен байланысты екендігін ескерсек, бұл өте маңызды (*Arezki and Quintyn, 2013; Arezki et al, 2012*).
3. 33-бетті қараңыз. Мемлекеттік қызметтегі гендерлік теңдік. БҰҰ ДБ, 2014 (*Gender Equality in Public Administration. UNDP, 2014*).
4. «Әлеуетті жетілдіру мақсатында белгілі бір мемлекетті, секторды немесе құрылымды кешен-ді, икемді тәсілдер негізінде құрылатын, қаржыландырылатын және/немесе үйлестірілетін механизмдер арқылы қолдау».
5. Іс-әрекеттегі әлеуеттің дамуы – әлеуетті дамыту құралдарына шолу, қорытынды жасау, тұ-жырымдау, әлеуетті дамыту құралдарын енгізу және басқару, БҰҰДБ, 2012 жылдың шілде айы.
6. Әділ мемлекеттік қызметті құру бойынша жоспарлар ұйымдарға әділеттілікті ендіру және оны танудың ұйымдастыру жоспарлары болып табылады. Әділеттілікті құру бойынша жоспар мыналарды қамтиды: жекелеген ұйымдарда әртүрлі жұмыс салаларында тиісті жемқорлық тәуекелдерін анықтау; жекелеген ұйымдар үшін жемқорлық тәуекелдерін туғызатын қауіп-қатерлерді бағалау; жемқорлық тәуекелдерін азайту немесе жою жөніндегі шараларды анықтау.

ҒТАМР
14.01.73

Макс Эверест-Филлипс

*Біріккен Ұлттар Ұйымы Даму бағдарламасының
Мемлекеттік қызмет шеберлігін арттыру жөніндегі
Жаһандық орталықтың Басшысы*

У-ВЭЙ ҚАҒИДАСЫ МЕН МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТТІҢ КӘСІБИ ЭТИКАСЫ: XXI ҒАСЫРДАҒЫ «ӘРЕКЕТСІЗДІК»

Аңдатпа. Бүгінде мемлекеттік қызмет өзінің рөлі мен қызметін нығайту үшін, атап айтсақ, қысқа мерзімді саяси тиімділік жағдайында ұзақ мерзімді мүдделерді сақтау үшін басқарушылық қағидаларды қажет етеді. Оның үстіне мемлекеттік қызмет саласындағы мәселелерді шешу нақты жағдайлармен туындап жатса, онда оның әмбебап немесе бірыңғай тәсілі, не болмаса «жетілдірудің» анықтамасы болмайды. Бұл мақалада мемлекетті басқарудағы Қытайдың ежелгі «у-вэй» қағидасы (себепсіз «іске араласпау») байыпты шешімді, яғни қарапайым да терең тұжырымды білдіретіні жайлы айтылған. Бұл қағида XXI ғасырдың мемлекеттік қызметшілеріне жүктелген аса күрделі міндеттерді еңсеруге жол ашып, кез келген елдің мемлекеттік қызметі мен оның реформаларынан күтетін нақты үміт-сенімі үшін нұсқаулық қызметін атқаруы мүмкін.

Түйінді сөздер: *у-вэй, этика, мемлекеттік қызметшілердің кәсіби дағдылары, мемлекеттік қызметке жаңа адалдық, инновация, кешенділік.*

Макс Эверест-Филлипс

У-ВЭЙ И ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ЭТИКА НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ: «НЕДЕЯНИЕ» В XXI ВЕКЕ

Аннотация. Государственная служба сегодня нуждается в руководящих принципах, подкрепляющих ее роль и деятельность, в частности, для сохранения долгосрочных интересов в условиях краткосрочной политической целесообразности. Более того, если решения проблем государственной службы обусловлены конкретными условиями, то не существует ни универсального или единого подхода, ни самого определения «совершенствования». В настоящей статье го-

ворится о том, что древний китайский принцип «у-вэй» (преднамеренное «недеяние») в управлении государством представляет собой проверенное решение – простая и в то же время глубокая концепция, которая может служить руководством для реалистичных ожиданий государственной службы и ее реформ в любой стране, помогая государственным служащим справляться с все более сложными задачами, возлагаемыми на них в XXI веке.

Ключевые слова: у-вэй, этика, профессиональные навыки государственных служащих, новая преданность государственной службе, инновация, комплексность.

Max Everest-Phillips

WU-WEI AND PROFESSIONAL ETHICS IN PUBLIC SERVICE: “NON-ACTION” FOR THE 21ST CENTURY

Abstract. Civil service currently lacks a guiding philosophy to underpin its role and work, not least in preserving long-term interest over short-term political expediency. Furthermore, if solutions to public sector problems are specific to context, no universal or common approach exists, nor is a definition of “excellence” possible. This article suggests ancient Chinese concept of “wu-wei” (purposeful “non-action”) in public administration offers a well- tested solution, a simple yet profound way to guide realistic expectations of civil service and its reforms everywhere, while assisting public officials to cope with the increasingly complex demands put upon them in the 21st century.

Key words: *wu-wei, ethics, civil servants, professional skills, new loyalty to public service, innovation, complexity.*

Кіріспе. Қытайдың екі иероглифінен тұратын у-вэй сөзі тура мағынасында «*ештеңеге араласпау*» дегенді білдіреді (*әрекетсіздік* не *енжарлық* деп те аударуға болады). Бірақ оның түпкі мағынасы өте тереңде жатыр, бұл *бойкүйездік* емес екенін бірден ескеру қажет. Керісінше тиімді әрі пәрменді басқарудың жеке мақсаты мен қағидаты тұрғысында аталған идея Қытайдың бірқатар философта-рына, оның ішінде Конфуций, Мен-цзы, Сюн-цзы мен Чжуан-цзы-лерге ықпалын тигізді [1].

Зерттеу нәтижелері. У-вэй: себепсіз «ештеңеге араласпау»

Осы қағидағның дәл, нақты анықтамасын даосизмнің негізін қалаушы Лао-цзы өзінің «Дао дә цзин» іргелі философиялық туындысында үш белгілі нақыл сөзбен берген. Оның біріншісі: *«Сол себепті, аса зұлама адам әрекет жасағанда, әрекетсіздікті жән көреді; білім-ілім игеруде сөзге жүгінбейді; заттардың өзгерісін тудыра отырып, оны өзі жасамайды, жасай отырып, жасалған нәрсеге ие болмайды»* (2-бөлім). Осы бір жұмбақ аксиома белгілі бір мақсатқа жетудегі әрекетсіздікті білдіреді (парасатты адам әрекетті жасайды). Екіншісінде алдыңғы ойды тура мағынасында дамыта түседі: *«Әрекетсіздіктің жасамайтын ісі жоқ»* (48-бөлім). Бұл екі ойдың, яғни «әрекет» (ештеңе жасалмай қалмайды) пен «әрекетсіздіктің» (ештеңе жасалмады) қайшылығын көрсетеді. Жоғарыдағы қайшылықты дәл түсіндіретін кез келген ой (мәселен, осы теориялық мектептегі «тырыс не тырыспа», я «рақымшыл не рақымсыз» сияқты басқа да қағидалар) осы екі категорияны қалай да біріктіруі тиіс. Оны бір-біріне қарсы қоймай, тағы да мүмкін емес [2].

Бұл Лао-цзыдың соңғы, үшінші қағидасына жетелейді: *«Ең үлкен жетістік – у-вэй мен ниеттің жоқтығы»* (38-бөлім). Осыған байланысты у-вэй әрекеттерді орындау кезінде мақсатты талапқа жол бермеуді білдіреді. Оның орнына түйсік немесе жаттығуды қолдану, ешбір талпыныссыз жасалған әрекет екінші реттік табиғатқа айналады. Табыс дегеніміз – жапондық жауынгерлік өнердің түрі дзюдо секілді қарсыластың күшін өзіне қолдану. Сунь-цзы бойынша бұл «әрекетсіздікті емес» «ұрыссыз жеңісті» білдіреді: қардың салмағынан ағаштың бұтақтары жерге дейін иіледі де, салмақтан арылу үшін қарды төгіп, бұтақтарын қайта жазады.

Кей ғалымдар *у-вэй* жұмбақ аксиома немесе шешілмейтін қайшылық деген қорытынды жасайды. Екіншілері болса, бұл парадоксты Даоға жету арқылы шешуге болады дейді. Ал үшінші ғалымдардың айтуынша, аталған қағида ерте даосизмде оның бастапқы «әрекетсіздік» пен кейінгі «мақсатты бағытталу» қырының көрінісі нәтижесінде кездейсоқ қалыптасқан. Соған қарамастан, мұндай біржақты ой-пайымдар осы бір жұмбақ тұжырымдаманың бірден-бір дәл түсіндірмесін бермейді.

У-вэй қағидасының қайшылығын бір қарағанда былай түсіндіруге болады: «әрекетсіздік» қайраткердің физикалық әрекетіне ғана емес, оның рухани күйіне де қатысты, бұл ретте *у-вэй у-бу-вэй-ге*

(жасалмайтын іс жоқ) теңестіріледі. Осылай түсіндірілген *у-вэй* «бейберекеттік шегінде» зерттелген фатализмнен гөрі ауқымдырақ көрінеді, бірақ «әрекет аяқ асты еркін, ешбір талпыныссыз, жан-жақты ойластырмай немесе ішкі күрестің болмауы арқылы жасалатын адамның ішкі гармониясының күйі, солай болса да, тылсым күштің әсерімен ағымдағы жағдайдың талаптарына сәйкес жасалғанды» сипаттайды [3]. Қазіргі терминологияны қолдансақ, жағдайға қарай стратегиялық басымдықтарды анықтауға мүмкіндік беретін сыни тұрғыдан ойлауды білдіреді.

Осыған байланысты *у-вэй* – «табиғи» әрекет: істің барысын қажетті бағытқа жасанды түрде бағыттамай, «өмірдің ағысымен» жүруге жол ашатын бақылаусыз немесе егжей-тегжейсіз басқару. *У-вэйдің* мәні «әлем мен қоғамда өздігінен қозғалу қабілетін айқындайтын, сонымен бірге табиғат пен адамзат әлемінің белгіленген тәртібімен толығымен үйлесетін білімдер шыңы» [3]. Осыған байланысты аталған қабілеттілік тиімді әрекетті жанитын кәсіби дағды болып табылады. Мемлекеттік қызмет саласына *у-вэй* қағидасын енгізу мемлекеттік қызметшілердің философиялық пайымы мен институционалдық келісімін дамытуға мүмкіндік береді, бұл саясаттандыруды, бұқаралық ақпарат құралдары тарапынан қысымды, өзін-өзі ілгерілетуді мейлінше төмендетеді. Адалдық интуитивтікке, реализм түйсіктікке, әділдік адамның екінші табиғатына айналуы мүмкін, бұл – кез келген сыбайлас жемқорлыққа қарсы органның міндеті.

Ерте даосизм философтарының бірі Чжуан-цзыдың айтуынша, ең үздік қасапшы – етті бұрыннан мүшелеп келе жатқаны сондай, оны қай жерден шабу керектігін ойламай, күнделікті дағдысы бойынша жасайтын адам. Не істеп жатырмын деп тоқтап қалса, оның әрекеті мінсіз болудан қалады.

***У-вэй* мемлекеттік қызметтің этикалық кәсібилігі ретінде**

Осы көзқарас тұрғысынан Лао-цзыдың пайымдауынша, оқиғалардың (өз-өзінен туындайтын) сан алуандығынан (оң мыңдаған зат) оларды «иелену» немесе бақылау мүмкін болмайтындықтан, мемлекеттік қызметші мақсатқа жету үшін өз міндеттерін ескере отырып, «әрекетсіздік» арқылы «әрекет етуі» тиіс. Бұл әрекет етудің еркін немесе түйсіктік сезу қабілеті арқылы немесе «ешкімге зиян тигізбе» қағидасын ескере отырып, жан-жақты диагностикалау

негізінде тиімді әрі нәтижелі жүзеге асады. Іс жүзінде кез келген елдің мемлекеттік қызметінде аса жоғары бағаланатын дағды болып табылады. Міне, осы қорытындыны сөзден гөрі «әрекетсіздік» арқылы халыққа жеткізу керек (сөзбен емес, кәсіби тәжірибе мен стандарттардың көмегімен).

Осыдан жетпіс жыл бұрын «мемлекеттік басқару ғылым болып табыла ма» деген төңіректе Дуайт Уалдо мен Герберт Саймон пікірталас жүргізген болатын, соған сәйкес мемлекеттік басқарудың лайық философиялық және әдіснамалық іргетасы қаланбағаны туралы алаңдаушылық бар. Нәтижесінде, мемлекеттік басқару саласына қатысты зерттеулер эксперименттік тұрғыдан сараптайтын теорияның болмауынан талдау қатандығының жеткіліксіздігіне ұшырауы мүмкін [4]. *У-вэй* мемлекеттік басқарудағы кәсіби этиканың орныққан философиялық негізі ретінде табиғи қабілеттері, не дамыған дағдылары, не болмаса еркін көрінетін екеуін қоса алғандағы нәтижесінде, аяқ асты әрекет ету нормаларын талап етпейтін бейбітшілік пен әл-ауқат мақсат-мұраттарын (қазіргі терминологияда «тұрақты даму») көздейді [5].

Мемлекеттік қызметтің институционалдығы тұрғысынан дағдарысқа әрекет ету белгілі бір дайындықты, тұрақты жаттығулар мен жоспарлы оқытуды талап етеді. Мемлекеттік қызметке табиғатынан сабырлы, сондай-ақ мәселелер туындағанда тиімді әрекет ететін мемлекеттік қызметшілерді алып, оқыту және ұстап қалу қажет. Ол үшін әрбір қадамы үшін тапсырманы күтпей, өз бетінше әрекет ететін кәсіби білікті, парасатты әрі сенімді қызметші болуы керек. Бұл ретте қызметкер жұмыста басымдықтар қоя отырып, басшылықты істің барысымен таныстыруы тиіс. Отаршылық дәуірде «мінез-құлық» немесе «парасатты ақыл» деп аталған осы қасиеттер [6] қазіргі мемлекеттік қызметте өте тапшы [7]. Осылайша, жапондық этика мен сыпайылық мәдениеті азаматтардың «өркениетті» жолмен жүруіне мүмкіндік жасай отырып, дағдарыс кезінде бұрынғыдай әрекет етуіне септігін тигізіп отыр. Және де дағдарыс басталғанда, қоғам екіге жарылатын әлемнің көптеген елдерінің мәдениетіне қайшы келеді, ал тонаушылық пен тәртіпсіздіктер қалыпты жағдайға айналуға айналуда. Бұл «әрбір адам өзі үшін» мәдениеті қалыптасқан жүйеде қоғамдық құрылымдар шешім қабылдайды. Басқару саласына мемлекеттің шынайы «ештеңеге араласпауы» қоғамда «әрекетсіздік» мәдениеті болғанда ғана мүмкін. Мемлекеттік қызметтегі кәсіби этика саяси элита мен халықтың бойында этика болуын талап етеді.

У-вэй мәселені көре білу, ол үлкен ауқымды мәселеге айналмай тұрғанда, шешуге мүмкіндік беретін негізгі дағды ретінде шенеуніктік әрекетсіздікті анықтайды. Осыған байланысты *у-вэй* кәсіби этикасына сәйкес жұмыс істейтін бюрократияның тиімді қызметінде талпыныстардың көбі елеусіз болып қалады. Қоғам алдында мәселе белгілі болса, бұл мемлекеттік аппараттың мәселені алдын ала көре білмеу қабілетсіздігін көрсетеді. Саяси көшбасшылардың тәкаппарлық асығыс «жауаптары» мен «шешімдері» айқындық жоқ жерде нақтылықты талап етуі кезінде қауіпті. Жағдайды бақылауда ұстап отырғандығы туралы көзбояушылық жасамай, оның орнына ықпал етуге ұмтылуы керек.

Джеймс С. Скоттың «Мемлекеттің игілікті істері» атты классикалық еңбегінде XX ғасырдағы әлемдегі мемлекеттік жоспарлау мәселесі талданған: «Қазіргі мемлекеттің утопиялық, өзгермейтін, үнемі өз мақсатына жете бермеуі бейберекеттік, тәртіпсіз, үнемі өзгеріп отыратын әлеуметтік шындықты әкімшілік бақылау желісіне жақындастыратындай ететін бір нәрседен тұрады» [8]. Эдмунд Берк те бұдан жүз елу жыл бұрын Француз революциясының адамзатты өзгерту ниетін сынға алған болатын.

Керісінше неототалитарлық мемлекет оқиғалар мен адамдарды «жай ғана итермелеуі» мүмкін. Классикалық философтарға сәйкес, дағды – қозғалыстар иммитациясы. Жартастың айналасындағы су тасты бірте-бірте мүжігеннен пайда болды, суға лақтырылған, оның табиғи ағысына кедергі келтіретін тас сияқты емес. Әкімшіліктің немесе саясаткердің төзімділік қасиетін дамыту арқылы еркін немесе түйсіктік жұмыс стиліне жетуге болады. Бұл ұжымдық жадысы ұзақ институт (жүйелі тәсіл де осыны ұсынады) ретінде әмбебап кәсіби этика мен мемлекеттік қызмет құндылықтарына негізделген. Тәжірибелі шенеунік үшін айналадағы әлем «әрекетсіздік» білігі немесе өнер ретінде *у-вэйдің* әмбебап, терең даналығымен жүреді. Ұйымдастыруды дамытудың төрт мың жылдан асатын ұжымдық тәжірибесі мақсатты, саналы, не еркін әрекет ету (тиісті дайындықтың көмегімен), не ештеңеге араласпау талпынысын неғұрлым ұтымды жол деп айтуға негіз береді.

Қазіргі мемлекеттік қызметті жетілдірудің ежелгі философиясы

У-вэй қағидасын осы тұрғыдан қарастырсақ, ол кәсіби этиканың жеткіліксіздігін немесе алаңдаушылықтың болмауын көрсетпейді.

Мемлекеттік қызметтің негізгі құзыреті «бір нәрсе істеу керек» деген алаңдаушылық пен популистік тұрғыдан жүргізген қоғамдық пікір сауалнамалары кезінде саясаткерлер байыпты «парасатты ақылды» сақтай білуі керек. Және бұл іскер әкімшіліктің жоғары жұмыс сапасы ретінде қарастырылуы тиіс. Мемлекеттік қызметшілердің кәсіби этиканы сақтау қабілеттілігі, алдын ала болжанған шешімді шетке ысыру, билікке шындықты айтуды дәстүрге айналдыру негізінде шешім қабылдайтын тұлғаларға нақты әрі батыл кеңес беру «жақсы басқарудың» айрықша белгілеріне жатады. Мемлекеттік қызметші жоғары мақсат-мұратқа немесе ниетке негізделген байыпты «парасаттылыққа» немесе себепсіз әрекет етуге ұмтылуы тиіс.

Кәсіби этика *у-вэй-дің ең жоғары күйіне жету ретінде (себепсіз, жасалмаған ештеңе қалған жоқ)* жеңіл түрде әрі мұқияттылықтың көмегімен тәжірибелі қызметшілердің өзі ешбір талпынбай-ақ, кез келген туындаған мәселеге тиісті деңгейде жауап беруін сипаттайды. Осы этикалық құндылықтар либералды демократия «либералды» болып қалуы және белсенді мүдденің кез келген орынсыз міндеттерін орындаудан қашу мақсатында мемлекеттік қызметтің қоғамдық пікір әділ ме, шешімді қабылдағанда оларды ескеру керек пе, немесе ол «тобырдың» қозғауымен туындаған қателік пе дегенді анықтауға мүмкіндік беретін мәртебесі мен әлеуеті болуы тиіс. Соңғы ондаған жылдар ішінде биліктің жұмысын түпкілікті өзгерту жөніндегі барлық саладағы реформалардың қорқынышты көрсеткіштерін байқауға болады [10]. Өкінішке қарай, ол мемлекеттік қызметті аса «сезімтал» етудің орнына қысқа мерзімді пайда табу саясатын көздеді. Мемлекеттік қызмет оған күмән келтірмей не бағыттамай, көбіне қоғамдық пікірге көзсіз ерді. Ұлыбритания Біріккен Корольдігі мен Голландия парламенттері қабылдаған «Қауіпті иттер туралы актілер¹» осының классикалық үлгілері болып табылады.

Кеш болса да, қабылданған белгілі де ауқымды реформалар қиындықтан шығудың жолы болып табылмайтынын білді. *У-вэй* қағидасы нақты жағдайларды ескеретін, тиімді мемлекеттік секторға қажет әмбебап философияға айналуы мүмкін бе? Шын мәнінде, *у-вэй* «логикалық» себеп-салдарлық байланыс негізінде бас жоспарды іске асырудан гөрі кез келген әрекетті байыпты әрі сатылап атқаратын эксперименттік жұмыс болуы тиіс. Бұл әрбір кезеңде реформалардың нәтижелерін дәл болжамдауға тән көпқырлылық

¹ «Вестминтерде бұл ойын-сауық сипатындағы тәртіпсіздіктің синонимі, атап айтсақ, асығыс қабылданған сәтсіз заңнама актілері.

пен сенімсіздікті басқарудың ұтымды тәсілі ретінде бюрократиялық құрылымдарда Линдбломның (1959 ж.) «табысқа немқұрайлы жету ғылымының» аналогиясы бойынша реформадағы парасатты инкрементализмді (бастапқы жағдайдан аз шамаға алға жылжу) көздейді. Осы контекстке анағұрлым толық жауап беретін, «үздік сәйкестіктің» орнына «үздік тәжірибеден» бас тартуды, сондай-ақ негіздеу, мәмілеге келу, байыпты келіссөздер, «істі аяғына дейін немқұрайлы жеткізу» және «парасатты жеткіліктік» негізіндегі әрекетті білдіреді. «Іс еркін» болмаса да, әрекетті мейлінше аз талап етеді, яғни шектеулі ақыл-ой шегіндегі әрекет: *Себең әрекетті биліктің ішкі қасиеттері мен заттардың табиғи тәртібіне сәйкес жүзеге асырылуына бағыттауы тиіс* ².

Табиғи тәртіпті өзі тудыратын, бір қарағанда қайшылықтардан туындайтын аталған философия «тәртіпсіздіктің шегімен» бетпебет келгенде, аса маңыздылығын көрсетті [11]. Күрделі жүйелер теориясында бұл заман талабына сай тұжырымдама ХХІ ғасырдың өн бойында байыпты парасатты ақылға табиғи тәртіпті іздеудің бастапқы мағынасын үстеуді білдіреді. Кез келген елдің мемлекеттік қызметі қарқынды өзгерістерге, сондай-ақ қаржы ресурстарының жеткіліксіздігі мен мүмкіндіктердің шектеулілігіне ұшырап отыр. Мәселен, Генри Киппин мемлекеттік қызметтегі айқын өзгерістерге баса көңіл аударады. Осындай негізгі өзгерістердің бірі мемлекеттік қызмет өз міндеттерін бірте-бірте аз орындай отырып, осы міндеттерді басқалардың орындауына мүмкіндік беретін алаң құру жолында қажырлы жұмыс жасай бастады [12].

Кез келген қоғамда адамдар әлеуметтік этика, нормалар немесе кәсіби хаттамаларды қолдана отырып, бір-бірімен өзара қарым-қатынасқа түсуге, бір-бірімен жұмыс істеуге үйренеді. Мемлекеттік қызмет мемлекеттің саяси құрылымына тәуелді ұйым мен институт ретінде элита мен халықты, саясаткерлер мен салық төлеушілерді, үкімет пен азаматтарды біріктіреді, оңтайлы бөлу мен дискретті өкілеттілігін қолдану арқылы әрекетті ынталандыра немесе бұғаттай отырып, түптің түбінде өзіндік тәртіп пайда болуы мүмкін климат құру арқылы мемлекеттің құралы ғана емес, бірліктің нышанына айналады. Алдағы уақытта мемлекеттік қызмет әмбебап шешім ретінде қызметті аз атқаруы мүмкін. Оның орнына сим-

² Б.э.д. шамамен 140 жыл У Ди басқарған тұста Лю Аньнің қолдауымен құрастырылған Хуайнань-цзыдың тоғызыншы кітабы. Легизм философия шеңберінде у-вэй қағидасын мемлекеттік тиімділікке көмек көрсетуші ретінде белгілейді.

воликалық «әрекетсіздіктен» *у-вэйге* талпынуды көздейді. Оның негізгі міндеті – табиғи тәртіпті қолдау мен бағыттау, ал оның негізгі дағдысы кездейсоқтық пен түйсікті қуаттандыратын эмоционалдық және мәдени интеллект болып табылады [13]. Мемлекеттік қызмет қоғаммен ынтымақтастықта болған сайын, әрекетсіздікке соғұрлым қабілетті келеді, бұл ретте бағыт ұсына отырып, әрекетті азаматтық қоғам мен жекеменшік секторға қалдырады.

Осыған байланысты аталған «әрекетсіздік» тұжырымдамасы даостық ой-пайым категориясын басты бағыттаушы болып табылады. *У-вэй* қағидасы көпқырлылықты елемей, жылдам трансформациялауды білдірген жағдайда, оның өзектілігіне қауіп төнуі мүмкін. Міне, осыдан қоғамның екіге жарылуы орын алады: елеулі айырмашылықтар болса да, ұқсастықты сезе білетін адамдар және ұқсастық кезінде терең айырмашылықты көретін адамдар арасында.

Бірақ «әрекетсіздік актісі» – мемлекеттік мекемеге биліктің сенімі мен легитимділігін құруға мүмкіндік беретін мейлінше аз күш-жігер жұмсау өнері. Міне, осы – даос шығармалары мен Конфуций еңбектерінде алғаш кездесетін *у-вэй* ұғымының түпкі мағынасы [14]. *У-вэй* жайлы бірден-бір жазба тақта отырып, тиімді басқарған император-патша Шуньге қатысты: «*Ештеңеге араласпай басқарған осы Шунь емес пе еді? Ол сонда немен айналысты? Жүзін оңтүстікке бұра отырып, ол тек өзін ғана құрметтеді*» (15.5-тарау). Осыған байланысты елдегі тәртіп пен дәстүрді қолдайтындай, өзінің мінез-құлқын реттей отырып (әлбетте, императорлар жүзін үнемі оңтүстікке бұрып отырған), басқаларға жақсы үлгі көрсете білді, осылайша қандай да бір мұқтаждықсыз, зорлық-зомбылықсыз өзінің қарауындағы халыққа ықпалын тигізді [2]. Осыған орай Лао-цзыдың пайымдауынша, «*әрекетсіздік әрдайым тыныштық әкеледі*» (3-тарау). Құзыретті мемлекеттік аппарат барлық азаматтардың әлауқатын көтеру мақсатында, не болмаса Сингапурдағыдай саясаттың «тиімсіздігін» шектейтін «әкімшілік штат» ретінде *у-вэй* қағидасын қолданатын тиімді саяси көшбасшылықты талап етеді. Бұл ретте мемлекеттің дамуы әдетте ұлтшылдық сөзімен іске асады [15].

XVIII–XIX ғасырларда Еуропада либералды *laissez-faire* демократиясының пайда болуына *у-вэй* қағидасының тигізген әсеріне қарамастан [16], Лао-цзыдың сипаттаған билік философиясы (57-тарау) ХХІ ғасырдағы Ұлы күйзелістен кейін де өз маңызын жойған жоқ: «*Елде тыйым салатын заңдар көп болған сайын ұлт кедейлене түседі... Сондықтан ғұлама адам былай деген екен: ... мен енжар*

болсам, халық өздігінен байиды». Бірақ бұл – әрекетсіздік емес, *у-вэй* қағидасы. Нарық тәртіпсіздік кезінде емес, жақсы реттелгенде ғана жұмыс істейді. Орталық банктің білікті басқарушысы немесе Сыбайлас жемқорлық агенттігі конкурс комиссиясының басшысы ен-жар немесе салғырт емес, әрекетсіздік арқылы әрекет етеді.

Әлемдегі елдер жаһандануға қатысты ұқсас сын-қатерлерге ұшырап отыр. Күткен үміт-сенімдерге қарамастан, ұқсас мәселелерді шешетін мемлекеттік әкімшіліктер қызметіндегі бірыңғай формалар мен ұқсастықтар тұрақты дамуға әкелмейді. Мемлекеттік қызметтің жаппай жедел дамуына қарамастан, оның нәтижесі белгілі бір неовеберлік қағидаттар мен ұйымдастырушылық құрылымдардың айналасында топтаспай, XIX ғасырдың аяғында индустриалды дамушы әлемде пайда болған – өсіп келе жатқан қайшылыққа айналады [17].

Тиімді әрі пәрменді мемлекеттік қызмет жақсы басқару, беделді басшылық және орнықты дамуда маңызды мәнге ие [18]. Соған қарамастан, дәстүрі мен мәдениеті сан алуан көптеген елдердің мемлекеттік аппаратындағы тиімді мінез-құлық пен іс-әрекетті қалыптастыратын тарихи және философиялық айырмашылықтар әлі күнге дейін жеткілікті зерттелмеген. «Халықаралық үздік тәжірибені» қолданудың «изоморфты мимикрия»³ иллюзиясы «барынша сәйкес тәжірибені» ұлттық эксперименттік зерттеуге орын беріп отырғандықтан, Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымына мүше елдер, дамыған және дамушы елдер арасында мемлекеттік қызмет анағұрлым көпқырлы әрі үздік болып отыр.

Соған қарамастан, күнге күнге өсіп келе жатқан әртүрлілік шын мәнінде адамзаттың әмбебап мұқтаждықтары мен айрықша белгілеріне қатысы бар мемлекеттік әкімшіліктер ішінде қызмет ететіні туралы ортақ түсіністікті көрсетеді.

Міне, бұл – *у-вэй* қағидасы. Екі мың жылдар бойы жетілдірілген тәжірибеде бұл қағида бүгінде интеграцияға түскен, сондай-ақ екіге жарылған жаһанданған әлемді біріктіруге қабілетті, ортақ құндылықтарға ие идеяларды ұсынады. Ымыраға келмеу саяси риторикасы Шығыс пен Батыс немесе Солтүстік пен Оңтүстік арасындағы «саңыраулар» диалогіне (әсіресе Солтүстік-Батыс және Оңтүстік-Шығыс сияқты полюстердің арасында) жол ашуы

³ Өлсіз мемлекетте ұйым құруды білдіреді, *де-юре* тиімді мемлекеттерде жұмыс істейтін ұйымдарға ұқсас, бірақ сонымен қатар *де-факто* тиісті деңгейде жұмыс жасау мүмкіндіктері жоқ немесе мүлдем жұмыс істемейді.

мүмкін. Мемлекеттік қызмет туралы түсінігі ортақ мүдделі адамзат қауымдастығының сезімін жеңілдетуге ықпалын тигізеді. Мемлекеттік қызметті жалпы философиялық тұрғыдан түсіндіретін легитимділік ХХІ ғасырда шешім қабылдау үдерісінің күрделілігі жағдайында мемлекеттік қызметтегі шенеуніктердің қызметтегі қысымды еңсеруі өте құнды.

У-вэй мен инновациялар

Инновациялар – өзгермелі жағдайға жауап беруге бағытталған жаңа әдістер. Бірақ оған қатысты тәуекелдердің болжап болмайтын және қарастырылмаған салдары болуы мүмкін. Физикалық инновацияларға құмарту ұйымның өзінің негізгі мақсаттарынан алыстауына әкеледі, орныққан тәртіпті қамтамасыз етудің де маңызы зор. Бірақ кәсіби этика *status quo* қорғанысы ақшалай сыйақымен, ілгерілету немесе атақ-абыроймен сирек қамтамасыз етілгенде ғана осы жағдайға ұшырасады. Бұл ретте мемлекеттік қызметтегі инновациялардың риторикасы мен шындығында айырмашылық болуы мүмкін. Инновацияларды ілгерілету жайлы әңгімелер күмән тудырып, саясат нәтижеге емес, ақпарат берумен шектеледі. Межелі мақсаты жоқ «серпінге» немесе өзгеруге ұмтылу теріс шешімдерге, шешімдердің орындалмауына, олардың сапасыз жүзеге асырылуына әкелуі мүмкін. Инновацияларсыз-ақ жақсартуға болады. «Бұзылмаса, оны жөндеудің қажеті не» деген ұранмен өмір сүру қажет-ақ. Жаңа технологияларды талап ететін өзгерістер шын мәнінде «инновация» ма? «Дөңгелекті қайта жасау» қаншалықты инновацияға жатпақ? Сатылап жетілдіруден гөрі неліктен «реформа» жасауға ұмтылады?

Мәселен, *у-вэй* қағидасына негізделген кәсіби этика пайдасыз «инновациялар» типологиясын анықтады, оған: i) этикалық, есеп беретін, құзыретті және пәрменді мемлекеттік қызмет пен басқару көзқарастарымен қуаттанбайтын өзгеру үшін өзгеру; ii) мансаптық мақсаттарға жетуді көздейтін инновациялар, оның негізінде ортақ игілік емес, жеке материалдық пайда жатыр; қызметкерлерді тұрақсыздандырып, қорқытып-үркіту мақсатында ұдайы революциялар жасайтын «инновациялар»; iii) жеткілікті деңгейде талдау жасалмаған эксперименттер; iv) бизнес-үдерістері қайта құрылмаған е-үкіметінің жағдайы сияқты институционалдық және ұйымдастырушылық жүйелердің өзгеруінсіз, технологиялардың да-

муымен қозғалысқа түскен инновациялар; v) халықтың аз қамтылған және әлсіз топтары үшін өте қымбатқа түсетін тәуекелдер жатады.

Ең үлкен инновация бұл ойлау жүйесін өзгертуден тұрады. *У-вэй* қағидасы көпқырлы саяси таңдау мен сенімсіздіктің алдында бюрократиялық сергектіктің кәсіби эткасын білдіреді. Мәселен, мемлекеттік қызметте дағдарыс басталғанда, *wayang* – символикалық қойылымын жүзеге асыруы мүмкін, осылайша аталған мәселені шешу үшін әрекетсіздікке мүмкіндік беретін уақытты ұтады. Әрекетсіздік мынадай жағдайларда қажет: таңдалған уақыттың қолайсыздығында, әрекет ету үшін қаржының жеткіліксіздігінде, не пайдасынан гөрі зиянын көп тигізетін әрекеттерде. Мындаған жылдар бойы конфуцизм, даосизм мен ақыл-ойдың басқа да мектептері биліктің тұлғалық дағдысы мен кәсіби этикасы ретінде *у-вэй* қағидасына үлкен сенім артты. Бұл бірақ қызметтің тиімділігін басқарудың қазіргі жүйесінде өте күрделі, себебі *у-вэй* – өзіне саяси назар аударылғанша, мәселені шешу, «дарындылық матрицасында» жоқ шынайы беделділік пен қарапайымдылық сияқты тұлғалық қабілеттерді талап етеді. Сонымен қатар бұл көптеген мәселелерді басқаруға болатынын, бірақ оларды жағдай өзгеріп, жана мүмкіндіктер туғанда ғана шешуге болатынын көрсетеді. Мәселен, отыз жылға созылған Солтүстік Ирландиядағы азаматтық соғысты аяқтау үшін, қолайлы мүмкіндік туғанша, ұзақ күтті. Бірақ қысқа мерзімді саяси мотивтер көп жағдайда күрделі мәселелердің не шешілмейтінін, не уақыт өте келе жағдайдың өзгеруіне қарай өз-өзінен шешілетінін мойындамайды. Бүгінгі «міндеттің аяқталуы» ертеңгі «шешімді» іздеуде мәселені қиындатып, бір істен екінші іске көшіп, дағдарыстың басталуына себепші болуы мүмкін.

Оның орнына белгілі бір жағдайда көлемі мен амбициясы шектелген мейлінше аз әрекеттердің мәні бар. «Әрекетсіздік арқылы әрекет ету» мемлекеттік мекемеге биліктің сенімі мен легитимділігін құруға мүмкіндік беретін мейлінше аз талпыныс жасау өнерін игеруді көрсетеді. Осыған байланысты «әрекетсіздік» тұжырымдамасы кез келген елдің мемлекеттік құрылымы жеткілікті деңгейде шешім қабылдағанға дейін фактілерді анықтауды, талдау мен жоспарлауды көздейді. Тәуекелдер мен белгісіздікті ескерсек, мұндай болжамдар «ешкімге зиян тигізбе» қағидасымен ақталған. *У-вэй* қағидасы мемлекеттік басқарудағы тиімді реформалар белгілеріне тән «тәжірибеде үйрену» мен «табысқа немқұрайлы жету» қабілеттілігі сияқты тәсілдерді ынталандырады [19]. Нобель сыйлығының лауреаты, экономист Герберт Саймонның айтуынша, оның себептерінің бірі мемлекеттік басқару *у-вэйге* ұқсас

қайшылықты қағидалармен реттеледі. Нәтижесінде, мемлекеттік қызметшілер ұтымды емес, қанағаттандырылғы әрі жеткілікті деңгейдегі шешімді қабылдайды [20]. *У-вэй* «табиғи», «еркін» және «оңтайлы емес» тәсілдер ретінде, бұдан екі жарым мың жыл бұрын мемлекеттік басқарудағы «азға қанағаттану» қағидасымен және мемлекеттік қызметте «міндеттерді шешуге бағдарланған итерациялық бейімделу» реформасымен жүрген еді.

***У-вэй* кәсібилік ретінде**

ВВС-дің «Иә, министр» және «Иә, Премьер-министр» бағдарламалар топтамасының көрермендері байқағандай, бюрократиядағы әрекетсіздік қажырлы жұмыс пен білікті қажет етеді.

Сақ әрі тәуекелге бара бермейтін шенеуніктер түйсік деңгейінде *у-вэй* немесе «әрекетсіздік» қағидасын кәсіби дағды ретінде қолданады. Бұл жалқау адамның «жұмысқа мойны жар бермейтіні» сияқты енжарлықты білдірмейді: тәжірибелі шенеунік *у-вэй* институционалдық контекст тұрғысынан терең білімді, ал ұйымдастыру мәдениетінде тәжірибені талап ететінін біледі. Осыған байланысты «іске араласпау» «әрекетсіздікке» әкеледі. Ресми құжаттың бір беті – айлар бойы жазудың, пікірлердің, қайта жазудың, ішкі ведомстволық консультациялардың, ведомствоаралық талқылаулар мен министрге ұсынуға дайындаудың нәтижесі. Монарх немесе ұйым басшысы басқармайды, билік етеді: яғни мемлекеттің өкілі ретінде саяси көшбасшы басқарудың ұсақ-түйек мәселелеріне басын ауыртпайды, бірақ өзінің абырой-беделіне, саяси және кәсіби байланыстарының кеңдігіне, идеяларының тереңдігіне қарай осы мәселелердің шешілуіне ықпалын тигізеді немесе бақылау жүргізеді. Яғни қазіргі тілмен айтсақ, бағыты мен ауанын анықтайтын көзқарас қалыптастырады.

Кәсіби тиімділік талпыныспен қатар жүреді, оны БҰҰ Даму бағдарламасының әкімшісі Хелен Кларк 2015 жылы мамыр айында Қазақстанда сөйлеген сөзінде «мемлекеттік қызметке жаңа адалдық» деп атады. Мәселен, адамшылық мазмұндағы «мемлекеттік қызметтегі жаңа басқару» тұжырымдамасында мемлекеттік қызметшілер уәкілетті болуы тиіс дегенге айрықша көңіл бөлінген: берілген өкілеттіліктерді сезінуі, мемлекеттік қызметке бірінші кезекте не үшін түскені, яғни ең бастысы халыққа қызмет ету жолында қажырлы жұмыс жасауы. «Мемлекеттік қызметке жаңа адалдық» идеясы мемлекеттік

қызметшілердің өз елінің халқының өмірін жақсартуға тікелей қатысушы екендіктерін сезінуін қамтамасыз ету негізінде өз жұмысына қанағаттануын қолдауды аңғартады [21]. *У-вэй* философиясының да көздегені осы емес пе?

Оның жауабы өз жұмысына шынайы берілу кәсіби тәртіптен ерекшеленеді: дәрігер адамның өмірін құтқару, науқастың азабын азайту үшін жеке тұлғалық бейілділігін сезінуі тиіс; бірақ кәсіби тұрғыдан ол орныққан тәртіп пен ақыл-парасатты басшылыққа алады. Плацебо эффектісі сияқты қалың қауым мақсатты бағытталған «әрекетсіздік» (мәселені мұқият зерттегеннен кейін, ұтымды тәсіл ретінде ештеңеге араласпау шешімі) пен сырғыма «әрекетсіздікті» (енжарлық, сыбайлас жемқорлық немесе тиімсіздіктен туындайтын жауапкершіліктен қашу) ажырата бермейді. *У-вэй* қағидасы биліктің адамның жеке тұлғалық бейнесін жүзеге асыру талпынысына жағдай жасау жолында кедергіні мейлінше азайтатын Лао-цзы идеяларының негізінде жатыр. Мұндай түсінік демократиялық болғанымен, аса үлкен емес неолибералды биліктің аргументінен және мемлекет «жолда тұрмауы керек» дейтін еркін нарықтан ерекшеленеді [22].

Қорытынды. *У-вэй* қазіргі кезде мемлекеттік қызметте жоқ философиялық негізді ұсынады. Бұл қағида жекеменшік секторда қолданылатын жеңіл қағидаларды қолданудан бас тартады, бірақ мемлекет мәселені шешуден гөрі оған пайдасы тиетіндей араласатын болса, мәселелер өз-өзінен шешіледі дегенді қолдайды. Өртүрлі елдердің мемлекеттік қызметтері арасында кең таралған, соңғы онжылдықта пайда болған идеялардың бірі – МЖС-тің (мемлекеттік-жекеменшік серіктестік) лайықсыз қысқаруынан PPPP-нің (Prestige, Professionalism, Pride and Passion – мәртебе, кәсібилік, мақтаныш пен құштарлық) жаңа қысқаруын қолдану. *У-вэй* қағидасы қоғамдық әл-ауқаттың жақсаруынан қосылған құнға қатысты шенеуніктердің нақты амбицияларының сергек рухын, үміт-сенімдерін көрсетеді. Ол күрделілікке қарсы тұратын байыпты сатылап өзгеруді көздейтін мемлекеттік қызметтің кәсіби этикасын білдіреді. Тұжырымдама фашистік ағымдағы «тобыр құруға» арналған реформалар жүргізу туралы саяси нұсқаулықтың жеңілдетілген көзқарасынан бас тартқанымен, саясатты қоғамдық қойылым мен көрініс ретінде таниды. Адамдар түйсіктік тұрғыдан өз басшыларынан қаһарман көргісі келеді [23]. Абырой-атақ рөл атқарады, бірақ саяси көзқарас өзгерістер мүмкіндігін ілгерілету үшін қажет.

Әрекет қаншалықты еркін болуы мүмкін дегенге екі теориялық мектеп өз көзқарасын білдірді. Конфуций көпжылдық тәжірибе

арқылы кез келген дағдыны әдетке айналдыруға болатын тәртіпті насихаттаса, даосизмді ұстанушылар ішкі табиғи түйсіктерді босату идеясын қолдады. Б.э.д. 4 ғасырда өзінің мәмілегерлікке қатысты ілімінде Мен-цзы осы екі тәсілді біріктіріп: «*Тырысып бақ, бірақ соншалықты талаптанудың қажеті жоқ*» дейді. Бұл *у-вэй* тұжырымдамасының көпқырлылығын түсіндіреді.

Әлбетте, ежелгі даналық ой-пайымдар үнемі мемлекеттік қызметтің қазіргі сабақтары (мәселен, экономикалық эффектіні талдау немесе эконометрия) сияқты тереңдікті бере бермейді. Сонда да тілектес болудан ерекшеленеді. Адамзаттың, сонымен қатар бюрократияның нақты күші осыдан шығады. Аландаушылыққа қарамастан, қазіргі мәліметтер ежелгі даналық ой қалай болса да, билік үшін өз маңызын жоймағандығын көрсетеді: оның жарқын көрінісі, ежелгі философ Аристотельдің сөздерін XIX ғасырда британдық Қауымдастық палатада 48 рет қолданса, XX ғасырда оған сілтеме жасаған 251 жағдай белгілі, 1990 жылдары 41 рет, 2000–2005 жылдар аралығында 21 рет сілтеме жасалған. Демократияға сенімсіз қарайтындар үшін, бұл жаман көрсеткіш емес.

2012 жылы Қытай коммунистік партиясы 18-ші Орталық комитетінің 4-ші пленарлық сессиясы барысында елдің халықаралық ықпалын арттыруға бағытталған «жұмсақ күш» ретінде мемлекеттік қызметкерлерді қытай мәдениетін сыртқы әлемге ілгерілетуге міндеттейтін жарлық шықты. Бірақ қытай мәдениеті ұлтшылдық қарудан гөрі пайдасы орасан ұлттық «басым» қағидаларды емес [5], әмбебап қағидаларын баяндаушы ретінде қарастырылуы мүмкін, бұл халықаралық идеялар ағыны мен олардың өзара байланысының күрделі болмысын көрсетеді [16].

Қазіргі жаһандық бәсекелестік жағдайында ұлттық үкіметтер мен халықаралық ұйымдар салыстырмалы тұрғыдан нақты басым бағыттарға шоғырлануда, мемлекеттік басқарудың философиясы ретінде *у-вэй* қағидасын қолдануға болады және кез келген мәселені (елеусіз немесе қордаланған, шешілетін немесе қазіргі уақытта шешуге келмейтін) кешенді шешу талпынысынан бас тартуы тиіс. *У-бу-вэй* ауқымды да, ақылға қонымсыз жоспарлардан бас тарта отырып, жүзеге асырылатын бағдарламалар шеңберіндегі айқын міндеттемелердің маңыздылығын белгілейді [24].

У-вэй мемлекеттік мекемелерді шектеуге қатысты реализм мен адалдықтың қажеттілігін сипаттайды. Әрекетті үдетудің және тек осы мақсатта әрекет етудің орнына *у-вэй* қағидасының даналығы –

заттардың табиғи барысына қолдау көрсету [25]. Батыс пен Шығыстың қайшылығы түптің түбінде үнемі қарама-қарсы бола бермейді: мемлекеттік аппарат ағымдағы және ұрпақтар арасындағы қоғамдық игілікті қолдау мақсатында әлемнің кез келген бөлігінде маңызды қызмет атқарады. Саяси нұсқауларды жан-жақты, егжей-тегжейлі зерттеудің маңызы зор. Жекеменшік сектор мемлекеттік қызметтің басшылығы тұрғысынан көп нәрсе ұсына алады деген пікір күмән тудырады. Мемлекеттік қызмет өзінің бірегей негізгі міндеттеріне қайта оралуы тиіс: әділдікті, сенім мен легитимділікті құру және оны сақтау.

Осындай күрделі мәселелер жағдайында мемлекеттік қызметтің этикасы мен эпистемологиясымен қуаттанатын *у-вэй* қағидасы секторалды саясат үшін көп нәрсе ұсына алады [26]. Бірақ, өкінішке қарай, оның бейнелейтін біртұтастығы мемлекеттік қызметтегі ресурстарды заман талабына сай басқару ісіне жеткілікті деңгейде назар аудармай отыр. Осыған байланысты БҰҰ Даму бағдарламасы бүкіл әлемдегі мемлекеттік қызметшілерге мақсатты бағытталған әрекетсіздіктің үздік үлгісі үшін жыл сайынғы сыйлық тағайындауға бастамашы болуы мүмкін.

ӘДЕБИЕТТЕР:

1. Ames, R. 1994. *The Art of Rulership: A Study of Ancient Chinese Political Thought*. SUNY Press.
2. Loy, D. 1985. Wei-wu-wei: Non-dual action. *Philosophy East and West*, 35 (1), 73-87.
3. Slingerland, E. 2000. Effortless Action: The Chinese ideal of wu-wei. *Journal of the American Academy of Religion* 68 (2), 293-328.
4. Raadschelders, J. 1999. A coherent framework for the study of public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 9 (2), 281-303.
5. Hon, T. 2006. *The Yijing and Chinese Politics: Classical Commentary and Literati Activism in the Northern Song Period, 960-1127*. SUNY Press.
6. Talib, N. 1999. *Administrators and Their Service: The Sarawak Administrative Service Under the Brooke Rajahs and British Colonial Rule*. Oxford University Press.
7. Hollingsworth, C. 2012. Reclaiming Ethics and Character for Public Service. *Public Manager*. 41. (1): 60-62.
8. Scott, J. 1998. *Seeing Like a State: How certain schemes to improve the human condition have failed*. Yale.
9. Kandel, L. 1997. *Féminisme et Nazisme*. Publications de l'Université Paris.

10. Hood, C. and R. Dixon. 2015. *A Government that Worked Better and Cost Less?* Oxford.
11. Ramalingam, B. 2014. *Aid on the Edge of Chaos*. Oxford.
12. Kippin, H. 2015. *Five Shifts in Public Service*. Paper presented at the UNDP workshop 'Work in the Public Service of the Future.' Singapore. May 2015.
13. Slingerland, E. 2014. *Trying Not to Try: The Art and Science of Spontaneity*. New York.
14. Ames, R. 1981. Wu-wei in 'The Art of Rulership' Chapter of Huai Nan Tzu. *Philosophy East and West* 31 (2), 88-123.
15. Everest-Phillips, M. 2015. The Lyrics of Public Service Excellence. *Asian Journal of Public Affairs* 8 (1): 106-109.
16. Hobson, J. 2004. *The Eastern Origins of Western Civilisation*. Cambridge.
17. Silberman, B. 1993. *Cages of Reason: The Rise of the Rational State in France, Japan, the United States, and Great Britain*. Oxford.
18. Barber, M. 2015. *How to Run a Government*. London.
19. Andrews, M. 2013. *The Limits of Institutional Reform in Development*. Cambridge.
20. Simon, H. (1947). *Administrative Behavior: a Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. New York.
21. GCPSE. 2015. *From New Public Management to New Public Passion: Restoring the intrinsic motivation of public officials*. Singapore.
22. Feldt, A. 2010. Governing Through the Dao: A Non-Anarchistic Interpretation of the Laozi. *Dao*, 9 (3), 323-337.
23. Brown, A. 2014. *The Myth of the Strong Leader: Political Leadership in the Modern Age*. Oxford.
24. Krishnadas, D. 2015. *FUSE: Foresight-Driven Understanding, Strategy and Execution*. Singapore.
25. Kelsall, T. 2008. *Going with the Grain in African Development*. ODI Working and discussion paper. London.
26. Barbalet, J. 2011. Market Relations as Wuwei: Daoist Concepts in Analysis of China's Post-1978 Market Economy. *Asian Studies Review* 35 (3), 335-354.
27. Levy, B. 2014. *Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies*. Oxford.
28. Moon, S. 2015. Wuwei (non-action) Philosophy and Actions: Rethinking 'actions' in school reform. *Educational Philosophy and Theory* 47 (5), 473-503.
29. Pritchett, L., Woolcock, M., & M. Andrews. 2010. *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure*. Working Paper 234. Centre for Global Development, Washington DC.
30. Turner, M., D. Hulme and W. McCourt. 2015. *Governance, Management and Development*. London.

ҒТАМР
14.15.15

Салтанат Ахметжанова¹, Карина Тен¹

¹«Экономикалық зерттеулер институты» АҚ

Мемлекеттік бағдарламалар мен заңнамаларды сараптау
орталығының директоры, экономика ғылымдарының докторы
(Астана қ., Қазақстан)

¹«Экономикалық зерттеулер институты» АҚ

Мемлекеттік бағдарламалар мен заңнамаларды сараптау
орталығы директорының орынбасары
(Астана қ., Қазақстан)

ӘЛЕМДІК ТӘЖІРИБЕДЕ ЖӘНЕ ҚАЗАҚСТАНДА МЕМЛЕКЕТТІК БАСҚАРУДАҒЫ РЕТТЕУ САЯСАТЫН ЖЕТІЛДІРУ

Аңдатпа. Әлемдік экономика мәселелерінің шиеленісуі жағдайын-да мемлекеттік басқару жүйесін, оның ішінде реттеу үдерісін жетілдіру міндеті бірінші кезекке шықты. Бұл мемлекеттік реттеудің қоғам өміріндегі барлық дерлік саланы дамытудың катализаторы болуымен қоса, айтарлықтай кедергі келтіру мүмкіндігіне байланысты туындады. Сол себепті, реттеу жүйесін жетілдіру мәселелері дамыған елдердің мемлекеттік басқару стратегияларында ұзақ жылдар бойы басты орын алып келеді. Реттеушілік шешімдер нысаналы топтар үшін (халық, бизнес, мемлекет) әлеуметтік-экономикалық салдары бар әртүрлі нормативтік-құқықтық актілермен бекітіледі. Мемлекеттік реттеуді жетілдіру үдерісінің негізгі идеясы – оны оңтайландыру, артық тосқауылдарды болдырмау және негізсіз шығындарға жол бермеу. Мақалада әлемдік тәжірибе мен Қазақстандағы реттеушілік шешімдердің сапасын арттырудың тиімді құралдары қарастырылған.

Түйінді сөздер: мемлекеттік реттеу, реттеу реформасы, реттеушілік әсерді бағалау, жариялық консультациялар, ретроспективті талдау, әлеуметтік-экономикалық салдарды бағалау, ғылыми экономикалық сараптама.

Салтанат Ахметжанова, Карина Тен
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ
В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В МИРОВОЙ ПРАКТИКЕ И В КАЗАХСТАНЕ

Аннотация. В условиях обострения проблем мировой экономики первоочередной задачей становится совершенствование системы государственного управления и, в частности, процесса регулирования. Это связано с тем, что государственное регулирование может являться как катализатором, так и серьезным препятствием для развития всех без исключения сфер жизни общества. Именно поэтому на протяжении многих лет вопросы совершенствования регулирования занимают важное место в стратегиях государственного управления развитых стран. Регулятивные решения закрепляются в различных нормативно-правовых актах, которые имеют социально-экономические последствия для целевых групп (население, бизнес, государство). Основная идея в процессе совершенствования государственного регулирования – это его оптимизация, устранение излишних барьеров и недопущение необоснованных издержек. В статье рассмотрены эффективные инструменты повышения качества регулятивных решений в мировой практике и в Казахстане.

Ключевые слова: государственное регулирование, реформа регулирования, оценка регулирующего воздействия, публичные консультации, ретроспективный анализ, оценка социально-экономических последствий, научная экономическая экспертиза.

Saltanat Ahmetzhanova, Karina Ten
IMPROVING REGULATORY POLICY IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE WORLD AND IN KAZAKHSTAN

Abstract. Increasing global economic problems have prioritized the task of improvement of governance, in particular, its regulatory process. The authors argue that state regulation may become both a catalyst and a serious obstacle for the development of some and even all spheres of social life. Thus, for many years the issues of improving of the regulation practices have been important within the government policies in the developed countries. Regulatory decisions, fixed in various legal acts, have socio-economic consequences for the target groups such as general public, business community, and government. The main goal in the process of improving of the state regulation is its optimization, elimination of unnecessary barriers and

avoiding unjustified costs. The article deals with effective tools to improve the quality of the regulatory decisions in the world and in Kazakhstan.

Key words: *state regulation, regulatory reform, regulatory impact assessment, public consultation, retrospective analysis, assessment of socio-economic consequences, economic expertise.*

Кіріспе. Сыртқы экономиканың жағымсыз конъюнктурасына байланысты мемлекеттік басқаруды жетілдірудің қажеттілігі орын алды. Мемлекеттік басқару адамдардың қоғамдық іс-әрекеттерін тәртіпке келтіру, сақтау немесе қайта құру мақсатында мемлекеттің өз билік күшіне сүйене отырып, практикалық, ұйымдастырушылық және реттеушілік әсерін білдіреді [1]. Осыған орай реттеу – мемлекеттік басқарудағы маңызды элементтердің бірі.

Мемлекеттік басқару – қалыптасқан әлеуметтік-экономикалық жүйелерді тұрақтандыру және оны өзгермелі жағдайларға бейімдеу мақсатында өкілетті мемлекеттік мекемелер мен қоғамдық ұйымдар жүзеге асыратын заң шығару, атқару және бақылау сипатындағы типтік шаралар жүйесі [2].

Зерттеу нәтижелері.

Әлемдік тәжірибе. Қазіргі экономикада мемлекеттік реттеу айрықша әдістер жүйесі – әкімшілік-құқықтық және экономикалық реттеу арқылы жүргізіледі. Әкімшілік-құқықтық реттеу әкімшіліктің құқықтық негіздерін әзірлеуде көрініс тапса, экономикалық реттеу қоғамға қажет іс-әрекет формаларын белсендендірумен қатар, қажетсіз формаларды шектеп, тежеу үшін де қолданылады. Осыған байланысты реттеу шаралары – экономикалық өсім мен әлеуметтік әл-ауқатты қолдау мақсатында мемлекеттің әлеуметтік-экономикалық жүйеге әсерінің негізгі құралы. Мақалада реттеу саясаты саласындағы әлемдік тенденциялар, реттеу шешімдерінің сапасын арттырудың халықаралық тәжірибесі қарастырылды, сондай-ақ еліміздегі реттеушілік салдарды бағалау үдерісін жетілдіру бойынша ұсыныстар берілді.

Реттеу сапасының төмендігі бюрократияға, жемқорлыққа әкелуі мүмкін. Сол себепті, дамыған елдер мемлекеттік басқару реформаларының сыни элементі – реттеу жүйесін жетілдіруді төмендегі қағидағтар негізінде қарастырады:

- «нарықтың құлдырауы» кезінде реттеу немесе қоғамның негізгі әлеуметтік-экономикалық мәселелерін шешу қажеттігі, ресурстардың тиімді бөлінуі мен пайдалануын қамтамасыз ету;

- әкімшілік жүктемені азайту.

Мәселен, 2011 жылы Ұлыбритания Үкіметі «Red Tape Challenge» бағдарламасын іске қосты. Соның шеңберінде бизнес пен қоғамның өз пікірлерін білдіріп, шешімдер мен талдау ақпараттарын ұсынуы үшін реттеу шараларын интернет-ресурстарда жариялады. Алынған мәліметтер негізінде Үкімет нормаларды жетілдіру, сақтау немесе алып тастау жұмыстарын жүргізді.

Кейбір жағдайларда реттеу шаралары бизнеске айтарлықтай кедергі келтірмейді (мысалы, өрт қауіпсіздігі талаптары), шығындар мемлекеттік органдардың оны жүзеге асыру қызметіне байланысты туындап отыр (бақылау-тексеру жұмыстарының жиі орын алуы). Осындай жайттарды анықтау мақсатында Ұлыбританияда 2012 жылы «Focus on Enforcement» бағдарламасы іске қосылды. Жоғарыда аталған бағдарламалардың барлығы төмендегідей нәтижелер берді:

- 2400-ден астам реттеу нормалары қайта қаралды;
- жергілікті деңгейлерде қолданылатын жүздеген стандарттарды қысқарту нәтижесінде (5 ұлттық стандартқа дейін) үй құрылысын жүргізу шығындары шамамен 100 млн фунтқа азайды;
- Қоршаған орта, азық-түлік және ауыл шаруашылығы министрлігінің экологияға қатысты басшылығын қысқарту (80%-ға) есебінен жыл сайынғы бизнес шығындары 90 млн фунтқа үнемделді;
- тарихы жақсы кәсіпорындардың өрт қауіпсіздігінің инспекциясына қатысты шаралар қысқартылды (6 сағаттан 45 минутқа дейін), бұл менеджерлерге уақытша шығындарды азайтуға және өзінің күнделікті жұмысына тез оралуға мүмкіндік берді;
- қызметтерді жеткізушілер үшін балалар күтімі жөніндегі міндетті нұсқаулық 1100 беттен 33 бетке дейін қысқарды және т.б. [3].

Осы бағдарламалардың табыстарына сүйене отырып, 2015 жылы Ұлыбритания жаңа «Cutting Red Tape» бағдарламасын іске қосты, бұл бағдарлама алдыңғы бағдарламалардың үздік тәжірибелерін біріктіріп, жинақтады. Бағдарлама әртүрлі секторлар бойынша ауқымды реттеу жұмысына бизнесті тартуды көздеді. Нәтижесінде, Үкімет алдағы 5 жыл ішінде бизнеске жұмсалатын 10 млрд фунтты азайту міндетін алды.

2010 жылы енгізілген Ұлыбританиядағы жаңа реттеу жүйесі «One-in, One-out» режимінде жұмыс жасай бастады. Бұл бизнес шығындарын көздейтін кез келген реттеу шаралары осындай сомадағы бизнес шығындары үнемділігін қамтамасыз ететін басқа да

қайта реттеу шараларымен бейтараптандырылуы тиістігін білдірді. 2013 жылы жоспарды арттыру туралы шешім қабылданған соң, реттеуді басқару жүйесі «One-in, Two-out» режимінде жұмыс істеді, яғни министрліктің әкімшілігі қайта енгізілетін әрбір фунт үшін 2 фунт үнемдеуді қамтамасыз етуі тиіс. 2016 жылы наурыз айында Ұлыбританияның Бизнес, инновациялар және кәсіби білім беру министрлігі кейін «One-in, Three-out» жүйесіне көшетінін жария етті.

2013 жылы Австралияда реттеушілік жүктемені азайту және өнімділікті арттыру мақсатында реттеу жүйесін реформалаудың ауқымды бағдарламасы іске асты. Үкімет 3 жыл ішінде 3 млрд австралия долларына жеке тұлғалар, қоғамдық ұйымдар мен бизнес жүктемесін азайту міндетін алды. Бұл мақсатқа одан бұрын қол жеткізді, 2 жыл ішінде реттеу шығындары 4,5 млрд австралия долларына азайды. 3600-ден аса актілер мен 10000-нан астам заңнама құралдары күшін жойды. Үкімет қайта енгізілетін әрбір доллар үшін шығындарды азайту жөнінде шешім қабылдады (11 доллардан аса) [4]. Мұндай шаралар ұлттық деңгейде ғана емес, сондай-ақ халықаралық деңгейде де өз жемісін бере бастады. Дүниежүзілік экономикалық форумның «Ғаламдық бәсекеге қабілеттілік индексі» рейтингісінің «Мемлекеттік реттеу жүктемесі» санатында Австралия 2014 жылғы 124-орыннан 2015 жылы 80-орынға бір-ақ секірді [5].

2008–2014 жылдар аралығында Бельгиядағы реттеуді жеңілдетуге бағытталған реформалар азаматтар мен кәсіпорындардың әкімшілік шығындарының қысқаруына (1,25 млрд еуроға) алып келді (осы үнемдеудің шамамен 65%-ы – бизнестің табысы және 35%-ы – азаматтардың табысы) [6].

Жоғарыда көріп отырғанымыздай, мемлекеттік реттеуді жетілдіру үдерісіндегі негізгі идея – артық кедергілерді жою. Халықаралық тәжірибеде реттеу саясаты мәселелерін шешудегі кешенді әдіс-тәсілдің үш негізгі аспектісі бар, атап айтсақ; реттеушілік әсерді бағалау (бұдан әрі – РӘБ), мүдделі тұлғалармен өзара іс-қимылдар (стейкхолдерлер) және рестроспективті талдау (ex-post-тың бағасы).

РӘБ – реттеу нормаларында ұсынылған пайда мен шығындарды жүйелі анықтау, бағалау механизмі [7]. Аталған сапаны арттыру құралы әлемнің 70-тен астам елінде бар. ЭЫДҰ елдері РӘБ-тің үздік тәжірибесін қолданады, оған мүше 34 елдің 33-інде реттеушілік әсерді бағалау мен көпшілік консультациялар реттеуді әзірлеудің міндетті компоненті саналады [6].

Әртүрлі елдерде РӘБ жүргізудің тәжірибесі туралы анықтаманы жинақтай келгенде, оның мәні – нысаналы топтардың негізсіз шығындарына жол бермеу мақсатында реттеушілік шешімдерді қабылдау үдерісінің негіздемелік базасын қалыптастыру және ақпаратпен қамтамасыз ету. Нысаналы топтар – әзірленетін реттеулердің тікелей немесе жанама әсерін тигізетін (оң не теріс әсері), проблемалық жағдайға қатысы бар немесе оның даму процесіне тартылған адамдар тобы, топтар, ұйымдар. 3 негізгі нысаналы топ анықталған: мемлекет, бизнес және халық. РӘБ жүргізу рәсімдерін төмендегідей өзара байланысқан кезеңдерден көруге болады:

- мәселені тұжырымдау және сипаттау;
- реттеу мақсаттарын қою;
- қойылған мақсатқа жетудің ықтимал нұсқаларын анықтау;
- ұсынылған нұсқалардың пайдасы мен шығындарын талдау;
- көпшілік консультациялар;
- қорытындылар мен нәтижелер, ұсынылатын нұсқаға ұсыным;
- таңдалған нұсқаны жүзеге асыру және одан кейінгі мониторинг.

ТМД елдерінің тәжірибесі. ТМД елдері ішінде Ресейде, Украинада, Молдовияда, Қырғызстан мен Өзбекстанда РӘБ түсінігі әртүрлі атаумен қолданылып жүр. Ресейде – бұл реттеушілік әсерді бағалау (РӘБ), Қырғызстанда – реттеушілік әсерді талдау (РӘТ), Өзбекстанда – заңнама актілерінің әсерін бағалау жүйесі (ЗАӘБЖ).

РӘБ туралы қорытындылардың бесжылдық статистикасы 4600-ден аса РӘБ-ті есептеген уақытта, яғни 2015 жылдың аяғына қарай Ресейде РӘБ қарқынды дамығанын айта кету керек. Соның шеңберінде 50 000-ға жуық пікірлер мен ескертпелер жиналды. Жыл сайын РӘБ рәсімдерінен өтетін актілер жобаларының 30-40%-ына шаруашылық жүргізуші субъектілер мен бюджет үшін олардың шамадан көптігі мен шығындар туралы қорытындылар жасалады.

Бұдан бөлек, 2016 жылдың 1 шілдесінен бастап нормативтік құқықтық актілерге іс жүзіндегі әсерді бағалау (бұдан әрі – ІӘБ) енгізілді. Аталған шара атқарушы билік федералды органдарының нормативтік құқықтық актілеріне сараптама жүргізу тәртібінің орнына енгізілді. Оның мақсаты – сол сәтте өз қолданысын тоқтататын, кәсіпкерлік және инвестициялық қызметті жүргізуге кедергі келтіретін негізсіз ережелерді анықтау. ІӘБ рәсімі мынадай кезеңдерден тұрады:

- ІӘБ жүргізу жоспарының жобасын әзірлеу, оны көпшілікпен талқылау және оны Үкіметтің Әкімшілік реформа жүргізу жөніндегі комиссиясының бекітуі; нормативтік-құқықтық актілердің ІӘБ-і тура-

лы есеп дайындау және көпшілікпен талқылау; Ресей Экономикалық даму министрлігінің ІӨБ туралы қорытынды дайындауы;

- комиссияның ІӨБ туралы есебін қарау және қорытынды жасау.

Айта кету керек, ІӨБ туралы есепті әзірлеуді және оны көпшілікпен талқылауды федералды реттеуші-органдар жүргізеді. Бірақ 2017 жылдың 1 шілдесіне дейін осы шараларды өз міндетіне алған Ресей Экономикалық даму министрлігі ІӨБ жүргізудің бағытын анықтап берді.

Іс жүзіндегі әсерді бағалау нормативтік құқықтық актіні қабылдау мақсаттары, РӨБ нәтижелері мен оны қабылдауға ықпал еткен аспектілер арасындағы өзара байланысты анықтауға мүмкіндік береді.

Қазақстан тәжірибесі. Елімізде талдау және бағалау үдерісі 1998 жылы 24 наурызда ҚР-ның «Нормативтік құқықтық актілер туралы» Заңы қабылданған кезден басталды. Онда нормативтік құқықтық актілер жобаларына ғылыми сараптау (жемқорлыққа қарсы, құқықтық, лингвистикалық, экологиялық, қаржы және т.б.) жүргізудің негізгі қағидаттары бекітілді.

2011 жылы, Қазақстан Республикасы Үкіметінің «Норма шығармашылығы қызметін жетілдіру жөніндегі шаралар туралы» 2002 жылғы 30 мамырдағы № 598 Қаулысына сәйкес Ғылыми сараптау жүргізудің ережелеріне өзгерістер мен толықтырулар енгізілгеннен бері реттеушілік шешімдердің сапасын арттыруға әсерін тигізетін құралдар тікелей енгізіле бастады. Осы ережелерге сай мемлекеттік әзірлеуші-органның міндетіне қабылданатын заңдардың әлеуметтік-экономикалық салдарын бағалау жұмысы қосылды. Қабылданатын заңдардың әлеуметтік-экономикалық салдарын бағалау нәтижелері бойынша Қазақстан Республикасының қабылданатын заң жобалары іс-әрекетінің әлеуметтік-экономикалық салдарын бағалау жөнінде паспорт толтырылады. Ол мынадай та-рауларды қамтиды:

- заң жобасының мемлекеттің стратегиялық мақсаттарына сәйкес-тігін бағалау;

- әлеуметтік-экономикалық салдарын, тәуекелдері мен болжамдарды бағалау;

- мүдделер топтарының пайдасы мен шығындарын талдау;

- қаржыландыру көздері;

- РӨБ жүргізу кезінде ЭЫДҰ ұсынған негізгі мәселелерге жауап беру.

Бағалау нәтижелеріне тәуелсіз ғылыми ұйым тарапынан ғылыми экономикалық сараптау жүргізіледі. ҚР-ның Ұлттық экономика министрлігі аталған шараны ұйымдастырады.

Ғылыми сараптау мынадай кезеңдерден тұрады:

1) нормативтік-құқықтық актілер жобаларына қатысты проблемалық мәселелерді шешудің ережесі мен сипаттамасы;

2) нормативтік-құқықтық актілерді қабылдау шешімдеріне қатысты проблемалық мәселелерді шешудің, оның ішінде әртүрлі тарихи кезеңдерде және шетелдік тәжірибеде қолданылған барлық белгілі және тиімді әдіс-тәсілдерді, механизмдерді, жолдарын сипаттау;

3) нормативтік-құқықтық актілер жобалары ұсынған проблемалық мәселелерді шешудің әдіс-тәсілдеріне, механизмдеріне, жолдарына, сондай-ақ проблемалық жағдайларды шешудің қандай болмасын тәсілдерінің ықтимал салдарына талдау.

Нормативтік-құқықтық актілерге талдау және бағалау жүйесін дамытудың келесі кезеңінде, 2015 жылы реттеушілік әсерді талдау институты құрылды. Қазақстан Республикасының Кәсіпкерлік кодексінде реттеушілік әсерді талдау ұғымына «кейін мемлекеттік реттеу мақсаттарына қол жеткізуді бағалауға мүмкіндік беретін, енгізілетін реттегіш құралдың және онымен байланысты талаптардың пайдасы мен шығындарын салыстырудың талдамалық рәсімі» деген анықтама берілген. Белгілі бір мақсаттарға қол жеткізу немесе анық айқындалған мәселелерді шешу үшін реттеудің балама тәсілдерін бағалау арқылы нақты реттегіш құралдарды пайдалану бөлігінде мемлекеттік саясаттың пәрменділігі мен тиімділігін арттыру реттеушілік әсерді талдаудың мақсаты болып табылады. Реттеушілік әсерді талдауды өздері әзірлейтін құжаттардың жобаларына қатысты реттеуші мемлекеттік органдар жүргізеді. Реттеушілік әсерді талдау нәтижелерін кәсіпкерлік жөніндегі уәкілетті орган қарайды және реттеуші мемлекеттік органдардың белгіленген рәсімдерді сақтауы туралы қорытынды береді; реттеуші мемлекеттік органдар жүргізген реттеушілік әсерді талдаудың түйіндерімен келіспеген жағдайда, реттеушілік әсерге баламалы талдау жүргізеді.

Бұл ретте реттеушілік әсерді талдау жеке кәсіпкерлік субъектілеріне қатысты жаңа реттегіш құралдарды енгізгенде ғана таралса, әлеуметтік-экономикалық салдарын бағалаумен қоса, ғылыми экономикалық сараптау үш нысаналы топтың: мемлекет, бизнес, халықтың әлеуметтік-экономикалық салдарының

кең аясын қамтиды. Сонымен бірге тәжірибе көрсеткендей, көптеген мемлекеттік әзірлеуші-органдар тарапынан бағалау тиісті деңгейде жүргізіліп отырған жоқ (қағаз жүзінде, экономикалық негіздемелерсіз, есептеулерсіз).

Бұдан бөлек, бағалау мен сараптау жүргізудің тәжірибесі нәтижесінде, бекітілген Паспорт нысаны реттегіштің әлеуметтік-экономикалық салдарын бағалау үшін қандай да бір ақпараттылықты бермейтін бірқатар тараулардан (құқықтық ақпаратты көп беретін) тұратынын анықтады. Сонымен бірге қолданыстағы паспортта заң жобасына бағытталған мәселелерді шешуге қатысты талдау жоқ, мұндай талдаусыз мақсаттардың қаншалықты дұрыс қойылғандығын, сондай-ақ мәселелерді шешу тәсілдерін анықтау мүмкін емес. Қазіргі кезде қолданыстағы мемлекеттік реттеу шаралары мен ағымдағы ахуалға талдау жүргізілмейді. Осы жайттардың жоқтығы шамадан тыс мемлекеттік реттегіштерге септігін тигізуі мүмкін. Сондай-ақ қойылған мәселелерді шешуде озық шетелдік тәжірибеге талдау жасалмағандықтан, таңдалған нұсқаның негізділігі мен табыстылық деңгейін анықтау қиындық тудырады, мемлекеттік әзірлеуші-орган қарастырған реттегіштің балама тәсілдері мен басқа да мәселелерді шешу нұсқалары берілмейді. Қойылған мақсаттарға қол жеткізудің балама нұсқалары жоқ, бұл да тыңдалған тәсілдің объективтілігіне, мақсаттылығына толық талдау жасауға, заң жобасына тұжырымдамалық өзгерістер енгізуге кері әсерін тигізіп отыр. Пайда мен шығындарға талдау жасау кезінде нысаналы топтардың пайдасы мен шығындары есептік (баға есепте) тұрғыдан бағаланбайды.

Қазіргі кезде қабылданатын заңдар іс-әрекетінің әлеуметтік-экономикалық салдарын бағалау және ғылыми экономикалық сараптау жұмыстары ҚР-ның заң жобалары бойынша ғана жүргізіледі. Бұл заң жобасында реттегішті жүзеге асырудың құралдары мен механизмдерінің (заңға негізделген нормативтік-құқықтық актілер) болмауына байланысты орын алып отыр және көптеген сілтемелік нормалар байқалады, бұл өз кезегінде мемлекеттік органдар тарапынан әкімшілік рәсімдердің күрделенуіне әкеліп отыр.

Сонымен қатар қазіргі кезде Қазақстанда көпшілік консультацияларды ұйымдастыру және олардың нәтижелерін ұсыну тәртібіне қойылатын талаптар жоқ. Көпшілік консультацияларды есепке алу және жүйеге түсіру бойынша мемлекеттік органдардың құзыреті

белгіленбеген, оларды жүргізу әдіснамасы берілмеген. Көп жағдайда мемлекеттік органдар жүргізіп отырған көпшілік консультациялары бейресми сипатқа ие. ҚР-ның «Құқықтық актілер туралы» 2016 жылғы 6 сәуірдегі №480-V Заңына сәйкес, түсінік хаттар мен салыстырмалы кестелермен бірге заң жобалары тұжырымдамалары мен нормативтік құқықтық актілердің жобалары көпшіліктің талқылауы үшін интернет-ресурстарда жарияланады. Бірақ қоғамның аталған жобаларды талқылау белсенділігі өте төмен екендігін айта кету керек, оның себептері, аталған үдеріс туралы халыққа толық ақпарат берілмеген, сондай-ақ заң ұғымдарын қабылдау қиындығына байланысты.

Елімізде қолданыстағы заңдарды жүзеге асырудың экономикалық тиімділігін толық әрі объективті тұрғыдан бағалаудың жоқтығы. Қазіргі кезде заңнаманы ретроспективті талдау құқықтық мониторингпен ұштасады. ҚР Үкіметінің 2011 жылғы 25 тамыздағы № 964 Қаулысына сәйкес, нормативтік құқықтық актілердің құқықтық мониторинг жүргізу ережелеріне сәйкес, нормативтік құқықтық актілердің құқықтық мониторингін тиісті уәкілетті орган әзірлеген және (немесе) қабылдаған нормативтік құқықтық актілерге қатысты уәкілетті органдардың құрылымдық бөлімшелері мен (немесе) ведомстволары жүргізеді. Уәкілетті органдардың нормативтік құқықтық актілердің құқықтық мониторингі бойынша қызметін үйлестіруді Қазақстан Республикасы Әділет министрлігі жүзеге асырады және көп жағдайда ҚР-ның заңнамасына қайшы келетін, ескірген, сыбайлас жемқорлықты тудыратын және оның құзыретіне жатпайтын тиімсіз іске асырылатын құқық нормаларын анықтауды көздейді. Осыған байланысты мониторинг нормативтік құқықтық базаның экономикалық тиімділігіне толыққанды бағалау жүргізуге бағытталмаған. Реттеушілік шешімдерді қабылдау үдерісін ұйымдастыру бойынша үздік халықаралық тәжірибелердің талдауына сүйене отырып, заң жобаларының әлеуметтік-экономикалық салдарын бағалау және ғылыми экономикалық сараптау үдерісін жетілдіру бойынша ұсыныстар әзірленді.

Мәселен, бағалаудың толыққанды жүйесін қалыптастыру кезіндегі маңызды жайттардың бірі – жоғары деңгейдегі саяси қолдауды қамтамасыз ету. Оның жарқын дәлелі – ЭЫДҰ-ға мүше 34 елдің 29 елінде реттеушілік реформаларды жүзеге асыруда үкіметтің қолдауына жауапты Министр немесе басқа жоғары лауазымды тұлғаларды тағайындауы [6]. Сонымен қатар реттеушілік

шешімдерді бағалаудың халықаралық тәжірибесі Үкімет немесе министрлік жанындағы арнайы бөлімшелердің бағалау үдерісіне қолдау, бақылау және қадағалау қажеттілігін айғақтайды. Мәселен, әртүрлі елдерде бағалау үдерісі ресми түрде мынадай жауапты мемлекеттік органдарға жүктелген:

- Ұлыбританияда – Бизнес, инновациялар мен кәсіби білім беру министрлігінің Үздік реттеу бойынша атқарушылық комитеті (Better regulation executive, Department for business, innovation and skills);

- АҚШ-та – Президент Әкімшілігі жанындағы Әкімшілік-бюджет басқармасы (Office of Management and Budget);

- Канадада – Министрлер кабинеті жанындағы Қазынашылық кеңес хатшылығының реттеу мәселелері жөніндегі секторы (Regulatory Affairs Sector of the Treasury Board of Canada Secretariat);

- Австралияда – Қаржы және қайта реттеу министрлігінің Үздік реттеу тәжірибесі басқармасы (Office of Best Practice Regulation, Department of Finance and Deregulation);

- Ресейде – РФ Экономикалық даму министрлігінің Реттеушілік әсерді бағалау департаменті;

- Еуропалық Одақта – Комиссия президентінің басқаруымен жұмыс істейтін Әсерді бағалау жөніндегі кеңес (Impact Assessment Board).

Аталған органдар нормативтік құқықтық актілерді әзірлеуші мемлекеттік органдардың бағалау үдерісін бақылайды және оларға әдіснамалық қолдау көрсетеді.

Сонымен бірге кейбір ауқымды тарауларды алып тастап, оның орнына әзірленген реттеуіштің объективтілігіне, максаттылығына толық талдау беретін ақпараттық тараулар енгізіп, паспорттың нысанын жетілдіру керек.

Заңға тәуелді нормативтік құқықтық актілер материалдарымен (жобалар) қоса, заң жобасын ұсыну бойынша міндеттерді мемлекеттік әзірлеуші органдарға жүктей отырып, әртүрлі деңгейдегі құқықтық актілер жиынтығын (ҚР Үкіметінің, орталық мемлекеттік органдардың заң жобалары, нормативтік құқықтық актілері жобаларынан нақты айқындалған ережелер, тәртіптер мен нұсқаулықтарға дейін) бағалау механизмдерін қолдана отырып, бағалау және сараптауды қамтитын саланы кеңейтуді ұсынамыз.

Сонымен бірге көпшілік консультациялар үдерісін рәсімдеу керек. Әлемдік тәжірибе көрсеткендей, реттегіштің әлеуетті адре-

сатымен тиімді консультациялар жүргізу – мемлекеттік реттеу саласындағы сапалы шешімдерді қабылдаудың негізгі шарттарының бірі. Мысалы, ЕО комиссиясы 2002 жылдың 11 желтоқсанында қабылдаған «ЕО комиссиясының мүдделі тұлғалармен жүргізетін консультацияларының жалпы қағида-даттары мен ең төменгі стандарттары» мүдделі тараптармен жүргізілген консультациялар шешім қабылдау үдерісін қамтамасыз ету керектігін көрсетеді, бірақ оны ауыстыра алмайды, өйткені норма шығармашылығы үдерісі шеңберінде қабылданатын шешімдерге уәкілетті органдар ғана жауапты. ЕО комиссиясы ресми мәлімдеген консультация жүргізудің негізгі қағидаты «консультациялар жүргізу кезінде мүдделі тұлғалар дауыс құқығына ие, бірақ дауыс беруге құқығы жоқ». Сонымен қатар ЕО комиссиясының айтуынша, тиімді консультациялар мемлекеттік саясатты қалыптастырудағы реттегіштің әлеуетті адресатын тартуды қамтамасыз ете отырып, оның сапасын арттыруға септігін тигізеді [8].

Қорытынды. Мемлекеттік әзірлеуші органдарға қабылданған заңдарды жүзеге асырудың экономикалық тиімділігіне кешенді бағалау жүргізу міндетін жүктеу ұсынылады. Нормативтік құқықтық актілерге ретроспективті талдау реттегіштің іс жүзінде қол жеткізген мақсаттары мен міндеттерін талдаудан, оның нәтижелілік деңгейінен, тәжірибеде жүзеге асырылуынан, сондай-ақ жанама әсерлерді пайда болуынан тұрады. Мәселен, Данияда қабылданған заңдардың жүзеге асырылу нәтижелері олар қолданысқа түскен сәттен үш жылдан соң талданады. Германия реттегіш мақсатына қол жеткізу деңгейін бағалайтын ретроспективті РӘБ тұжырымдамасын қолданады. Ұлыбританияда әсерді бағалау қорытындысында енгізілетін реттеушіліктің нәтижелілігі қалай және қашан бағалану қажеттігі көрсетіледі. Сонымен қатар мемлекеттік органның ішкі мониторингімен қатар, мемлекеттік реттеудің тиімділігіне тәуелсіз аудит жүргізіледі [9].

Осыған байланысты әлемдік экономикада қалыптасқан жағдай және реттеудегі қазіргі тенденциялар реттеушілік шешімдердің сапасын арттыруға бағытталған құралдарды жетілдіруді талап етеді. Әлемдік тәжірибеде қабылданатын реттеу шараларының бағалану тарихын жинақтай келе, бағалауды дамыту үдерісі аталған елдердің институционалдық, әлеуметтік, мәдени және құқықтық даму ерекшеліктері әсерінен бірте-бірте жүзеге асқанын және оның қандай да бір әмбебаптық үлгісі жоқ екендігін көреміз.

Олардың озық тәжірибелерін біздің елімізге бейімдеп, тәжірибеде қолданған дұрыс. Мақалада ұсынылған реттеушілік шешімдердің әлеуметтік-экономикалық салдарын бағалау үдерісін жетілдіру үлгісі жете ойластырылмаған әрі тиімсіз реттеушілік шешімдерді іріктеу жолымен мемлекеттік басқаруды қайта құрудағы маңызды құралдардың бірі болуы мүмкін.

ӘДЕБИЕТТЕР:

1. Атаманчук Г. *Теория государственного управления*. – Москва: Омега-Л, 2010. – 525 с.
2. Холодов Л. *Основы государственной экономической политики*. – Москва, 1997. – 226 с.
3. Кабинет Министров Великобритании, 2016. *Cutting red tape*. [<https://cutting-red-tape.cabinetoffice.gov.uk>].
4. Правительство Австралии, 2015. *Cutting red tape*. [<https://cuttingredtape.gov.au>]
5. Отчет о глобальной конкурентоспособности 2015-2016. – Женева, *Всемирный экономический форум*, 2015. – 384 с.
6. *Обзор регуляторной политики*. – Париж: ОЭСР, 2015. – 226 с.
7. Детерминанты качества анализа регулирующего воздействия. ОЭСР, 2006. – 49 с.
8. Общие принципы и минимальные стандарты консультаций с заинтересованными лицами, проводимые Комиссией ЕС. Комиссия ЕС, 2002.
9. Ахметжанова С., Тусупбеков М., Аубакирова Ж., Джилкибаева А., Дуйсембаева А., Жексенаева К., Исакаев С., Копешова К., Кысыков А., Тілеуберген Д. *Применение оценки регулирующего воздействия в Казахстане: теория, проблемы, пути совершенствования*. Астана: АО «Институт экономических исследований», 2012. –150 с.
10. Закон Республики Казахстан «О нормативных правовых актах» от 24 марта 1998 года № 213.
11. Закон Республики Казахстан «О Правовых актах» от 6 апреля 2016 года № 480-V.
12. Министерство бизнеса, инноваций и профессионального образования Великобритании, 2016. *'One-in, two-out' rule*. <https://www.gov.uk>
13. Постановление Правительства Республики Казахстан «О мерах по совершенствованию нормотворческой деятельности» от 30 мая 2002 года № 598.
14. Постановление Правительства РК «Об утверждении Правил проведения правового мониторинга нормативных правовых актов» от 25 августа 2011 года № 964.
15. Предпринимательский кодекс Республики Казахстан от 29 октября 2015 года №375-V.

ҒТАМР
14.15.15

Әлия Уйсембаева

*Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық
университетінің докторанты
(Астана қ., Қазақстан)*

ҚАЗАҚСТАНДАҒЫ МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТТІ РЕФОРМАЛАУ: ЗАҢНАМАЛЫҚ НЕГІЗДЕРІ, МҮМКІНДІКТЕРІ МЕН МӘСЕЛЕЛЕРІ

Аңдатпа. Мақалада Қазақстандағы мемлекеттік қызмет институтының қалыптасуының құқықтық негіздері, даму кезеңдері, қазіргі жай-күйі мен мүмкіндіктері талданған. Қазіргі мемлекеттік қызмет саласындағы реформаларға талдау жасалған.

Түйінді сөздер: мемлекеттік қызмет, меритократия, реформалар.

Алия Уйсембаева

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ В КАЗАХ- СТАНЕ: ЗАКОНАДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ, ВОЗМОЖНОСТИ И ПРОБЛЕМЫ

Аннотация. В статье дан анализ правовым основам формирования института государственной службы, периодам развития, сегодняшнему состоянию и возможностям. Целью статьи является исследование реформ, проводимых в сфере государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, меритократия, реформы.

Aliya Uysembayeva

CIVIL SERVICE REFORM IN KAZAKHSTAN: LEGAL FRAMEWORK, CHALLENGES AND OPPORTUNITIES

Abstract. The article discusses the legal framework for establishment of the civil service in Kazakhstan as a state institution, traces the stages the civil service has undergone so far, and outlines the challenges and opportunities

for its further improvement. The article is aimed at comprehensive analysis of the current reform of the civil service in Kazakhstan.

Key words: *civil service, meritocracy, reforms.*

Кіріспе. Елімізде орын алып отырған саяси-әлеуметтік өзгерістер демократиялық даму жолының оңтайлы үлгісін қарастыру барысымен байланысты. Аталған өзгерістердің маңыздыларының бірі қазіргі заманға сай мемлекеттік қызмет институтының құрылуы болып табылады.

Мемлекеттік қызмет институты – мемлекеттік басқару мен саяси биліктің ажырамас бөлігі. Бүгінде Қазақстанда тиімді мемлекеттік қызмет аппаратын қалыптастыру және қажетті реформалар жүргізу мәселесі туындап отыр.

Бұл мақаланың мақсаты – тиімді мемлекеттік қызметті қалыптастыруға қажет Үкіметтің жүргізіп отырған әкімшілік реформаларын талдау, меритократияға негізделген кадр саясатының институци-ялануы мен қалыптасып келе жатқан қазақстандық жаңа бюрократияға талдау жасау.

Қазақстандағы мемлекеттік қызметтің бүгінгі жағдайы

Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 23 қарашадағы № 416-V «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» Заңының 1-бабының 6-тармағына сәйкес, «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі (бұдан әрі – мемлекеттік қызмет) – мемлекеттік қызметшілердің мемлекеттік органдарда мемлекеттік биліктің міндеттері мен функцияларын іске асыруға бағытталған лауазымдық өкілеттіктерді атқару жөніндегі қызметі» деп анықталған.

2016 жылғы 1 қаңтардағы жағдай бойынша Қазақстандағы мемлекеттік қызметшілердің саны 98 886 адамды құрайды. Мемлекеттік қызметшілер саны мен жалпы халық санының арақатынасына келсек (2015 жылы 17 417 адам), 1 мемлекеттік қызметшіге 192 адамнан келеді [1].

Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымының қазақстандық мемлекеттік қызмет институтын дамыту бойынша ұсыныстары. Қазақстанның егемен мемлекет ретінде қазіргі кезеңдегі дамуының ең өзекті, басты болашағы – жан-жақты экономикалық, әлеуметтік-саяси және рухани жаңғыруы. Қазақстанның ұзақ мерзімді

өркениетті дамуының басты басымдықтары мен құндылықтарын анықтаған Қазақстан Республикасы Президенті Н.Ә. Назарбаевтың 2012 жылғы 14 желтоқсандағы «Қазақстан-2050 Стратегиясы қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты» атты Қазақстан халқына Жолдауында қойылған міндеттерді іске асырудың аса маңызды институционалдық, көпсалалы құралы мемлекеттік қызмет болып табылады. Осы Стратегияда айқындалған мемлекеттілікті одан әрі нығайту, мемлекетті басқарудың жаңа түрін қалыптастыру, халыққа және мемлекетке қызмет етуді барлығынан жоғары қоятын кәсіпқой мемлекеттік аппарат қалыптастыруды саясаттану теориясының қазіргі кезеңдегі жетістіктері тұрғысынан зерттеу ғылыми, теориялық-практикалық жағынан аса маңызды, өзекті болып табылады.

Қазақстан жаһандық әлемнің бір бөлігі бола отырып, ағымдағы үдерістерден шет қала алмайды. Бұл үдерістердің кейбірі елді жаңарту үшін жаңа мүмкіндіктер құратын болса, кейбірі Қазақстанның дамуы үшін кедергілер келтіруі мүмкін. Оның Қазақстанға әсер ету деңгейін нақты бағалау өте қиын. Бұл ретте қазіргі уақытта болжау мүмкін емес жаңа трендтер мен сын-қатерлер туындауы мүмкін.

Әлемнің дамыған 30 мемлекеті кіретін беделді ұйым – Экономикалық ынтымақтастық және даму ұйымының стандарттарына сәйкес келу мемлекеттік басқару мен мемлекеттік қызмет саласына да қатысты. ЭЫДҰ мемлекеттерінің тәжірибесі көрсеткендей, құқық қорғау институттары мен құқықтық мемлекеттің қызмет етуі елдің экономикалық дамуы, тиімді саясаттың жүргізілуі мен қоғам тарапынан үкіметке деген сенімнің жоғары болуында өте маңызды факторлар. Төмендегі кестеде осы ЭСДҰ елдері мен Қазақстанның мемлекеттік басқару саласындағы кейбір көрсеткіштері келтірілген.

1-кесте. Заңның үстемдігі индексі, 2012-2013 жж. (World Justice Project) [2]

	Қазақстан	ЭЫДҰ елдері
Шектеулі мемлекеттік билік	0,35	0,76
Жемқорлықтың болмауы	0,38	0,77
Тәртіп және қауіпсіздік	0,74	0,81
Іргелі құқықтар	0,5	0,79
Ашық үкімет	0,36	0,71
Реттеуші құқық қолдану	0,44	0,71
Азаматтық сот төрелігі	0,49	0,68
Қылмыстық сот төрелігі	0,46	0,70

Аталған индекстің «Тәртіп және қауіпсіздік» көрсеткіші ғана ЭЫДҰ елдері көрсеткішіне жақын екенін байқауға болады, басқа көрсеткіштер ЭЫДҰ елдері көрсеткіштерінен айтарлықтай төмен. Яғни мемлекеттік қызмет осы саладағы көрсеткіштерді жақсарту бойынша жұмыс жүргізу қажет деп пайымдаймыз.

Бұл ретте ЭЫДҰ сарапшылары әзірлеген, 2014 жылдың желтоқсан айында жарық көрген «Kazakhstan: Review of the Central Administration» баяндамасында мемлекеттік қызмет институтын одан әрі жетілдіру бойынша ұсыныстарын талдау маңызды.

Қазақстанның орталық мемлекеттік органдарының құрылымы, міндеттері мен мүмкіндіктерін қарастырған еңбектің қорытындысы ретінде мемлекеттік органдарда орын алған кемшіліктерді жою мақсатында бірнеше ұсыныс берілген болатын. Атап айтсақ, министрліктердің рөлі мен мүмкіндіктерін қайта қарау, саяси шешім қабылдауға қатысуда автономияның болуы, кәсіби мемлекеттік аппараттың дамуына, азаматтар мен бизнестің сұраныстарына жауап беруге мүмкіндік туғызу. Сонымен бірге мемлекеттік органдардың қызметіндегі ішінара кемшіліктерді жою мақсатында орталық мемлекеттік органдардың функцияларын шолу қажеттігі айқындалған. Орталық деңгейде көлденең координациялау ісін жетілдіру қажеттігі ұсынылған. Негізгі мәселелердің бірі ретінде адами ресурстарды стратегиялық басқару, оның ішінде кадрлардың тұрақтамау деңгейін азайту көрсетілген [3].

Қазақстандағы мемлекеттік қызметті реформалаудың заңнамалық негіздері

«Kazakhstan: Review of the Central Administration» еңбегінде Қазақстандағы мемлекеттік қызмет жүйесінің дамуы үш кезеңге бөліп қарастырылған:

Бірінші кезең (1997–2000): мемлекеттік басқару жүйесін қалыптастыру және жаңа бюджет жүйесіне көшу;

Екінші кезең (2000–2005): мемлекеттік көрсетілетін қызметтерді дамыту және бастапқы орталықсыздандыру;

Үшінші кезең (2006–2014): көрсетілетін мемлекеттік қызметтерді, мемлекеттік қызмет жүйесін дамыту, үкіметтік ұйымдардың тиімділігін арттыру және әкімшілік кедергілерді азайту [3;71].

Осы аталған әр кезеңде мемлекеттік қызмет саласындағы реформалардың қажетті заңнамалық негізі қабылданып отырды.

Мәселен, 1996 жылы 29 қазанда Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаев «Орталық атқарушы органдар құрылымдарын жетілдіру және мемлекеттік органдардың санын қысқарту туралы» және 1996 жылы 19 қарашада «Мемлекеттік қызметшілердің салық салынатын мүлік пен кірістерді декларациялау туралы» Жарлықтарға қол қойды. Бұл шешім мемлекеттік қызметке түсіп, қызмет бойынша өсу кезінде салық салу объектісі болып табылатын мүлік пен кірістер туралы мәліметтерді салық органдарына тапсыруды қарастыратын «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңның нормалары механизмдерінің жетіспеушілігі мен жетілдірілмегендігі себептерінен қабылданған.

1997 жылғы сәуір мен мамыр айларында Қазақстан Республикасындағы жаңа әкімшілік-территориалды құрылысқа байланысты көптеген мемлекеттік қызметшілер жұмыстан босатылған болатын. Себебі, 5 облыс қысқартылып, облыс ішінде белгілі бір өзгерістер, аудандардың біріктірілуі мен қысқартылуы жүргізілген еді.

1997 жылы 10 қазанда Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаев «Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқарудың тиімділігін әрі қарай арттыру жөніндегі іс-шаралар туралы» және 1997 жылы 5 қарашада «Ұлттық қауіпсіздікті нығайту, ұйымдасқан қылмыс пен жемқорлықпен күресті әрі қарай күшейту жөніндегі шаралар туралы» Жарлықтарға қол қойды.

Қазақстан Республикасының Парламенті мемлекеттік қызметке қатысты басқа да бірқатар заң қабылдады, оның ішінде Қазақстан Республикасының «Нотариат туралы» Заңы (1997 жылғы 14 шілде), «Дипломатиялық қызмет туралы» Заңы (1997 жылғы 12 қараша). «Қазақстан Республикасының Жоғарғы Сотының тәртіптік алқасы, облыстық және оған теңестірілген тәртіптік алқалар туралы ереже» Қазақстан Республикасы Президентінің Жарлығымен бекітілді [4; 97-99].

1999 жылғы Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңына сәйкес мемлекеттік қызметтің қазақстандық үлгісі «позициондық» үлгіге сәйкес келді.

1999 жылғы Қазақстан Республикасының «Мемлекеттік қызмет туралы» заңына сәйкес мемлекеттік қызметтің «қазақстандық үлгісінің» ерекшеліктері мынадай:

- мемлекеттік лауазымдардың саяси және әкімшілік болып бөлінуі;

- мемлекеттік органның саяси басшысының ауысуында әкімшілік қызметшілердің қорғалуы;

- әкімшілік мемлекеттік қызметке түсуде конкурстық іріктеудің болуы;

- қызметтердің жіктелімі;

- типтік және ведомстволық біліктілік талаптарының болуы;

- еңбекақыны төлеу жүйесінің жаңа үлгісі;

- Мемлекеттік қызмет істері жөніндегі құзыретті органның құрылуы.

Мемлекеттік қызметті реформалаудың келесі кезеңі – 2003–2007 жылдарды құрайды (2003 жылғы 11 қарашада енгізілген өзгерістер мен 2007 жылғы 27 шілдедегі № 372 Қазақстан Республикасының Президентінің Жарғысы). Бұл кезеңді позициондық-мансаптық үлгіде өту кезеңі деп сипаттауға болады.

Позициондық-мансаптық үлгінің ерекшеліктері:

- қызметке тағайындауда ауысу тәртібін енгізу;

- жауапты хатшы институтын енгізу;

- мемлекеттік қызмет істері жөніндегі құзыретті органның тәртіптік кеңестердің құрылуы (2005 жыл).

Сонымен, Қазақстанда ұзақ жылдар бойы дамудың негізінде мемлекеттік қызметтің аралас үлгісі қабылданған деп тұжырымдаймыз.

2013 жылғы 26 наурызда ҚР-ның «Мемлекеттік қызмет туралы» Заңындағы түбегейлі жаңа өзгерістер қолданысқа енгізілді. Елбасының 15 Жарлығы қабылданды, Қазақстан Республикасы Үкіметінің қаулысы мен мемлекеттік органдардың 14 нормативтік құқықтық актісі күшіне енді.

Нормативтік құқықтық база мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісінің негізін құраушы қағидаттарға сәйкес құрылған:

- қоғам алдында есеп беру;

- транспаренттілік (ашықтық);

- меритократия (қызметке кіру және қызмет бойынша өсу барысында жеке еңбектері мен жетістіктерін мойындау).

Кадрларды іріктеу және жоғарылату кезінде меритократия қағидатын іске асыруды қажет етеді.

Мемлекеттік қызметті реформалаудағы жаңа кезеңнің маңызды өзгерістері 2014 жылғы 6 тамыздағы Үкіметтің кеңейтілген отырысында Мемлекет Басшысының «ықшамды үкімет» құру туралы тапсырмасынан кейін іске асырылды. Аталған кеңейтілген отырыс нәтижесінде, бұрынғы 16 министрлік, 9 агенттік, 54 комитет және 270 департаменттің орнына 12 министрлік пен 41 ко-

митет құрылды және департаменттердің санын қысқарту бойынша жұмыстар жүргізілді.

Осыған байланысты халықаралық тәжірибеге талдау жасасақ, мысалы, Ресей Федерациясының атқарушы билік құрамы 22 министрліктен тұрады.

Кедендік Одақ бойынша келесі әріптес Беларусь Республикасының Үкіметі құрамына 24 министрлік кіреді. Көршілес Қытай елінде үкіметті реформалау 3 рет жүргізілді, Үкімет құрамы 22 министрлікті қамтиды. Төрт мемлекеттік комитет даму және реформа, ұлттар істері, жоспарлы бала туу мен мемлекеттік мүлік мәселелерімен айналысады.

Мемлекеттік қызмет және басқару жүйесі дамыған Сингапурда министрліктердің саны – 15.

Сонымен бірге әлемдік тәжірибеде мемлекеттік басқарудағы министрліктер мен ведомстволардың ықтимал саны туралы жалпыға ортақ көзқарас жоқ. Қазақстандағы «ықшам үкімет» реформасы мемлекеттік қызметтің тиімділігін арттыруға бағытталғанын атап өту қажет [5].

2-кесте. Мемлекеттік қызметшілердің жалпы халық санынан үлесі және мемлекеттік органдардың саны

Мемлекеттер	Мемлекеттік қызметшілердің саны	Мемлекеттік қызметшілердің жалпы халық санынан үлесі, %	Министрліктер саны	Халық саны, млн
Қазақстан	98 900	0,7	12	17,4
Ресей	4 500 000	3	22	143,5
Сингапур	139 000	3,5	15	5,3
Франция	2 484 000	3,8	24	66

Институционалдық реформалар жағдайында мемлекеттік қызмет институтының дамуы

Мемлекеттік қызметті трансформациялау – ұзақ үдеріс және ол қоғамның саяси жүйесінде болып жатқан өзгерістермен тікелей байланысты.

Сондықтан мемлекеттіліктің конституциялық-құқықтық тұтастығын сақтауға бағытталған қарқынды өзгеру контексінде тарихи қысқа мерзімде тиімді мемлекеттік басқару мен демократиялық құрылымның оңтайлы үлгісін іздеудің қажеттілігі туындады.

Мемлекеттік қызметтің жаңа үлгісі бірінші кезекте «мемлекеттік қызмет» түсінігін жаңартып, оны «халыққа қызмет ету» түсінігіне жақындатуды қарастырады. Сонымен бірге жаңа үлгінің міндеті нәтиже мен сапалы қызмет көрсетуге бағытталған, мемлекеттің өзекті әлеуметтік-экономикалық қажеттіліктеріне жауап беретін кәсіби мемлекеттік қызметті құру болып табылады.

Тұжырымдаманы іске асырудың бірінші кезеңі (2011-2012 жылдары) Қазақстан Республикасының 2020 жылға дейінгі Стратегиялық жоспарының нысаналы индикаторларына жетуге бағытталған.

Екінші кезеңде (2013-2015 жылдар) мемлекеттік қызметті кәсібилендіруге бағытталған ұзақмерзімді шараларды іске асыру қарастырылған, оның ішінде, мансаптық жоспарлау жүйесін енгізу, кәсіби даму мен оқытудың жеке жоспарын енгізу, қашықтан оқыту жүйесін кеңейту, мемлекеттік қызметшілерді ынталандыру жүйесін жетілдіру, мемлекеттік қызметтің автоматтандырылған жүйесін құру, әкімшілік этиканы басқарудың екі деңгейлі жүйесін құру [6].

Тұжырымдаманы іске асырудың екінші кезеңі бірінші кезеңде жүзеге асырылған шаралардың нәтижесін бағалау мен 2015 жылы қабылданған 5 институционалдық реформаны жүргізу тұрғысынан даму барысы.

2015 жылы Елбасы қабылдаған 5 институционалдық реформаның 1-бағыты кәсіби мемлекеттік аппаратты қалыптастыруға бағытталған, оның ішінде «100 нақты қадамның» 15 қадамы кәсіби мемлекеттік аппаратты құрудың айқын шараларын құрайды.

Аталған бағдарламалар аясында мемлекеттік қызмет институтын жаңартудың құқықтық негізі болатын «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» жаңа Заң қабылданды. Заң 12 тараудан, 72 баптан тұрады. Қолданыстан шыққан бұған дейінгі мемлекеттік қызметті реттеп келген заңмен салыстырғанда (30 бап), баптардың саны және реттелетін қатынастар жағынан жаңа Заңның басымдығын байқауға болады. Осы Заңға сәйкес қазақстандық мемлекеттік қызмет позициондық-мансаптық үлгіден мансаптық үлгіге ауысты деп тұжырымдаймыз. Сонымен бірге Заңның ерекшеліктерін қарастыратын болсақ, тұжырымдамалық тұрғыдан мықты тұстары басым.

Біріншіден, Заң жаңа қағидаттармен толықтырылған. Мәселен, Заңға енгізілген жаңа қағидаттар:

- мемлекеттік органдар қызметіндегі тиімділік, нәтижелілік, ашықтық;

- меритократия – мемлекеттік қызметшінің жеке сіңірген еңбектері мен жетістіктерін мойындау, оны қабілеттері мен кәсіби даярлығына сәйкес мемлекеттік қызмет бабында ілгерілету;

- мемлекеттік қызметшілерді даярлаудың, қайта даярлаудың және олардың біліктілігін арттырудың практикалық бағдарлануы қағидаттарына негізделеді [7].

Екіншіден, оның ерекшеліктерінің бірі Заңның негізгі қағидаттары құқық қорғау органдарының салалық Заңымен бірге таралуы. Яғни Заңның таралу шеңбері кеңейтілген. Үшіншіден, Заң шеңберіндегі жетістіктердің бірі «кадр резерві» институтының жойылуы. Мемлекеттік қызметке бірінші рет келген үміткер өз кәсіби қызметін төменгі қызметтерден бастай алатын болады. Төртіншіден, мемлекеттік қызметке алғаш келген қызметшілерге міндетті 3+3 айлық сынақ мерзімі бекітілген. Меритократия қағидаты бойынша әрі қарай қызмет бойынша өсу мақсатында ішкі конкурс жүргізу қарастырылған.

Сонымен қоса, мемлекеттік қызметшілердің кәсіби потенциалын тиімді пайдалану мақсатында әкімшілік мемлекеттік қызметшілердің ротациясы қарастырылған. Мемлекеттік қызметшілердің басқа мекендерге ротациялануы кезінде Қазақстан Республикасының «Тұрғын үй қатынастары туралы» Заңына сәйкес қызметтік тұрғын үймен қамтамасыз етілетін болады.

«Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» Заңға сәйкес Этика жөніндегі кеңес құру қарастырылғанын атап өту қажет. Жаңа Этикалық кодекстің негізгі бағыттарын іске асыру осы органның құзырында болмақ.

Заңның маңызды жаңалықтарының бірі ретінде мемлекеттік қызметте шетелдік менеджерлердің жұмыс істеуіне мүмкіндік берілгенін айтуға болады.

Бүгінгі таңда «100 нақты қадам» бағдарламасын іске асыру мақсатында түрлі деңгейдегі заңнамалық актілер қабылдануда. Олардың ішінде, Қазақстан Республикасы Президентінің 2015 жылғы 29 желтоқсандағы №153 «Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің әдептілік нормаларын және мінез-құлық қағидаларын одан әрі жетілдіру жөніндегі шаралар туралы»,

2013 жылғы 7 наурыздағы №520 «Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы Кадр саясаты жөніндегі ұлттық комиссия және облыстардың, астананың, республикалық маңызы бар қаланың кадр комиссиялары туралы», 2015 жылғы 29 желтоқсандағы № 156 «Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері министрлігінің облыстардағы, республикалық маңызы бар қалалардағы, астанадағы әдеп жөніндегі кеңестері туралы ережені бекіту туралы», 2015 жылғы 29 желтоқсандағы № 155 «Сыбайлас жемқорлық тәуекелдеріне сыртқы талдау жүргізу қағидаларын бекіту туралы», 2015 жылғы 29 желтоқсандағы № 154 «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы ұлттық баяндаманы дайындау, Қазақстан Республикасының Президентіне енгізу және оны жариялау қағидаларын бекіту туралы», 2015 жылғы 29 желтоқсандағы №152 «Мемлекеттік қызмет өткерудің кейбір мәселелері туралы», 2015 жылғы 29 желтоқсандағы №151 «Азаматтардың «А» корпусының мемлекеттік әкімшілік қызметіне кіруінің кейбір мәселелері туралы», 2015 жылғы 29 желтоқсандағы № 150 «Мемлекеттік саяси және әкімшілік қызметшілер лауазымдарының тізбесін бекіту туралы» Жарлықтары, Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2016 жылғы 19 шілдедегі № 414 қаулысы, «Мемлекеттік қызметшілердің мүлкін сенімгерлік басқаруға беру қағидаларын бекіту туралы» Қазақстан Республикасы Үкіметінің 2015 жылғы 30 желтоқсандағы № 1126 қаулысы, «Б» корпусының мемлекеттік әкімшілік лауазымына орналасудың кейбір мәселелері туралы» Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызмет істері министрінің 2015 жылғы 29 желтоқсандағы № 12 бұйрығына өзгеріс енгізу туралы бұйрығы, Мемлекеттік қызмет мәселелері бойынша мемлекеттік көрсетілетін қызметтердің регламенттерін бекіту туралы, Мемлекеттік қызметкерлерді қайта даярлау мен біліктілігін арттыру бойынша бөлінетін бюджеттік бағдарламаларды бөлу қағидаларын бекіту туралы бұйрығы [8].

Қорытынды. Қорытындылай келгенде, мемлекеттік қызметті реформалаудың заңнамалық негізі қабылданған. Мемлекеттік қызмет саласындағы тиімділікті арттырудың келесі кезеңі 5 институционалдық реформаны іске асырумен байланысты болмақ. Атап айтсақ, мемлекеттік органдардың шешім қабылдауда автономдығының артуы, саяси шешім қабылдауда азаматтық қоғам институттарының, халық өкілдерінің араласуы, меритократия мен ашықтық қағидаттарының іске асуы, халық алдындағы мемлекеттік қызмет органдарының есептілігінің артуы бағыттарында.

ӘДЕБИЕТТЕР:

1. Country profile: Republic of Kazakhstan. URL: <http://www.regionalhub.org> (доступ: 29.09.2016).
2. The Rule of Law Index 2012-2013 Report. URL: <http://worldjusticeproject.org> (доступ: 29.09.2016).
3. Kazakhstan: Review of the Central Administration. The context of governance reforms in Kazakhstan, 2014: OECD publishing. URL: <http://www.keepeek.com> (доступ: 30.10.2016).
4. Исакулов Е.Б. Государственная служба как сфера социально-политической модернизации Казахстана. – Астана, 2008. – 259 с.
5. Исаев Т. Мы получили компактное правительство из раздутых министерств. URL:<http://forbes.kz> (доступ: 03.11.2014).
6. «Қазақстан Республикасы Мемлекеттік қызметтің жаңа моделінің тұжырымдамасы туралы» Қазақстан Республикасы Президентінің 2011 жылғы 21 шілдедегі № 119 Жарлығы. URL: <http://adilet.zan.kz> (доступ: 03.11.2014).
7. Доклад к презентации Законопроекта «О государственной службе Республики Казахстан». URL: <http://www.kyzmettoday.kz> (доступ: 29.09.2016).
8. URL:<http://kyzmet.gov.kz/kk> (доступ: 29.09.2016).

ҒТАМР
14.15.15

Бауыржан Жаубасов

*Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы
Мемлекеттік басқару академиясының докторанты, заң
ғылымдарының кандидаты
(Астана қ., Қазақстан)*

**ӘКІМШІЛІК РЕСІМДЕРДІҢ ТИІМДІЛІГІН ЖҮЙЕЛІ
ЖЕТІЛДІРУДІҢ ТЕОРИЯЛЫҚ ЖӘНЕ ПРАКТИКАЛЫҚ
МӘСЕЛЕЛЕРІ: ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫ
ПРЕЗИДЕНТІ ӘКІМШІЛІГІНІҢ ТӘЖІРИБЕСІ**

Аңдатпа. Мақалада Қазақстан Республикасы Президенті Әкімшілігінде қолданылатын әкімшілік ресімдердің тиімділігін жүйелі арттырудың теориялық және практикалық мәселелері қарастырылады.

Түйінді сөздер: *менеджмент, тиімділік, мемлекеттік басқару, қағидалар, көрсеткіштер, үдерістер.*

Бауыржан Жаубасов

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ СИСТЕМНОГО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРОЦЕДУР: ОПЫТ АДМИНИСТРАЦИИ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические и практические вопросы системного повышения эффективности административных процедур, применяемых в Администрации Президента Республики Казахстан.

Ключевые слова: *менеджмент, эффективность, государственное управление, персонал, принципы, показатели, процессы.*

Bauyrzhan Zhaubassov

THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES OF SYSTEMIC IMPROVEMENT OF ADMINISTRATIVE PROCEDURES EFFICIENCY: CASE OF PRESIDENT'S ADMINISTRATION IN KAZAKHSTAN

Abstract. The article discusses the theoretical and practical aspects of the systemic improvement and enhancement of the administrative procedures to make them more efficient. The author analyses the case of the Administration of the President of the Republic of Kazakhstan to identify the tools that may be applicable in this respect.

Keywords: *management, efficiency, governance, public administration, personnel, guidelines, indicators, processes.*

Кіріспе. Қазіргі кезде бүкіл әлемде мемлекеттік басқарудың тиімділігі мен мемлекеттік қызметтерді көрсету сапасын жүйелі жетілдірудің өзектілігі артып отыр. Елбасы Н.Ә. Назарбаев стратегиялық құжаттарда кәсіби мемлекеттік сектор ұғымын анықтап берді.

Кез келген қызмет түрін процесс ретінде көре білгенде ғана, әрбір қызметкер өз жұмысы туралы толық түсінік ала алады. Сондықтан қызметкер:

- ұжымдық қызметте өзінің рөлін айқын білуі тиіс. Олай болмаған жағдайда, сенің не үшін қажеттігің және сенен нені талап етіп отырғанын түсінбеуің хақ;

- нәтижелілікке қол жеткізу үшін жүйелі әрі көп жіберетін қателіктерді талдай білуі;

- өз жұмысының нәтижесін көре, алынған нәтижені бағалай және оның тиімділігін түсіне білуі тиіс.

Қанша жылдар өтсе де, қазіргі мемлекеттік аппарат жұмысының көлемі, жылдамдығы мен сапа деңгейі айтарлықтай өзгеріске ұшыраған жоқ. Мемлекеттік аппарат заманауи технологиялар мен бағдарламалық қамсыздандыру мүмкіндіктерін баяу қабылдауда.

Зерттеу нәтижелері. Бүгінде кез келген елдің экономикасын дамытудағы мемлекеттік басқарудың рөлі жылдан жылға күшейіп келеді. Мемлекеттің әлемдік дағдарыс құбылыстарына, сын-қатерлерге қарсы тұру қабілеттілігі халықтың тұрақтылығы мен әлауқатының өсімін қамтамасыз етудің маңызды құрамдас бөлігіне айналып отыр [1].

Төменде келтірілген мысалдар заманауи технологиялардың процесс кезіндегі артық элементтерден арылуға (жұмыс жоспары, мемлекеттік қызметтер туралы әртүрлі есептерді автоматты түрде жасауға болады) мүмкіндік беретінін көрсетіп отыр.

Мемлекеттік басқарудағы менеджментпен оны құрайтын элементтерді тиімді қолдану мәселелері И.З. Аронов, Ф.У. Тейлор, У.Э. Деминг, сонымен қатар отандық ғалымдар С.Н. Нөгербеков, Э.Н. Дауранов, Ә.М. Байменов және т.б. ғалымдардың еңбектерінде қарастырылған. Қазақстанда бұл мәселе осы күнге дейін терең зерттелмеген, сондықтан жан-жақты зерттеп-зерделеуді қажет етеді.

Ғылыми менеджменттің пайда болуы Ф. Тейлордың атымен байланысты. Фридерик Винслоу Тейлордың жүйесі әрбір нақты бұйымның сапасын басқару механизмін анықтап берді, ол «кәсіп құпиясы» ұғымын «қарапайым іс-қимылдар реттілігі» ұғымына ауыстырды. Бір қарағанда, Тейлордың қағидалары өте қарапайым түсіндіріледі.

Қол еңбегі өнімділігін арттырудың бірінші қағидасы: берілген міндетті жете зерттеп, оны орындауға қажет іс-қимылдарды талдау.

Екінші қағида. Әрбір іс-қимылды сипаттап, өндіруге жұмсалатын уақытты өлшеу.

Үшінші қағида. Артық іс-қимылдарға жол бермеу; қол еңбегін талдау кезінде іс-қимылдар уақытты көп алатынын көріп жүрміз, ал бұл еңбек өнімділігін арттыруға айтарлықтай кедергі келтіреді.

Төртінші қағида. Қызметкер қойылған міндетті орындау барысында дене және ақыл-ой қабілеттері мен уақытты аз жұмсауы үшін орындауға қажет іс-қимылдар бірыңғай логикалық тізбекке қайта біріктіріледі.

Бесінші қағида. Осы жұмыста қолданылатын барлық құрылымдарды тиісті деңгейде өзгерту. Әртүрлі жұмыс түрлерін оңтайландыру кезінде дәстүрлі құралдарды өңдеу қажеттігі анықталады [2].

Мемлекеттік қызметке қатысты келер болсақ, қызметшінің өз жұмысында қолданатын құралдар жиынтығын талдауға болады: жай қаламсап пен принтерден бастап электрондық құжат айналымы мен басқа да ақпараттық жүйелерге дейін. Тейлордың қағидалары кез келген әдістер сияқты қарапайым түсіндіріледі. Оны жетілдіру үшін ол 20 жыл уақытын арнаған (сынақтан өткізу, тарату).

Соңғы жүз жылда Тейлордың әдісі көптеген өзгерістерге ұшырады. Керек десеңіз, оның атауы да өзгерді. Тейлор өз әдісін «міндеттерді талдау» немесе «міндеттерді ғылыми басқару» деп атаған.

Жиырма жылдан кейін бұл әдіс «еңбекті ғылыми ұйымдастыру» немесе «менеджмент» деген жаңа атау алды. Тағы жиырма жыл өткен соң, Бірінші дүниежүзілік соғыстан кейін АҚШ, Ұлыбритания және Жапониядағы менеджмент «ғылыми менеджмент» деп аталса, ал Германияда «өндірісті оңтайландыру» деген атаумен белгілі бола бастады.

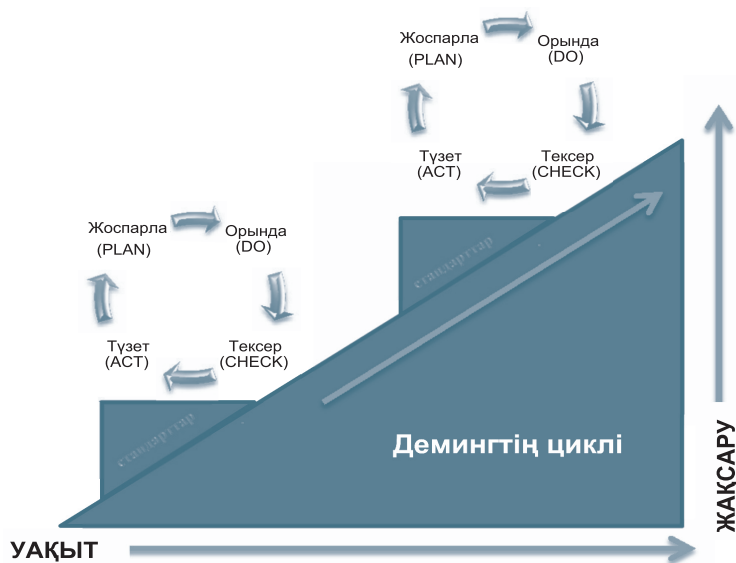
Тейлордың айтуынша, қол еңбегіне ешқандай да шеберліктің қажеті жоқ, мұнда іс-қимылдар қайталану арқылы жүзеге асады. Оны өнімді етіп отырған – білім, дәлірек айтсақ, біртекті іс-қимылдарды орындау, ұйымдастыру тәсілдері [2].

Білім мен еңбекті ұштастырған – осы Тейлор. Айта кету керек, Тейлордың қағидаларын сол кездегі кәсіби білікті қызметкерлерді біріктірген кәсіподақтар мойындаған жоқ. Тейлордың істің соңғы нәтижесіне жалақы төлеу (процеске емес, тапсырманы мерзімінде орындағаны үшін, яғни жұмыс істеген уақыты үшін) жөніндегі насихатын кәсіподақтар қабылдамады.

Жалпы, сапаны басқару жүйесі туралы мәселе танымал мамандардың еңбектерінде көрініс тапты, әлемде едәуір тәжірибе жинақталды. Десе де олардың ішіндегі ең үздігі – Эдвардс Демингтің (1900 жылы туған) «сапаны жаппай бақылау» әдісі.

Деминг те өндірістік процесті Тейлор сияқты талдап, ұйымдастырады. Кейін (шамамен, 1940 жылдары) Тейлордың әдісін жетілдіріп, статистикалық теорияға негізделген сапаны бақылау әдісін қосты. Өткен ғасырдың 70-жылдары Деминг жұмыс процесі кезеңдеріндегі секунд өлшеуіш пен суретке түсіруді телевидение мен компьютерлік үлгі-леуге ауыстырды. Ал қалғаны – Демингтің сапаны бақылау жөніндегі мамандары Тейлордың еңбекті ғылыми ұйымдастыру жөніндегі мамандарының тура көшірмесі.

Демингтің әйгілі жүйесі басшыларға ұйымдастыру жұмысын үздіксіз жақсартуға қол жеткізуге мүмкіндік береді (1-сурет).



1-сурет. Деминг жүйесінің сызбасы

Деминг жүйесі төрт кезеңнен тұрады:

- *Жоспарла (Plan)* – мақсат пен міндеттерді анықтау, оларға қол жеткізу үшін қажет іс-қимылдарды жоспарлау және тұтынушыларды қанағаттандыру;
- *Орында (Do)* – аталған іс-қимылдарды орындау;
- *Тексер (Check)* – жоспарланған нәтижеден ауытқулар орын алған жағдайда орындалған жұмыстарды тексеру, ауытқудың себебін анықтау;
- *Түзет (Act)* – өңдеу шараларын қабылдау арқылы ауытқудың себептерін жою [5].

Мемлекеттік орган жұмысының ерекшелігін ескере отырып, жоғарыда аталған әртүрлі менеджмент түрлерінің негізін қалаған тұлғалардың тәжірибелерін түйіндей келе, басқарудың процестік үлгісін ендіру кезіндегі іс-қимылдардың жалпы алгоритмі ұсынылады (ұйымдастыру жұмысының сапасын арттыру бағдарламасы).

Қазақстанның мемлекеттік секторда жүргізіп отырған әкімшілік реформаларына келер болсақ, қазіргі кезде мемлекеттік органдар қызметтеріне корпоративтік басқару элементтерін енгізу мәселелерінің өзектілігі артып отыр.

Қазақстан Республикасы Президенті Әкімшілігі алғашқылардың бірі болып, өз қызметіне ішкі аудит, құрылымдық бөлімше-лер

мен қызметкерлер қызметінің тиімділігін бағалау, сапа мене-джменті жүйесі сияқты басқарушылық технологияларды енгізді.

Негізгі сынақ алаңдарының бірі – Президент Әкімшілігіндегі Әлеуметтік-экономикалық мониторинг бөлімі (бұдан әрі – Бөлім), аталған бөлімде жоғарыда көрсетілген бағыттармен қоса, теңдестірілген көрсеткіштер жүйесі енгізіле бастады.

Басқарушылық технологияларды енгізгеннен кейін екі жыл ішінде Бөлім қызметінде көп нәрсе өзгергенін байқауға болады. Бұдан былай әрбір қызметкер өз еңбектерінің зая кетпейтініне сенімді. Бөлім қызметкерлері сапа менеджменті жүйесі (СМЖ), тиімділіктің негізгі көрсеткіштері (ТНК) мен теңдестірілген көрсеткіштері жүйесі (ТКЖ) идеяларының жақтастары болып шыға келді. Бұл – бірегей тәжірибе.

Осындай әдіс-тәсілдерді енгізу мемлекеттік аппарат қызметіне ауқымды реформалар жүргізуге мүмкіндік беретіні, оны жаңа деңгейге шығаратыны хақ.

Қазақстан Республикасының 2020 жылға дейінгі даму стратегиялық жоспарында «Қазақстанның 2020 жылға дейінгі дамуының бес шешуші бағытын іске асыру үшін тиімділігі жоғары мемлекеттік аппарат негіз болып табылады» делінген [6].

«Стратегиялық жоспар – 2010»-ды іске асыру кезеңінде басталған мемлекеттік сектор реформаларына негізделе отырып, мемлекет корпоративтік басқару, нәтижелілік, ашықтық пен қоғам алдындағы есептілік қағидаттары бойынша мемлекеттік басқарудың сапалық жаңа үлгісін құрады. Мемлекеттік секторды реформалау негізі бес бағыт бойынша жүзеге асырылмақ:

1) мемлекеттік органдардың, оның ішінде мемлекеттік басқарудың әртүрлі деңгейлерінде өкілеттік пен жауапкершіліктің нақты шеңберін айқындау;

2) мемлекеттік қызметті тиімді көрсетуге жәрдемдесетін стандарттарды әзірлеу және үдерістерді жетілдіру арқылы мемлекеттік қызмет көрсету сапасын жақсарту;

3) мемлекеттік қызмет реформасын жеделдету, оның ішінде мемлекеттік қызметшілерді оқытуды жетілдіру;

4) нәтижеге бағдарланған мемлекеттік басқару жүйесінің толыққанды жұмыс істеуі үшін қажетті элементтерді енгізу;

5) әкімшілік реформаларды басқаруды жақсарту және мемлекеттік секторды реформалау үдерісі үшін жауапкершілікті күшейту.

Бөлім әлеуметтік-экономикалық саясат саласындағы ҚР Президенті өкілеттігінің жүзеге асырылуын қамтамасыз етеді. Бұл дегеніңіз, ел экономикасының 50-ден астам салаларына қатысты ақпараттарды жинаудан бастап, өңдеу және сараптау бойынша қажырлы жұмысты білдіреді. Оған қоса, бүкіл әлемдегі экономикалық үдерістерге мониторинг жасау және талдау жұмысы тағы бар. Бөлім жұмысы нәтижелерінің басым бөлігі Мемлекет Басшысына жолданатынын ескерсек, мұндай материалдардың сапасына қойылатын талаптар өте жоғары деңгейде болуы керек [7].

Атқаратын қызметінің сипаты бойынша Бөлімнің мемлекеттік органдардағы осындай құрылымдық бөлімшелерден айырмашылығы жоқ. Мұнда да бітпейтін құжаттар, регламенттер, нұсқаулықтар, хаттамалар, есептер мен жиналыстар.

Мемлекеттік аппараттағы кемшіліктердің бірі нормаланбаған жұмыс уақыты күнделікті өмірдің ажырамас бөлігіне айналды. Бір сәтке де толастамай отырған жұмыс қордаланған мәселелерді қарастыруға мүмкіндік бермей отыр.

Бөлімде жыл сайын орташа 10 мыңға жуық құжат өңделеді. Штат кестесі 27 адамды қамтитын бөлімге әр жыл сайын 47 мыңға жуық адам-сағат саны есептелген. Демек, орташа әрбір құжатқа 4 сағат 42 минут кетеді. Бұл уақытқа Бөлімнің тұрақты ұйымдастырып жүрген көптеген шаралары енбеген. Сондай-ақ Бөлім басқа да мемлекеттік органдармен өзара байланыстар жасап, отырыстарға, коллегиялар мен семинарларға қатысуда, іссапарларға шығып, ұйымдастыру жұмыстарын жүргізуде. Ұйымдастыру жұмысының көлемдік нәтижелері жұмыс сапасына тікелей әсерін тигізетіні белгілі. Ал бұл шын мәнінде солай ма?

Мемлекеттік қызметтерді орындау кезіндегі негізгі мәселе олардың сапасын сандық өлшеудің күрделілігінде болып отыр. Біріншіден, әрбір адам «сапа» ұғымын әрқалай түсінеді, бұл мемлекеттік қызметті орындау сапасына да қатысты. Екіншіден, әртүрлі шешімдерді әзірлеу уақыт пен талдау жүктемесі бойынша әртүрлі ресурстарды талап етеді. Нәтижесінде, Бөлім басқаруды қолда бар ресурстармен жоғары сапалы деңгейде орындайтындай етіп, құру жөнінде шындап ойлана бастады.

Жүйелі өзгерістер ауадай қажет деген қорытындыға келу үшін ой-талқылар (brainstorming) мен корпоративтік семинарлар өткізілді. Және де шектелген ресурстар жағдайында Бөлімнің

әлеуетін көтерудің негізгі жолы инновацияларды енгізу екендігі белгілі жайт.

Сол кездің өзінде-ақ, Бөлімде өзгерістерді қажет ететін бірқатар мәселелер қарастырылды. Атап айтсақ:

- электрондық құжаттарды сақтау және іздеу үшін ортақ құрылым мен бірыңғай жіктеуіш әзірлеу;
- еңбекті нормалаудың нақты көрсеткіштерін белгілеу негізінде қызметшілер жұмысының тиімділігін бағалау;
- жұмыс орнында берілген міндеттердің орындалуын бақылауды автоматтандыру [7].

Күрделі құрылымдары мен иерархия жүйесіне байланысты көптеген ірі трансұлттық корпорациялар да мемлекеттік аппаратқа тән қиындықтарға ұшырап отыр (бюрократия, икемділіктің жоқтығы, ресурстарды шашу, тиімділік мәселесі).

Корпоративтік мақсат-мүдделердің (нарықты жаулауға бағдарлануы, активтер құнының өсуі мен оны құрайтын әлеуметтік элементтердің төмендігі) мемлекеттікінен ерекшеленетініне қарамастан, осы трансұлттық корпорациялар қолданатын құралдарды мемлекеттік құрылымдарға толық қолдануға болады.

Корпоративтік сектордағы басқарудың процестік үлгісі ішкі ресурстар әлеуетін жетілдіруде қолданылады.

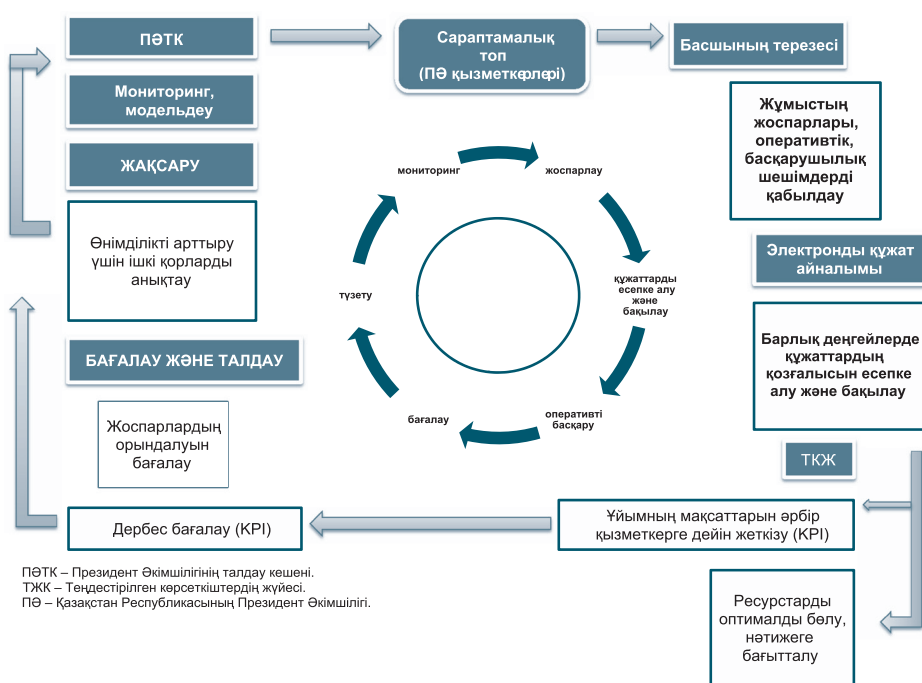
Мәселен, Бөлім қазіргі кезде көптеген компаниялар өз қызметінде табысты енгізіп жүрген «Тойота» компаниясының басқарушылық тәжірибесін зерттеген. Аталған компания алдымен стратегиялық мақсатқа баса көңіл бөледі:

- қоғам алдына құндылықтар жүйесін құра білді;
- «Дао» қағидасын ешқашан бұзған емес, осы қағиданы ұстанып, басқаларға үлгі бола білді;
- өсіп-өркендеуі бағытында аянбай тер төгіп, өз даңғыл жолын салды, құндылықтар қосуға (гемба) қатысты жұмыстарда әрдайым табыла білді;
- проблеманы адамдарды оқыту және дайындау мүмкіндігі ретінде қарастырды [8].

Міне, осы қағидаларды Бөлім негіз етіп алып, өз қызметіне енгізе бастады. Бұл сапа менеджменті жүйесін, бөлім қызметкерлері жұмысының тиімділігін бағалау және теңдестерілген көрсеткіштер жүйесін бірте-бірте ендіруді қамтиды. Енді әрбір кезеңді ендіру үдерісін жеке-жеке қарастырайық.

Жоғарыда аталған бағыттар бойынша Бөлімнің жүргізіп отырған жұмыстарын (оның ішінде, құжат айналымы, жұмысты жоспарлау, қызметшілердің қызметін бағалау, теңдестірілген көрсеткіштер жүйесін құру және т.б) бірыңғай кешенге жүйелеуді талап етеді, бұл өз кезегінде шектелген ресурстар жағдайында талап етілетін нәтижені алуға мүмкіндік береді.

Жоғарыда айтылғандай, Демингтің жүйесін жүзеге асыру барлық кезеңдерде жұмыс көрсету сапасын үздіксіз жақсартуға мүмкіндік береді, сондықтан осы топтама басқарушылық шешімдерді қабылдау жүйесін құру кезінде негіз етіп алынды (2-сурет)



2-сурет. Шешімдерді іске асыру жүйесі

Бөлімнің негізгі міндеті – елдегі және әлемдегі әлеуметтік-экономикалық ахуалға мониторинг жасау. Президент Әкімшілігіндегі Талдау кешені шеңберінде мониторинг, болжамдау және үлгілеу нәтижелері бойынша анықталған мәселе жоспарлау мен жедел басқару модулінде (электрондық бағдарламада) көрініс тауып, басшы терезесінде (шешім қабылдайтын тұлға) көрінеді.

Алынған ақпараттар негізінде Әкімшілік пен құрылымдық бөлімшелердің стратегиялық және іс-қимылдар жоспары құрылады. Жоспарланған іс-шараларды орындау және бақылау Бірыңғай электрондық құжат айналымы арқылы жүргізіледі.

Орындау және бақылау нәтижелері туралы мәліметтер электрондық құжат айналымы жүйесінен теңдестірілген көрсеткіштер жүйесіне түседі. Бұл көрсеткіш қойылған мақсаттарға қол жеткізу деңгейін, ресурстарды бөлу, бағалау нәтижелері мен стандартталған рәсімдердің орындалу деңгейін қамтиды. Осы модульдің мәліметтері негізінде жүйенің жұмыс сапасын жақсартып, ішкі нұсқаулықтар мен регламенттерге қателіктердің қайталануына жол бермейтін қажетті өзгерістер енгізіледі.

Іс-қимылдың соңында қателіктер мен өңдеулер жөніндегі барлық мәліметтер Талдау кешені шеңберінде «Білім қоры» модуліне жүктеледі. Бұл Әкімшілік пен құрылымдық бөлімшелер қызметкерлеріне бұрын орын алған қателіктерді болдырмауға, жұмыс сапасын жақсартудың мәнін түсінуге мүмкіндік береді.

Нәтижесінде Бөлім қызметкерлері «мониторинг – жоспарлау – орындау – жедел басқару – бағалау – өңдеу» сияқты іс-қимылдардан тұратын Демингтің топтамасын жетілдірді.

Аталған топтама мемлекеттік басқарудағы инновация десе болады, себебі, қазіргі кезде әлемде әлі күнге дейін осыған ұқсас толыққанды әрі аяқталған жүйелер енгізілген жоқ.

Жаңа басқарушылық технологияларды ендіру арқылы бөлім мынадай нәтижелерге қол жеткізді:

- уақытша шығындарды азайтты;
- басқарушылық шешімдердің сапасын жақсартты;
- топтың ынта-ықыласы мен ішкі рухын көтерді;
- бөлім жұмысына қажет инновациялар үшін ынталандыру жұмыстары жасалды.

«Стратегиялық жоспар – 2020» құжатын жүзеге асыру мақсатында мемлекеттік қызметтің кәсібилігін көтеру қарастырылған. Бұл мемлекеттік қызметшілерді сапалы дайындауды ғана емес, мемлекеттік сектордағы кәсіби білікті мемлекеттік қызметшілерден айырылмау үшін орта құруды, сондай-ақ елдің белсенді жастарын мемлекеттік қызметке тартуды талап етеді.

2012 жылы мемлекеттік қызметшілердің жаңа еңбекақы жүйесін енгізуді қолдау үшін мемлекеттік қызметшілердің жұмысының көлемі мен сапасын, жауапкершілік деңгейін, кәсібилігін арттыруды,

мемлекеттік қызметшілердің Ар-намыс кодексін сақтауды есепке алатын мемлекеттік қызметшілердің қызметін бағалау жүйесі енгізілді. Осыған байланысты Бөлім басшылығы қызметкерлер қызметінің тиімділігін бағалау жүйесін енгізу арқылы мәселені түбегейлі шешті. Оны жүйелі жою үшін барлық орын алған кемшіліктердің себептері анықталды. Қызметкерлердің жүктемесін анықтап, оны оңтайландыру механизмдері әзірленді. Алдымен әлемдік тәжірибеде қолданылатын барлық бағалау әдістері зерттелді, үдерістерді жүйелеу негізінде қызметкерлерді ынталандыру және олардың қызметінің тиімділігін арттыруға бағытталған өзіндік әдіснамалар әзірлеуге ден қоя бастады.

KPI («Key Performance Indicators») – тиімділіктің негізгі көрсеткіштері. Аталған көрсеткіш әрбір қызметкердің қызмет көрсету сапасын анықтайды, ал оның деңгейі жұмыс нәтижелері бойынша сыйақы беруге тікелей қатысты.

Осы көрсеткіш жүйесін енгізу үшін кемінде тиімділік көрсеткіштерінің жинағы қажет. Оның екі жолы бар: KPI-дың стандартты атластарын қолдану (қызмет салалары бойынша әзірленген) немесе өзіндік «нәтижелілік шкаласын» дайындау. Мамандардың пікірлерін ескерсек, екінші жол аса тиімді.

Қанша адам болса, сонша пікір болатыны белгілі, талқылау барысында көптеген ұсыныстар айтылды. Бөлім өз қызметкерлеріне жаңа жүйені таныстырып, оның оң нәтижелерін түсіндірді, алдағы уақытта кемшіліктерді болдырмауға, азайтуға көңіл бөлінетіні айтылды. Қызу талқылаудан кейін бағалау әдіснамасының жаңа нұсқасы дайындалып, 2010 жылы Бөлімде пилоттық режимде іске қосылды.

Бөлім қызметкерлерінің айтуынша, әдіснама әлі де болса шикі, оны жетілдіретін тұстары көп. Әдіснама мен ережелер үнемі өзгеріске ұшырауда. Солай болса да, олардың көмегімен атқарушылық және еңбек тәртібін бағалау бойынша бірыңғай жүйе құрылды.

Ондағы маңызды көрсеткіш қызметкерлердің өз қызметтік міндеттерін нақты орындауы болып табылады. Оны бағалау үшін қызметкерлер күн сайын, апта және ай сайын есептер тапсырды. Қазірдің өзінде бағалау әдіснамасы мен ережесі дайындалып, бекітілді.

Бағалау көрсеткіштері екі топқа бөлінеді:

А – қызметтік міндеттерді орындаудың негізгі көрсеткіштері;

Б – қызметіне кірмейтін міндеттерді орындаудың қосымша көрсеткіштері.

Сонымен қатар мәселенің екінші жағы бар. Күн сайынғы есептерді қызметкерлер қолмен толтырғандықтан, электрондық құжат айналымы не үшін жасалды деген сұрақ туындайды. Сонымен қатар нәтижелерді өңдеу мен оны беруді жауапты қызметкер орындайтындықтан, оның объективтілігіне күмән туды.

Барлық қызметкерлер үшін осы үдерістің маңызды элементі түсіндірілді – күн сайын жұмыстың үздік әрі жеңіл нұсқасын іздеу. Бұл ретте қатысушылар әрбір адам өз пікірін айтуға құқылы қағидасы бойынша талқылауға қатысты.

Үдерістерді жетілдіру идеяларын талқылау барысында қызметкерлердің өздері идеялар мен сапа менеджменті жүйесі элементтерін әзірлеуге ықылас-ынта білдірді. Әрбір адамның пікірі – шығармашылық қызметтің жемісі. Қызметкерлер өздері күнде ұшырасып отырған жаңа үдерістерді басқару үлгісіне толық қатысты. Бұның бәрі объективті жедел жүйені іздеуді талап етіп, ақпараттық жүйелерді немесе бағдарламалық қамсыздандыруды дайындауға негіз болды.

Экономикалық зерттеу институтының қызметкерлерін тарта отырып, жұмыс тобы құрылды. Бөлімде қызметкерлердің есеп беру үдерісіне, әрбір қызметкердің жүктемесін анықтау, сектор жұмысына қосқан үлесін автоматтандыруға қатысты жұмыстар атқарылды. Алдымен Бөлім ЕСЭДО «Lotus Notes»-тың ақпараттық-талдау жүйесімен интеграциясы бойынша жұмыстар жүргізілді. Бұл жұмыс қажырлы еңбекті талап етіп, ұзаққа созылды. Десе де нәтижелер өз жемісін бере бастады.

Бүгінде Бөлімдегі әрбір қызметкердің жүктемесі есеп негізінде автоматты түрде саналады. Аталған есептер мынадай ақпараттарды қамтиды:

- орындау үшін алынған құжаттардың көлемі;
- орындалған құжаттардың көлемі.

Бұл ретте есептерді құрайтын маңызды ақпаратқа – құжаттың мазмұнына, не болмаса нарық тілімен айтсақ, құжаттың «қосылған құнына» баса көңіл бөлінеді. Мәселен, күніне мемлекеттік органға жіберілетін 10 не одан да көп құжаттар (ұсыныстарды қарау және беру; ақпаратты қолданыстағы статистикалық мәліметтер негізінде дайындау, не экономика салаларын реформалау бойынша мәселені анықтау және ұсыныстар беру арқылы талдау жұмыстарын жүргізу және т.б.) күрделілік деңгейіне қарай іріктеледі.

Осы маңызды кезең қызметкерлердің қызу талқылауын туғызды. Олардың әрқайсысы орындалатын тапсырмалардың маңыздылығын

көрсетуге тырысты. Бағдарламалық өнімде оны дұрыс көрсетудің әртүрлі нұсқалары айтылды. Бөлімнің ақпараттық-талдау және бірыңғай «Lotus Notes» электрондық құжат айналымы жүйелерінде алғаш рет тұтас экономика салалары үшін маңызы бар құжаттардың мазмұны бойынша көрсеткіштер енгізілді.

Есепте құжаттың түрлері көрсетіледі: сараптамалық жазба, сұрау хаттары, анықтамалық ақпарат, қызметтік жазба, нәтижелер мен ұсыныстар берілген қорытынды, халықаралық іс-шаралар бойынша материалдар, өңірлік сапарларға шығу іс-шаралары. Құжаттардың әрқайсысы үшін күрделілік деңгейі белгіленген, бұл қызметкердің атқарған жұмыс деңгейі мен осы тапсырмаға жұмсалған уақытты анықтауға мүмкіндік береді.

Аталған бағалау әдіснамасы әрбір қызметкердің жұмысының тиімділігін бағалауға, сондай-ақ бөлім қызметкерлері арасында салауатты бәсекелестікті қамтамасыз етуге ықпал етеді. Қызметкерлердің өз кәсіби дағдыларын үнемі жетілдіруге ықылас-ынтасы пайда болды.

Қорытынды. Қорыта келгенде, Омар Хайям айтқандай, «бұл әлемде ең бастысы, біздің қай жерде тұрғанымыз емес, қай бағытқа қарай қозғалуымызда». Әрине, мақалада келтірілген құралдарды мемлекеттік басқару жүйесіндегі кемшіліктерден құтқарады деп қарастыру дұрыс болмас. Осы құралдарды іс жүзінде қолдану кезінде қандай да бір оң нәтижелерді күтуге болмайды. Формализмнің асқан шегі деп бұқаралық мәдениетте кең сипатталатын «карго культін» айтсақ жеткілікті. Сондықтан ұсынылып отырған құралдарды тиімді қолданудағы негізгі рөлді мемлекеттік органдардың басшылары атқаруы тиіс. Тек солардың ғана ерік-жігері, ықылас-ниеті жұмыс сапасын жоғары нәтижеге әкеледі.

Өзгерістердің үлкен әлеуеті атқарушылық деңгейде ғана бар: өйткені бизнес-үдерістің екінші жағында тұрған адамдар үнемі бір нәрсеге қанағаттанбайды (жалақысына, мәртебесіне, топтағы рөліне, жұмыс кестесіне, өндіріс құралдарына қолжетімділігіне және т.б.). Міне, осы топтағы адамдарды үнемі ынталандыру және оларды дұрыс басқара білу керек. Білікті басшы ғана осы уақытқа дейінгі қағазбасты қызметшіден нағыз стратег, сарапшы жасай алады, ал ондай қызметкердің жұмыс нәтижесі қандай болмасын салада үлкен серпін әкелетіні белгілі. Сонымен бірге басшы ұжымды ортақ іске жұмылдыра білуі, қызметкерлер арасында бәсекелестіктің салауатты рухын қамтамасыз ете білуі тиіс.

ӘДЕБИЕТТЕР:

1. Аронов И.З. TQM как система управления Тейлора // Стандарты и качество. – 2001. – № 12. – С. 94–98.
2. Деминг У.Э. Лекция перед японскими менеджерами в 1950 г. // Методы менеджмента качества. – 2000. – № 10. – С. 24–29 (Пер. Ю.П. Адлера и В. Л. Шпера).
3. Деминг У.Э. Выход из кризиса. Новая парадигма управления людьми, системами и процессами. – 2-е издание. Серия «Модели менеджмента ведущих корпораций». – М., 2009. – 418 с.
4. Имаи М. Кайдзен: ключ к успеху японских компаний. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2004. – 274 с.
5. Нугербеков С.Н., Сыздыков Э.М. Управление процессами – эффективный менеджмент. – Астана, 2011. – С. 37–38.
6. Тейлор Ф.У. Научная организация труда. – 2-е изд. – М., 1925.
7. О мерах по модернизации системы государственного управления Республики Казахстан: Указ Президента Республики Казахстан от 13 января 2007 года № 273 // САПП Республики Казахстан, 2007 г., № 1, ст. 5; «Казахстанская правда» от 16 января 2007 года № 8 (25253).
8. О стратегическом плане развития Казахстана до 2020 года: Указ Президента Республики Казахстан от 1 февраля 2010 года № 922 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.pomad.su.
9. Байменов А.М. Государственная служба. Международный опыт. Казахская модель. – Астана: Фолиант, 2000.
10. Дауранов Э.Н. Человеческий фактор в управлении социально-экономическими системами / Экономика: стратегия и практика. Научное издание. – 2012, №1 (21).

ҒТАМР
14.15.15

Ләйлә Иватова¹, Айгүл Забирова², Еркежан Мағауина³

¹ Саясаттану ғылымдарының докторы, профессор,

² Әлеуметтану ғылымдарының докторы, профессор,

³ Экономика ғылымдарының магистрі

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНЫҢ МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТІНДЕГІ СЫБАЙЛАС ЖЕМҚОРЛЫҚҚА ҚАРСЫ КҮРЕС (ӘЛЕУМЕТТІК САУАЛНАМА ҚОРЫТЫНДЫСЫ БОЙЫНША)

Аңдатпа. Бұл мақала Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметінде сыбайлас жемқорлыққа қарсы күресті әлеуметтік сауалнама нәтижелері негізінде талдауға арналған.

Түйінді сөздер: *сыбайлас жемқорлық, мемлекеттік қызмет, қарсы күрес, сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясат, мәдениет.*

Lailya Ivatova, Aigul Zabirova, Erkezhan Magauina БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН (ПО РЕЗУЛЬТАТАМ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ОПРОСА)

Аннотация. Данная статья посвящена анализу противодействия коррупции на государственной службе Республики Казахстан по результатам социологического опроса.

Ключевые слова: *коррупция, государственная служба, противодействие, антикоррупционная политика, культура.*

Lailya Ivatova, Aigul Zabirova, Erkezhan Magauina ANTI-CORRUPTION ACTIVITIES WITHIN CIVIL SERVICE OF KAZAKHSTAN (BASED ON SOCIOLOGICAL SURVEY)

Abstract. The article provides the analysis of the anti-corruption activities carried out in the civil service of Kazakhstan. The authors analyze the data found in the result of the sociological survey.

Key words: *corruption, public service, counteraction, anti-corruption policy, culture.*

Кіріспе. Сыбайлас жемқорлық әлеуметтік құбылыс ретінде көпқырлылығымен сипатталады. Оның бастауы мен кең ауқымдылығы, ең алдымен, қалыптасқан құндылықтар жүйесі, мүдделері, басымдықтар мен ерекшеліктері және ұлттық діл ерекшеліктеріне байланысты. Сыбайлас жемқорлық өзінің табиғаты бойынша әртүрлі – сыбайлас жемқорлық биліктің жоғарғы эшелонынан тұрғын үй-коммуналдық кешені, білім беру, денсаулық сақтау, әлеуметтік көмек және т.б. қызметтер көрсететін қатарлы мекемелерге дейін тараған.

Әлемнің көптеген елдерінің мемлекеттік қызметтегі негізгі мәселелерінің бірі мемлекеттік билік органдарының қызметі, олардың аппараттарының жұмыс тиімділігінің төмендігі болып табылады. Әдебиет, баспасөз және Интернет талдаулары көрсеткендей, мемлекеттік қызмет тиімділігінің төмендігі мемлекеттік қызметшілер арасындағы жоғары дәрежедегі жемқорлыққа байланысты екенін көрсетті.

Сыбайлас жемқорлық экономика мен әлеуметтік инфрақұрылымға теріс әсерін тигізіп отыр. Сыбайлас жемқорлық бұзушыларға заңға қайшы жасалған әрекеттер үшін заңды жауапкершіліктен арылуға мүмкіндік береді, өз кезегінде жазасыздықты туындатып, сот пен құқық қорғау органдарының халық алдында беделінің түсуіне алып келеді.

Сыбайлас жемқорлық мәселесі Қазақстан Республикасында да өзекті болып табылады. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес бойынша елімізде 2001 жылдан бері бірқатар мемлекеттік бағдарламалар қабылданды. Қазақстан ТМД мемлекеттерінің алғашқыларының бірі болып осы келеңсіз құбылысқа қарсы күрестің механизмін, негізгі қағидағтары мен тетіктерін, мақсатын анықтайтын «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы» Заңды қабылдады [1]. Қазіргі уақытта елімізде ҚР Президентінің 2014 жылғы 26 желтоқсандағы № 986 Жарлығымен бекітілген Қазақстан Республикасының 2015–2025 жылдарға арналған сыбайлас жемқорлыққа қарсы стратегиясы жүзеге асуда. Онда мемлекеттік қызметте сыбайлас жемқорлықтың алдын алу шаралары көрсетілген. 2015 жылы 18 қарашада № 410-V «Сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимыл туралы (06.04.2016 жылғы берілген өзгерістер мен толықтырулармен) Қазақстан Республикасының Заңы қабылданды [2].

Зерттеу нәтижелері. Негізгі үрдістерді зерттеу мақсатында, мемлекеттік қызметтегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясат барысында туындайтын ғылыми-зерттеу жобасының аумағында «Қазақстан Республикасының тұрақтылығы мен қауіпсіздігін қамтамасыз ететін мемлекеттік қызметте сыбайлас жемқорлыққа қарсы механизмін» жүзеге асыру барысында мемлекеттік қызметкерлер арасында әлеуметтік сауалнама өткізілді. Сауалнамаға Қазақстанның 14 аймағынан, Алматы және Астана қалаларынан 700-ге жуық мемлекеттік қызметші қатысты. Мемлекеттік қызметшілер арасында әлеуметтік сауалнама жүргізу 2016 жылдың мамыр айынан маусым айы аралығында өтті. Жүргізілген сауалнама бойынша Қазақстан Республикасының мемлекеттік органдарында сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың жүргізілуі бойынша сандық ақпарат алынды.

Әлеуметтік зерттеу міндеттерінің бірі – Қазақстан Республикасы мемлекеттік органдарындағы сыбайлас жемқорлықтың деңгейін бағалау. Сауалнама нәтижелеріне сәйкес, респонденттердің пікірінше, ең сыбайласқан құрылым құқық қорғау органдары (60,8%) мен кеден органдары (52,9%) болып табылады.

Респонденттердің бағалауы бойынша сыбайлас жемқорлық салық органдары (38,2%), сот органдары (37,5%) мен атқарушы органдарда (32,1%) аз дәрежеде таралған.

Сыбайлас жемқорлықтың төмен дәрежесі саяси партияларда, ҮЕҰ, БАҚ-та байқалады.

Респонденттер кедендік бақылау органдарындағы сыбайлас жемқорлықтың деңгейін жеткілікті жоғары бағалаған. ҚР Ұлттық қауіпсіздік комитетінің деректеріне сәйкес, 2016 жылдың басынан бері Ұлттық қауіпсіздік комитеті экономикалық қауіпсіздікті қамтамасыз ету желісі бойынша 230-дан астам қылмыстық іс, оның ішінде кодекстің сыбайлас жемқорлық баптары бойынша 113 қылмыстық іс қозғаған [3]. Осы кезеңде экономика саласындағы сыбайлас жемқорлыққа байланысты 300-ге жуық істі арнайы қызметкерлер ашты. 2015 жылы және 2016 жылдың бірінші жартысында кеден органдары қызметкерлеріне қатысты 70-ке жуық қылмыстық іс қозғалып, оның 54-і сыбайлас жемқорлықпен байланысты болған. Бұдан бөлек, 2016 жылы ҰҚК-нің қызметкерлері салық органдарының қызметкерлеріне 24 қылмыстық іс қозғап, сыбайлас жемқорлыққа байланысты 41 құқық бұзушылық анықталды. Бір жарым жыл ішінде жер қатынастары саласында 31 қылмыстық іс қозғалған, сыбайлас жемқорлыққа байланысты 100-ден астам құқық бұзушылық ашылды [4].

Сыбайлас жемқорлықты тежейтін институт – құқық қорғау органдары халықтың санасында сыбайлас жемқорлықтың белсенді қатысушыларына айналды.

Көпшілік респонденттердің ойынша, мемлекеттік органдар сыбайлас жемқорлықтың жоғары көрсеткішін көрсетеді. Мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлықты бағалау, олардың нақты сыбайлас жемқорлыққа қатысын емес, адамдардың оларға деген көзқарасын көрсетеді.

Сыбайлас жемқорлықтың ерекше қауіптілігі алдамдардың күнделікті тыныс-тіршілігін қамтамасыз ететін салаларға тікелей байланысты, оларға: қоғамдық қауіпсіздік, денсаулық сақтау, білім беру, тұрғын үй-коммуналдық шаруашылық және т.б. жатады. Осындай салалардағы жемқорлық халықтың мемлекеттік органдарға деген сенімін бұзады.

Зерттеу сауалнамасына «Сіздің ойыңызша, ұзақ уақыт күресуге қарамастан, сыбайлас жемқорлықтың сақталуының себептері қандай?» деген сұрақ енгізілді.

Оның басты себептері ретінде респонденттер «адамның билікке және пайдаға ұмтылуы» деген бұрыннан келе жатқан мотивті атайды. Бұл жағдайда респонденттер мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлықтың сақталуының субъективті себептерін көрсетеді. Алайда мемлекет мемлекеттік қызметкерлердің жемқорлыққа қатысты құқық бұзушылықты болдырмайтын объективті шарттарын құруы тиіс. Бұлар – мәселені шешудің басты шарасы ретінде мемлекеттік құрылымдардың ашықтығын, халық алдында жоспарланған және орындалған міндеттері жайлы тұрақты есеп беру тәжірибесін енгізу. Сонымен қатар мемлекеттік қызметшілердің этикасын қалыптастырып, сыбайлас жемқорлық фактілерінің жол бермеуін насихаттау.

Сыбайлас жемқорлықтың сақталуының екінші себебі, «сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-қимылдардың және құқықтық мәдениет деңгейінің төмендігі». Мемлекет сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес бойынша қоғамды оқу-ағарту ісіне жете назар аудармағандықтан, сыбайлас жемқорлықтың деңгейі сақталып отыр. Негізінде адамгершілікке және азаматтыққа тәрбиелеуді қалыптастыру сыбайлас жемқорлыққа қарсы мәдениеттің ажырамас бөлігі болуы тиіс. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы насихаттың дені бір жолғы акциялармен, науқандармен, бұқаралық ақпарат құралдарындағы біржақты көрсетілімдермен шектелген, ал Интернет-кеңістік жеткіліксіз түрде жұмылдырылған.

Респонденттер мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлықтың сақталу себептерінің бірі ретінде экономикалық қызметтің тендерлік қағидат бойынша ұйымдастырылуын көрсеткен. Нарықтық экономиканы енгізгеннен бастап, мемлекеттік мекемелер мен ұйымдарда, тіпті кеңсе тауарларын сатып алу кезінде тендерлер болуы міндетті. Осылайша, бюджет қаражатын жұмсауды бақылауға қадам жасалды.

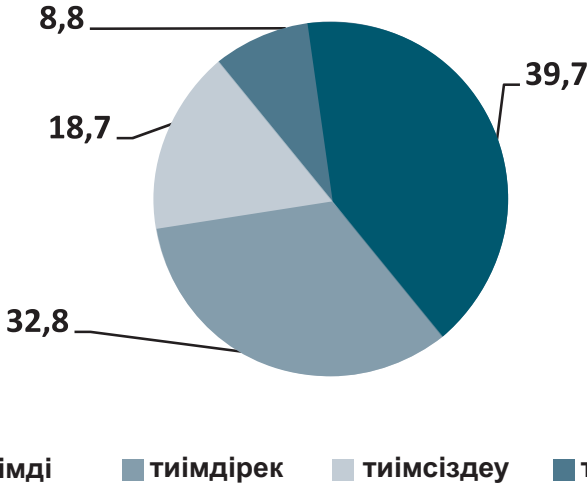
Сол себепті, мемлекеттік қызмет жүйесінде сыбайлас жемқорлыққа байланысты туындайтын қылмыстың негізгі себептерін: құқықтық (мемлекеттік қызметшілердің қызмет ережелерін реттейтін заңнамалық актілердің бұзылуы), институционалдық (мемлекеттік органдардың жабықтығы және авторитарлығы) және экономикалық (төмен жалақы) деп бөлуге болады.

Н.Ә. Назарбаевтың айтуынша, «...сыбайлас жемқорлық биліктің түрлі формасында және барлық деңгейінде асыра пайдаланумен тығыз байланысты. Сыбайлас жемқорлықтың тамыры экономикалық және әкімшілік қызмет құрылымдарының кемшіліктерінде жатып, сапасыз заңнамалармен нәр алып, лауазымды тұлғаларға және билік органдарына қатаң сыртқы бақылау қолданылмағанда кең таралады» [5].

Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаев мемлекет пен қоғамның барлық деңгейінде сыбайлас жемқорлыққа қарсы соғыс жариялады. Мемлекет басшысы бұл мәселені саяси кеңесте және «Нұр Отан» партиясының XVI съезінде ҚР-ның Бас прокуратурасының алқасына қатаң қадағалауын жүктеді. Қазақстанда сыбайлас жемқорлық елдің экономикалық және саяси дамуына айтарлықтай кері әсерін тигізіп, оның ұлттық қауіпсіздігіне қауіп төндіріп отыр.

Сауалнамада «сыбайлас жемқорлыққа қарсы іс-шаралардың тиімділігі туралы» сұрақ қойылды. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың тиімділігін бағалау мемлекет пен қоғамның деңгейінде, сондай-ақ жекелеген салалар мен мемлекеттік басқару қызметінде нақты мемлекеттік және қоғамдық институттардың жемқорлық ауқымының жай-күйін неғұрлым толық қалыптастыруға мүмкіндік береді.

Осы жайтты анықтау мақсатында зерттеу сауалнамасына «Сіз мемлекеттік қызметтегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы жүргізіп отырған саясаттың тиімділігін қалай бағалайсыз?» деген сұрақ енгізілді. Бұл сұраққа респонденттердің жауаптары 1-суретте ұсынылған.

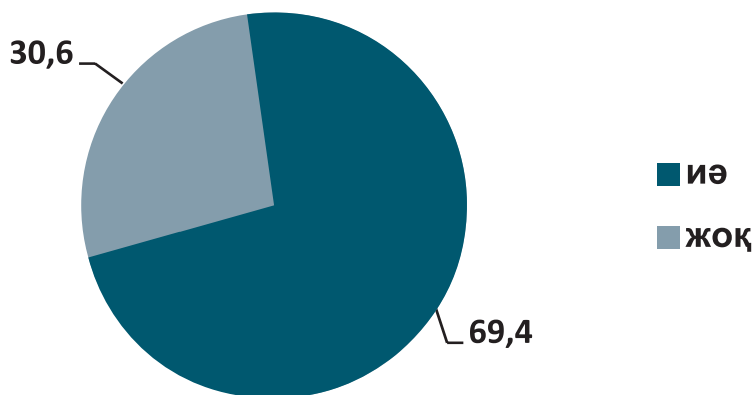


1-сурет. Мемлекеттік қызметтегі жемқорлыққа қарсы іс-қимыл саясатының тиімділігі, (%)

Жалпы алғанда, респонденттердің жауаптары төмендегідей бөлінді: еліміздегі сыбайлас жемқорлыққа қарсы шаралардың тиімділігіне 72,5%-ы оң баға берді, оның ішінде 39,7%-ы жұмысы тиімді деп бағаласа, 27,5% респонденттер жүргізіліп отырған саясаттың тиімділігін теріс бағалаған.

Мемлекеттік қызметте сыбайлас жемқорлыққа қарсы жүргізіп отырған саясаттың тиімділігін бағалау респонденттердің қызмет саласына байланысты түрленеді.

Қызмет ететін салалары бойынша респонденттердің бағалауын қарастырайық. Заң шығару саласындағы қызметкерлер сыбайлас жемқорлыққа қарсы жүргізіліп отырған саясаттың тиімсіздігін 2 есе жиі атап көрсеткен (37,2%). Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес жұмыстары тиісті нормативтік актілерді қабылдаудан басталатыны жалпыға мәлім. Қазақстанда нормативтік акті ретінде 2015 жылы 18 қарашада жарияланған Қазақстан Республикасының Заңы қарастырылады [3]. Заң шығарушы мен билік тармағының өкілдері мемлекеттік қызметте жемқорлыққа қарсы жүргізіп отырған саясатына теріс баға беріп, сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнаманы пысықтауды талап ететінін көрсетеді. Ол үшін сыбайлас жемқорлыққа қарсы тиімді саясатты, атап айтқанда, осы саладағы заңнама бойынша халықаралық тәжірибені егжей-тегжейлі талдауды іске асыру қажет.



2-сурет. Мемлекеттік қызметтің жаңа моделі мен сыбайлас жемқорлыққа қарсы жаңа заңнаманы бекіткеннен кейін, мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлықтың төмендеу үрдісі байқала ма?, %

«Мемлекеттік қызметтің жаңа моделі мен сыбайлас жемқорлыққа қарсы жаңа заңнаманы бекіткеннен кейін, мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлықтың төмендеу үрдісі байқала ма?» деген сұраққа респонденттердің 69,4%-ы оң, ал қалған 30,6%-ы теріс жауап берген (2-сурет). Мемлекеттік қызметтің жаңа моделі сыбайлас жемқорлықты төмендетуге ықпал етеді деп санайтын респонденттердің арасында мемлекеттік органдағы экономика саласында (33,2%) және мемлекеттік қызметте (17,3%) жұмыс істейтін қызметкерлер басым. Жалпы, респонденттер мемлекеттік қызметтің жаңа моделін оң бағалайды.

Қарастырылған әлеуметтік зерттеудің негізгі міндеті мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың тиімділігін бағалауды іске асыру болды. Осы міндетке қол жеткізуді жүзеге асыру үшін зерттеу сауалнамасында келесі сұрақ қойылды: «Сіздің ойыңызша, мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатты іске асыруда қандай кемшіліктер кездеседі?». Респонденттердің жауаптары 3-суретте көрсетілген.



3-сурет. Мемлекеттік органдардағы жемқорлыққа қарсы күрес саясатының кемшіліктері, %

Мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатты іске асыру барысында басты кемшіліктердің бірі ретінде респонденттер сыбайлас жемқорлыққа қарсы саладағы заңнаманың құқықтық нормаларының әлсіз сақталуын көрсетеді. Мәселен, респонденттердің 23,9%-ы заңнаманы жетілдіру қажеттігін айтқан. Осы екі индикатор бір-бірімен байланысты.

Мемлекеттік қызмет саласындағы құқықтық нормалардың сақталмауы, бір жағынан, жекелеген мемлекеттік қызметшілер мәдениетінің төмендігі мен этика көрсеткішінен құралады. Екіншіден, бұл сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнама тиімділігінің төмендігі. Үшіншіден, мемлекеттік қызметтің жетілдірілмегендігінің көрсеткіші (барлық жауаптардың ішінен осы жауап нұсқасының таңдалуы).

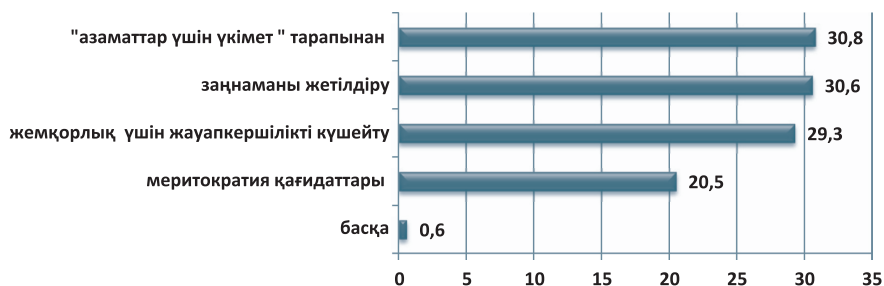
Мемлекеттік қызметшілердің қызметіне, қылмыстық жауаптылыққа және басқа да жемқорлыққа қарсы жазалау тетіктеріне қатысты мүлтіксіз бақылау саясатына жол бермеу керек деп есептейміз. Осы мәселенің шешімі сыбайлас жемқорлыққа қарсы заңнаманы сақтаудың басқа да бақылау тетіктері қосылғанда мүмкін. Біздің ойымызша, сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясат қалыптастыруда және оны іске асыруда арнайы айналыспайтын, алайда өз қызметін орындай отырып, сыбайлас жемқорлықты төмендетуге ықпал ететін мемлекеттік емес қоғамдық ұйымдардың әлеуетін пайдалану керек. Азаматтық қоғамды сыбайлас жемқорлыққа қарсы тарту идеясы әлемде кең таралған. Көптеген өркениетті елдердің ресми доктрина-

лары мен заңнамаларында қазірдің өзінде ұзақ жылдар бойы пайдаланылып келеді.

Мемлекеттік органдарда сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатты іске асырудағы екінші кемшілігі – қоғам, азаматтар байланысының әлсіздігі (26,9%). Шын мәнінде, бұл елеулі кемшілік мемлекеттік қызметшілердің қызметін жоққа шығарады. Нәтижесінде, мемлекеттік қызмет барысында қоғамдық пікірлер ескеріле бермейді, бұл мемлекеттік органдардың кейде қате әрі халыққа түсініксіз шешімдер қабылдауына әкеледі. Ал ондай шешімдердің практикалық тұрғыда іске асу мүмкіндігі аз.

Мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясатын жүзеге асырудың негізгі кемшілігі қоғам, саяси партиялар, БАҚ және т.б. қызметі тарапынан мемлекеттік органдардың бақылануы жеткіліксіз деп санайды (19,4%).

Респонденттерге мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлықты төмендетуге бағытталған бірқатар шараларды көрсету сұралды (4-сурет).



4-сурет. Мемлекеттік органдарда сыбайлас жемқорлықты төмендетуге ықпал ететін шаралар, %

4-суретте көріп отырғанымыздай, респонденттер «Азаматтарға арналған үкімет» тарапынан қызметті кеңейту шараларын бірінші орынға қойды. 2016 жылдың 1 наурызынан бастап «Азаматтарға арналған үкімет» мемлекеттік корпорациясының негізгі міндеті – мемлекеттік қызмет көрсету саласын жетілдіру. Көріп отырғанымыздай, респонденттер осы құрылымның қызметін қолдайды, сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес тиімділігінің бір көрінісі ретінде мемлекеттік құрылымдарда сыбайлас жемқорлықтың төмендеуіне ықпал етеді.

Респонденттің 30,6%-ы сыбайлас жемқорлықтың деңгейін азайтудағы негізгі шара заңнаманы жетілдіру деп санайды. Респонденттердің пікірінше, бұл шара анағұрлым тиімді болмақ. Демек, тиімді және тұрақты қызмет ететін мемлекеттік органдар мен ұйымдардың құқықтық және ұйымдық шаралар кешені қолданыстағы заңнаманы дайындау, оны іске асыру бойынша ұсыныстарды жетілдіру, одан әрі іске асыру, зерттеуді қамтамасыз ету болып келеді

29,3%-ы «сыбайлас жемқорлыққа қатысты құқық бұзушылық үшін жауапкершілікті күшейту» және бұл міндетті шара болуы тиіс екендігін атап өтті. Айта кету керек, 2015 жылдың 1 қаңтарында Қазақстан Республикасының Қылмыстық кодексі енгізілгеннен бастап жүзеге асырылды.

Әрбір бесінші респондент, мемлекеттік құрылымдарда сыбайлас жемқорлықтың деңгейін азайтуға бағытталған неғұрлым тиімді шара ретінде «мемлекеттік қызметке меритократия және ашық іріктеу қағидаттары бойынша қабылдау» болу керек деп санайды. Меритократия қағидаты лайықты кадрларды, олардың кәсіптік және мансаптық жеке сіңірген еңбектері негізінде іріктеуді қамтамасыз етуге бағытталған. Қазақстанның мемлекеттік қызметі жүйесіндегі меритократия қағидаты мемлекеттік қызметшіні іріктеу және мансаптық жоғарылатуды оның әлеуметтік жағдайына қарамастан, жеке сіңірген еңбегін, қабілеттерін және іскерлік қасиеттерін ескере отырып, қарастырады. Осы қағидатты енгізу мемлекеттік қызметкерлердің еңбегі мен сіңірген еңбегін объективті бағалаудағы сенімділігін, сондай-ақ халықтың мемлекеттік аппаратқа деген сенімін қамтамасыз етеді.

Осылайша, мемлекеттік органдар, ұйымдар, мекемелер мен институттардағы сыбайлас жемқорлықтың деңгейі респонденттердің қызмет ету салаларына байланысты қарастырылды.

Қорытынды:

1. Мемлекеттік қызметте сыбайлас жемқорлыққа қарсы саясаттың жалпы тиімділігіне берілген баға – жоғары, бірақ бірқатар салаларға теріс баға берілген. Оған құқық қорғау, кеден, салық, сот, атқарушы органдар жатады.

2. Эмпирикалық зерттеудің шеңберінде сыбайлас жемқорлықтың сақталуының негізгі себептері қарастырылды, олар: құқықтық (мемлекеттік қызметшілердің қызмет ережелерін реттейтін заңнамалық актілердің бұзылуы), институционалдық (мемлекеттік

органдардың жабықтығы мен авторитарлығы) және экономикалық (төмен жалақы) деп жіктелді.

3. Мемлекеттік қызметтің жаңа моделін респонденттердің көпшілігі қолдады. Олардың пікірінше, бұл модель мемлекеттік органдардағы сыбайлас жемқорлықты төмендетуге ықпал етеді. Бұл үдеріс мемлекеттік билік органдарының ашықтығы мен айқындығы сақталғанда, сондай-ақ меритократия қағидаттарын сақтау, заңнаманы жетілдіру және т.б. сақтау арқылы жүзеге асырылуы мүмкін.

4. Сыбайлас жемқорлыққа қарсы қабылданатын шараларды респонденттер біржақты бағаламайды. Оң бағалаудың теріс бағалаудан сәл көбірек болуы осы бағыттағы жұмысты одан әрі жалғастыру қажет екенін айғақтайды.

ӘДЕБИЕТТЕР:

1. 1998 жылғы 2 шілдедегі №267-І «Қазақстан Республикасының Сыбайлас жемқорлыққа қарсы күрес туралы» Заңы // <http://online.zakon.kz>.
2. Қазақстан Республикасының 2015–2025 жылдарға арналған жемқорлыққа қарсы стратегиясы. ҚР Президентінің 26.12.2014 жылғы № 986 Жарлығы.
3. О противодействии коррупции. Закон Республики Казахстан от 18 ноября 2015 года № 410-V (с изменениями и дополнениями по состоянию на 06.04.2016 г.). <http://online.zakon.kz>
4. <http://www.knb.kz/>
5. Заседание Ассамблеи народов Казахстана. г. Астана, июль, 2008 г.

ҒТАМР

06.77

Құндызай Ерімбетова

*ҚР БҒМ Ғылым комитеті Мемлекет тарихы институтының
жетекші ғылыми қызметкері
(Астана қ., Қазақстан)*

ЕУРАЗИЯЛЫҚ ИДЕЯ АЯСЫНДА ЭТНОСАРАЛЫҚ ҚАТЫНАСТАРДЫ ЗЕРТТЕУДІҢ ТЕОРИЯЛЫҚ-МЕТОДОЛОГИЯЛЫҚ МӘСЕЛЕЛЕРІ

Аңдатпа. Мақалада қоғамдық келісім мен этностар мүддесін біріктіруге негіз болатын этносаралық қатынастар, күн тәртібіндегі ұлттық сананың негізі, оның түп тамыры – тарихи таным, тарихи сана-сезім мәселелері қарастырылады. Сондай-ақ ұлттық саясат – бір мемлекетте тұратын әртүрлі этностар, этностық топтар мен диаспоралар арасындағы қарым-қатынастарды реттеу тетіктері зерделенеді. Этносаралық татулық пен қоғамдық келісімді сақтау және нығайтудың қазіргі және болашақ ұрпақ үшін маңыздылығы көрсетіледі.

Түйінді сөздер: *қоғамдық келісім, руханият, ұлттық идея, этносаралық шиеленіс, этносаралық келісім, жаһандық дағдарыс, өркениет.*

Құндызай Ерімбетова

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕ- МЫ ИССЛЕДОВАНИЙ МЕЖЭТНИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РАМКАХ ЕВРАЗИЙСКОЙ ИДЕИ

Аннотация. В статье исследуются объединяющие основы общественного согласия и интересы этносов, проблемы межэтнических отношений. Рассматриваются проблемы основ национального сознания, их корни – историческое познание, историческое сознание. Проанализированы национальная политика, механизмы регулирования отношений межэтнических групп и диаспор. Рассматривается значение сохранения и укрепления общественного и межэтнического согласия для будущих поколений.

Ключевые слова: *общественное согласие, духовность, национальная идея, межэтническая напряженность, межэтническое примирение, глобальный кризис, цивилизация.*

Kundyzai Erimbetova
THEORY AND METHODOLOGY OF INTERETHNIC RELATIONS RESEARCH WITHIN EURASIANISM

Abstract. The article discusses the explanatory premises of the public concord, the interests of various ethnic groups, and the issues of interethnic relations. The author analyses the foundations for maintenance of the public concord, their roots in historic knowledge and historic awareness. The article also surveys the government policy of interethnic relations and the mechanism to regulate the relations among ethnic groups and diasporas. The author focuses, further, on the importance of the maintenance and consolidation of good interethnic relations for the future generations.

Key words: *social harmony, spirituality, national idea, ethnic tensions, inter-ethnic reconciliation, global crisis of civilization.*

Кіріспе. Тарихи сананы қалыптастыру және дамыту мәңгі өмір сүретін біртұтас руханият үшін қажет. Ал ұлттық идея халықты топтастыратын, біріктіретін, өз елі үшін мақтанышқа бөлейтін асқақ рух болып табылады. Егер әр халық өз тарихынан ғана қуат алатын болса, өз болмысын түзіп, сонысымен ерекше болатын болса, қазақстандықтардың бүгінгі «Ұлы дала елі» идеясы аясындағы тіршілігі өзін-өзі ақтауы тиіс. Осы тұста қазақ зиялыларының ұлттық идеяны көтерудегі маңызын ескере отырып, Мемлекет Басшысы Н.Ә. Назарбаев өзінің «Тарих толқынында» атты еңбегінде тарихтың бір ғана тағылымының болатындығын айқындайды: «...ол ешқандай тағылым бермейді дейтін тұжырымға мен үзілді-кесілді қарсымын. Тарихты жеңіл-желпі аңыз сөздердің жиынтығы деп қарайтын адамдар шынында да тарихтан тағылым ала алмайды... Қазақ руханияты дамуының Ресей отарлығы тұсындағы қайшылықты үрдісінің күрделі де қайғылы сипатын жуып-шаю мүмкін емес» [1]. Қазақ халқының санғасырлық тарихи даму жолындағы ең маңызды оқиға – еліміздің ғасырлар тоғысында, XX ғасыр соңында тәуелсіздікке қол жеткізуі. Халықтың азаттық жолында, дербес мемлекеттікке жетуде талай арыстар жанын қиды. Бүгінгі таңда Қазақстан Республикасының халықаралық аренадағы талассыз беделі талайлардың таңданысын тудыраы анық. Азат еліміздің тәуелсіздігі жолында тарихи ерен қызмет атқарғандар қатарында рухани қазынаны жасаушылар – қазақ зиялыларының орны ерекше. Елбасымыз Н.Ә. На-

зарбаев өзінің 1999 жылғы жарық көрген «Тарих толқыны» еңбегінде қазақ зиялыларының ұлттық идеяны қалыптастырудағы рөліне ерекше маңызды орын берді. Адам құндылығы оның құқығы мен еркі сақталғанда ғана өміршең. Сондықтан да Қазақстанда Конституция бойынша өмір сүру – қажеттілік қана емес, азаматтық міндет. Бұл ерікті адамдардың артықшылығы. Қазақстан мемлекеттілігін жаңғырту жолында Мемлекет басшысы: «...өз құқықтарының құнын білетін және дәл осындай басқалардың да құндылығын мойындайтын адамдар болған жағдайда ғана біз бөлек емес, қазақстандық халықпыз, жай тұрғындар емес – қоғам, азаматтық қоғамбыз. Халықты біріктіретін географиялық кеңістік емес, ел» болып табылатынын қазақстандықтарға жауапкершілікпен мәлімдеген болатын [2].

Зерттеудің мақсаты. Қазақстан Республикасы тұрғындарының біртұтастығы мен дамуы – тікелей қоғамдық келісім мен бейбіт тұрмыстың нәтижесі. Алайда жаһандық сын-қатерлер аясында тұындайтын мәселелердің алдын алу маңызды. Солардың бірегейі этносаралық қарым-қатынасты нығайтуға қатысты біршама ұсыныстар жасау. Мемлекет басшысының еуразияшыл идеялар көзқарасына өзіндік тұжырым жасап, Еуразиялық одақ құру идеясының бастамашысы болып қана қоймай, табандылық танытуы айрықша тарихи оқиғаға айналды. Осы тұста Н.С. Трубецкой «адамзаттың өзінің жеке ұлттық сипаты аясында, ұлттық мәдениет болмысында ғана өмір сүретінін» атап кеткен болатын. Оған қоса, Л.Н. Гумилевтің этногенез теориясы – уақыт пен кеңістік арасындағы этностар қозғалысын көрсететін, этностардың қалыптасуы мен дамуын табиғатпен тығыз байланыста қарастыратын ерекше тұжырымдама. Ол Еуразия халықтарының бірлігі контекстінде түркілер мен славяндардың өзара қарым-қатынасы мәселесі бойынша түркі-моңғол әлемінің тарихын тану бағытында талмай еңбек етті. Ол әрбір ұлт өзінің этникалық дамуы мен пассионарлық мүмкіндігіне байланысты барлық суперэтнос жүйесіндегі этногенездік дамуға зор ықпал жасайтынын тұжырымдаған болатын [3]. Тарихи сананы айшықтаудағы оның идеясына қарсы да, қолдайтындар да болды. Оны түсінгендер оның әлемдік ауқымдағы көзқарасына жоғары баға берген болатын [4]. Сондықтан да елді біріктіруге қатысты Еуразия кіндігіндегі Қазақстан тәжірибесінің мемлекеттік деңгейдегі шаралары мен мүмкіндіктер легін, Елбасы Н.Ә.Назарбаев бастамаларының жүзеге асырылу легін қарастыру, сараптамалық қорытынды жасау қажеттілігі туды.

Зерттеу әдістері. Тақырып аясында мақалада тарихи-демографиялық, салыстырмалы, ғылыми-сараптамалық және ақпараттық талдау әдістері қолданылды.

Зерттеу нәтижелері. Қазақстанның стратегиялық міндеттерінің бірі – бұл «этникалық түсінбеушілік себептерінің жойылуын, барлық этникалық топтар құқықтарының тең болуын қамтамасыз ету» [5]. Этносаралық, саяси-әлеуметтік мәселелердің қаржы-экономикалық дағдарыс жағдайында шиеленісіп кетуінің ықтимал жағдайларының алдын алу. Оны болдырмауға қатысты Елбасы елдің мемлекет құрушы – қазақ ұлтына арнап ашық түрде: «Сіздер өздеріңіз бас болып өзге отандас ағайындарға ұйытқы болыңыздар. Әрдайым кеңдік пен кемеңгерлік, сабырлық пен іскерлік көрсету» жөнінде жауапкершілік артуының себебін айқындайды [6]. Ұлтаралық келісім мен ынтымақтастықтың негізі – қазақ халқының қонақжайлылығы, кең пейілділігі екеніне күмән жоқ. Бұл – этносаралық тату-тәтті тіршілікті қалыптастырудың алғашқы қадамдары. Қазіргі кезеңнің дамуы адамзат дамуының ықпалдастығы немесе араздасуы аясында көптеген үдерістермен сипатталады. Әлемдегі өзара ықпалдасу адамдардың тұрмыс-тіршілігіне етене байланысты жаңа аймақтарды қамтуымен ерекшеленеді. Қазіргі заман адамдарының өмір сүру факторлары қоғамдағы келісімнің, мәдениеттердің, әлеуметтік-экономикалық жүйенің рухани салаларындағы өзара байланыспен тікелей байланысты. Өндіріс салаларының жаңғыруы, жаһандық сипаты бар өзекті мәселелерге орай өзара ықпалдастық қажеттілікке айналуға. Белгілі бір ерекшелігі бар әлеуметтік жүйелер мен әртүрлі мәдениеттер арасындағы қатынастар қоғамдық құрылым аясында пайда болған өздерінің жеке негіздерін зерделеуді тудырады. Демек, ықпалдасу үрдісі арқылы қоғам толысып отырады. Ол әсіресе этносаралық қарым-қатынастар қалыптасуының дамуында көрініс береді. Этносаралық қатынастар және оның дамуындағы қарама-қайшылықты мәселелер маңызды болып табылады [7]. Біріншіден, оның халықтың өмір-салтында орын алуы және қолданбалы мәні бар. Екіншіден, этносаралық қатынастардың даму үрдістерін зерттеу, тосын жағдайлардағы келеңсіздіктерді болдырмау немесе одан шығу мүмкіндіктеріне қатысты зерттеу жұмыстарын талдау қажеттілігі артып отыр. Тағы бір айтылатын мәселе, этносаралық мәселелермен қатар әлеуметтік қатынастарды да қарастырған артық болмайтындығын атап өткен жөн. Сондықтан да ғылыми зерттеу жұмыстарында адамзат, ұлт және олардың қалыптасу эволюциясы

[8], этносаралық шиеленістер мен оны шешу тәсілдеріне қатысты саралау жұмыстары орын алып отыр. Этносаралық шиеленістерді болдырмау оның алғышарттарын білу арқылы шешімін табады. Өкінішке қарай, тәуелсіздікке дейін шиеленіс мәселесі ашық зерттелген жоқ. Тек XX ғасырдың 70-жылдарынан бастап әлеуметтік зерттеу жұмыстары көрініс бере бастады [9]. Одан соң, 1980-1990 жылдары әлеуметтік-саяси шиеленістер аясындағы этносаралық қатынастар мен қарама-қайшылықтар, оның шешілу жолдары қарастырыла бастады [10].

XX ғасырдың 80-жылдардың аяғы мен 90-жылдары аталмыш мәселе аясындағы зерттеу жұмыстарына бүкіл қоғамдық ғылым салалары атсалысты деуге болады: экономистер, философтар, әлеуметтанушылар, этнографтар, филологтар, психологтар, тарихшылар, мәдениеттанушылар және тағы басқалар [9]. Ғылыми диссертациялар қорғалды. Бұл кезеңде этносаралық ынтымақтастықтан гөрі, олардың арасындағы шиеленістің теориясы, дағдарысты жағдайлар, қарама-қайшылықтар ұғымдарымен ұштастырды. Осы жылдары шетелдік сарапшылар (Г. Зиммель, Р. Дарендорф, Л. Козер, Т. Боттомор, Дж. Бертон және тағы басқалары) тарапынан тұрғындардың әлеуметтік деңгейіндегі келеңсіздіктер мен жетістіктер мәселесінің қоғамдық қатынастарға, оның ішінде этносаралық қатынасқа әсеріне әлеуметтік зерттеулер жүргізілді [11]. Оның ішінде әлеуметтік шиеленістің қоғам дамуының алғышарты ретінде пайдалы қызмет атқаратынын (Г. Зиммель) алға тартқандар да болды. «Шиеленіс» ұғымына анықтама беруге талпыныс жасайды. Шиеленістің шығу негіздерін «билік немесе ресурстарды бөлудегі беделге қатысты» мәселелермен байланыстырды. Яғни әлеуметтік шиеленіс пісіп жетілген қайшылықты сыртқа шығарады және жүйенің тепе-теңдігін сақтайды. Осылайша, шетелдік зертеушілер арасында шиеленіс мәселелерін шешу саласы дамыды. Мысалы, М. Дойч өзара шиеленістің шешім таппауы екі тараптың өзара түсіністікке келмеуінен дей келе, әріптестер арасында бір-бірін сендіру арқылы оның шешімін табуға болатынын айтады. Осылайша, ауқымды шиеленістер болмас үшін, әлеуметтік шиеленістерді ескеру қажеттігі туындайды.

Жалпы, қандай да бір шиеленісті шешудің бекітілген ережесінің жоқтығын ескерсек, этносаралық мәселеде ықпалдастықты сақтаудың барлық аспектісін қарастыру және тұжырымдамалық негіздерін жасаудың маңыздылығы артады. Кейінгі зерттеушілер

шиеленіс теориясы бойынша қақтығыстан шығуды адамдардың қажеттіліктерін қанағаттандыру мәселесіне тірейді. Ол тұрмыстық мәселеден халықаралық шиеленіске дейінгі аралықты қамтиды: қауіпсіздік, бірегейлік, әлеуметтік тобы, әл-ауқаты, еркіндігі, құқығы, әлеуметтік топқа кіруі, этникалық, қоғамдық, мемлекеттік және т.б. Жалпы, адам қажеттілігінің ауқымы «кез келген әскери күштен де асып түсетінін» [12] дәйектеген зерттеушілер бар. Бірақ осы жерде «қажеттілік» мәселесі шиеленістің алғышарты бола ала ма деген сұрақ туындайтыны айқын. Сондықтан да бұл теорияны қолдаушылар қажеттілік неден туындайды және оны қанағаттандырудың жолдары мен тәсілдері қандай деген мәселені қозғайды. Адам қажеттіліктерінің деңгейі мен шешімі күтілетін мәселенің ауқымы, әлеуметтік психология көзқарасы тұрғысынан зерделене түседі. Тіпті ғылыми саралау нәтижелері әлеуметтік бірегейлену табиғатының бір мезгілдік, әлеуметтік шиеленістің себебіне айналуын жоққа шығармайды [13]. Әлеуметтік бірегейлікті жүзеге асырудың ұтымды тәсілдерін іздестіру де күн тәртібіне қойылды.

Қоғамда шиеленіс тудыратын мәселелер қарастырылып, оны шешетін дәлме-дәл тәсілдер іздестірілуде. Этносаралық шиеленістер әлеуметтік шиеленістер тұжырымдамасы аясында шешілуі мүмкін «этникалық әлеуметтік өмір сүруге әмбебап тәсіл» [15] ретінде де тұжырымдалады. Мұнда қоғамдағы шынайы құбылыс пен қажетті ойға алған мәселелер арасындағы қарама-қайшылық жөнінде айтылады. Демек, зерттеушілер этносаралық шиеленісті шешу мәселесіне баса назар аударуы тиіс. Ұлттың ұлт мүддесі жолындағы сақталуы, ұлттық бірегейлік – заңдылық. Оған қарсы тұру немесе елемей – үлкен қателік.

Көпұлтты мемлекет жағдайында этностар арасындағы шиеленістер мен текетірестер – түсінбестіктер салдарынан болуы мүмкін жағдайлар, тек оларды болдырмау жолының алдын алу қажет.

Осы тұста мұндай шиеленістер әлеуметтік дамуды реттеуші ретінде қоғамды алға жылжытатыны жөнінде тұжырым жасағандар да бар [16]. Сол сияқты, жеке адамдардың да қоғамдық қатынастарда кейбір мәселелер туындағанда, дәл өзіне қатысты айтылатындай қабылдауы жағдайында жеке адам мен топ арасындағы шиеленісті жағдайлар көрініс табады [17]. Осылайша, қажеттілік (биологиялық, әлеуметтік, материалдық-рухани және т.б.) адам белсенділігі мен

қызметін оятатын күштердің бірі болып табылады. Оған қоса, адам бойындағы қажеттілікті бәсекелестік ұғымымен байланыстыра зерттеушілер бар [18]. Қауіпсіздік қажеттілігінің негізіне өзін-өзі сақтау түйсігі жатады. Адам бойына негізінен қауіпсіздік қажеттілігін туғызатын, туа біткен «түпкілікті үрейлену» сезімі тән (К. Хорни) екендігі де тұжырымдалады. Шиеленіс теориясында оны реттеу және шешу. Ымыраға келу арқылы оның себептеріне терең үңілмей, уақытша болса да, мәселені шешу, делдалдық атқару. Даулы мәселелерді реттеу, тіпті жаңаша қарым-қатынастар орнатуға мүмкіндік сияқты бірте-бірте шешілетін үрдіс [19].

Демек, қоғамдағы жеке адамдар мен топтардың заңнамалық негізге сай талабын қанағаттандыратын жағдай жасау мүмкіндігі зор. Өткен тарихи кезеңдер, оның ішінде кеңестік дәуірде әскери күшсіз, зорлық-зомбылықсыз мәселе шешілмейтінін біз білеміз. Яғни «келісім» «жеңістен» [20] құнды бола түсті. Келісім стратегиясының тиімділігі – мәмілегерлік стратегиясы, ортақ мүддені іздеу және арттыру, сонымен қатар оны сол келісімді бұзбайтындай ойластыра білу. Қазіргі кезеңнің құндылықтар алмасуында екі тараптың мәселесінің шешімін табуы шарт екендігі дәйектеліп отыр. Яғни тараптар «толық қауіпсіздіктің қарама-қарсы жақтың қауіпсіздігі сақталғанда ғана» болатынын ұғынып келеді. Осы бағытта ынтымақтастықпен жаңа құндылықтарға жетіп, тіпті әлеуметтік-саяси қозғалыстарда әлеуметтік әділеттілік пікірлерге қол жеткізілді. Ұлттық-этникалық мәселе бойынша М.Ю. Зеленковтың еңбегі маңызды [21]. Ол мұндай мәселелердің Ауғанстан, Таулы Қарабах, Югославия, Косово, Абхазия, Грузиямен қатар әлемде өркениетті деген Еуропа, Солтүстік Америка сияқты елдерде белең алуы жер бетіндегі тұрақсыздыққа әкеліп тірейтінін айқын көрсетеді. Сол сияқты этникалық үрдістерді зерттеудің методологиялық мәселелеріне қатысты ғылыми зерттеу жұмыстарын да ескеру қажет [22]. Толеранттылық – бұл жергілікті халықтың басқа ұлт өкілдері мен басқа діндегі адамдарға түсіністікпен қарап, оларды қудаламауының белгісі. Жалпы толеранттылық өркениетті қоғамға тән құбылыс. Мұндай қасиет тұтас ұлттың басына бір күнде орнай салмайтыны белгілі.

Бұл – халықтың сана-сезімінің, дәстүрінің, рухани байлығының кемелденгенінің айқын көрінісі. Осы тұрғыдан алып қарасақ, қазақстандықтар этносаралық шиеленісті шешу жолдарын теориялық талдауларды практикамен ұштастырып, өзіндік тандау жасаған. Қалай айтқанда да, елдегі ұлтаралық татулықтың салта-

нат құруы – мемлекеттің негізін құрайтын қазақ халқының саяси мәдениетінің биік деңгейге көтерілгенінің белгісі. Толеранттылық – үлкен құндылық. Мұны тәуелсіздікке қол жеткізген 25 жылдағы маңызды жетістігіміз десек артық айтқандық болмас еді. Қазақстандағы көпэтникалық қоғамда негізінен екі мәдениет басымдылыққа ие. Біріншісі, сөз жоқ, қазақ мәдениеті. Бұдан кейінгі орында орыс мәдениеті тұр. Дәл қазір өзге ұлт өкілдерінің діні мен салт-дәстүрін жаңғыртуға барынша жағдай жасалған. Осындай этносаралық ынтымақтастыққа дүниежүзінің көптеген елдері қол жеткізе алмауда. Керек десеңіз, Қазақстан – Орталық Азияда ұлтаралық татулықты сақтап, алауыздыққа жол бермеген бірегей ел. Қазіргі кезеңде Қазақстанда 11 тілде жастарға тәлім беретін мектептер жұмыс істейді, білім ошақтарының барлық шығындарын мемлекет көтеріп отыр. Сондай-ақ өзге ұлт өкілдері жастарының қазақ тілін оқып-үйренуіне жағдай жасалған. Бұдан басқа ел аумағында 13 тілде түрлі радиохабарлар тарайтыны белгілі. Қазіргі таңда өзге ұлт өкілдері Қазақстан халқы Ассамблеясының маңайына топтасып, өзінің салт-дәстүрі мен мәдениеттерін дамытуда. Мұны жоғарыдағы этносаралық шиеленіс аясындағы ғылыми тұжырымдарға берген нақты іс-қимылдар нәтижелері деп айтуға болар.

Нәтижелерді талқылау. Қазақстан халқының тұрақты өмір салтына қатысты отандық және шетелдік ғылыми әдебиеттерде «қазақстандық үлгі» немесе «Назарбаев үлгісі» деген ұғым қалыптасты. Тіршілікте кездейсоқ еш нәрсенің болмайтыны сияқты, тарихи бір кезеңнен екінші кезеңге өткенде, қалайда тарихи шешімдерді қабылдауға байланысты жағдайлар туындайды. КСРО-ның құлауымен қоғамдағы қалыптасқан әлеуметтік және саяси өмірдегі дағдарысты жағдайда еліміздің алдында кеңестік жүйеден жаңа либералдық тәртіпке жеңіл өтуді қамтамасыз ететіндей, мемлекеттің жоғарғы саяси құжатын қабылдау туралы мәселе тұрды. Буыны бекімеген жас мемлекетке мемлекеттіліктің нақты нысанын, оның құқықтық жүйесін, басқару формаларын, мемлекеттік үкіметті ұйымдастыру қажет болды. Ең алдымен, мықты конституциялық негізге сүйену қажет екендігі белгілі. Осылайша, алғашында Қазақ КСР-нің мемлекеттік егемендігі Декларациясы, сонан соң «кіші конституция аталып» кеткен «Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы» Конституциялық заң және 1993 жылы тұңғыш Конституция қабылданды. Қазақстан халқының мүддесіне сай жаңа конституциялық жүйе құру қажеттілігі 1990 жылдардың басында-

ақ пісіп жетілген еді. Конституциялық құрылымды нығайту және мемлекеттік билікті жетілдіру мақсатында 1990 жылы 24 сәуірде Қазақ КСР Заңымен Қазақ КСР Президенті лауазымы бекітілді, дәл сол күні Жоғарғы Кеңесте ел Президенті ретінде Н.Ә. Назарбаев сайланды. Дағдарыс жағдайында ел Президенті лауазымының бекітілуі конституциялық қайта құрулардың бастамасы болды және республиканың қазіргі Конституциясы жаңа тұжырымдамалық анықтамалармен бекіді. 1991 жылы 10 желтоқсанда Қазақ КСР Президенті Н.Ә. Назарбаев біздің мемлекетімізге Қазақстан Республикасы атауын берген Заңға қол қойды. Ел атауын өзгерту терминді ауыстыруды ғана емес, өзгерістер болып жатқан жаңа тарихи кезеңде республика азаматтарының өркениетті демократиялық қоғамды таңдағанын білдіреді. Ол үшін бүкіл әлеуметтік-экономикалық негізді түп-тамырымен өзгерту керек болды. Осы мақсатта біртұтас идея пайда болды, ол – егеменді демократиялық Қазақстан мемлекеті [23]. Осы жылдың 16 желтоқсанында Мемлекет басшысы қол қойған Қазақстан Республикасының мемлекеттік тәуелсіздігі туралы Заңында: «...республика азаматтары өздерінің ұлтына, ұстайтын дініне, қандай қоғамдық бірлестікке жататынына, тегіне, әлеуметтік және мүліктік жағдайына, шұғылданатын қызметіне, тұрғылықты орнына қарамастан, бірдей құқықтар иеленіп, бірдей міндеткерлікте болатындығы» бекітілді [24].

Осы тұста Конституция жобасына қатысқан жұмысшы тобының еңбегі бір төбе де, Елбасының өзі осы мәселе төңірегінде 25 елдің конституциясын қарастырып саралауының өзі халық алдындағы жауапкершілігін білдірсе керек. Ата заң негізіне келісім идеясы алынған. Конституция республикадағы этностардың еркін дамуын қорғау мақсатында адамзат құндылығына, яғни адамдар, қоғам мен мемлекет арасындағы келісімге негізделген. Онда ең бастысы адам, оның өмірі, құқығы мен еркіндігі басшылыққа алынып, Қазақстанның ұлттық идеясы нақты ескерілген. 1991 жылы 21 желтоқсанда Алматыда бұрынғы 11 кеңес республикасы басшыларының кездесуі болып өтті. Онда 1991 жылы 8 желтоқсанда Минскіде Беларусь Республикасы, Ресей Федерациясы (РСФСР), Украина арасындағы Тәуелсіз Мемлекеттер Достастығын құру туралы келісімге республика басшылары қол қойды. Жас тәуелсіз мемлекеттердің бірігуі жоғарғы жақтың нұсқауы мен міндеттеуінсіз, өз бастамасы бойынша іске асырылды. Достастық мүшелерінің өзара қатынасы бір-бірінің аумақтық бүтіндігін құрметтеу, шека-

раны бұзбау принциптері, тең құқылық негізінде құрылған және ТМД мүшелері арасындағы келісіммен бекітілген тәртіппен қызмет ететін бірқатар үйлестіру құрылымдары арқылы жүзеге асырылады [23,148]. Этносаралық қатынастардың үйлесімділігін сақтау жөніндегі пікірін Президент Н.Ә. Назарбаев Қазақстан халқына Жолдауында былай берген болатын: «Біз ұлтына және діни сеніміне қарамастан, әрбір қазақстандыққа салт-дәстүр, мәдениет пен дінді таңдауға ерік беретін еркін, әрі ерікті қоғамның негіздерін нығайтуға тиіспіз» [25]. ХХ ғасырдың 30-жылдардағы саяси қысым кезеңінде күштеп, сондай-ақ Ұлы Отан соғысының қиын-қыстау кезінде қоныс аударылған әртүрлі этностарды қазақтар бауырына тартты. Шаруашылықты қалпына келтіру, тың және тыңайған жерлерді игеру біртұтас этносаралық ынтымақ нәтижесінде жүргізілді [26]. Осы кезеңдегі ұлттар мен этностардың саны, арақатынасы, көші-қон саясаты кең ауқымда зерделене түсті [27].

Қоғамның дамуы әртүрлі этностық топтардың бірігіп өмір сүруінің ең үздік үлгілерін іздеумен келеді. Бұрынғы кеңестік жүйе құлағаннан кейін көптеген этникалық қоғамдар маргиналды жағдайда қалды. Жаңа жағдайда ұлттардың салт-дәстүрінің, тілінің, ұлттық сананың қайта өркендеуіне жағдай туғызды. Нәтижесінде, посткеңестік кеңістікте көпұлтты мемлекет, бір жағынан, нақты этникалық мәдениет өкілдері болса, екінші жағынан, көпұлтты мемлекеттің азаматтары болды [28].

Қазақстанның ұсынысымен және қолдауымен Біріккен Ұлттар Ұйымы Бас Ассамблеясының тарапынан қолдау тапқан бастамалардың бірі – 2010 жыл «Халықаралық мәдениеттер жақындастығы жылы» деп жариялануы. Осыған байланысты маусым айында Астанада өткен Халықаралық форумға Парламент депутаттары, Франция, Түркия, Ресей сияқты алыс-жақын шетелдерден келген өкілдер, Қазақстан халқы Ассамблеясының мүшелері, қоғам қайраткерлері мен ғалымдар, жазушылар мен сарапшылар, этно-мәдени бірлестіктердің жетекшілері бас қосты. Қазақстан халқы Ассамблеясы көпұлтты елдің тұрақтылығын, бірлігін сақтауға ұйытқы болды. Қазіргі кезде республикада 46 этностық топқа жататын 621 ұлттық-мәдени бірлестік бар. Олардың барлығында шығармашылық өнерпаз ұжымдар жұмыс істейді. Өздерінің кәсіби (қазақ, өзбек, корей, неміс, ұйғыр) театрлары бар, ана тілінде газет-журналдар шығарып, радио хабарлар жүргізілуде. Жыл сайын этностық топтардың өмірі туралы 10-20 кітап жарық көреді [29].

Ұлттық-мәдени орталықтардың қызметі этностар мәдениеті мен өнер саласындағы этносқа, мәдениетке қызмет етуге бағытталған-ды. Алғашқылардың бірі болып, 1989 жылы Ақмола қаласында «Тіл және мәдениет» қазақ қоғамы, «Видебург» неміс қоғамы, «Дружба» кәріс қоғамы, «Вайнах» шешен-ингуш қоғамы, «Ватра» украин қоғамы, «Полония» поляк қоғамы, «Таң» татар-башқұрт қоғамдары құрыла бастады. Қазіргі таңда Астана қаласында 22 ұлттық-мәдени орталық Әділет басқармасынан тіркеуден өткен және толыққанды жұмыс атқарады. Барлық қоғамдық, мәдени іс-шараларға белсене қатысады (Наурыз мейрамы, «Қазақстан халықтары достығы фестивалі», «Тілдер мерекесі», «Масленница», «Рождество» және т.б.). Қазақстан халқы Ассамблеясы азаматтық қоғамның бірден бір институты ретінде этносаралық қатынастарды үндестірудегі маңызы зор.

Этносаралық қатынастарды үндестіру мәселесі қоғам мен мемлекет тарапынан бағытталған күшке иек артады. Азаматтарды патриоттыққа тәрбиелеуде әрбір азамат саналы түрде соған бейімделген таңдау жасау маңызды. Ұжымдық игіліктерді жүзеге асыруға бағытталған саналы шешім қабылдауға қабілетті саяси адамның қалыптасуы тиіс. Бұл үнемі жетілдіруді қажет етеді. Этносаралық келісім – Қазақстанның ішкі саясатының маңызды жетістіктерінің бірі. Қазақстанда өмір сүріп жатқан этностардың көпшілігі, бір жағынан, республиканың тарихи және мәдени байлығы ретінде бағаланса, екінші жағынан, мемлекеттің тұрақтылығына және дамуына ықпал ететін қауіпті фактор ретінде бағаланады. Әлемдегі басқа мемлекеттермен салыстырғанда, тәуелсіз Қазақстанда этностар арасындағы төзімділік жоғары орында тұр. Дегенмен ынтымақтастыққа ықпал ететін факторлардың бірі – «қазақстандық ұлт құрылуының жүзеге асырылуына» қатысты. Бұл идеяны қолдамайтындардың пікірінше, «қазақстандық ұлт» қазақ халқының мәдениетінің бірегейлігіне қауіп төндіреді [30]. Бірақ «бір ұлт» идеясын жүзеге асыру қазақ мәдениетінің сақталуына қарсы келмейді. Кейбір сарапшылардың пікірінше, мемлекетте тұратын әрбір азамат өзін қазақстандық ұлт ретінде таныса, этносаралық даудың ықтималдығы азаяды. Сонымен бірге «бір ұлт» идеясы халықты топтастыру, біріктіру факторы болып табылады. Кейбір отандық сарапшылар этносаралық қатынастардағы шиеленісті мәселелерді алға тартқанымен (<http://www.quorum.kz>), Қазақстанның этносаралық төзімділігіне шетелдік сарапшылар (Гей Макдугал – БҰҰ тәуелсіз сарапшысы) оң баға беруде. Әлеуметтік зерттеу қорытындылары бойынша Қазақстандағы

жалпы этносаралық қатынастар тұрақты. Оған қатысқандардың 74,6 пайызы соңғы кезеңдердегі этносаралық қатынастарда еш өзгеріс болмағанын білдіреді. Респонденттер этносаралық қатынастар қайшылықтарын әлеуметтік-экономикалық және саяси-әкімшілік фактормен: тұрғындардың әлеуметтік-экономикалық жағдайының нашарлауымен (61%), әлеуметтік әділетсіздікпен (53,9%), шенеуніктер мен жемқорлықпен (40,4%) байланыстырады. Респонденттердің басым бөлігі (74,5%) этникалық ерекшелігіне қатысты келеңсіздікпен ұшыраспаған [31].

Қазақстан халқы Ассамблеясының жұмысы өз тиімділігін көрсетуде. Шешімі табылуы қажет мәселелер Парламентте қарастырылуда, сондай-ақ Мәжілісте ҚХА өкілдерінің орын алуы этносаралық қақтығыстарды болдырмауға, болған жағдайда оны жылдам шешуге айтарлықтай ықпалын тигізуде. Қазақстандағы ширек ғасырлық тәжірибеде халықтар бірлігі – тұрақтылық пен келісімнің тұтқасы, мемлекеттік биліктің көзі – халықтың өзі екендігі нақты айқындалды. Тәуелсіздік жылдары мемлекетіміздің берік іргетасы қаланып, түбегейлі жаңа кезеңге батыл қадам басудамыз. Ішкі тұрақтылыққа, дамудың әлеуметтік іргесінің беріктігіне қол жеткізіп, өңірдегі ең еңселі елге айналдық. Қазақстан халықаралық қауымдастықтың өңірдегі геосаяси тұрақтылық пен халықаралық қауіпсіздікті қамтамасыз ету жөніндегі міндеттерді мүлтіксіз атқаратын толық құқылы әрі жауапты мүшесінің тұғырына көтерілді [32]. Зерттеу нысандары этносаралық қатынастардың сыртқы әсерлер факторлары, азаматтық қоғам институттарының этносаралық қатынастарды үндестірудегі рөлі мен маңызы болып табылады [33]. Сонымен қатар қоғамдық пікірлерді қамту мақсатында әлеуметтанулық сұраунама нәтижелеріне негізделген сараптамалық қорытындылар жасалды.

Сол сияқты, этносаралық және дінаралық қатынастар тарихы, тәуелсіз Қазақстан жағдайындағы этносаясат пен конфессияаралық саясат та басты зерттеу нысандарына айналды. Этносаралық және дінаралық қатынастар мәселелерін шешуде Қазақстанның халықаралық теориялық және өмірлік тәжірибелерін саралай отырып, өзіндік «қазақстандық үлгі» жасау жолы ғылыми монографиялар мен мұрағаттық деректер негізінде айқындалды [34]. Онда қоғам мүшелерінің бір тілділік және этносаралық неке жөніндегі тұжырымдардың кеңестік және одан кейінгі кезеңдегі бірегей қазақ қоғамына және оған қазіргі этносаяси үрдістердің әсері зерделенген ғылыми зерттеу жұмыстары сараланған [35].

Мемлекеттің басты бағыты қазақстандық патриотизм – республика аумағындағы этносаралық келісім, олардың қандай этнос, нәсіл, дінге жататындығына қарамастан, демократиялық қағидаттар мен адамзаттық нормаларды бекіту арқылы адами әлеуетті арттыру мақсатын алға қойған. Тұрғындар саны, этностық құрамы мен қатынасы, аймақтық көрсеткіштерге қатысты ғылыми тұжырымдарда негізгі ұғымдарды тиянақтау мен дереккөздерін негіздеуде (этнодемографиялық статистикалық мәліметтер) ғылыми жағы басымдылық алу шарттылығы күмән тудырмайды. Мұндай шарттылықты бекіткен зерттеуші Н. Мұстафаев «жүз тілді планета», «қазақстандық ұлттық идея», «орыс мәселесі», Қазақстандағы «ағайынды түркі халықтары» сияқты ұғымдардың жалпылама қолданысы негізсіз баяндауларға жол ашатындығы, этнодемографиялық мәселелермен айналысатын кәсіби мамандардың «халық», «этнос», «ұлт» ұғымдарын ажырата алу қажеттігі және жекелеген мемлекеттерде сарапшылар тарапынан өз этностар санын жоғары көрсетуге жақын тұратындығы сыни көзқараста талданады [36].

Ғылыми зерттеулерде этнодемографиялық ұғымдарды мазмұнына сәйкес орнымен қолдану мемлекетті құраушы ұлт төңірегіндегі этносаралық қатынастар мен келісімі мәселесін қарастырғанда назарға алынуы қажет-ақ. Мысалы, Қазақстанда 130-ға тарта ұлт пен ұлыс бар, ғылыми ізденістерде этносаралық ынтымақтастықты «ұлтаралық жарасым» ұғымымен жалпылама беру орын алған [37]. Этносаралық қатынас төзімділігінің қазақстандық үлгісінің мәні неде? Ол тарихи жады, адами қасиетке бай қазақ халқының көмек қолын созып, қиыншылықты бірге бөліскен кезеңді құрметтеу және мойындау, тарихтың сындарлы жылдарында қолдап, қарсы алғаны үшін қазақ жеріне сүйіспеншіліктің сақталуы. Бұл – этносаралық төзімділіктің қазақстандық үлгісінің бастау көзі.

Этносаралық келісу мен бейбіт қатар өмір сүрудің бірегей мүмкіндігін Қазақстан әлемге паш етіп отырғаны жасырын емес. Өткен тарихи кезеңдегі Қазақстан халқының этникалық құрамын өзгерістерге әкелген саяси шешімдер, этникалық үрдістер, Қазақстан халқы Ассамблеясын құрудың объективті қажеттілігі, оның қызметінің кезеңдері, оны құрудағы Мемлекет Басшысы Н.Ә.Назарбаевтың бастамалары мен идеялық көзқарастары ғылыми тұжырымдалды [38]. Идея өмірлік тәжірибеде жүзеге асырылуда.

Қазіргі кезеңдегі көпұлтты мемлекеттердің «этносаралық шиеленіс» дертіне ұшырауын қадағалап отырған қазақстандықтар

Елбасы Н.Ә. Назарбаевтың бастамасымен құрылған Қазақстан халқы Ассамблеясының маңыздылығы мен өміршеңдігіне көз жеткізуде. Осылайша, Н.Ә. Назарбаев этносаралық қатынастардың қазақстандық үлгісінің негізін қалаушы ретінде тұжырымдалды. Бұл теорияда айқындалып, қазақстандық қоғамда іске асырылып, нәтижесін беріп отыр. Бұл үлгінің жасалуы оңай болған жоқ. Қазақстанның егемендігі жарияланғаннан кейін, оның қалыптасуы мен даму Стратегиясы жасалды. Алғашқы ауқымды «Қазақстан – 2030» стратегиясы халықтың қауіпсіздігін сақтау мен әл-ауқатын көтеру, дамытумен тікелей байланысып жатты [39]. Қазақ тарихының тарихи белестері айшықталды. Соның нәтижесінде, тарихтан сабақ алу үрдісін жалғастыру парызға жетеледі. Ел ертеңі үшін бейбітшілік пен келісімді басты құндылыққа айналдыру тұжырымдалды [40]. Қазақстан Республикасы Конституциясында «қазақстандық патриотизм» ұғымы бекітілген. Оның мәні неде? Ол азаматтық ұлтқа адал қызмет ету, азаматтық міндеттерді сөзсіз орындауға негізделеді. Шынайы патриотизм Конституцияға адалдықтан, оны мойындау мен қатаң орындаудан басталады. Қандай этносқа немесе дінге қатысы болмасын, дәл осы айқындаушы факторлар, барлық қазақстандықтарды біртұтас халық ретінде ұйыстыруға негізделген. Яғни болашақ – мемлекеттің тірегі.

Нәтижесінде, екі жарым ғасыр патшалық Ресей мен 70 жылдан астам Кеңес Одағы құрамында болғанда қазақ халқы өз жерінде отырып-ақ азшылыққа, ал Қазақстан өз еркінен тыс 130 ұлт пен ұлыстың мекеніне айналды. Әлем тарихына көз тігер болсақ, соғыс атаулы не жер дауы, не ұлт артықшылығы, не дін үстемдігі үшін болатынын байқау қиын емес. Қазақстан республикада мекендеген сан алуан ұлт пен ұлыс, дін өкілдерін көк тудың астына жиып, ел тыныштығын, береке-бірлігін сақтап отыр. Біріккен Ұлттар Ұйымы әлемдегі талай мемлекетке үлгі-өнеге ретінде ұсынған Қазақстан халқы Ассамблеясын құрып, бес рет қатарынан Әлемдік және дәстүрлі діндер көшбасшыларының съездерін зор табыспен өткізді. Елбасы бабалар мирас еткен «кең болсаң – кем болмайсың» деген қағиданы басшылыққа алды және соңынан жұртшылықты ерте білді. Бұл – нақты тарихи жағдай. Қазақстанның іргесі бекіп, бірлігі бекемделді. Әлемдегі ең дамыған елдердің тәжірибесін зерттеп, дамудың жаңа үлгісі – «Қазақстандық жол» өмірге келді. Дамудың ең жарқын болашағын одан сайын айқындаған «Қазақстан – 2050» стратегиясы түзілді. Дәл осы құжаттың негізінде алға қойған

мақсаттар рет-ретімен жүзеге асырылып, қуатты да табысты мемлекет орнатылып отыр.

Қорытынды. Қазақстан ширек ғасырлық тарихында жоғарғы қарқынмен дамуға мүмкіндік алып отыр. 2014 жылы елдің жалпы ішкі өнімі 1993 жылғы көрсеткіштен 19 есеге көбейді. Ол жан басына шаққанда, 696 доллардан 13 мың долларға, яғни 18 есеге артты. 1993–2013 жылдар аралығында 200 миллиард доллардан астам тікелей шетел инвестициясы тартылды [41]. Елдің әл-ауқаты жақсарып, бәсекеге түсе алатындай өркениетті елдердің деңгейіне жетті. Қазақстандықтарды бірлікке шақырған Ұлт көшбасшысы Н.Ә. Назарбаев қазақстандық патриотизмнің мәнін былайша айқындайды: «Бұл өз Отаның мен жеріңе деген сүйіспеншілік, оның тарихы мен мәдениетіне деген зор құрмет, әркімнің өз күш-жігеріне деген сенімі мен барша қоғамның топтасуы. Бұл бүгін тұрғызылып жатқан өз еліңнің тарихына қатыстылықтың және оның болашағы үшін жауаптылықтың жоғары сезімі. Бұл әрбір қазақстандықтың табыстары үшін мақтаныш және қандай тұрғыда болғанына қарамастан, өз салаңда табыстарға қол жеткізу ниеті. Және бұл табысты әркім Отанына бағыштап, әлемде оның даңқын асыруы, беделін көтеруі тиіс. Патриотизмді, әсіресе жастардың арасында, біздің балалардың бойында барша қоғамның ортақ күш-қуатымен қалыптастыру керек. Біздің әр азаматтың табысы және халықаралық тұрғыда мойындалуы – бұл баға жеткізгісіз капитал, барша қазақстандықтардың мақтанатын нәрсесі және байлығы екендігі сөзсіз. Осындай үлгілермен ұлттың рухын көтеру керек! Өз Отаныңның патриоты болу – бұл Қазақстанды өз жүрегіңде ұялату. Мен сіздерді осыған шақырамын» [42].

Ел экономикасы мен ішкі жалпы өнім өсімі, ішкі активтердің маңызды бөлігінің мемлекет меншігіне қайтарылуы мен оларға ықпал жасау мүмкіндігінің қолға өтуі тәуелсіздіктің екі онжылдығындағы халықтың біртұтас іс-қимылдарының нәтижесі екендігі де биылғы Жолдауында баяндалып, қайшылығы мол алмағайып заманда өмір сүріп отырғанымыз еске салынды. Жаһандық дағдарыстың қаупі шындыққа айналған тұста, басты мәселе Қазақстанның даму жолының жаңа кезеңі – экономиканы нығайту, халықтың әлеуметтік әл-ауқатын көтерумен тікелей байланыстырылды және сол жолда кешенді міндеттерді жүзеге асыру бағыттары белгіленді. Тәуелсіздіктің алғашқы қадамы бірлік пен қауіпсіздікті, ұлттық мүддені қорғауға бағытталып, жаңа замандағы мемлекет пен саясаттың негізі қаланған шешуші кезеңдерден өтті.

Ғаламдық геосаяси өзгерістер кезеңінде халықаралық экономикалық байланыс-тарды қалыптастыру мен жүйеге келтіруде жауапты тоқтамдарға келу, шекараның заңды түрде бекітілуі, жасыратыны жоқ, Мемлекет Басшысының ерік-жігерімен, жауапты мамандардың даралығы нәтижесінде жүзеге асырылды.

Әсіресе аймақтық және жаһандық бейбітшілік пен қауіпсіздікті сақтаудағы үлесі зор. Мәселен, АҚШ, Ресей, Қытай, Еуропалық одақ, көрші елдермен өзара ынтымақтастықтың орнауы, БҰҰ, ТМД, ЕҚЫҰ, ИЫҰ және тағы басқа ұйымдарға Қазақстанның кіруі, Семей полигонының жабылуы үлкен қадам болатын. Қазақстанның әлемдік қауымдастықтағы мемлекеттер арасында танымалдығы артты.

Тәуелсіздіктің алғашқы күнінен арман болған биік белестердің бірі – қазақ елінің айбынын асыру мен атағын әлемге әйгілеу қаншама күш, маңдай-тер, ой-тұжырымдар, іс-қимылдар арқылы келгенін есептеу мүмкін бе? Өмір сүріп отырған ұрпақтың болашаққа қалдырар мұрасы мен құндылығы қалай қалыптасу керек? Мұнан да басқа мәселелердің түп-төркінін, мақсатқа жетудің жолы – тиянақтылық пен ізденімпаздықты нақтылап, оның негізі – табандылық пен ел бірлігінде екендігін айтудан Ұлт көшбасшысы жалыққан емес. Алдағы алар асудың бағыты – еліміздің тәуелсіздігін баянды ету, қазақтың ұлт болып өркендеуіне жол ашу, оның тілі мен мәдениетінің кең құлаш жаюына мүмкіндік туғызу болып отыр. Көптеген этнос топтары тағдырларын Қазақстанмен байланыстырғандықтан, ұлттық саясат пен ұлтаралық келісімді жүзеге асырудың тиімді тетігі – Қазақстан халқы Ассамблеясының тәжірибесінен көрші елдер де үлгі алуда. Мемлекеттің қолдауымен 11 тілде газеттер мен журналдар шығарылып, 12 тілде 44 телестудиядан және 7 тілде 18 радиостудиядан хабар таратылады. Бүгінгі күннің міндеті айқындалған дұрыс бағытымыздың бұрмаланбауы тағы да тұтастық пен тұрақтылыққа, ынтымақтастыққа тірелетіні анық. Аз ғана уақыт ішінде бейбітшілікті, тыныштық пен келісімді сақтаудың жалпыұлттық құндылыққа айналуымен қатар, болашаққа стратегиялық міндеттер қойылды: адами құндылықтардың бәсекелестік қабілетін көтеру, этносаралық келісімді нығайту, қазақтың ұлттық құндылықтарын өркендету.

Ұлт көшбасшысы Отан игілігі үшін ұлттық стратегиялық мүдделілікті басшылыққа ала отырып, ұлттар мен ұлыстарды біріктіру үшін, негізінен халықтардың сарқылмас рухани құндылықтарын жоғары қою арқылы азаматтық қана емес, өзіндік адами көзқарасын көпшілік талқысына ұсынып отырды. Халықты жұмылдыруда Отанға

деген сүйіспеншілік, елдің ілгерілеуіне қарсы кері әсерлерді болдырмау жолдары, бүкілхалықтық іс, әлемдік нарықпен жақындасу – бұл дамудың аса маңызды шарты екендігін ескере отырып, мемлекеттік нақты іс-қимылдармен үйлестіру арқылы нәтижелерге қол жеткізілді. Жаһандық үрдістерден бөлініп, жеке өмір сүру – өзінді әлемнен тыс қалдыру екендігі дәйектелді.

Қазіргі кезеңде еліміздің тәуелсіздікті, кемел елді орнықтыру және дамыту жолындағы қадамдары нық. Аға буынның жас ұрпақтың өсіп-өнуіне қолайлы жағдай жасау қажеттілігі және солардың қамқорлығына байланысты атқарылар жұмыстар, алынбаған асулар тұр. Ендеше, ел тектілігінің сақталынуымен оның абырой-мүддесі жоғарылай бермек.

Сараптамалық қорытынды. Қарастырылып отырған мәселе тұрғындар мүддесіне қатысты болғандықтан, зерттеушілер мен сарапшылар еңбектерінде қоғамдағы әлеуметтік қарама-қайшылықтар, саяси қатынастар, қауіпсіздік, психологиялық ахуал, халықтың әлауқаты ескерусіз қалмайтындығы заңды. Сондықтан да этносаралық қатынастар методологиясын айшықтауда этносаралық шиеленістер, оны тудыратын алғышарттарға қатысты зерттеулер қарастырылып отыр. Оның белсенді және бұқаралық қимылда өріс алуы айшықталды. Этносаралық қайшылықтарды болдырмау жолдары – оны реттеу, саналы түсінік қалыптастыру. Оның нәтижесі – ұлтаралық қатынастарды тұрақтандыру екендігі дәйектеледі. Дәл осы бағытта бұл мәселені іс жүзінде тұрақтандырудың бағытын көрсеткен, Қазақстанның «этносаралық қатынастар үлгісі» – Қазақстан халқы Ассамблеясы.

- Қазіргі кезеңнің жаһандану аясында шетелдік ғалымдардың этносаралық қатынастардағы шиеленіс мәселесі мен оған қатысты көзқарастар легі әртүрлілігімен айқындалады.

- Шетелдік сарапшылардың жеке мемлекеттерге немесе өңірлерге қатысты пайымы тар мағынада немесе мемлекеттік билік басымдығы мен толыққанды демократиялық қоғам ауқымына қатысты мәселелер қозғалады. Бұл өз кезегінде кейбір елдердің даму тарихы мен ерекшеліктеріне қатысты болжамдары нәтижеге жеткізе бермейді.

- Тарихшы, саясаткерлер мен түрлі сарапшылардың «ұлт», «этнос», «ұлтаралық қатынастар», «этносаралық қатынастар», «қазақстандық ұлт», «біртұтас ұлт» және тағы басқа ұғымдарға қатысты көзқарастары ғылыми басылымдарда жариялану ауқымы мен өзектілігі айқындалады.

- Шетелдік сарапшылар мен отандық сарапшыларды салыстыра келе, отандық сарапшылардың этносаралық ынтымақтастық тұжырымына басым бағыт беретіндігі айшықталады.

- Қазақстан Республикасының Президенті Н.Ә. Назарбаевтың бастамасымен құрылған Қазақстан халқы Ассамблеясы – этносаралық келісімнің маңызды құралы ретінде шетелдік сарапшылар тарапынан оң баға алуда.
- Қазақ ұлтының айналасында ұйысқан этностар тарихы мен мәдениетінің дамуын мемлекеттік қолдау кең ауқымда зерделенуде.
- Жаһандану сын-қатерлері аясында, Қазақстандағы этнос арасындағы достық пен ынтымақтастықты одан әрі дамыту жолдары және ондағы кедергілерді анықтау жұмыстары үнемі жүргізуді талап етеді.
- Қазақстан халқы Ассамблеясының жұмысы – этносаралық қатынастар төзімділігін орнату методологиясының теориялық және практикалық нысандарын қамтиды.
- Қазақстан мемлекеттігінің тұтастығын сақтауда «бір ел – бір халық» қағидаты аясына бірігу саналы түрде шынайы түсіністікке негізделгендіктен, саралау жұмыстары (анықтамалықтар шығару) қажет.
- Республиканың ішкі саясатындағы басым бағыттардың бірі – тұрғындардың бейбіт тұрмысы мен келісімін дәріптеу және нығайту.
- Қазақстан Республикасының этносаралық қатынастарды «қазақстандық үлгіде» тиімді шешуі – оның халықаралық беделінің өсуіне себепші болған маңызды факторлардың бірі. Сондықтан бұл тақырып теориясы мен методологиясы аясында зерделеу жұмысының маңызы өте зор.

ӘДЕБИЕТТЕР:

1. Назарбаев Н.Ә. Тарих толқынында. – Алматы: Атамұра, 1999. – 296 б.
2. Назарбаев Н.А. Идея нации в букве закона // Казахстанская правда, 28 августа 2010г.
3. Назарбаев Н.А. Евразийский Союз: от идеи к истории будущего. // Известия. – 2011. 26 октября; Гумилев Л.Н. Ритмы Евразии: Эпохи и цивилизации. – М., 1993. –575 с.; Трубецкой Н.С. Вавилонская башня и смешение языков// История. Культура. Язык. – М., 1995. –С.331; Евразийская концепция Льва Гумилева и современность: Монография/ Под. общ. ред. акад. А.Н. Нысанбаева. – Астана: Фолиант, 2012. – 288.
4. Ефремов Ю.К. Слово о Льве Николаевиче Гумилеве // Известия Русского географического общества. – 1994. –№ 1. – С.56-58.

5. Назарбаев Н.Ә. «Қазақстан – 2030». Ел Президентінің Қазақстан халқына Жолдауы. – Алматы: Білім, 1998. – 43 б.
6. Арзықұлов А. Тұрақты дамудың кілті – ұлттық бірлікте. // «Қоғам және дәуір», № 1, 2010 ж., 4-6 бб.
7. Закиров Ш., Джураев А. Проблемы социальных и межнациональных конфликтов. – Ташкент: Ангрен, 2005.
8. Бромлей Ю.В., Подольный Р.Г. Человечество – это народы. – М.: Прогресс, 1990. – 234 с.; Оль П.А., Ромашов Р.А. Нация: генезис понятия и вопросы правосубъектности. – СПб.: Юридическая литература, 2002. – 144с.
9. Шепель Б.М. «Руководитель и подчиненный. Конфликтные ситуации и их решения» (1972); Ершов А.А. «Личность и коллектив (Межличностные конфликты в коллективе и их разрешение)» (1976); Кичанова И.М. «Конфликт: за и против» (1978)/ «Межэтнические конфликты в странах зарубежного Востока». – М., 1991.
10. Социально-политические конфликты в сфере межнациональных отношений и пути их разрешения. – М., 1990; Дружинин В.В., Конторов Д.С., Конторов М.Д. Введение в теорию конфликта. – М., 1989; Овчинников В.С. Политические конфликты и кризисные ситуации // Социально-политические науки. – 1990. – №10; Осипов Л.Г. К вопросу о генезисе межэтнических конфликтов. – М., 1991.
11. Социально-политические конфликты в сфере межнациональных отношений и пути их разрешения. – М., 1990; Дружинин В.В., Конторов Д.С., Конторов М.Д. Введение в теорию конфликта. – М., 1989; Овчинников В.С. Политические конфликты и кризисные ситуации // Социально-политические науки. – 1990. – № 10; Осипов Л.Г. К вопросу о генезисе межэтнических конфликтов. – М., 1991.
12. Ручка А.А., Танчер Б.В. От идеологии «равновесия» к социологии конфликта // Социологические исследования. – 1977. № 3. –С. 233.
13. Якимова Е.В., Фомичев П.Н. Природа конфликта и теория человеческих потребностей. Социальный конфликт: современные исследования. – М.,1991. – С. 54.
14. Якимова Е.В., Фомичев П.Н. Природа конфликта и теория человеческих потребностей // Социальный конфликт: современные исследования. – М., 1991. – С. 60.
15. Чешко С.В. Национальный вопрос в СССР: состояние и перспективы изучения // Советская этнография. – 1988. – № 4. – С. 71.
16. Николаева В.Х., Корнев Б.В. Реформы революции и социально-политические процессы // Кентавр. Июль-август. – 1992. – С. 155.
17. Шибутани Т. Социальная психология. – М., 1969. – С. 185.
18. Дилигенский Г.Г. Проблемы теории человеческих потребностей // Вопросы философии. –1976. – № 9. – С.31; Здравомыслов А.Г. Потребности, интересы, ценности. – М., 1986 и др.; Кузнецов Н.С. Человек: потребности и ценности. – Свердловск: Изд-во Урал. ун-

- та, 1992. – С.108; Якимова Е.В., Фомичев П.Н. Природа конфликта и теория человеческих потребностей // Социальный конфликт: современные исследования. – М., 1991. – С.56; Осипов А.Г. К вопросу о генезисе межэтнических конфликтов (цит. из черновика). – М., 1991. –С. 39; Иордан М.В. Наука национального примирения // Общественные науки и современность. – 1992. –№ 4. –С. 113.
19. Социально-политические конфликты в сфере межнациональных отношений и пути их разрешения. – М., 1990. – С. 44.
 20. Кременюк В.А. Предисловие. // Фишер Р., Юри У. Путь к согласию или переговоры без поражения. – М., 1990. –С. 9-12; Крисберг Я. Мирозидание, мирозохранение и разрешение конфликтов // Социологические исследования. –1990. –№ 11. –С. 32; Огурцов А.П. Дилеммы ненасилия. Ненасильственные движения и философия ненасилия: состояние, трудности, перспективы (Материалы «круглого стола»). // Вопросы философии. –1992. –№ 8. –С. 5; Томилин К.А. Ненасилие: от идеи к практике // Вопросы философии. –1993. –№ 2. – С. 154.
 21. Зеленков М.Ю. Межнациональные конфликты: проблемы и пути их решения (правовой аспект). – Воронеж, 2006.
 22. Кочетков В.В. Психология межкультурных различий. – М.: ПЕР СЭ, 2002. – 416 с.; Крысько В.Г. Этнопсихология и межнациональные отношения. Курс лекций. – М.: Издательство «Экзамен», 2002. – 448 с.; Кукушин В.С., Столяренко Л.Д. Этнопедагогика и этнопсихология. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2000. – 448 с.; Лурье С.В. Историческая этнология: Учебное пособие для вузов. – М.: Академический проект: Гаудеамус, 2004. – 624 с.; Налчаджян А.А. Этнопсихология. – СПб., Питер, 2004. – 381 с.
 23. Қазақтар. 9 томдық анықтамалық. 1-том. – Алматы, 2003, 146-147 бб.
 24. Қазақстан Республикасының 10 жыл шежіресі. – Алматы, 2001. 16-17 бб.
 25. Н. Назарбаев – этносаралық және конфессияаралық келісімнің қазақстандық үлгісінің негізін қалаушы// Жалпы редакциясын басқарған Ж.Ә. Әлиев. – Алматы: «Жеті жарғы», 2006. – 212 б.
 26. Ұлттық ғылым академиясының академигі М.Қ. Қозыбаев «Ақтаңдақтар ақиқаты» еңбегінде / Қозыбаев М.Қ. Ақтаңдақтар ақиқаты: Оқу құралы. – Алматы, Қазақ университеті, 1992. – 272 б.; Омарбеков Т. Қазақстанға қанша халық көшіп келген? // Ақиқат, 1994. – № 1. 44 б.; Алдажуманов К.С. Күштеп көшіру: жымысқы саясат, басқыншылық әрекет // Қазақ тарихы, 1997. – № 4. 33-б.; Алдажуманов К.С. Депортация народов в Казахстан // Наука Казахстана, 1996. – 1–15 февраля.
 27. Асылбеков М.Х., Галиев А.Б. Социально-демографические процессы в Казахстане (1917–1980). – Алма-Ата: Ғылым, 1991. –185 с.; Алексеев А.Н. Сельское население Казахстана

- 1920–1990 гг. – Алматы, 1994. – 125 с.; Депортированные в Казахстан народы: время и судьбы. – Алматы: Арыс, 1998. – 428 с.; Асылбеков М.Х., Құдайбергенова А.И. Қазақстан халқының әлеуметтік-демографиялық жағдайы (1939–1959 жылдар). – Алматы: Өркениет. 2005. – 160 б.; Асылбеков М.Х., Козина В.В. Демографические процессы современного Казахстана. – Алматы: Атамұра, 1995. – 28 с.; Ерімбетова Қ.М. Қазақстандағы Кеңес мемлекетінің көші-қон саясаты (тарихи-демографиялық аспект). – Алматы: «Тарих тағылымы», 2009.
28. Сон Ен Хун. Қазақстандағы аз ұлттардың қатынастары және әлеуметтік-саяси тарихы (1935–2009 жж.)// ЭОЖ 94 (574): 325. Тарих ғылымдарының кандидаты ғылыми дәрежесін алу үшін дайындалған диссертацияның авторефераты. 07.00.02 – Отан тарихы (Қазақстан Республикасының тарихы). – Алматы, 2010. – 32 б.
29. Ұлтаралық қарым-қатынас мәдениеті және этномәдени бірлестіктер // Қазақстан мектебі. – 2009. – №3.
30. Мұстафин Р. Қазақстандағы этносаралық қатынастардың келешек ахуалы.// «Қоғам және дәуір», № 4, 2011жыл, 64–65 бб.
31. Черных И.А. Идентификационные модели основных этносов Казахстана в контексте социетальной безопасности. Казахстан в 2013 году: Актуальные вопросы развития страны через призму общественного мнения. – Алматы: КИСИ при Президенте РК, 2014. – 232 с.
32. Жаңа әлемдегі жаңа Қазақстан // ҚР Президенті Н. Назарбаевтың Қазақстан халқына Жолдауы. – А., 2007, 6–б
33. Назарбаев Н.А. Стратегия «Казахстан–2030» в действии: десять лет успеха. Доклад на конференции, посвященной 10-летию «Стратегии Казахстан–2030». Астана, 12 октября 2007 г.
34. Кыдыралина Ж.У. Этнос и религия в Казахстане: история и судьбы. – Астана: Елорда, 2007. – 224с.
35. Забировва А. Формирование, легитимация и воспроизводство идентичности в постсоветском Казахстане. <http://centrasia.org/news/>; Кляшторный С.Г., Султанов Т.И. Казахстан: летопись трех тысячелетий. – Алматы: Казахстан, 1992. – 260 с.
36. Мұстафаев Н. «Особенности этнического состава населения Казахстана»; Нелегальная иммиграция в контексте национальной безопасности Республики Казахстан // Демографические перспективы Казахстана. – А.: APR, 2001. – С.4–25.
37. Әуелгазина Т. Қазақстан халқы Ассамблеясының еліміздегі ұлтаралық жарасым саясатын нығайтудағы рөлі. //«Қоғам және дәуір», № 1, 2011 жыл, 38–44 бб.
38. Тугжанов Е.Л., Кан Г.В., Коробков В.С., Шаяхметов Н.У. Ассамблея народа Казахстана: исторический очерк. – Алматы: Раритет, 2010. – 304 с.
39. Назарбаев Н.А. Стратегия становления и развития Казахстана как суверенного государства // Казахстанская правда. 16 мая

- 1992 г.; Назарбаев Н.А. Казахстан – 2030: Процветание, безопасность и улучшение благосостояния всех казахстанцев. // URL: <http://www.akorda.kz>
40. Назарбаев Н.А. В потоке истории. – Алматы: Атамұра, 1999. – С.139; Нурсултан Назарбаев. Политика мира и согласия. – Астана: Елорда, 2008. – 434с.
41. <http://www.akorda.kz> [11.09.2015].
42. Назарбаев Н.Ә. Әрқашан бірге, әрдайым алда болайық // «Егемен Қазақстан». 25 қазан 2006 жыл; «Қазақстан–2050» стратегиясы – қалыптасқан мемлекеттің жаңа саяси бағыты. Қазақстан Республикасының Президенті – Елбасы Н.Ә. Назарбаевтың Қазақстан халқына Жолдауы // «Егемен Қазақстан». 15 желтоқсан 2012 жыл.

ҒТАМР
14.15.15

Зубираш Смағұлова

*Инновациялық Еуразия университетінің доценті,
экономика ғылымдарының кандидаты
(Павлодар қ., Қазақстан)*

ҚАЗАҚСТАН РЕСПУБЛИКАСЫНДА МЕМЛЕКЕТТІК-ЖЕКЕ МЕНШІК ӘРІПТЕСТІКТІҢ ДАМУЫ

Аңдатпа. Бұл мақалада мемлекет пен бизнестің өзара іс-қимыл мәселелері қарастырылып, мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің жобаларын іске асыруда нарықтың әрбір субъектісінің рөлі анықталған. Ынтымақтастық механизмдері, тәуекелдің түрлері мен әріптестік қағидаттары көрсетілген. Мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің дамуын тежейтін факторлар белгіленіп, дамудың оң факторлары ретінде өзара іс-қимыл ашықтығы мен заңнамалық базаның болуы сияқты қағидаттар айқындалған.

Түйінді сөздер: мемлекеттік-жекешелік әріптестік, жобалар, ынтымақтастық механизмдері, тәуекелдер, әлеуметтік-экономикалық даму, квазимемлекеттік сектор, инвестициялық және инновациялық белсенділік.

Зубираш Смағұлова

РАЗВИТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Аннотация. В данной статье рассмотрены вопросы взаимодействия государства и бизнеса, определена роль каждого субъекта рынка в реализации проектов государственно-частного партнерства. Выделены механизмы сотрудничества, виды рисков и принципы партнерства. Обозначены факторы, сдерживающие развитие государственно-частного партнерства, и в качестве положительных факторов для развития определены такие, как прозрачность взаимодействия и наличие законодательной базы.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проекты, механизмы сотрудничества, риски, социально-экономическое развитие, квазигосударственный сектор, инвестиционно-инновационная активность.

Zubirash Smagulova
DEVELOPMENT OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN KAZAKHSTAN

Abstract. The article discusses the issues of interrelations of the state and the business and identifies the role of each subject on the market place in the projects implemented in the framework of the public-private partnership. The mechanisms and principles of such partnership are indicated and the possible challenges are outlined. The author defines transparency and comprehensive legislation as those that would positively affect further improvement of the public-private partnership in Kazakhstan.

Key words: *public-private partnership, projects, mechanisms of collaboration, risks, socio-economic development, quasistate sector, investment-innovative activity.*

Кіріспе. Қазіргі экономикада мемлекет пен бизнестің бірегей дамуында мемлекеттік-жекешелік әріптестік (МЖӘ) ерекше орын алады. МЖӘ түрлі қызмет салаларында қоғам үшін маңызы зор жобаларды жүзеге асыруда билік пен бизнестің институционалдық және ұйымдастырушылық одағы тұрғысында қарастырылады. Әкімшілік қарым-қатынастармен салыстырғанда, дамып келе жатқан әріптестік өзінің ерекше базалық қаржыландыру, меншікке ие болу, басқару әдістерін қалыптастыру модельдерімен сипатталады. Осыған орай МЖӘ қазіргі таңда мүдделері әріптестер арасында қалыптасатын құзыреттерге жағдай жасайтын жаңа конфигурацияларына ие болады.

Біріншіден, әріптестіктің бір тарапы ретінде мемлекет қоғамдық маңызы бар мүдделер мен мақсаттарды қамтиды, сонымен қатар мақсат қою және бақылау міндеттерін атқарады.

Екіншіден, шаруашылық жүргізу айналымының қатысушысы ретінде мемлекет МЖӘ жобаларының жалпы нәтижелілігіне қызығушылық танытып, коммерциялық тиімділікті қамтуға күш жұмсайды.

Нәтижесінде, жекеше әріптес кәсіпкер ретінде жоғары табысқа ие болуға тырысады. Сондықтан коммерциялық мүдделер сегментінде әріптестер арасында тәуекелдерді бөлу,

тапсырылатын өкілдіктер сипаты және оларды тапсыру мен пайдалану шарттарына қатысты сауда орын алады.

Халықаралық МЖӘ тәжірибесі көрсеткендей, мемлекет пен бизнестің өзара бірігуі жағдайында нақты қатысу көлемі түрленуі мүмкін. МЖӘ-нің негізгі сипаттарына келесілер жатады [1]:

- белгілі, жиі әріптестік туралы келісімдердің қолданылу мерзімдерінің ұзақтығы (10 жылдан 20 жылға дейін). Жобалар әдеттегідей нақты объектіге қатысты жасалады, объектілер белгілі мерзімде аяқталуы тиіс;

- мемлекеттік қаржы ресурстары немесе бірнеше қатысушының инвестициялары есебінен жобаларды қаржыландыру нысандарының ерекшеліктері;

- міндетті түрде нақты ортаның болуы, бұл ретте кез келген шарттың немесе концессияның бірнеше қатысушылары арасында бәсекелестік орын алады;

- әріптестер арасында жауапкершілікті бөлісудің ерекше нысандары: мемлекет жоба мақсаттарын қоғамдық мүдделер тарапынан анықтап, баға мен сапа мөлшерлемелерін белгілейді; жобаларды жүзеге асыру мониторингін жасайды; жекеше әріптес жобаны жүзеге асырудың кез келген кезеңінде өз міндетіне оперативтік қызметті алады (әзірлеу, қаржыландыру, құрылыс, пайдалану, басқару, тұтынушыларға қызметтер көрсету);

- келісімдер негізінде келісім қатысушылары арасында тәуекелдерді бөлу.

Зерттеудің нәтижелері. МЖӘ жобалары экономиканың нақты секторына шетелдік инвестицияларды тартуға ынталандыратынын және әлемдік нарыққа капиталдың шығуын жеңілдететінін айта кету керек. Осындай әріптестіктің негізінде жергілікті капитал, тауарлар мен қызметтер нарығы дамитын аймақтар үшін МЖӘ-нің маңызы зор [1]. Жол және көлік шаруашылығы, әлеуметтік инфрақұрылым, су шаруашылығы, су тазарту құралдары, қоршаған ортаны тазарту, тұрғын үй құрылысы, энергия және газбен қамту сияқты әлеуметтік маңызы бар салаларда көптеген жобаларды жүзеге асыру ауыртпашылығы қалалар мен аудандарға түседі. Бұл ретте ең басты мәселе қаражат ресурстарының тапшылығы болып отыр. Осыған байланысты жергілікті басқару деңгейінде әлеуметтік маңызы бар мәселелерді шешуде жеке капиталды тарту мәселесі бүкіл әлемде әдеттегі тәжірибеге айналып отыр.

Әріптестік шеңберінде әр қатысушы өз үлесін қосады: бизнес кәсіби тәжірибені, тиімді басқаруды, шешім қабылдауда икемділікті, жылдамдықты және жаңашылдыққа ашық болуды; ал мемлекет меншік иесінің құқығын, салық төлеу, басқа да жеңілдіктер мен кепілдіктерді, материалдық және қаражат ресурстарын қамтиды. МЖӘ-нің қоғамдық маңыздылығын осындай жұмыстың нәтижесінде қоғам тұтынушы ретінде сапалы тауарлар мен қызметтерге ие болуынан байқауға болады.

Сондықтан МЖӘ, бір жағынан, жекеменшік кәсіпкерліктің өз әлеуетін толық қолдануына мүмкіндік берсе, екінші жағынан, экономиканың әлеуметтік маңызды секторларында мемлекеттік бақылау міндеттерін сақтауға жағдай жасайды [1].

МЖӘ жобаларын жүзеге асыруда жекеше әріптеске жүктелетін өкілеттіктер көлеміне, меншікке ие болу құқықтарына тараптардың инвестициялау міндеттеріне, әріптестер арасында түрлі жұмыстарды өткізу жауапкершілігі мен тәуекелдерді бөлісу қағидаттарына байланысты анықталатын әріптестіктің түрлі механизмдері қолданылады. Мынадай механизм түрлері кеңінен қолданылады [2]:

- BOT (Build, Operate, Transfer – құрылыс – пайдалану/басқару – тапсыру). Аталмыш механизм негізінен концессияларда қолданылады. Инфрақұрылымдық объект концессионер есебінен салынады, концессионер құрылыс аяқталғаннан соң, жұмсалған шығындарды өтеуді қамтитын мерзім ішінде объектіні пайдалану құқығына ие болады. Пайдалану мерзімі аяқталғаннан кейін объект мемлекетке тапсырылады. Яғни концессионер мемлекет иелігіне жататын объектіне пайдаланушы құқығына ие болады;

- BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – құрылыс – иелену – пайдалану/басқару – тапсыру). Осындай жағдайда жеке әріптес объектіні пайдалану құқығымен қатар объектіге ие болады. Мұндай құқыққа келісім бойынша белгілі мерзімге ие болады, мерзімі өткен соң, объект нақты иесі – мемлекетке тапсырылады;

- BTO (Build, Transfer, Operate – құрылыс – тапсыру – пайдалану/басқару). Бұл механизмде құрылыс аяқталған соң, объект бірден мемлекетке тапсырылады. Кейін объект жеке әріптеске пайдалануға беріледі, бірақ жеке әріптес объектіге ие бола алмайды;

- BOO (Build, Own, Operate – құрылыс – иелену – пайдалану/басқару). Объект келісім аяқталған соң, мемлекетке тапсырылмайды, инвестордың иелігінде қала береді;

- BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – құрылыс – пайдалану/басқару – қызмет көрсету – тапсыру). Бұл жағдайда жекеше әріптестің салынған инфрақұрылым объектілерін пайдалану және ағымдағы жөндеу жұмыстарын жүргізу жауапкершілігіне баса назар аударылады;

- DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer – жобалау – құрылыс – иелену – пайдалану/басқару – тапсыру). Мұндай келісімдердің ерекшелігі жекеше әріптес инфрақұрылым объектісінің құрылысы мен жобалау жұмыстарына жауапты болады. DBFO (Design, Build, Finance, Operate – жобалау – құрылыс – қаржыландыру – пайдалану/басқару) типтік келісім құралған жағдайда жеке әріптестің инфрақұрылым объектілерінің құрылысын қаржыландыру жауапкершілігі арнайы көрсетіледі.

Осындай бірегей қызмет етудің негізгі аспектісі – әріптестік тараптары арасындағы, объектілердің құрылысы және пайдалану барысында туындайтын көптеген тәуекелдер үшін жауапкершіліктің бірдей артылуы. Дамыған елдер тәжірибесін зерттеу негізінде тәуекелдердің келесі түрлерін анықтауға болады:

- жеткізу мерзімін бұзу немесе нормативтер талаптарын орындамау тәуекелдері – құрылыс жүргізу тәуекелдері. Ондай тәуекелдердің басым бөлігін мемлекет өз мойнына алады;

- жауапкершілігі әдеттегідей жекеше әріптеске жүктелетін талап-тар бойынша төлем жасамау тәуекелі;

- сұраныс аз немесе құбылмалы болу тәуекелдері, оған жеке әріптес әсер ете алмайды. Аталған тәуекелді мемлекет қамтиды.

Мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің қағидаттарына келетін болсақ, олар [3]:

1) бірізділік қағидаты – мемлекеттік-жекешелік әріптестік қатысушылары арасында шарттық негізде ортамерзімді немесе ұзақмерзімді қарым-қатынас орнату;

2) конкурстық қағидат – жекеше әріптесті конкурстық негізде айқындау;

3) теңгерімділік қағидаты – мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің қатысушылары арасында тәуекелдерді, пайданы, кепілділіктер мен міндеттерді өзара тиімді бөлісу;

4) нәтижелілік қағидаты – мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің нәтижелеріне қол жеткізуді бағалауға мүмкіндік беретін критерийлер мен көрсеткіштерді белгілеу;

5) экологиялық қағидаты – мемлекеттік-жекешелік әріптестікті қоршаған ортаны қорғау талаптарына сай жүзеге асыру;

б) мемлекеттік-жекешелік әріптестік тараптарының теңқұқылы әріптестік сипатқа ие мемлекеттік-жекешелік әріптестік тараптарының теңқұқықтық қағидаты мемлекеттік-жекешелік әріптестіктің қағидаттары болып табылады.

Мемлекеттік-жекешелік әріптестікті дамыту үдерісіне кедергі жасайтын факторларға мыналар жатады:

- әріптестік жүйесіндегі қатысушылардың бір-біріне сенімі болмауы, бұл сенімсіздік екі жақтан да байқалуы мүмкін, себебі көптеген жобалар жеткілікті деңгейде әзірленбейді;

- елімізде мемлекеттік және жекеменшік бизнес арасында әріптестіктің тиімді қызмет ету тәжірибесі әлі де қалыптаспаған;

- мемлекеттік-жекешелік әріптестік моделін әзірлеуде, оны қолдануда шетелдік тәжірибе толық зерттелмеген.

Елімізде мемлекеттік-жекешелік әріптестік туралы заң қабылданды [4]. Заңды қабылдаудың мақсаты – елдің тұрақты әлеуметтік-экономикалық дамуын қамтамасыз ету және қоғамдық маңызы бар міндеттерді шешу үшін мемлекет және кәсіпкерлік субъектілер арасында тиімді ұзақмерзімді қызметті жүзеге асыруға жағдай жасау. Заңда Қазақстан Республикасында мемлекеттік-жекешелік әріптестік жобаларын жүзеге асырудың бірыңғай терминологиясы мен негізгі тәсілдері бекітілген. МЖӘ тараптары ретінде: мемлекет, квазимемлекеттік секторының субъектілері бір жағынан, жобаларды қаржыландырып қаржы ұйымдары – кәсіпкерлік субъектілері екінші тараптан қатысады [4].

Сонымен қатар Заңда конкурсқа қатысушы мемлекеттік-жекешелік әріптестікке қатысушыларға қойылатын талаптар, конкурсты өткізу шарттары мен МЖӘ келісім жасау тәртібі көрсетілген. Конкурс үлгілік конкурстық құжаттаманы (көбінесе жергілікті жобалар үшін), сондай-ақ екідеңгейлі ресімдерді қолдана отырып, өткізілуі мүмкін. Мұнда мемлекеттік-жекешелік әріптестік объектісі айрықша және техникалық тұрғыдан күрделі болады.

Мемлекеттік-жекешелік әріптестікті жүзеге асыру экономиканың барлық салаларында қарастырылған. Бұған тек әріптестік арқылы жүзеге асырылатын жобалар жатпайды. Олардың тізбесі Қазақстан Республикасы Президентімен белгіленеді.

Қорытынды. Қорыта келгенде, МЖӘ-нің елімізде келешегі зор, оны жүзеге асыру үшін барлық жағдайлар жасалған. Осы жағдайларды дұрыс пайдалану үшін заң негізінде әріптестіктің екі тарабын да қолдау қажет. Мемлекет, бизнес, ғылыми-зерттеу

ұйымдарының және нарықтың басқа субъектілерінің тиімді ынтымақтастығын дамыта отырып, мемлекет инвестициялау-инновациялық белсенділікті жоғарылатады. Нәтижесінде, экономикалық және әлеуметтік инфрақұрылымдар нығайып, экономиканың әртүрлі салалары дамиды.

ӘДЕБИЕТТЕР:

1. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика. <http://Institutiones.com>.
2. Кусаинов М.А. ГЧП в Казахстане: состояние, проблемы, перспективы. Режим доступа: akon.kz
3. <http://ank.kz>
4. Закон РК «О государственно-частном партнерстве», 2015 г.

Авторларға арналған нұсқаулық

1. Жалпы ережелер

- 1.1. ҚР Президенті жанындағы ҚСЗИ-де шығатын «Қоғам және Дәуір» ғылыми-сараптамалық журналында қазақ тіліндегі ғылыми мақалалар жарияланады.
- 1.2. Журналдың Интернет-сайттағы мекенжайы – www.kaziss.kz, kisi.kz.

2. Қолжазбаны беру тәртібі

2.1. Редакциялық алқа мақаланы журналға жариялауға шешім шығаруы үшін, авторлар редакцияға:

- мақаланың қолжазбасын;
- сырттан 1 пікір ұсынуы керек.

2.2. Редакция электронды пошта арқылы editor@kisi.kz мекенжайына жіберілген мақаланың қолжазбасын қабылдап, қарастырады.

Мақала мәтіннен, қазақ, орыс және ағылшын тілдеріндегі аннотациялардан, суреттер, кестелер, әдебиеттер тізімінен тұрады және олар бір файлда рәсімделеді.

Жеке бетте авторлар, сондай-ақ редакциямен хат алмасуға жауапты автор жөнінде мәліметтер (аты-жөні, тегі, байланыс телефоны, электронды поштасы) көрсетіледі.

3. Қолжазбаны рәсімдеуге қойылатын талаптар

3.1. Мақалалардың көлемі:

- **эксперименттік мақала** 8 беттен 20 бетке дейін, 4-6 суреттен (кестеден) тұруы;
- аннотациялар, кестелер, суреттер мен әдебиеттер тізімін қоса алғандағы **шолу сипаттындағы мақаланың** көлемі 15-35 беттен, суреттер немесе кестелердің саны тоғыздан аспауы (3 сурет 1 бет болып есептеледі);
- **теориялық мақала** 10 беттен 20 бетке дейін, 4-6 суреттен (кестеден) тұруы керек.

3.2. Мәтіндік файлдар Word форматында (6.0 және ең соңғы нұсқалары), Times New Roman қарпімен, 14 pt көлемінде, 1.0 жол аралығында басылуы қажет.

3.3. Ғылыми мақалалар төмендегідей бөлімдерді қамтуы тиіс:

Кіріспе – соңғы он жылда жүргізілген зерттеу тақырыбына ұқсас немесе жақын отандық және шетелдік еңбектер қарастырылып, қойылған мәселе қысқаша баяндалады, зерттеудің мақсаты тұжырымдалады.

Зерттеудің әдістері – жаңа әдістер кеңінен сипатталады; бұрын жарияланған және белгілі әдістерді авторы мен/немесе әдістің атын көрсетіп, әдебиеттер тізімінде беру жеткілікті.

Зерттеудің нәтижелері – негізгі теориялық және эксперименттік нәтижелер, нақты мәліметтер, табылған өзара байланыстар мен заңдылықтар беріледі. Бұл ретте қолданыстағы теорияларды, сондай-ақ практикалық мәні бар мәліметтерді теріске шығаратын жаңа нәтижелер мен жаңалықтарға басымдық беріледі.

Нәтижелерді талқылау – отандық және шетелдік үздік баламаларымен салыстыру жүргізіледі. Зерттеудің пікірталас тудыратын тұстары мен автордың оларды шешу көзқарасы суреттеледі.

Қорытынды – жұмыстың нәтижелерін шығару, жаңашылдығы мен өзектілігін негіздеу, алынған нәтижелерді қолдануға қатысты ұсыныстар.

Зерттеудің қаржыландыру көздері – ведомство, қорлар мен жекелеген адамдар және тағы басқалары әдебиеттер тізімінің алдында беріледі. Қаржыландыратын ұйымдардың атаулары толық жазылады.

Әдебиеттер тізімі мәтінде көрсетілген сілтемеге сәйкес нөмірленеді. Библиографиялық мәліметтер 7.1-2003 мемлекеттік стандартына сәйкес рәсімделеді.

Ескерту. Әдебиеттер тізіміне нормативтік құжаттар, статистикалық жинақтар мен газет мақалалары кірмейді. Олар мәтінде көрсетілген жерде дөңгелек жақшаға алынып жазылады. Электрондық журналдардан басқа интернет-сайттарға сілтеме жасауға болмайды. Өзіне сілтеме жасау жалпы тізімнің 20-30 пайызынан аспауы керек. 10-15 жылдан бұрынғы әдебиет көздері тізімнің ауқымды бөлігін құрауы тиіс, әсіресе қолданбалы сипаттағы мақалалар үшін.

3.4. Кестелер араб сандарымен нөмірленіп, тақырыбы көрсетіледі. Баған тақырыбында сандық өлшемдері (бірліктер) қойылуы керек.

3.5. Суреттер (кестелер, сызбалар және т.б.) қара бояумен орындалуы керек. Түрлі түсті иллюстрациялар материалдың түсінікті болуы үшін ғана алынады. Суреттерге қысқаша тақырыптық түсіндірме беріледі. Суреттердің тақырыптары иллюстрациялар ішінде орналастырылмайды. Графика типтеріне қарамастан, дюймі 600-ден төмен емес, рұқсаты бар суреттер алынады. Суреттердің ең үлкен көлемі – 120 × 210 мм. Сканерден өткізілген немесе Интернеттен алынған графикалық материалдар басуға жіберілмейді.

4. Қолжазбаның құрылымы

Қолжазба төмендегідей тәртіпте беріледі:

- 1) **мемлекетаралық ғылыми-техникалық ақпарат рубрикаторы коды (МҒТАР)** бірінші беттің сол жақ жоғарғы бұрышына қойылады;
- 2) **авторлардың аты-жөні, тегі;**
- 3) **жұмыс орнының – мекеме, қала, елдің атаулары;**

Ескерту: мақалада бірнеше автор болса, келесі тәртіппен рәсімделеді:

Д.К. Тоқтаров¹, Е.М. Жұмағұлов¹, Д.Б. Айдарбекова², С.Н. Дәрібеков³

¹Е.А. Букетов атындағы Қарағанды мемлекеттік университеті (Қарағанды қ., Қазақстан)

²Л.Н. Гумилев атындағы Еуразия ұлттық университеті (Астана қ., Қазақстан)

³Nazarbayev University (Астана қ., Қазақстан)

4) **Мақаланың тақырыбы** мейлінше қысқа, ақпараттық сипатта және қысқартусыз болғаны дұрыс;

5) **Мақаланың аннотациясы** мақала жазылған тілде беріледі.

ҒЫЛЫМИ МАҚАЛАЛАРДЫҢ АННОТАЦИЯЛАРЫ

Негізгі талаптар

Авторлық аңдатпаның негізгі мақсаты мен міндеттері

Авторлық аңдатпа ғылыми сипатқа ие үлкен жұмыс көлемінің қысқаша түйіндемесі болып табылады. Оқырман мақаланың аннотациясынан зерттеудің мәнін түсінуі керек.

Авторлық аңдатпаның құрылымы, мазмұны мен көлемі

Авторлық аңдатпада жұмыстың мәнді фактілері баяндалады. Мақаланың құрылымын қайталайтын (кіріспе, жұмыстың мақсаты мен міндеттері, әдістері, нәтижелері мен қорытындыдан тұратын) аннотацияның құрылымына рұқсат етіледі.

Жұмыстың нәтижелері мүмкіндігінше дәл және ақпараттық тұрғыда сипатталуы керек. Негізгі теориялық және эксперименттік нәтижелер, нақты мәліметтер, табылған өзара байланыстар мен заңдылықтар келтіріледі. Бұл ретте қолданыстағы теорияларды, сондай-ақ практикалық маңызы бар мәліметтерді теріске шығаратын жаңа нәтижелер мен жаңалықтарға басымдық беріледі.

Қорытындыда мақалада сипатталған ұсыныстар, пікірлер мен болжамдарды келтіруге болады. Авторлық түйіндемеде мақаланың тақырыбындағы мәліметтер қайталанбауы керек және жалпылама сөздерді қолданбаған дұрыс (мысалы, мақала авторы ... қарастырады). Сондай-ақ онда құжаттың негізгі мазмұнын құрмайтын тарихи анықтамалар, бұрын жарияланған және белгілі ережелер берілмейді.

Аңдатпа мәтіні қысқа әрі дәл және екінші реттік ақпараттан, жалпылама сөздерден, мәні жоқ тұжырымдардан ада болуы керек.

Онда басылым нөміріне (мақаладағы әдебиеттер тізіміне) сілтеме жасалынбайды. Аңдатпа мәтінінің көлемі басылым мазмұнына сәйкес анықталады (мәліметтер көлемі, олардың ғылыми құндылығы мен/немесе практикалық маңызы), бірақ 120-150 сөзден кем болмауы тиіс.

6) кестелер, суреттер, әдебиеттер тізімінен тұратын мақала мәтіні.

7) мақала туралы өзге екі тілдегі мәліметтер (авторлардың аты-жөні, тегі, тақырыбы, аңдатпа, түйінді сөздер).



Қазақстан Республикасының Президенті жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты туралы ақпарат

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институты (ҚСЗИ) Қазақстан Республикасы Президентінің 1993 жылғы 16 маусымдағы Жарлығымен құрылған.

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институтының құрылған күнінен бастап оның негізгі мақсаты — мемлекеттік ғылыми-зерттеу мекемесі ретінде Қазақстан Президентінің және елдің басқарушы органдарының қызметін ғылыми-талдаулармен қамтамасыз ету.

Осы уақыт барысында ҚСЗИ жоғарыкәсіпті ғылыми-талдау орталығына айналды. Бүгінгі таңда институтта алты ғылым докторы, он ғылым кандидаты, PhD, саясаттану, тарих, экономика, әлеуметтану салаларының мамандары қызмет атқарады.

ҚСЗИ өзінің 23 жылдық қызметі барысында институт сарапшыларының қатысуымен халықаралық қатынас, ғаламдық және аймақтық қауіпсіздік мәселелері бойынша 250-ден астам кітап басып шығарған. Институт үш мерзімді ғылыми-сараптамалық журнал басып шығаруда: «Қоғам және Дәуір» тоқсандық ғылыми-сараптамалық журналы, «Қазақстан-Спектр» тоқсандық ғылыми журналы және «Central Asia's Affairs» тоқсандық сараптамалық журналы (ағылшын тілінде).

Бұл басылымдарда сыртқы және ішкі саясат, халықаралық қатынастар, ұлттық қауіпсіздік, Қазақстан Республикасының әлеуметтік және экономикалық саясаты мәселелері жарық көреді, сондай-ақ материалдарды өзінің www.kisi.kz сайтында жариялайды. ҚСЗИ-дың жеке сайты үш тілде: қазақ, орыс және ағылшын тілдерінде ұсынылған. Институт өзінің негізгі зерттеу бағыттары бойынша семинарлар, ғылыми конференциялар, «дөңгелек үстелдер», халықаралық форумдар өткізеді. Олардың ішінде шетелдік сарапшылардың ерекше қызығушылықтарын тудыратыны — 2003 жылдан дәстүрлі өтіп келе жатқан, Орталық Азиядағы ынтымақтастық пен қауіпсіздік мәселелеріне арналған Алматы конференциясы. ҚСЗИ-дың ғылыми басқосуларына Қазақстаннан ғана емес, сонымен қатар Орталық Азия елдерінің, АҚШ-тың, Германияның, Жапонияның, Иранның, Қытайдың, Пәкістанның, Ресейдің, Түркияның, Үндістанның, Францияның және басқа да мемлекеттердің ғалымдары белсене қатысуда.

ҚСЗИ-де Қазақстанның жетекші жоғары оқу орындарының студенттері мен шетелдік сарапшылар үнемі тәжірибеден өтіп отырады.

Бүгінгі таңда институтта қызметкерлердің кәсіби және ғылыми өсулері үшін барлық қажетті жағдай жасалған. ҚСЗИ туралы толық ақпаратты төмендегі мекенжайдан алуға болады:

Қазақстан Республикасы, 010000, Астана,
Бейбітшілік көшесі, 4
Тел.: +7 (7172) 75-20-20
Факс: +7 (7172) 75-20-21
E-mail: office@kisi.kz
www.kisi.kz



Информация о Казахстанском институте стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан

Казахстанский институт стратегических исследований (КИСИ) при Президенте Республики Казахстан был создан Указом Президента Республики Казахстан 16 июня 1993 года в городе Алматы. В апреле 2014 года Указом Президента Республики Казахстан КИСИ был перенесен в город Астану.

С момента своего возникновения основной задачей Казахстанского института стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан как государственного научно-исследовательского учреждения является научно-аналитическое обеспечение деятельности Президента Казахстана, руководящих органов страны.

За это время КИСИ превратился в высокопрофессиональный научно-аналитический центр. В настоящее время в институте работают шесть докторов наук, десять кандидатов наук, Ph.D, специалисты в области политологии, истории, экономики, социологии.

За 23 года деятельности в институте было издано более 250 книг по международным отношениям, проблемам глобальной и региональной безопасности. В КИСИ издаются три журнала: «Қоғам және Дәуір» (на казахском языке), «Казахстан-Спектр» (на русском языке), «Central Asia's Affairs» (на английском языке). Институт располагает собственным сайтом на трех языках: казахском, русском и английском.

В КИСИ ежегодно проводится большое количество международных научных конференций, семинаров, круглых столов.

Особый интерес у экспертов вызывают ежегодные конференции КИСИ, проводимые с 2003 года и посвященные проблемам безопасности и сотрудничества в Центральной Азии.

В научных форумах КИСИ принимают участие не только эксперты из Казахстана и стран Центральной Азии, но и ученые из Германии, Индии, Ирана, Китая, Пакистана, России, США, Турции, Франции, Японии и др.

Более подробную информацию о КИСИ можно получить по адресу:

Республика Казахстан, 010000, Астана,
ул. Бейбитшилик, 4
Тел.: +7 (7172) 75-20-20
Факс: +7 (7172) 75-20-21
E-mail: office@kisi.kz
www.kisi.kz