

УДК 35.08.5

Т. Қ. Бөрібаев,

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы
Мемлекеттік басқару академиясы «Әлеуметтік
басқару технологиясы» кафедрасының профессоры,
философия ғылымдарының докторы

Е. А. Шаханов,

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы
Мемлекеттік басқару академиясы «Әлеуметтік
басқару технологиясы» кафедрасының профессоры,
философия ғылымдарының кандидаты

МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТ ЖӘНЕ ҚЫЗМЕТТІК ЭТИКАНЫҢ ӨЗГЕРУ ЕРЕКШЕЛІКТЕРІ

Аңдатпа

Мақалада қызметтік этика мен мемлекеттік қызмет институтының арасындағы тығыз байланыс қарастырылады. Қызметтік этиканың қазіргі дамуы мемлекеттік қызметтің әлеуметтік ортаға бейімделуіне, әсіресе бизнеспен тығыз байланысты. Мемлекеттік қызмет пен бизнестің арақатынастарының мемлекеттік этиканың мазмұны мен құрылымына ықпалы талданады. Мемлекеттік қызметшінің тәртібіне жағымсыз ықпал жасайтын факторлар анықталады. Мемлекеттік қызметшінің мінез-құлқының нормалық бақылау әдістері, мемлекетке қызмет етудің адамгершілік, мінез-құлықтық және тәртіптік үлгілері қарастырылады.

Тірек сөздер: қызметтік этика, мемлекеттік қызмет, бизнес этикасы, этикалық кодекс, мораль, норма.

Аннотация

В данной статье рассматриваются проблемы взаимозависимости и взаимовлияния служебной этики и государственной службы как социального института. Аргументируется, что современное развитие служебной этики связано с адаптацией государственной службы к социальной среде, одним из элементов которой является бизнес. Проведен анализ взаимовлияния государственной службы из элементов которой является бизнес. Проведен анализ взаимовлияния государственной службы и бизнеса на содержание структурных изменений служебной этики. Выявлены негативные факторы и бизнеса на содержание структурных изменений служебной этики. Рассматриваются препятствующие осуществлению должного поведения государственного служащего. Рассматриваются способы нормативного контроля, нравственные и поведенческие образцы служения государству.

Ключевые слова: служебная этика, государственная служба, этика бизнеса, этический кодекс, мораль, норма.

Abstract

This article discusses the problems of interdependence and mutual professional ethics and public service as a social institution. Argues that the modern development of professional ethics associated with the adaptation of public service to the social environment, one element of which is a business. The analysis of interference of public service and business content on the structural changes of service ethics. Identified negative factors affecting the implementation of the proper behavior of a public servant. The methods of regulatory control, moral and behavioral patterns serve the state.

Key words: professional ethics, public service, business ethics, code of ethics, morals, norm.

Басқару жүйесінде, оның ішінде, мемлекеттік басқаруда мәдени факторлардың, мемлекеттің жаңа мәдениетін қалыптастырудың маңызды жұмыс екені сөзсіз дәлелденіп отыр. Ең маңызды бағыт – бұл мемлекетті «этизациялау», яғни мемлекеттік қызметшілердің мінез-құлықтарының моральдық – этикалық аспектілеріне арнайы көңіл бөлу. Этикалық компонентсіз кез келген әкімшілік реформалардың жетістікке жетуі күмән туғызады.

Соңғы кезде мемлекеттік қызметшілер басқа этикалық топтармен, әсіресе саясаткерлер мен бизнесмендермен тығыз қатынас құра бастады. Ал қазіргі қоғамда жеке адамның көптеген рөлдік қызмет орындауы нормалар кодекстерінің бір-бірімен қабысуларына әкеледі. Нормативтік кодекстер бәсекесінде оларға нормаларының мазмұны жақын, ұқсас және белсенді әлеуметтік топтың кодекстері басымдық алады. Бизнес пен мемлекеттік қызметтің арақатынасында, саясаткерлер мен мемлекеттік қызметшілердің арақатынастарында осы топтардың нормаларының қабысулары жүзеге асады. Бірақ, мемлекеттік қызметтің дағдарысы кезінде, шиеленіс жағдайында саясат пен бизнестің нормалары басымшылық алады, бұл мемлекеттік қызметтің адамгершілік институты екеніне жағымсыз әсерін тигізеді.

Мемлекеттік қызмет этикасының саясат моралімен қабысуы көптеген дамыған елдерде байқалды. Ең алдымен, ол мемлекеттік қызметшілер арасында сыбайлас жемқорлықтың өсуімен бейнеленеді. Оның себебі ретінде көптеген зерттеушілер сайлау заңдылықтарын қаталдандыруды айтады. Бірақ демократияны кеңейту барысында сайлау компанияларын жасырын, заң бақылауына жатпайтын қаржыландырудың жаңа бастауларын жан-жақты іздестіруді қажет етеді. Осы мақсатқа «де-юре» немесе «де-факто» саяси күштерге жататын мемлекеттік аппарат өкілдерін пайдалану нақты құрал болып табылады. Осы себеп заң шығарушыларды сыбайлас жемқорлыққа қарсы заң жүйесін жетілдіруге уәждемейді, өйткені олар партиялық қассаны толтыратын нақты бастауды өздерінен-өздері тартып алғысы келмейді.

Соңғы кезде саясаткерлер мен әкімшілік басқарушыларды қарама-қарсы қоюдың шартты екенін, оның ескіргенін дәлелдейтін зерттеушілердің санының көбейгенін айтамыз. Белгілі бір маңызды қызметтердегі мансаптық бюрократтар ешқашан саясатсыз әрекет жасамайды, олар міндетті түрде саяси шешімдерді қабылдауға және оларды жүзеге асыруға сөзсіз ықпал жасайды. Кез келген мемлекеттік немесе саяси шешімдерді дайындағанда, қабылдауда және орындауда әкімшілік мамандар ұйымдық мәселелерді ішінен білгендіктен, олардың басымдықтары өте үлкен. Ал саясаткерлер, әдетте шешімдерді өмірге енгізетін «техникалық» мүмкіндіктер туралы тек таяз, көмескі түсінікке ғана ие.

Элиталық саяси жік мемлекеттік қызметтің құрылымын, қызметін, негізгі бағыттары мен басымдылықтарын анықтайды; «жеке құрамның» қалыптасу қағидалары мен технологияларын бекітеді; мемлекеттік аппаратты бақылайды, тәртіптік практиканы анықтайды. Осыған орай, бір уақытта саяси құндылықтардың әкімшілік үдеріске енуіне жағдай жасалады. Саяси элитаның мінез-құлық үлгілерін көптеп басып шығарудың арқасында БАҚ да көмектеседі. Экранда жиі пайда болатындардың мінез-құлық нормалары, күшті ықпал жасайды.

Қазір осы мәселені зерттеудің екі жолы бар. Біріншісі бойынша әкімшілікпен айналасатындарды саясатқа енгізбеу мүмкін емес және оларды саясатқа жұмылдыруды реттеудің формалары іздестіріледі. Мысалы, Германияда, «саяси шенеунектер» (министрлер мен олардың орынбасарлары, дипломатиялық қызметтің жоғары рангалы шенеунектері және басқа да жоғары шенеунектер) бар. Мемлекеттік билік рөліндегі партия ауысқан кезде олардың жұмыссыз қалулары әдеттегі жағдай. Саяси және басқарушы қызметтер Францияда, Норвегияда, Жапонияда қатал ажыратылмаған. Екінші жол М. Вебердің бюрократиялық моделінің постулаттарына сүйенеді: бюрократия кез келген саяси қожайынға бірдей және тиімді қызмет атқаруы керек, бірақ ол саясатқа араласпайды. Бұл үлгі саяси қызметтер мен мемлекеттік қызмет орындары қатан ажыратылған Ұлыбританияда, Австралияда, Голландияда, Данияда, Жаңа Зеландияда, Швецияда жүзеге асырылған. Қазақстанда ол жаңа жүзеге асырылып жатыр.

XX ғасырдың соңында мемлекеттік қызмет бизнес-әрекеттің этикасымен жымдасты. Бұл үдеріс 70-ші жылдарда, әртүрлі елдердің мемлекеттік аппараттарына, әсіресе, АҚШ және Англияда іскер адамдар мен бизнесмендердің қомақты тобы енді.

Жаһандық мәселелердің үдеуі және оларды шешудің жолында күш біріктірудің қажеттігі әрқилы мәселелер бойынша мемлекеттердің әрекеттерін біріктіруге бағытталған әртүрлі халықаралық ұйымдар мен құрылымдарды үдемелі түрде құруға жол берді. Осындай ұйымдардың пайда болуы мемлекеттік аппараттардың құқықтық нормаларын жақындату қажеттігін, сонымен қатар мемлекеттік қызметтердің этикалық кодекстерін бірте-бірте жақындатты. Бұл уақыт талабы.

Мемлекеттік қызметті либерализациялау кейбір елдерде бұл кенет өткізілді (Ұлыбритания – Маргарет Тэтчер), өзге елдерде жұмсақ өтті (Шығыс Еуропа елдері). Қазақстан да либерализацияға бағыт алған. Мемлекет бірте-бірте адамдардың сұранымдары мен бұқараға берген міндеттемелерінен ақырын-ақырын арылып жатыр. Бұл әлемдік экономикадағы мемлекеттің қызмет етуінің тұрақты қымбаттауымен, дағдарыстық құбылыстардың өсуімен байланысты. Мемлекеттік қызметті техникалық қамтамасыз етуді өте жылдам қайта құру (компьютерлендіру, тұтас қатысылымдылық жүйелерді құру, байланыс), барлық канцелярлық заттар жүйесін өзгерту және жабдықтау. Мұндай қайта құру, бір жағынан, еңбекті қарапайымдандырды, ал екіншіден – мемлекеттік қызметшілердің үлкен отрядтары алдында жауапкершіліктің сипатын қайта ұғыну, шешім қабылдауда жаңа дағдыларды қалыптастыру қажеттігі, өз парызын түсіну сияқты мүлдем жаңа мәселелер қойды. Мемлекеттік қызметте құқықтың рөлі өте жоғары. Мемлекеттік қызметшінің моралін қамтамасыз етуде құқықтың

маңызы жоғары, себебі, ол мемлекеттік қызметтің құрылымын, ішкі бағыныштылығын, ауысу циклдерін, жазалау жүйесін, орын жылжыту және т.б. бекітеді. Осылай құқық мемлекеттік қызметтің ішкі жүйесінде адамдардың арақатынастарын және оның сыртқы ортамен байланыстарын реттеуші болып табылады. Мемлекеттік қызмет этикасы оның көмекшісі рөлін атқарады.

Құқықтың мақсаты: мемлекеттік қызметшілердің іс-әрекеттерін бір қалыпқа келтіру және стандарттау болып табылады. Шенеунектің фигурасын мемлекеттің өкілі ретінде қабылдауға олардың жиі ауысулары немесе бұхарамен сұхбаттасудың сиректігі кедергі болмауын қамтамасыз етеді.

Негізінен, моральдық нормалардың қабысуы практикалық адамгершілік және этикет формаларында жүзеге асады. Әр елдердегі мемлекеттік қызметті бірізділеудің факторлары:

- экономиканың жаһандануы және біртұтас экономикалық кеңістіктің құрылуы, экономикалық үдерістерді тұтас реттеуді қажет етті;

- экономикалық мәселелердің және жаһандық мәселелердің асқынуы, өз кезегінде әртүрлі халықаралық ұйымдарды құруды талап етті. Осы ұйымдарда әртүрлі мемлекеттің адамдары жұмыс атқарды. Олардың бір-бірін түсінуі қажет болды. Оны жүзеге асыру барлығына ортақ моральдық құндылықтарға негізделгенде ғана мүмкін болады;

- әртүрлі мемлекеттің адамдары жұмыс атқаратын басқару элитасын дайындайтын халықаралық маңызы бар ірі орталықтар құрылды. Қуатты халықаралық қатысылымдық жүйелердің қалыптасуы ұлттардың арақатынастарын жақындатты. Оның арқасында бұхаралық ақпарат құралдары арқылы белгілі бір мінез-құлықтың, мәнерлердің, этикеттердің үлгілерін насихаттау мүмкін болды. Сұхбаттасу формаларының жан-жақтылығы мораль, этикет жүйелерін жетілдіруді және осы нормаларды меңгеруді талап етті. Соңғы кездегі жүргізілген басқаруды орталықсыздандыру аймақтық деңгейде басқарудың белсенді формаларына мемлекеттік қызметшілердің жаңа жіктері мен отрядтарын жұмылдырды.

Сонымен қатар мемлекеттік қызметтің және аймақтық басқарудың жобалармен (командамен) жұмыс атқаруына сай, ұйымдық құрылымның матрицалық элементтерін қайта өндіру және жергілікті басқарудық құқықтарын бірте-бірте кеңейту мемлекеттік басқару органдарының әрекеттеріне коммерциялық жобаларды аймақтық бюджеттерді толықтыруға пайдалануға мүмкіндік берді. Осының нәтижесінде мемлекеттік қызмет этикасының элементтері бизнес – әрекетке енді. Мемлекеттік қызметтің адамгершілік нормалары және моральдық принциптері құрылымына оны бұзатын «іскерлік макиавеллизм», «пайданы алға қою» сияқты қағидаттар терең енді. Әртүрлі деңгейдегі шенеунектер өзін ақтау ретінде осылайша алынған қаржылардың қомақты мөлшерлерін жергілікті бұхараның мұқтажына жіберді. Қызметкерлеріне коммерциялық кірістерден түскен қаржылардан қосымша төлем ақы беруді де ұмытпаған. Оның жағымсыз салдары да болды. Әртүрлі билік деңгейлерінде кірістің үлкен айырмашылығын тудырды, бұл басқару органдарында шиеленіс факторларының ұлғаюына – олардың тұтастығына нұқсан тигізді, ортадағы моральдік ахуалды бұзды, кадрлардың сапасына жағымсыз әсер етті, еңбекақының көлемі мен құрылымына көңілдері толмаған қызметкерлердің жұмыстан кетуіне түрткі болды. Бұл үдеріс мемлекеттік қызмет этикасының нормаларын түпкілікті өзгерту қажеттігін туғызды және мемлекеттік қызметтегі этикетті толықтыруға ықпал жасады. Мысалы, мемлекеттің қажеті жоғарылады [1, 16–18 б.]. киім этикеті, сөз сөйлеу сияқты этикет элементтерінің маңызы шамалы болатын. Енді бұрын мемлекеттік қызметтің төменгі жіктері үшін осының маңызы шамалы болатын. Енді аймақтық органдардың қызметтерінің өзгеруі мемлекеттік қызметшілерге жаңа дағдылар мен біліктіліктерді меңгеруді қажет етті. Олардың қатарына: экономикалық талдау, статистикалық талдау, болжау, болашақ жоспарлау, келіссөздер жүргізе білу, өз аймағындағы әлеуметтік жіктер мен топтардың мүдделерін қабыстыру, сонымен қатар өзге аймақтардың мүдделері мен қызығушылықтарын жақындату.

Мұнда бір мәселені ерекше атауымыз қажет. Ол мемлекеттік қызмет пен бизнестің өзара қатынастарынан туған дүниежүзілік практикасы – кәсіпкерлердің осы екі ортадағы миграциясы. Осы «айналмалы есік» синдромы мемлекеттік қызметкерлерді мемлекеттік аппаратқа келерден бұрын жұмыс атқарған компаниялардың тиімді лоббистеріне айналдырады. Бұл мемлекеттік аппаратта жеке танысы бар компанияларға негізсіз артықшылықтар береді, ал кейде қызметтік қылмыстарға жол береді.

Бұндай орын ауыстырулардың ерекше қауіптілігін көрсететін бірнеше жағдайды көрсетейік. Бірінші – бизнестің менеджерлері белгілі бір уақытқа мемлекеттік қызметке ауысады, ал жасырын

ақпаратты жинап, толғаннан соң компанияға қайта оралады. Екінші – «тапочка эффекті», жоғары қызметтегі аппараттың қызметкері отставкаға шыққанда өзі осы салада істейтін куратор болған фирмаға, банкіге жұмысқа орналасады. Бұл белгілі бір кәсіпорындар мен салаларды мемлекетсіздендіру жағдайында ерекше қауіп туғызады. Мемлекет пен бизнестің осылардан өзге де қауіпті байланыстары болуы мүмкін. Мұндай практикамен күресу қажет. Мысалы, Ұлыбританияда қабілетті басқарушыларды жеке сектордан мемлекеттік қызметке ауысуын ынталандыру саясатының болғанына қарамастан, бұндай ауысуларды нормамен шектеу орын алады. Мысалы, үш жоғары сатыдағы қызметкерлер «отставкадан» соң екі жыл бойы мемлекеттік аппараттан өзге орындарға, тек өкіметтің рұхсатымен ғана орналасады. Төменгі рангідегі қызметкерлер де осындай рұхсат алулары қажет.

Қазақстандағы мемлекеттік қызметтің және мемлекеттік этика өзгеру үдерісінің ерекшеліктері бар. Қазақстандық шенеунектерді қалай бағаласақ та, олар осы қоғамның көшірмесі болғандықтан олар да қоғамдағы ауруларға шалынған. Біріншіден, Қазақстанды дүниежүзілік қауымдастықтың өзгерістері мен үрдістерінен жырақ қарастыруға болмайды. Олар реформалар кезеңінде де, өзге кезеңдерде де ерекше түр-әлпетте, кейде бұзылған формада біздің елде де орын алады.

Екіншіден, шенеунектер Қазақстан қоғамының өзіне тән ерекшеліктерінің ықпалын сезінеді. Жалпы әлеуметтік жағдай, тұрақсыздық пен айқындықтың жоқтығы мен еңбектің, қызметтің болашағына сенімсіздік, жақын мақсаттарға күш салуды, оның ішінде материалдық тұрақтылыққа ғана ұмтылысты қалыптастырады. Қоғамымыздың бұрынғы құндылықтарымен бірге, бұрынғы бейформальді «әкімшілік мораль кодексі» өз ықпалын жоғалтқандықтан, толық моральдік вакуум орнады. Қазіргі Қазақстанның мемлекеттік қызметшілерінің 75 % – бұрынғы кеңес номенклатурасы. Ал орта және үлкен жастағы адамдардың жаңа жағдайға бейімделулері қаншалықты қиын болатыны белгілі.

Тағы да бір нәрсені есте ұстауымыз қажет, шенеунектің басым типі нақты басқарушылық жағдайда қалыптасады. Мемлекеттік аппараттың құрамын тұрақты түрде ауыстыру және биліктің тұрақсыздығы шеберлігі жоғары мамандардың жұмыстан кетулеріне әсер етіп, оның корпоративтік санасын нормалық бақылаудың жоғалуына, мемлекетке қызмет етудің адамгершілік және мінез-құлықтық, тәртіптік үлгілерін қиратады. Ал кадрлық өзгерістердің ешқандай негізсіз, уәжделусіз жасалатынын еске алсақ, олар персоналдың бейморальділігіне, барлық әлеуметтік ортаға сенімсіздік туғызуға әкеледі.

Мысалы, кәсіби даму туралы айтсақ, мамандардың көпшілігі өздерінің кәсіби деңгейлерін жоғары (70–80% – дары өзінің кәсіби маман екендігіне шүбә келтірмейді) бағалағанымен, ол мамандардың басты құндылықтарының қатарына енбеген. Мемлекеттік басқару жүйесінде білімді, құзыреттілікті, қазіргі әкімшілік мәдениетті сыйлау дәстүрі қалыптаспаған. Мансаптық өсу үшін кәсіпкерлікке қарағанда, «қажет» байланыстарды құруға қабілеттілік, жылпостық қасиеттерді пайдалану басым. Қызметтік өсуде протекцияның рөлі жоғары.

Басқару еңбегі базарында олардың дәрежелері төмен, мансаптық болашақ жоқ, тұрақсыздық, жұмыстан шығару қаупі үлкен жастағы адамдарға зардап шектіреді. Бірақ, бұл мәселе кадрлық қызметтердің назарларынан тыс қалған. Мемлекет және басқару органдары персоналдың осы бөлігіне көңіл бөлмейді. Олар осы мәселені қарапайым ұрпақ ауысу табиғи түрде шешеді деп үміттенеді. Бірақ мұндай қатынастың қызметшілердің осы категориясы арасында сабылжас жемқорлықтың таратылуына соқтықтырады, себебі, өздері жұмыс атқарып отырған мемлекет пен мемлекеттік органдардың қолдауына сенім жоқ.

Бюрократия, қоғамымыздың өзге жіктері сияқты, жалпы адамгершіліктің құлдығының жағымсыз салдарларын, базалық құндылықтарды қайта қарау азабын, заманымыздың рухани коллизияларын толық өз басынан өткізгеніне қарамастан, осындай рухани жағдай оның орны ерекше. Номенклатураның саяси санасы мен этикасы идеологияға тәуелді болмайды.

Бірақ, бюрократия орналасқан адамгершілік ортаның әрі құтқаруға, әрі жоюға бағытталған ықпалдары бар. Бір жағынан, шенеунектер қатқыл модерн технологияларына быдай алмайтындықтан тұлғасын ыдырататындай салауатсыздыққа (алкоголь, суицид) жол беріп, тек минимальді адамгершілік талаптармен қорғалады. Екіншіден, мемлекеттік шенеунектердің әлеуметтік жағдайларының мықтылығы – олардың санасында адамгершілік талғаудың негізіне топтық нормалар мен мінез-құлық ережелері жеткілікті деген сезім туғызады. Осы тұрғыдан алғанда, корпоративтік, қызметтік-рөлдік мақсат мінез-құлықтардың қағидаттары мен этикалық сипаттағы басымшылықтары алға тартылады. Бұл, соңында, бюрократияның моральдық

өлшемдері мұраттарын төмендетіп, жалпы өркениеттік құндылықтар мен өлшемдердің сөзсіз жойылуына апарады. Мұндай көзқарас шенеунектердің жеке бас ырқын ақтайды [2, 139–142 б.].

Сонымен, қазіргі Қазақстандық мемлекеттік қызмет этикасының төмен халінің себебі қоғамымызда 90-шы жылдары кенеттен болған қайта құру. Ол мемлекеттік қызметте де жедел қайта құруды дүниеге әкелді. Егер Батыс мемлекеттік қызметтегі өзгерістерді ондаған жылдар бойы жасаса, ал бізде өзгерістер бір-екі жыл аралығында асығыс жасалды. Мұндай тұрақсыздық шенеунектердің кенет «гүлденуіне» жағдай туғызды. Батыста саясаттың, мемлекеттік қызметтің және бизнестің этикалық кодекстердің тығыз қатынастарының ұзақ тарихы бар. Ал бізде бұл кодекстер пәндері мен қызметтерін анықтамай, өздері жеке-жеке толық қалыптаспай тұрып-ақ, қатынасқа түсті. Бұл шенеунекті күйзеліске әкеледі, оған үлкен «қысым» жасайды және адал қызмет пен адал өмір сүруге ұмтылған шенеунекті «шатыстырады».

Мемлекеттік қызметтің үдерістерін пайымдау, ой елегінен өткізу шабан жүргізіліп жатыр. Бұхара үшін көптеген өзгерістер түсініксіз және уәжденбеген, олар мемлекет ұйымдастырған шараларды өзіне тура қатысы бар деп есептемейді. Осы себептен бұхара мен мемлекеттік органдардың шиеленісі күшейеді. Шенеунек әлі ештеңе істемесе де, бұхараның өкілі оған нашар сезіммен күдіктене қарайды. Мемлекетке сенімсіздік білдірген адамдар, шенеунекке «ол бәрібір көмектеспейді» деген оймен кіреді. Бұндай ұстаным мемлекеттік қызметшілер мен мемлекеттің дұрыс имиджін қалыптастыруға кедергі.

Мемлекеттік қызметтің дәстүрлі пирамидалық және сызықтық құрылымы, ұзақ уақыт қалыптасқан және салыстырмалы өзгеріссіз түрде XX ғасырдың екінші жартысына дейін сақталды. Мұндай мәселе әлемнің индустриалдық қоғам мен постиндустриалдық өркениетке өту кезеңінде пайда болды. Батыс Еуропа мен Америка индустриалдық даму кезеңіне XX ғасырдың 30 – жылдарында жетті, бірақ, екінші дүниежүзілік соғыс уақытында өз дамуларында артқа шегерілді. 50-ші жылдарда көптеген елдер өз әлеуеттерін қалпына келтірді және постиндустриалды қоғамға өте бастады. Әлемдегі үдерістер күрделенді. Қайта құру өте жылдам және тығыз жағдайда өтетін болды. Адамзаттың жаһандық мәселелерінің пайда болуы (экологиялық дағдарыс, жаппай қыру қаруы қорының пайда болуы және т.б.) жағдайды шиеленістіріп жіберді. Мемлекеттік қызметтің алдыңғы тарих кезеңдерінде дүниеге келген дәстүрлі этикасы, мемлекеттік қызметтің ішінде, сондай-ақ мемлекеттік қызметтің бұхарамен арақатынасында өзінің реттеуші қызметтерін атқара алмай қалды. Ол жылдам өзгерген жағдайдың соңынан үлгере алмайтын болды.

Мемлекеттік қызмет этикасында ғалымдар мен практиктердің зерттеу пәніне айналған бірнеше үрдістері пайда болды. Мемлекеттік қызметтің дәстүрлі жүйесінде келесі бағыттарда өзгерістер жүзеге асты. Мемлекеттік қызметтің ұйымдық құрылымындағы өзгерістер:

– штабтық құрамдардың пайда болуы (президент әкімшілігінде әлеуметтанулық орталық бар);

– кеңесшілер институтының пайда болуы;

– мемлекеттік қызметтің дәстүрлі жүйесінде жобалармен жұмыс атқаруға арналған матрицалық типі бойынша ұйымдастырылған құрамдар;

– басқарудың, аймақтардың құқықтары мен мүмкіндіктерін кеңейтуге бағытталған басқару деңгейлерінің қызметтерін қайта бөлу (басқаруды орталықсыздандыру).

Мемлекеттік қызметшілердің кәсіби этикасының негізгі қағидаты – алдымен гуманизм, яғни әрбір адамға деген сыйластық көзқарас, оның төлтумалалығы мен өзіндік құндылығы. Гуманизм қағидасы адамның тұлғасына таза утилитарлық қатынас тұрғысынан оны маңызды мақсаттарға жетудің құралы ғана ретінде қарастырады.

Гуманизм қағидасымен «кәсіби оптимизм» қағидасы байланысты. Мемлекеттік қызметшілер олардың қажырлары, еңбектері, олардың қабылдайтын және орындайтын міндеттері мен шешімдері мемлекетті дамытуға, демократия, құқықтық тәртіп пен заңдылық қағидаттарын бекітуге бағытталғанына сенімді болуы керек. Бұндай сенім адамның бойында ізгілік мазмұнды дамытады және жоғарылатады [3, 123–144 б.].

Тура адамға бағытталған кез келген іс-әрекет жоғары идеямен жандануы керек. Сондықтан мемлекеттік қызметшілердің кәсіби этикасы өз бойына патриотизм қағидасын енгізеді. Әлбетте, Отанға сүйіспеншілік басқа елдерге, өзге халықтарға немқұрайды қараумен қабыспайды. Егер Аристотельдің алтын орта туралы ойын еске ұстасақ, онда патриотизм ұлттық мақтан мен құлдықтан да алыс ортада орналасқан. Шынайы патриотизм бойына өзге халықтардың

- барлық азаматтар мен заңгерлік тұлғаларға тең қарау;
- айтылған пікірлер мен қабылданған шешімдердің салмақтылығы.

Мемлекеттік қызметшінің қадір-қасиетіне кір келтіретін мінез-құлықтар қатарына қылмыс деп аталмағанымен, бірақ сипаты бойынша мемлекеттік қызметшінің жоғары атағымен сай келмейтін және оның қызметтік құзыреттіліктерін ары қарай атқаруға кедергі болатын әрекет немесе әрекетсіздік мойындалуы мүмкін:

- мемлекеттік қызметтің беделін түсіруге бағытталған жалпы нормалар мен мінез-құлық ережелерін тұрпайы бұзу;
- заңдарды арнайы бұзу;
- аса мәнді жағымсыз салдарлары бар арамдылық;
- мемлекеттік қызметшінің өзі қабылдаған антын арнайы бұзғанына куә болатын жүйелі түрдегі әрекет немесе әрекетсіздік.

Мемлекеттік қызметшінің моральдік бейнесін қалыптастыруда маңызды рөл атқаратын жеке этикалық талаптарды түсіндіруге тырысайық. Биліктің құрылымдарында адамдарға деген шынайы көзқарас, оның қадір-қасиетін, сезімталдығын, кәсіби этикасын сыйлау бұхараның билікке сынмен қарауының маңызды факторы болып табылады.

Мемлекеттік қызметші кәсіби этиканың талаптарын барлық деңгейде орындауы – оның әлеуметтік дәрежесіне тәуелсіз адамның қадір-қасиетін сақтау болып табылады. Адам теңдігін, оның қадірлі өмір сүруге тең құқылы екенін, адамдардың тең екендігі, адам әлеуметтік өмірдің басты шарты деп түсіну – кез келген әрекеттің басы. Әкімшілік иерархиялық бағыну, қандай сатыда тұрғанына қарамастан, әрбір қызметшіде, алдымен, адамды көруді жоққа шығармайды.

Мемлекеттік қызметшілердің басқару элитасы мен халықтың арасында орналасқандығынан туындайтын бір қайшылық, мемлекеттік қызметшінің рухани әлемінің ерекшелігінде – оның өз ведомствосы мен жалпы мемлекеттік бағыттан өзгеше белгілі бір еркіндігінің дәрежесін сақтау. Жалпы игілікке ұмтылысқа, әрекеттің бағытын саналы таңдау, ар алдындағы жауапкершілік және өз әрекетінің нәтижелері мен салдарлары туралы қоғамдық пікірдің алдында жауап беру негізінде дұрыс моральдік таңдау жасай білу қабілеті оның рухани мәдениетінің тұтастығының кепілі.

Осылайша, мемлекеттік қызметшінің рухани мәдениеті өзі қызмет ететін адамдарға қатынастары арқылы бейнеленеді. Мұнда қызмет етудің мемлекет сияқты әлеуметтік құрылымның бірнеше деңгейлерін анықтауға болады. Мемлекетке абстрактілі түрде қызмет ету мүмкін емес, себебі, ол азаматтардың мүдделерін қорғайды және саяси партиялар мен мемлекеттік мекемелердің сыртында өз қызығушылықтары бар, сұранымдары бар тірі адамдар тұр. Яғни, мемлекеттік қызметші осы деңгейде де өз қызметіне адамдардың алдында жауапты.

Қазақстанда мемлекеттік қызметшілердің ар-ождан кодексі енгізілген. Мемлекеттік қызметшінің кәсіби этикасының өз ерекшеліктері бар. Көптеген қызметшілер этикалық нормалардың мазмұндары жайында пайымдаулары өте бұлыңғыр. Олардың көпшілігі этикалық нормаларға нигилистік көзқарасты ұстанады. Қызметтік этиканың нормаларын басшылыққа алып, өз беделіне қамқор болғысы келетіндер этикалық кодекстің өз нұсқасын қалыптастыруға мәжбүр болды. Сондықтан мемлекеттік қызметкерлерге жүйелі түрде адамгершілік бағдар беретін құжат өте қажет және маңызы болды [4, 65–68 б.].

Кодекстің негізінде «қоғамға қызмет ету» рухы орын алады. Осы рухтың өзі мемлекеттік қызметшінің мінез-құлқын бақылауға қызмет етеді. Мысалы, мемлекеттік қызметке кірер алдында осы кодекстің қағидаларына адалдық ант қабылдау, шенеунектерді қызмет барысында жағымсыз қылықтардан қорғайды. Мұндай рәміздер адамның мінез-құлқына жағымды ықпал етеді.

Мемлекеттік қызмет – бұхара арасында мемлекеттік саясатты, мемлекет атынан негізгі экономикалық, әлеуметтік және саяси бағдарламаларды жүзеге асыру мен байланысты іс-әрекеттің түрі. Мемлекеттік қызметтегі әрбір қызметшінің белгілі көлемде билігі мен құзыреттіліктері бар. Сондықтан, мемлекеттік қызмет этикасы өз құрамына басқару этикасының негізгі элементтері мен мәдениетін (шешім қабылдау, мемлекеттік қызмет этикасы оны дайындау, жүзеге асыру, қабылданған шешімнің салдарларын болжау және қызмет атқарады). Мемлекеттік қызметтің әртүрлі деңгейлерінде биліктің құзырлары әрқилы. Төменгі деңгейлерде мемлекеттік қызметтің қатал орталықтандырылуына байланысты, құзыреттіліктердің көлемі шамалы. Дегенмен қатардағы жұмыскерлер орындаушы болғандарына қарамастан, олардың да биліктің құзыреттіліктері бар.

- барлық азаматтар мен заңгерлік тұлғаларға тең қарау;
- айтылған пікірлер мен қабылданған шешімдердің салмақтылығы.

Мемлекеттік қызметшінің қадір-қасиетіне кір келтіретін мінез-құлықтар қатарына қылмыс деп аталмағанымен, бірақ сипаты бойынша мемлекеттік қызметшінің жоғары атағымен сай келмейтін және оның қызметтік құзыреттіліктерін ары қарай атқаруға кедергі болатын әрекет немесе әрекетсіздік мойындалуы мүмкін:

- мемлекеттік қызметтің беделін түсіруге бағытталған жалпы нормалар мен мінез-құлық ережелерін тұрпайы бұзу;
- заңдарды арнайы бұзу;
- аса мәнді жағымсыз салдарлары бар арамдылық;
- мемлекеттік қызметшінің өзі қабылдаған антын арнайы бұзғанына куә болатын жүйелі түрдегі әрекет немесе әрекетсіздік.

Мемлекеттік қызметшінің моралдік бейнесін қалыптастыруда маңызды рөл атқаратын жеке этикалық талаптарды түсіндіруге тырысайық. Биліктің құрылымдарында адамдарға деген шынайы көзқарас, оның қадір-қасиетін, сезімталдығын, кәсіби этикасын сыйлау бұхараның билікке сынмен қарауының маңызды факторы болып табылады.

Мемлекеттік қызметші кәсіби этиканың талаптарын барлық деңгейде орындауы – оның әлеуметтік дәрежесіне тәуелсіз адамның қадір-қасиетін сақтау болып табылады. Адам теңдігін, оның қадірлі өмір сүруге тең құқылы екенін, адамдардың тең екендігі, адам әлеуметтік өмірдің басты шарты деп түсіну – кез келген әрекеттің басы. Әкімшілік иерархиялық бағыну, қандай сатыда тұрғанына қарамастан, әрбір қызметшіде, алдымен, адамды көруді жоққа шығармайды.

Мемлекеттік қызметшілердің басқару элитасы мен халықтың арасында орналасқандығынан туындайтын бір қайшылық, мемлекеттік қызметшінің рухани әлемінің ерекшелігінде – оның өз ведомствосы мен жалпы мемлекеттік бағыттан өзгеше белгілі бір еркіндігінің дәрежесін сақтау. Жалпы игілікке ұмтылысқа, әрекеттің бағытын саналы таңдау, ар алдындағы жауапкершілік және өз әрекетінің нәтижелері мен салдарлары туралы қоғамдық пікірдің алдында жауап беру негізінде дұрыс моралдық таңдау жасай білу қабілеті оның рухани мәдениетінің тұтастығының кепілі.

Осылайша, мемлекеттік қызметшінің рухани мәдениеті өзі қызмет ететін адамдарға қатынастары арқылы бейнеленеді. Мұнда қызмет етудің мемлекет сияқты әлеуметтік құрылымның бірнеше деңгейлерін анықтауға болады. Мемлекетке абстрактілі түрде қызмет ету мүмкін емес, себебі, ол азаматтардың мүдделерін қорғайды және саяси партиялар мен мемлекеттік мекемелердің сыртында өз қызығушылықтары бар, сұранымдары бар тірі адамдар тұр. Яғни, мемлекеттік қызметші осы деңгейде де өз қызметіне адамдардың алдында жауапты.

Қазақстанда мемлекеттік қызметшілердің ар-ождан кодексі енгізілген. Мемлекеттік қызметшінің кәсіби этикасының өз ерекшеліктері бар. Көптеген қызметшілер этикалық нормалардың мазмұндары жайында пайымдаулары өте бұлыңғыр. Олардың көпшілігі этикалық нормаларға нигилистік көзқарасты ұстанады. Қызметтік этиканың нормаларын басшылыққа алып, өз беделіне қамқор болғысы келетіндер этикалық кодекстің өз нұсқасын қалыптастыруға мәжбүр болды. Сондықтан мемлекеттік қызметкерлерге жүйелі түрде адамгершілік бағдар беретін құжат өте қажет және маңызы болды [4, 65–68 б.].

Кодекстің негізінде «қоғамға қызмет ету» рухы орын алады. Осы рухтың өзі мемлекеттік қызметшінің мінез-құлқын бақылауға қызмет етеді. Мысалы, мемлекеттік қызметке кірер алдында осы кодекстің қағидаларына адалдық ант қабылдау, шенеунектерді қызмет барысында жағымсыз қылықтардан қорғайды. Мұндай рәміздер адамның мінез-құлқына жағымды ықпал етеді.

Мемлекеттік қызмет – бұхара арасында мемлекеттік саясатты, мемлекет атынан негізгі экономикалық, әлеуметтік және саяси бағдарламаларды жүзеге асыру мен байланысты іс-әрекеттің түрі. Мемлекеттік қызметтегі әрбір қызметшінің белгілі көлемде билігі мен құзыреттіліктері бар. Сондықтан, мемлекеттік қызмет этикасы өз құрамына басқару этикасының негізгі элементтері мен мәдениетін (шешім қабылдау, мемлекеттік қызмет этикасы оны дайындау, жүзеге асыру, қабылданған шешімнің салдарларын болжау және қызмет атқарады). Мемлекеттік қызметтің әртүрлі деңгейлерінде биліктің құзырлары әрқилы. Төменгі деңгейлерде мемлекеттік қызметтің қатал орталықтандырылуына байланысты, құзыреттіліктердің көлемі шамалы. Дегенмен қатардағы жұмыскерлер орындаушы болғандарына қарамастан, олардың да биліктік құзыреттіліктері бар.

Мемлекеттік қызмет этикасы идеологияландырылған жүйелердің көптеген элементтерін: адамның жеке тұлғалық қасиеттерін алға қойған және жүзеге асыратын идеялардың ерекшеліктеріне бағындыру, мақсатқа жеткізетін әдістер мен тәсілдерді пайдалана алмайтындарды есепке алмау. Мемлекеттік қызмет жүйесінде мемлекеттік шенеунектердің іс-әрекеттерінің белгілі кезеңнің мазмұнына байланысты стандарттарға сай немесе сай еместігін анықтайтын ресми немесе бейресми тәсілдері әрдайым орын алған. Мемлекеттік қызметшілерді жазалаудың ішкі жүйесі жасалған.

Мемлекеттік қызметті ұйымдастыру мен оның қызмет етуінде мемлекеттік қызметшінің қажетті моральдік қасиеттеріне сай келмейтін және қарама-қайшы кездері жеткілікті. Шенеунектердің адамгершілігі мемлекеттің ішкі жағдайларына байланысты бұзылады. Мемлекеттік қызметшінің тәртібіне жағымсыз ықпал жасайтын ерекшеліктер:

- мемлекеттік қызметтегі еңбекақы төлемінің ерекшеліктері;
- оның аймақтық құрылымы;
- іс-әрекеті бағытының тік (жоғары қарай) құрылуы;
- жұмыс күші ағымының ерекше қасиеті;
- бұхараның жеке жіктерінің мемлекеттік қызметтің іс-әрекетіне ерекше қызығушылық танытуы.

Қорыта келе, мемлекеттік қызметшінің этикасы ішкі және сыртқы жағдайларға өте тәуелді, тұрақтылығы шамалы, жылдам зардап шегетін сапалар кешені болып табылады. Екіншіден, мемлекеттік қызметші – ол мемлекет пен ұлттың бетке ұстары, мемлекеттің сапалы қызметінің кепілі. Сондықтан мемлекеттік қызметшінің бойында міндетті түрде орын алатын бірқатар сапалар мен қасиеттер болуы қажет.

ӘДЕБИЕТ

- 1 Сандыбаев Ж.С. Мемлекеттік қызметшінің этикасы мен имиджі: Оқу құралы. – Астана: ҚР Президентінің жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы, 2011. 16–18 б.
- 2 Шепель В. М. Управленческая этика. – М.: ИНФРА-М, 2008. 139–142 б.
- 3 Белоплицкий В. К., Павлова Л. Г. Этика и культура управления: Учебно-практическое пособие. – М.: ИКЦ МарТ; Ростов н/Д: МарТ, 2004. 123–144 б.
- 4 Кибанов А.Я., Захаров Д.К., Коновалова В.Г. Этика деловых отношений: Учебник / Под ред. А.Я. Кибанова. – 2-е изд., исправ. и доп. – М.: ИНФРА-М, 2012. 65–68 б.

Дата поступления статьи в редакцию 21.01.2014