

FTAMI 82.13.11
ӘОК 35.082.22
JEL H-7

<https://doi.org/10.46914/1562-2959-2023-1-2-310-321>

Б.Н. БОҚАЕВ,¹

PhD, профессор.

e-mail: b.bokaev@apa.kz

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1037-7085>

Ә.А. БАЛМАНОВА,^{*1}

докторант.

*e-mail: a.balmanova@apa.kz

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9174-2864>

Қ.Қ. САДЫКОВА,¹

PhD.

e-mail: k.sadykova@apa.kz

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8232-5121>

¹Қазақстан Республикасы Президенті

жанындағы Мемлекеттік басқару академиясы,

Астана қ., Қазақстан

МЕМЛЕКЕТТІК ҚЫЗМЕТШІЛЕРДІҢ КОММУНИКАТИВТІ ҚҰЗЫРЕТТЕРІ: ШЕТЕЛДІК ТӘЖІРИБЕ

Аңдатпа

Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілерінің қоғаммен өзара іс-қимыл барысы кезінде сақталуы тиіс әдептік қағидалары, міндеттері, талаптары бекітілгенімен, қоғаммен өзара іс-қимыл барысы кезінде сақталуы тиіс коммуникативті құзыреттеріне, коммуникативті дағдыларына түсінік берілмеген. Сонымен қатар Қазақстан Республикасында жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасында жергілікті өзін-өзі басқарудың қолданыстағы моделі жиынтығында мемлекеттік қызметшілердің мәртебесі, функциялары мен өкілеттігін нақтылау қажеттілігі туралы да айтылған. Зерттеу жұмысында Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институтының 2021 ж. қазақстандықтардың мемлекеттік орган қандай болғанын қалайтындығы туралы әлеуметтанулық сауалнама қорытындысы, атап айтқанда, мемлекеттік органның қолжетімділігі, оның ішінде байланыс пен мекенжай мәліметтерінің ашық қолжетімділікте болуы, қызметі мен бюджеті туралы ақпарат берудегі ашықтығы, халықпен кері байланыстың қолданыстағы арналарының болуы сипаттамалары ескерілді. Сауалнама қорытындысы арқылы Қазақстан Республикасы мемлекеттік қызметшілері үшін қажетті кәсіби коммуникативті құзыреттері, талаптары мен функциялары анықталды. Ұлыбритания, Франция, АҚШ, Швейцария, Жапония, Канада, Оңтүстік Корея елдерінің мемлекеттік қызметін реформалау барысының мазмұны мен даму тарихы тәжірибелері, мемлекеттік қызметшілердің мінез-құлық стандарттарына талдау жасалды. Шетелдік тәжірибе негізінде, Швеция, Франция, Германия, Португалия, АҚШ, Ұлыбритания, Канада, Жапония елдерінің жергілікті жердегі мемлекеттік қызметшілердің қызмет көрсету функцияларының толығымен үйлестірілуі, мемлекеті «қызмет беруші – азамат» кері байланысын орната алуы, мемлекеттік басқару жүйесіне бенчмаркинг процесін енгізу тәжірибесі, елінің мемлекеттік аппарат тарапынан азаматтық қызмет комиссиясы, мемлекеттік қызмет мектебі, еліндегі қайырымдылық пен қамқорлық көрсете білу қағидастары қазақстандық мемлекеттік қызметшілердің кәсіби коммуникативті құзыреттер моделін қалыптастыру бойынша ұсыныстар берілді.

Тірек сөздер: мемлекеттік қызметші, құзыреттер, әдеп жөніндегі қағидастар, қызмет көрсету функциялары, мемлекеттік басқару, мінез-құлық стандарттары.

Кіріспе

Қазақстан Республикасы Тәуелсіз мемлекет болып танылған кезеңнен бастап, елдегі мемлекеттік қызмет төрт даму кезеңінен өткен болатын: мемлекеттік басқарудың жүйесі енгізілді; «Қазақстан – 2030», 2010 жылға дейінгі стратегиялық жоспарға бағытталған орталықтандырылған мемлекеттік аппарат қызметі іске қосылды; «Қазақстан – 2050», 2020 жылға

дейінгі стратегиялық даму жоспары қабылданып, мемлекеттік органдар қызметінің тиімділігі бағаланды; бес институционалдық реформа жарияланып, «Ашық үкімет» бастамасы енгізіліп, кәсіби мемлекеттік аппарат қалыптасты.

Пандемия залалы мен «Қасіретті қаңтар сабағы» мемлекеттік органдағы қағазбастылық, формализм, кадрлық потенциалдың төмен деңгейлігі, бәсекеге қабілетсіз мемлекеттік қызмет – мемлекеттік аппарат пен халық арасындағы өзара іс-қимылдың тиісті дәрежеде болмағандығының айқын көрсеткіші болды. Аталған мәселелерді шешу бойынша жоспар мемлекеттік басқару жүйесінің кезекті, бесінші реформасында қабылданды.

Мемлекеттік басқару жүйесінің бесінші реформасы – «Халық үніне құлақ асатын мемлекет», «Ең алдымен адамдар» басты қағидаттарына негізделген клиентке бағдарланған мемлекеттік басқару, халықпен тікелей және кері байланыс арналарын жүйелеу, халықтан келіп түскен өтініштерге жедел ден қою, азаматтармен өзара іс-қимылы бойынша «бір терезе» құру, мемлекеттік органдардың проактивтілігін қамтамасыз етуден құралған жаңа модельден қалыптасты [1].

Бұл ретте, мемлекет пен қоғам арасындағы байланысты орнату және жүйелі түрде жүргізу үшін, мемлекеттік қызметшілердің біліктілік талаптары мен кәсіби құзыреттері жеткілікті болуы тиіс. Себебі мемлекеттік қызметші – мемлекет мүддесін қорғай отырып, мемлекеттік саясаттың негізгі бағыттарын жүзеге асырушы, сындарлы қоғамдық диалог құрушы болып табылады.

Негізгі ережелер

Көптеген зерттеушілер мемлекеттік қызметтің сапасын арттыру үшін кәсібилік пен құзыреттілік тетіктерін жетілдіру қажеттігін анықтап отыр. Бұл ретте, кәсібилік – жеке тұлғаның кәсіби талаптарға сәйкес келетін жан-жақты білімі, мемлекеттік қызмет саласындағы практикалық дағдылары ретінде түсіндірілсе, құзыреттілік – кәсіби білімін, хабардарлығын және алған білімін мемлекеттік қызметте жүзеге асыра алатын көрсеткіштер жиынтығы деп түсіндіріледі.

Құзыреттер – бұл нақты мемлекеттік лауазымда кәсіби қызметті тиімді түрде атқару үшін қажетті білімнің, икемнің және дағдылардың жиынтығы [2], кәсіби құзырет – бұл кәсіби міндеттер мен талаптарды орындаудағы қабілеттілік, ал коммуникативті құзырет – бұл тұлғаның іскерлік қарым-қатынас кезіндегі жеке коммуникативті қабілеттері, білімі, икемі мен дағдылары [3]. Үш анықтаманы қорытындылай келе, кәсіби коммуникативті құзырет – бұл жеке тұлғаның іскерлік қарым-қатынасы кезіндегі кәсіби міндеттер мен талаптарды орындаудағы жеке коммуникативті қабілеттері, білімі, икемі мен дағдыларының жиынтығы.

Бүгінгі таңда Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметшілеріне қоғаммен өзара іс-қимыл барысы кезінде сақталуы тиіс әдептік қағидалар, міндеттер, талаптар бекітілгенімен, қоғаммен өзара іс-қимыл барысы кезінде сақталуы тиіс коммуникативті құзыретіне, коммуникативті дағдыларына, түсінік берілмеген.

Аталғанға байланысты, мемлекет пен қоғам және қоғамдық институттар арасындағы ұзақ өзара іс-қимылдың нәтижесінде мемлекеттік аппараттың кәсіби коммуникативтік құзыреті қалыптасатындығын ескере отырып, негізгі қоғамдық қағидаттарды сақтай отырып, жоғары мәртебеге ие болған мемлекеттік қызмет институтын құрған өзге мемлекет тәжірибесіндегі ерекшеліктерді зерттеу арқылы ұсыныстар дайындау, осы зерттеу жұмысының негізгі мақсаты болып табылады.

Материалдар мен әдістер

Талдау барысында салыстырмалы аналитикалық, ғылыми жалпылау әдістері, сонымен қатар шетелдік ғалымдардың, қазақстандық және халықаралық ұйымдардың материалдары мен еңбектерін салыстыруға мүмкіндік беретін жалпы логикалық әдістер қолданылды.

Ғылыми әдебиеттерді талдау нәтижесінде, мемлекеттік қызметті ұйымдастыру және үйлестірудің қағидаттары – кәсібилілік пен құзыреттілік екендігі анықталды. Өз алдына аталған екі қағидат мемлекеттік қызметшілердің мәртебесін қалыптастыруға оң септігін тигізеді.

Бұл ретте, мемлекеттік қызмет мемлекеттік қызметшілердің құзыреттілік бағытына сәйкес заңдылық, қазақстандық патриотизм, мемлекеттік қызметшілердің кәсібилігі, әдептілік, мемлекеттік қызметшілерді оқытудың және қажетті құзыреттерін дамытудың үзіліссіз болуы, мемлекеттік қызметшілерді даярлаудың, қайта даярлаудың және олардың біліктілігін арттырудың практикалық бағдарлануы қағидаттарына негізделген. Мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасында мемлекеттік басқарудың негізгі қағидаттарында кәсіби мемлекет қағидаты жоғары стандарттарға сәйкес келетін құзыреттер мен кадр әлеуетін трансформациялау арқылы жүзеге асырылатындығы туралы айтылған.

Нәтижесінде, мемлекеттік қызметшілердің кәсібилігі мен құзыреттілігіне қатысты ғылыми зерттеулерді талдау, жүйелеу, зерттеу барысында мемлекеттік қызметшінің мәртебесіне әсер ететін кәсіби коммуникативті құзыреттіліктерді анықтадық.

Сонымен қатар, мемлекеттік қызметшілердің кәсіби коммуникациясын қалай түсінетіндігін анықтау мақсатында, сапалық құрамы репрезентативтілікпен жіктелетін таңдама бойынша сауалнама жүргізілді, оның қатысушылар саны – 4606 мемлекеттік қызметші. Орталық атқарушы органдар мен жергілікті мемлекеттік органдардың мемлекеттік қызметшілері үшін сауалнама мемлекеттік органдардың ресми электрондық пошталарына сауалнамаға сілтеме жіберу арқылы жүзеге асырылды.

Әдебиетке шолу

Еліміздегі мемлекет пен халық арасындағы байланыс туралы С. Жаненов, Б. Наир, Б. Серикбаев, А. Данилов, Е. Саиров сынды авторлардың зерттеулерінде жарияланды. Ж. Медеуов Қазақстан Республикасындағы коммуникативті саясаттың заманауи жағдайы мен даму барысы туралы жазған. Ғалымдардың негізгі зерттеу мақсаты мемлекет пен халық арасындағы концептуалды байланысты көрсету.

Ресейлік ғалым С. Дружиловтың айтуынша, кәсіби құзыреттілік – жеке тұлғаның өзіндік икемдері мен ғылыми-теориялық білімдерінің жинағынан, оны практикада қолдана білуінен, әдептілігінің көрсеткіші және құндылықтарынан құралған көпбейінді сапалы мінездемесі [4].

Британдық психолог Д. Равен, құзыреттілік – бұл дағдылардан, сыни ойлаудан және іс-әрекетіне жауапкершілік алу біліктілігінен құралып, арнайы ортада нәтижелі нақты іс-әрекеттерді орындауға бағытталған арнайы қабілеттілік деп саралады. Ғалым өз еңбектерінде арнайы құзыреттілікті – саланы білу деңгейімен, бақылау, қызметтік хат жазу, шешім қабылдау, әңгімелесушіге көңіл бөлу, өзара байланыс кезіндегі қақтығыстар кезіндегі өзін-өзі ұстау дағдыларымен анықтайды [5].

Ресейлік ғалым Е. Яхонтова, құзыреттілікті – тұлғаның орта туралы білімінен, дағдыларынан, еңбек өтілінен және біліктілігінен құралған атрибут ретінде сипаттайды [6].

Құзыреттілік модельдері алғаш рет Ұлыбритания және АҚШ елдерінде жасақталып, заңнама актілерімен бекітіліп, мемлекеттік қызметшілер үшін қызметтік талаптар, әдеп нормалары ретінде қызмет етті.

Нәтижелер мен талқылау

Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институтының 2021 ж. қазақстандықтардың мемлекеттік орган қандай болғанын қалайтындығы туралы әлеуметтанулық сауалнама барысында қатысушылардың 57,5% мемлекеттік орган сыбайлас жемқорлыққа жол бермеу керек екендігін, 42,2% «шешімдер қабылдау кезінде азаматтардың мұқтаждықтары мен қажеттіліктерін ескеретін» болуы керектігін, 41,3% мемлекеттік органдардан азаматтардың өтініштеріне, шағымдарына және ұсыныстарына жедел жауап беру қажеттілігін атап өтті.

Сонымен қатар респонденттердің 39,7%-ы халық үшін ашық мемлекеттік орган (кедергісіз ортаның болуы, рұқсат беру және тексеру жүйесінің болмауы, байланыс пен мекенжай мәліметтерінің болуы) қолжетімді болуын, 35,1%-ы мемлекеттік органның ашықтығы үшін ағымдағы қызметі, бюджеті, атқарылған жұмыстары және алдағы жоспарлар (статистика, деректер, есептер) туралы ақпарат беруін маңызды деп санайды. Респонденттердің үштен

бір бөлігі халықпен кері байланыс арналарын (жеке кездесулер, сенім телефондары, онлайн-мессенджерлер, өтініштер және т.б.) қамтамасыз ету мемлекеттік орган қызметінің ашықтығы үшін негіз болатынын атап өтті [7] (1-сурет).



Сурет 1 –Қазақстан Республикасы Президентінің жанындағы Қазақстан стратегиялық зерттеулер институтының 2021 ж. қазақстандықтардың мемлекеттік орган қандай болғанын қалайтындығы туралы әлеуметтанулық сауалнама қорытындысы

Ескертпе: [7] дереккөз негізінде авторлармен құрастырылған.

Әлеуметтанулық зерттеу нәтижелері мемлекеттік органның келесідей сипаттамаға ие болу қажеттілігін көрсетеді:

- 1) мемлекеттік органның қолжетімділігі;
- 2) халықпен белсенді кері байланыс арналарының болуы.

Мемлекеттік қызметшілердің коммуникативтік құзыреттілігі әлеуметтік коммуникацияның маңызды түрі. Себебі мемлекеттік органның әрбір қызметшісінің іс-әрекеті, жарияланымы мемлекеттік органның позициясы ретінде қабылданып, мемлекеттік қызмет мәртебесіне тікелей әсер етеді. Сол себепті мемлекеттік қызметшілердің кәсіби коммуникативті құзыреттілігі маңызды дағдылардың бірі болып келеді.

Аталғанға байланысты, еліміздегі мемлекеттік қызметшілері мемлекеттік қызметшінің немесе мемлекеттік органның кәсіби коммуникациясын қалай түсінетіндігін анықтау мақсатында сауалнама жүргізілді. Сауалнамаға 4606 мемлекеттік қызметші қатысты. Орталық атқарушы органдар мен жергілікті мемлекеттік органдардың ресми электрондық пошталарына сауалнамаға сілтемені жолдау арқылы мемлекеттік қызметшілерге таратылды.

Сауалнама қорытындысы бойынша кәсіби коммуникацияны, респонденттердің 5%-ы (жергілікті атқарушы орган өкілдері – 82,7%, орталық атқарушы орган өкілдері – 17,3%) мемлекеттік қызметшінің өзге әріптестерімен немесе азаматтармен тек қана ауызша өзара байланысы деп есептейді, респонденттердің 2,8%-ы (жергілікті атқарушы орган өкілдері – 72%, орталық атқарушы орган өкілдері – 27,9%) мемлекеттік қызметшінің өзге әріптестерімен немесе азаматтармен тек қана жазбаша өзара байланысы деп жауап берді, респонденттердің 54%-ы (жергілікті атқарушы орган өкілдері – 80,3%, орталық атқарушы орган өкілдері – 19,7%) барлық көрсетілген коммуникация түрін белгілеген, сауалнамаға қатысқан мемлекеттік

қызметшілердің 37,4% респонденттері (жергілікті атқарушы орган өкілдері – 81,7%, орталық атқарушы орган өкілдері – 18,1%) дұрыс жауапты, мемлекеттік қызметшілердің өзара немесе азаматтармен ақпарат алмасу процесі жауабын көрсетті (2-сурет).



Сурет 2 –Мемлекеттік қызметшілердің «Мемлекеттік қызметшінің немесе мемлекеттік органның кәсіби коммуникациясы» сауалына жауаптары

Ескертпе: [4] дереккөз негізінде авторлармен құрастырылған.

Сауалнама қорытындысы бойынша мемлекеттік қызметшілер мен мемлекеттік орган кәсіби коммуникацияның келесідей сипаттамаға ие болуы қажеттігін көрсетеді:

- 1) трансформациялық көшбасшылықты қалыптастыру бойынша қызметтерді жандандыру;
- 2) мемлекеттік қызметшілердің халықпен өзара коммуникация әдістерін жетілдіру бойынша әдіснамалық қолдау көрсету.

Кәсіби коммуникация тетіктерін жетілдіру бүгінгі күннің бірден-бір талаптарына айналып отыр.

Бүгінгі таңда жергілікті өзін-өзі басқарудың қолданыстағы модель жиынтығында мемлекеттік органның халықпен толыққанды жұмыс істеуіне кедергі келтіретін бірқатар мәселелер бар:

- ◆ жергілікті өзін-өзі басқару органдарының мәртебесін, функциялары мен өкілеттігінің нақтыланбауы;
- ◆ ауылдық округ әкімдері құзыреттерінің нақтыланбауы;
- ◆ азаматтардың жергілікті маңызы бар мәселелер бойынша шешімдер қабылдау процесіне белсенділік танытпауы.

Бұл ретте, жергілікті өзін-өзі басқарудың қолданыстағы моделі мемлекеттік қызметшілердің кәсіби құзыреттілігіне әсер ететін бірден-бір көрсеткіш екендігін көрсетеді.

Әлемдік тәжірибеде, азаматтардың қоғамдағы белсенділігі, мемлекеттік органдардың халыққа ашықтығы мен алдында есеп беру тетіктерін жетілдіруі, мемлекеттік қызметшілердің кәсіби құзыреттілігін жақсартуға септігін тигізеді.

Бүгінгі таңда Аустралия, Канада, Польша мемлекеттерінің жергілікті халықтың тыныс-тіршілігін қамтамасыз ету бойынша көрсетілген қызметтер ұсынуды қамтитын өкілеттіктері-

нің кең спектрлігі, азаматтарды жергілікті өзін-өзі басқаруға тартуда маңызды рөл атқаратын азаматтық бастамалар үшін электрондық портал құру бөлігінде Финляндия тәжірибесі Қазақстан Республикасының жергілікті өзін-өзі басқаруды дамытудың 2025 жылға дейінгі тұжырымдамасында орын алған [8].

Көрсетілген елдердің тәжірибесіне қоса, мемлекеттік қызметшілердің қоғаммен өзара іс-қимыл құруға бағытталған реформалау жұмыстары бойынша жоғарғы көрсеткіш көрсеткен елдердің тәжірибесі зерделенді.

Ұлыбритания, АҚШ елдерінде құзыреттілік модельдері – белгілі бос мемлекеттік лауазымға келген үміткерге қойылатын талаптардың нәтижесінде (заңнаманы білу, қаржылық талдау дағдыларынан, мінездемелерінен) пайда болды.

АҚШ мемлекеттік қызметіндегі құзыреттілік моделі 3 негізге блокқа негізделген: нәтижеге бағытталған, қызмет көрсету сапасы, ұжымда бірлесіп қызмет ету.

Бірінші блок қызметшіден нәтижені жақсартуды, кәсіби ортада үздік көрсеткіштерге қол жеткізуді және тұлғалық дамуды талап етеді.

Екінші блок халықпен өзара байланысты орнатуға, қызмет алушыны қанағаттандыруға бағытталған.

Үшінші блок қызметшінің ұжымда қызмет істей білу қабілеттілігі, әріптестерімен диалог құра білу дағдыларын анықтауға бағытталған.

Ұлыбритания мемлекеттік азаматтық қызметтегі құзыреттілік моделі 10 құзыреттен құралып, 3 кластерге жинақталған. Олар: стратегиялық кластер «даму бағытын орнату», нәтижелілік «нәтижеге қол жеткізу», «азаматтардың қызығушылығын ояту».

Оның ішінде «азаматтардың қызығушылығын ояту» кластері 3 құзыреттен құралған:

- ◆ көшбасшылық пен коммуникативтілік;
- ◆ ынтымақтастық пен әріптестік;
- ◆ мүмкіндіктермен қамтамасыз ету.

Көшбасшылық пен коммуникативтілік құзыреттері – лауазымдық міндеттерін адал орындау, адалдық, әділдік, қарым-қатынас орнату барысында ашықтық, басшылықтың қызметшілер үшін жағымды психологиялық ахуал қалыптастыра алу, өз алдына қызметшілердің өзара қарым-қатынас кезінде бір-біріне сыйластықпен қарау қабілеттерінен жасақталған.

Ынтымақтастық пен әріптестік құзыреттері – ұжымдағы іскерлік және қайырымдылық қарым-қатынастарды және конструктивті ынтымақтастықты қалыптастыруынан, басшылықтың әріптестермен және қызмет алушылармен қызметті бірге үйлестіре білу дағдыларынан, қызметшілердің мүдделер қақтығысын шеше білу дағдыларынан құралады.

Мүмкіндіктермен қамтамасыз ету құзыреттері – өзін-өзі дамыту, білім алу, қызметшінің біліктілігін арттырудан құралады. Басшылық білім мен дағды алуға бағытталған курстарды ұйымдастырады, үздік қызметшілердің тәжірибесімен бөлісуге қолдау көрсетеді.

Мемлекеттік қызметтің сапасы, тиімділігі, мемлекеттік басқару туралы зерттеулердің бірі СОСОПС жобасы [9]. Бұл жоба негізінде әкімшілік реформалардың Европа елдеріне әсерін, оның ішінде мемлекеттік басқарудың бөлшектенуі, үйлестіру мәселелерінің шиеленісуі, мемлекеттік қызметшілердің әдептілік нормаларының әлсіреуі мәселелеріне ерекше көңіл аударылды. Жоба респонденттері – Австрия, Ұлыбритания, Венгрия, Германия, Дания, Ирландия, Испания, Италия, Литва, Нидерланд, Норвегия, Португалия, Сербия, Финляндия, Франция, Швеция және Эстония мемлекеттері болды.

Жоба барысында:

- ◆ мемлекеттік қызметтің бірлігі, сапасы және тиімділігі;
- ◆ үкіметтің ұлттық шығындары;
- ◆ басшылардың нәтижеге бейімділігі;
- ◆ мемлекеттік қызметтің қызмет көрсетуі;
- ◆ мемлекеттік органдар қызметінің үйлестірілуі;
- ◆ болашақтағы мемлекеттік басқару мен әкімшіліктің түрлендірілуі бағыттары бойынша ұсыныстар енгізілген.

СОСОПС жобасын зерттеу барысында басқару құралдары (сапаны басқару, бенчмаркинг, қызмет көрсету) агенттіктер қызметінде, ал мемлекеттік басқару құралдары (стратегиялық жоспарлау, әдеп кодекстері, мақсатқа қол жеткізу) министрліктер қызметінде басымдылық көрсететіндігін анықтады.

Бірінші топ (Ұлыбритания, Нидерланд, Солтүстік Еуропа елдері) елдері мемлекеттік басқарудың барлық салаларында басқару құралдарын (сапаны басқару, бенчмаркинг, қызмет көрсету) пайдаланады, айта кетсек, Швеция мемлекеттік қызметте адами ресурстарды басқару бойынша көшбасшы ел болып саналады, себебі 1980 жылдан бастап агенттіктің қызметшілерді таңдау және оларға төлемақы жүргізу функциялары өзге функциялардан бөлектенді. Нидерланд елі мемлекеттік қызметшілердің қызмет алушыға бағытталғанымен ерекшеленеді.

Екінші топ (Франция және Германия) елдерінің жергілікті жердегі мемлекеттік қызметшілердің қызмет көрсету функциялары толығымен үйлестірілген.

Үшінші топ (Португалия, Италия, Испания) елдерінен Португалия мемлекеті «қызмет беруші – азамат» кері байланысын орната алды.

Төртінші топ (Эстония, Литва, Венгрия, Сербия) мемлекеттік басқару персоналды басқару функциясы негізінде екендігі анықталды.

Бұл ретте, озық елдерде қоғаммен өзара іс-қимыл құруға бағытталған реформалау жұмыстарын жүргізу барысында мемлекеттік қызметшілердің мәдени ерекшеліктеріне, адами құндылықтарына және басшылықтың реформалау жұмыстарын жүргізу тәсілдеріне аса көңіл бөлінуі қажеттілігі ескертіледі.

Мемлекеттік қызмет дамуының ұзақ мерзімді тарихы бар елдерге тоқталсақ:

Ұлыбритания: Ұлыбритания мемлекеттік қызметшілерінің жеке жауапкершілігі және тәжге адалдығы мемлекеттік қызметшілердің кәсіби әдебін дамытуға және мемлекеттік басқаруды орталықсыздандыруға мүмкіндік берді. Бұған негізгі нормалардан, қағидаттардан және ережелерден құралған кодекстер дәлел. «Министр кодексінде» жоғары лауазымды мемлекеттік қызметшілер үшін негізгі қағидаттардан құралған қоғаммен өзара іс-қимыл құру кезіндегі моральдық-адамгершілік нормалар жинақталған.

Сонымен қатар, «Парламент мүшелерінің мінез-құлқы», «Азаматтық қызмет кодексі», «Шенеуніктердің мінез-құлық стандарттары» бекітіліп, жүзеге асырылуда. Бұл кодекстер адамгершілік, әдептілік негіздерді баяндап қана қоймай, бақылау жүргізуге өзіндік септігін тигізуде. Мысалы, «Шенеуніктердің мінез-құлық стандарттарында» мемлекеттік қызметшілер жеке тұлғалармен болған мүдделер қақтығысын хабарлай отырып, оны болдырмау бойынша шаралар қабылдайды, мемлекеттік қызметшілерді қызметке қабылдау және мемлекеттік қызмет бабында ілгерілету бойынша әрекеттер, мемлекеттік қызметшінің халықпен өзара іс-қимыл жасау қабілеттері мен кәсіби даярлығына сәйкес қабылданады.

Мемлекет пен халықтың өзара іс-қимылын қамтамасыз ету мақсатында, мемлекеттік аппарат тарапынан азаматтық қызмет комиссиясы құрылған. Комиссия құрамына патшайым қоғам қайраткерлерін, ғылым және өнер өкілдерін және бизнес өкілдерін тағайындайды. Комиссияның негізгі мақсаты – мемлекеттік басқару өкілдерінің қызметіне қадағу жүргізу, мемлекеттік аппарат қызметшілерін тағайындау және мемлекеттік басқару жүйесін реформалау бойынша ұсыныстар әзірлеу функцияларынан құралған.

Франция: Франция мемлекетіндегі ерекшелікке тоқталатын болсақ, бұл елде мемлекеттік қызметтің кадрлық аппаратын даярлау бойынша тұрақты жүйе қалыптасқан. Шарль де Голльдің бастамасымен ашылған Әкімшіліктің ұлттық мектебі жоғары лауазымды тұлғаларды даярлаумен айналысады. Білім беру бағдарламаларына сәйкес басқару және басшылық дағдыларына аса көңіл бөлінеді. Сонымен қатар, мемлекеттік басқару жүйесін реформалау, мемлекеттік қызметшілермен мемлекеттік басқару функцияларын сапалы жүзеге асыру, халық қажеттіліктерін ескеру міндеттеріне негізделген.

АҚШ: АҚШ Президентінің 1989 жылғы 12 сәуірдегі № 12674 Жарғысына сәйкес атқарушы органдардың қызметшілері үшін 14 негізгі қағидат анықталған, аталған принциптер 1993 ж. АҚШ-тың мемлекеттік органдардағы қызметтік әдеп басқармасымен атқарушы мемлекеттік қызметшілердің әдептік стандарттарына кодталды. Бұл ретте, мемлекеттік қызметшілердің қоғаммен өзара іс-қимылы барысында сақталуы тиіс мінез-құлық нормаларына басымдылық берілген.

АҚШ мемлекеттік басқару жүйесіне бенчмаркинг процесін енгізу тәжірибесімен ерекшеленеді. Бұл өзге саланың ең үздік тәжірибелерін өз саласына енгізу арқылы жетістіктерге жетуді білдіреді. Екі мемлекеттік органдағы мемлекеттік қызметшілердің қоғаммен өзара іс-қимыл жасау дағдыларын бағалай отырып, үздігі таңдалады және қолданысқа енгізіледі.

Мемлекеттің басқару жүйесіндегі тағы бір ерекшелігі – мемлекет пен қоғам арасындағы өзара іс-қимылды реттеуге бағытталған мемлекеттік әдеп жөніндегі басқарма. Аталған басқарманың қызметі іскерлік және жеке қарым-қатынас барысында пайда болған мүдделер қақтығысының, қызметтік жағдайын асыра сілтеп пайдалануының алдын алуға бағытталған. Бұндай функциялар мемлекеттік қызметшінің қоғам алдындағы жауапкершілігін арттыра түсіп, қоғамның мемлекеттік аппарат туралы жағымды пікір қалыптастыруына септігін тигізеді [10].

АҚШ-тағы коммуникация стратегиялары саяси және сайлау жүйелерімен және үкіметтік құрылымдармен қалыптасады. АҚШ үкіметі күрделі федералистік демократия, институттар тиісті деңгейде билікті бөлісетін құрылымдық сипатта [11]. Орталық және штаттық үкіметтер және жергілікті автономиялық үкіметтер биліктің заң шығарушы, атқарушы және сот тармақтарынан тұрады. Сондай-ақ мемлекеттік саясат үшін күрделі деңгейлі жүйе мен коммуникациялық контекстті жасайтын көптеген атқарушы агенттіктер мен министрліктер бар. Әрбір билік бөлімінде және басқару деңгейінде арнайы білімі мен кәсіби тәжірибесі бар коммуникаторлар бар. Қоғаммен байланыс жөніндегі офицерлер стратегиялық мәселелерді басқаруда, дағдарыстар мен қақтығыстарды басқаруда маңызды рөл атқарады.

Америка Құрама Штаттарында қоғамдық-мемлекеттік коммуникациялардың бірнеше түрін ажыратуға болады, соның ішінде президент деңгейіндегі коммуникациялар, үкіметтің қоғаммен байланыс бөлімдерімен байланысты федералдық коммуникациялар және ағымдағы нақандық (сайлау) коммуникациялары, бұқаралық ақпарат құралдарының байланысы және электрондық үкімет коммуникациялары.

АҚШ үкіметіндегі бұқаралық ақпарат құралдарының қарым-қатынасы, әсіресе дағдарыс кезінде, үкіметтік коммуникациялар БАҚ-ты қамтуға әсер еткендіктен, тарихи маңызды рөл атқарды [12].

Сондай-ақ, зерттеулер көрсеткендей, АҚШ үкіметінің коммуникаторлары коммуникация функциясынан басқарушылық және көшбасшылық рөлге дейін көтерілуде қиындықтарға тап болады. Авторлардың пікірінше, алдыңғы қатарлы қоғамдық коммуникациялар олар қызмет көрсететін азаматтармен де, жұртшылыққа ақпарат жеткізу үшін сенетін бұқаралық ақпарат құралдарымен де қарым-қатынасты жақсартып алады [13].

Швейцария: Швейцария мемлекетінің мемлекеттік қызмет туралы концепциясы «азаматтық мемлекет» идеясы негізінде құрылған. Бұл ретте, мемлекет «адамға бағдарланған» моделін қалыптастырған, халық мемлекеттен қажетті ақпаратын еркін ала алады. Көпжылдық зерттеулер Швейцария мемлекетінің халқы билікке жоғары сенімде екендігін көрсетіп келеді.

Мемлекетте халық сенімін арттыратын институттардың болуы, азаматтық және тұлғалық құқықтардың қорғалуы, үкіметтің ашықтығы және қоғам пікірін еркін қабылдауы, «адамға бағдарланған» мемлекеттік аппараттың болуы Швейцария мемлекетінің халық пен мемлекет арасындағы өзара іс-қимылдарының жоғары дәрижеде екендігін нақтылап, мемлекеттік басқару жүйесіндегі үлгілі ел деп айтуға болады [14].

Жапония: М. Лих зерттеулеріне сәйкес, Жапония мемлекетінде мемлекеттік қызметшілердің моральдық-адамгершілік нормалар жинағы VII ғасырдың өзінде-ақ пайда болған, бұл ретте, саяси идеялар моральдық-адамгершілік құндылық ретінде жазылған. Жапония мемлекетінің әдептілік қағидаттары конфуциандық, буддизм, христиан діндерінен келіп, бүгінгі күннің талаптарына сәйкестендірілген. Мемлекеттік басқаруда әлеуметтік иерархия бойынша жоғары тұрған тұлға төменгі иерархиядағы тұлғаға қайырымдылық пен қамқорлық көрсетуі тиіс.

Канада: Мемлекеттік аппараттағы мемлекеттік қызметшілерді қабылдау, біліктілігін арттыру, кәсіби бейімделуін жүргізу, мемлекеттік басқарудағы жаңа модельдерді енгізу қызметін Канада мемлекеттік қызмет мектебі жүзеге асырады. Бұл ретте, елдің барлық мемлекеттік қызметшілері халықпен өзара іс-қимыл құруға бағытталған білім мен дағдыларды орталықтандырылған жүйеде оқиды [15].

Оңтүстік Корея: Мемлекеттік қызметшінің мемлекеттік қызметке жеке сіңірген еңбектері ескеріледі, жас мамандардың қызметке қабылдануы «адами ресурстарды» дамыту моделіне сәйкес жүргізіледі. Бұл ретте мемлекеттік қызметке өзге салаларда елеулі жетістіктерге жеткен, кәсіби және саяси көзқарасы бейтарап, қызметтік міндеттерді адал орындайтын, қоғаммен өзара байланыс құра алатын мамандар шақырылады.

Сонымен қатар мемлекеттік қызметшілердің біліктілігін арттыру және қайта даярлау оқулары басқару және қауіпсіздік министрлігіне, орталық даярлау институтына және өзге оқу ұйымдарына бағынады. Мемлекеттік қызметшілерді оқыту үдерісі мемлекеттік қызмет құндылығы, көшбасшылық, әлемдік құндылықтар, салалық дағдылар мен икемдер (коммуникативті құзырет) сияқты негізгі қағидаттар негізінде жүзеге асады [16].

Қорытынды

Мемлекеттік қызметшілердің коммуникативтік құзыреттілігін атап айтқанда, тұлғаның коммуникативтік қабілеттерін, біліктілігін, икемділігін, интеллектуалдық және жеке құзыреттерін жетілдіру арқылы арттыруға болады. Бұл ретте, мемлекеттік қызметші дербес және жауапты тұлға ретінде кез келген ортада кәсіби деңгейде өзара қарым-қатынас құра алуы арқылы мемлекеттік қызметтің мәртебесін арттыруға септігін тигізеді.

Ұсынылған мемлекеттерде жүргізілген реформаларды қорытындылай келе «Ең алдымен адамдар» – адамға бағдарланған модельді жүзеге асыру үшін, мемлекеттік қызметшілердің құзыреттерін мемлекеттік қызметшінің халықпен өзара байланыс құру барысындағы мәселелерді шешу, халықпен өзара байланыс құра білу құзыреттерімен бағалауды ұсынамыз. Ол өз кезегінде:

- ♦ мемлекеттік қызметшілер мен қоғам арасындағы өзара іс-қимыл құру бойынша іргелі коммуникативті құзыреттер қағидатын жасақтау, халықтың мемлекеттік аппаратқа сенімділігін арттыруға мүмкіндік береді;

- ♦ коммуникативті құзыреттерді анықтайтын түсініктерді бекіту арқылы мемлекеттік қызметшінің іс-қимыл қағидатын жүйелеуге болады;

Шетелдік тәжірибе негізінде, Швеция мемлекетінің мемлекеттік қызметшілерді таңдау және оларға төлемақы жүргізу функцияларын енгізуі, Франция және Германия елдерінің жергілікті жердегі мемлекеттік қызметшілердің қызмет көрсету функцияларының толығымен үйлестірілуі, Португалия мемлекеті «қызмет беруші – азамат» кері байланысын орната алуы, АҚШ мемлекеттік басқару жүйесіне бенчмаркинг процесін енгізу тәжірибесі, Ұлыбритания елінің мемлекеттік аппарат тарапынан азаматтық қызмет комиссиясы, Канада мемлекеттік қызмет мектебі, Жапония еліндегі қайырымдылық пен қамқорлық көрсете білу қағидаттары қазақстандық мемлекеттік қызметшілердің кәсіби коммуникативті құзыреттер моделін жасақтауға өзіндік септігін тигізе алады.

Қаржыландыру туралы ақпарат. Мақала Қазақстан Республикасы Ғылым және жоғарғы білім министрлігі Ғылыми комитетінің гранттық қаржыландыруы негізінде жазылды (ИРН АР14872210).

ӘДЕБИЕТТЕР

1 Қазақстан Республикасы Президентінің 2021 жылғы 26 ақпандағы «Қазақстан Республикасында мемлекеттік басқаруды дамытудың 2030 жылға дейінгі тұжырымдамасын бекіту туралы» № 522 Жарлығы. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522/compare>

2 Қазақстан Республикасының 2015 жылғы 23 қарашадағы № 416-V ҚРЗ «Қазақстан Республикасының мемлекеттік қызметі туралы» заңы. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416/compare>

3 Манушкина М., Шестаков О. Остыловская Профессиональные компетенции: структура, состав, особенности формирования – 2020. URL: <https://www.litmir.me/br/?b=726573&p=1>

4 Дружилов С. Критерии и уровни индивидуального профессионализма / Психология профессионализма. 2-е изд., испр., доп. – Харьков: Изд-во «Гуманитарный центр», 2017. – 360 с.

5 Равен Д. Компетентность в современном обществе. – М.: Когито-Центр, 2002. – С. 19–24.

6 Яхонтова Е. Стратегическое управление персоналом. – Москва: Дело, 2013. – 378 с.

7 Strategy–2050. Какими хотят видеть казахстанцы государственные органы. URL: <https://strategy2050.kz/ru/news/kakimi-khotyat-videt-kazakhstantsy-gosudarstvennye-organy/>

8 Дрыгина Н. Государственные служащие как социально-профессиональная группа. – 2015.

9 Купряшин Г. Теоретическая рефлексия административных реформ в Европе: обзор результатов международного исследовательского проекта COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future) – 2019. URL: <https://www.uib.no/fg/polorg/38668/cocops>

10 Артыкаева Н. Профессиональная адаптация государственных служащих: Россия и зарубежный опыт. – 2022.

11 Liu B.F., Levenshus A.B. Opportunities, challenges, and trends in US Federal government communication // in the book *Government Communication Cases and challenges* / edited by K. Sanders, M.J. Canel. Bloomsbury Publishing Plc. 2013. 1–337. P. 61. ISBN 978-1-84966-612-1

12 Liu B.F. President Bush's major post-Katrina speeches: enhancing image repair discourse theory applied to the public sector // *Public Relations Review*. 2007. No. 33. P. 8.

13 Fairbanks J., Plowman K.D., Rawlins B.L. Transparency in government communication // *Journal of Public Affairs*. 2007. No. 7(1). P. 22–37.

14 Кумейко Д. Информационно-коммуникативная компетентность гражданских служащих: понятие, диагностика, развитие. – Белгород: Белгородский государственный национальный исследовательский университет, 2015. – С. 217–221.

15 Меньшова В. Актуализация модели профессионального обучения и профессиональной подготовки государственных гражданских служащих: возможности и перспективы, профессиональное образование в современном мире // *Профессиональное образование в современном мире (научно-практ. журнал)*. – 2021. – № 4.

16 Rabovsky T. The politics of higher education: university president ideology and external networking // *Public Administration Review*. 2016. No. 5. P. 764–777.

REFERENCES

1 Qazaqstan Respublikasy Prezidentiniñ 2021 jylǵy 26 aqpandaǵy «Qazaqstan Respublikasynda memlekettik basqarudy damytudyñ 2030 jylǵa deingi tǵyrymdamasyn bekitu turaly» No. 522 Jarlyǵy. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U2100000522/compare>. (In Kazakh).

2 Qazaqstan Respublikasynyñ 2015 jylǵy 23 qarasadaǵy № 416-V QRZ «Qazaqstan Respublikasynyñ memlekettik qyzmeti turaly» zañy. URL: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1500000416/compare>. (In Kazakh).

3 Manushkina M., Shestakov O. Ostylovskaja Professional'nye kompetencii: struktura, sostav, osobennosti formirovaniya – 2020. URL: <https://www.litmir.me/br/?b=726573&p=1>. (In Russian).

4 Druzhilov S. (2017) Kriterii i urovni individual'nogo professionalizma / *Psihologija professionalizma*. 2-e izd., ispr., dop. Har'kov: Izd-vo «Gumanitarnyj centr», 360 p. (In Russian).

5 Raven D. (2002) *Kompetentnost' v sovremennom obshhestve*. M.: Kogito-Centr. P. 19–24. (In Russian).

6 Jahontova E. (2013) *Strategicheskoe upravlenie personalom*. Moskva: Delo, 378 p. (In Russian).

7 Strategy–2050. Kakimi hotjat videt' kazahstancy gosudarstvennye organy. URL: <https://strategy2050.kz/ru/news/kakimi-khotyat-videt-kazahstancy-gosudarstvennye-organy/>. (In English).

8 Drygina N. (2015) *Gosudarstvennye sluzhashhie kak social'no-professional'naja gruppa*. (In Russian).

9 Kuprjashin G. (2019) Teoreticheskaja refleksija administrativnyh reform v Evrope: obzor rezul'tatov mezhdunarodnogo issledovatel'skogo proekta COCOPS (Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future). URL: <https://www.uib.no/fg/polorg/38668/cocops>. (In Russian).

10 Artykaeva N. (2022). Professional'naja adaptacija gosudarstvennyh sluzhashhih: Rossiya i zaruzhebnyj opyt. (In Russian).

11 Liu B.F., Levenshus A.B. (2013) Opportunities, challenges, and trends in US Federal government communication // in the book *Government Communication Cases and challenges* / edited by K. Sanders, M.J. Canel. Bloomsbury Publishing Plc. 1–337. P. 61. ISBN 978-1-84966-612-1. (In English).

12 Liu B.F. (2007) President Bush's major post-Katrina speeches: enhancing image repair discourse theory applied to the public sector // *Public Relations Review*. No. 33. P. 8. (In English).

13 Fairbanks J., Plowman K.D., Rawlins B.L. (2007) Transparency in government communication // *Journal of Public Affairs*. No. 7(1). P. 22–37. (In English).

14 Kumejko D. (2015) *Informacionno-kommunikativnaja kompetentnost' grazhdanskih sluzhashhih: ponjatje, diagnostika, razvitie*. – Belgorod: Belgorodskij gosudarstvennyj nacional'nyj issledovatel'skij universitet. P. 217–221. (In Russian).

15 Men'shova V. (2021) Aktualizacija modeli professional'nogo obuchenija i professional'noj podgotovki gosudarstvennyh grazhdanskih sluzhashhih: vozmozhnosti i perspektivy, professional'noe obrazovanie v sovremennom mire // *Professional'noe obrazovanie v sovremennom mire (nauchno-prakt.zhurnal)*. No. 4. (In Russian).

16 Rabovsky T. (2016) The politics of higher education: university president ideology and external networking // *Public Administration Review*. No. 5. P. 764–777. (In English).

Б.Н. БОКАЕВ,¹

PhD, профессор.

e-mail: b.bokaev@apa.kz

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1037-7085>

А.А. БАЛМАНОВА,^{*1}

докторант.

*e-mail: a.balmanova@apa.kz

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9174-2864>

К.К. САДЫКОВА,¹

PhD.

e-mail: k.sadykova@apa.kz

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8232-5121>

¹Академия государственного управления

при Президенте Республики Казахстан,

Астана қ., Қазақстан

КОММУНИКАТИВНЫЕ КОМПЕТЕНЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Аннотация

На сегодняшний день в законе о государственной службе РК для государственных служащих утверждены этические правила, задачи, требования, которые должны соблюдаться при взаимодействии с обществом, однако не даны разъяснения коммуникативных компетенций, коммуникативных навыков, которые должны соблюдаться при взаимодействии с обществом. В концепции развития местного самоуправления в Республике Казахстан до 2025 г. изложена необходимость уточнения статуса, функций и полномочий государственных служащих в совокупности действующей модели местного самоуправления. В работе использованы результаты социологического опроса, проведенного Казахстанским институтом стратегических исследований при Президенте Республики Казахстан в 2021 г., которые указывают на основные характеристики государственного органа: доступность госоргана, начиная с наличия контактов и адреса в открытом доступе, открытость в предоставлении информации о деятельности и бюджете, наличие действующих каналов обратной связи с населением. Данный результат еще раз подтверждает необходимость совершенствования коммуникативных компетенций государственных служащих РК. В ходе исследования проведен анализ содержания и истории развития процесса реформирования государственной службы стран Великобритании, Франции, США, Швейцарии, Японии, Канады, Южной Кореи, стандартов поведения государственных служащих. На основе зарубежного опыта, по полной координации функций Службы государственных служащих, по опыту внедрения процесса бенчмаркинга в систему государственного управления, принципов комиссии гражданской службы, Школы государственной службы, благотворительности и заботы в стране даны рекомендации по формированию модели профессиональных коммуникативных компетенций казахстанских государственных служащих.

Ключевые слова: государственный служащий, компетенции, принципы по этике, функции оказания услуг, государственное управление, стандарты поведения.

B.N. BOKAYEV,¹

PhD, professor.

e-mail: b.bokaev@apa.kz

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-1037-7085>

A.A. BALMANOVA,*¹

PhD student.

*e-mail: a.balmanova@apa.kz

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-9174-2864>

K.K. SADYKOVA,¹

PhD.

e-mail: k.sadykova@apa.kz

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-8232-5121>

¹Academy of Public Administration under the President
of the Republic of Kazakhstan,
Astana, Kazakhstan

COMMUNICATIVE COMPETENCIES OF CIVIL SERVANTS: FOREIGN EXPERIENCE

Abstract

To date, the Law on the Civil Service of the Republic of Kazakhstan for civil servants has approved ethical rules, tasks, requirements that must be observed when interacting with society, however, explanations of communicative competencies, communication skills that must be observed when interacting with society are not given. The concept of development of local self-government in the Republic of Kazakhstan until 2025 outlines the need to clarify the status, functions, and powers of civil servants taken together of the current model of local self-government. The research paper uses the results of a sociological survey conducted by the Kazakhstan Institute for Strategic Studies under the President of the Republic of Kazakhstan in 2021, which indicate the main characteristics of the state body: accessibility of the state body, starting with the availability of contacts and addresses in the public domain; openness in providing information about activities and budget; availability of existing feedback channels with the population. This result once again confirms the need to improve the communicative competencies of civil servants of the Republic of Kazakhstan. In the course of writing the article, the analysis of the content and history of the development of the process of reforming the civil service of the countries of Great Britain, France, USA, Switzerland, Japan, Canada, South Korea, standards of conduct of civil servants was carried out. Based on foreign experience, on the full coordination of the functions of the Civil Servants Service, on the experience of introducing the benchmarking process into the public administration system, the principles of the Civil Service Commission, the School of Public Service, Charity and Care in the country, recommendations are given on the formation of a model of professional communicative competencies of Kazakhstan civil servants.

Key words: civil servant, competencies, ethics principles, functions of rendering services, public administration, standards of conduct.