

Б.Қ. Ақын\*

*Әл-Фараби атындағы Қазақ ұлттық университеті, Алматы, Қазақстан  
(aqbaqd@gmail.com)*

## Амакудари философиялық-мәдени концепті және мемлекеттік қызмет

Мақалада амакудари философиялық-мәдени концептісінің практикасы қарастырылған. Амакудари дегеніміз — мемлекеттік органдар зейнеткерлікке шыққан элиталық бюрократтарды жұмыспен қамтамасыз ету үшін өздері реттейтін жеке фирмалармен байланысатын жағдайларды білдіреді. Жеке компаниялар мен ұйымдар жалдаған кезде бюрократтар өздерінің бұрынғы жұмыс берушілерімен тиімді мемлекеттік келісімшарттар алу, реттеуші тексерулерден аулақ болу немесе жеңілдіктер алу үшін келісімге келуі мүмкін. Сонымен бірге реттеуші мен реттелетін субъекті арасындағы жасырын сөз байласу рәсімі туралы да айтылған. Амакудари немесе мемлекеттік қызметкерлерді қайта жұмысқа алу жапондық бюрократия мен саясатта елеулі алаңдаушылық тудырды. Автор Жапониядағы амакударидің қалай пайда болғанын зерттейді және онымен байланысты жамандық пен ізгі қасиеттерді анықтайды. Соңында ол жүйені реформалау бойынша бірнеше ұсыныстар жасаған. Бұл кез келген кешенді реформалар жоспары мемлекеттік қызметте, мемлекеттік кәсіпорындарда, тәуелсіз әкімшілік институттарда және саяси перспективада құқықтық өзгерістерге әкеліп соғуы керек екенін көрсетеді. Лауазымды тұлғалардың кәсіби этикасын белсендіру мен басқару, мемлекеттік кәсіпорындарда бақылау тетіктерін орнату, парламентте пікірталас пен сұрақ қоюды күшейту күшті құрал ретінде қарастырылады. Зейнеткерлікке шыққан шенеуніктерді қайта жұмысқа алу үшін көзделіп отырған кадрлық база дұрыс ұйымдастырылған және тиімді жұмыс істей алатындай болуы керек. Бұл зерттеу сонымен қатар бюрократтардың, саясаткерлердің және жеке сектордағы жұмыс берушілерді амакударидің кемшіліктерінің тұрақты шешімін табу үшін менталды сілкініске шақырады.

*Кілт сөздер:* амакудари, сыбайлас жемқорлық, механизм, бюрократтар, жапон, мемлекеттік қызмет, элита, мемлекеттік кәсіпорын, жеке кәсіпорын, парламент.

### *Кіріспе*

Жапон тілінде амакудари сөзбе-сөз аударғанда «*көктен жерге түскен*» дегенді білдіреді. Негізінен саясаттанушылар мен әлеуметтанушылар жұмыс істейтін жапондық экономикалық зерттеулер саласында амакудари элиталық мемлекеттік бюрократтардың мемлекеттік қызметі аяқталғаннан кейін жеке немесе квазимемлекеттік сектордағы жоғары деңгейдегі лауазымдарға қайта жұмысқа орналасуын сипаттайды. Амакудари жапондықтарға жақсы таныс болғанымен, амакудари процесінің ішкі механизмі жақсы түсіндірілмеген.

Мақалада амакудари процесін министрлік өткізген оңтайлы аукционның тепе-теңдік нәтижесі ретінде қарастыруға болатын процесс ұсынылған. Амакудари процесі министрлік үшін оңтайлы аукционның нәтижесі ретінде қарастырылған. Ол мемлекеттік мекеменің күтілетін кірісін барынша арттыратын тікелей ашу механизмін көрсетеді. Оңтайлы министрлік аукционы тиімсіздікке әкелетінін көруге болады, өйткені ең табысты фирма ешқашан келісімшартты жеңе алмайды.

### *Зерттеу әдістері*

Жұмыста амакудари философиялық концептісін түсіндіруде салыстырмалы-сипаттамалық талдау, жалпыдан нақтыға байланысты әдіс-тәсілдері қолданылды. Тақырыпты тарқату аясында танымал шетелдік ғалымдардың еңбектері қарастырылды.

### *Нәтижелері мен пікірталас*

Жапонияда әрбір министрліктің белгілі бір салалар бойынша юрисдикциясы бар. Екі министрлік, экономика, сауда және индустрия министрлігі (ЭСИМ) және қаржы министрлігі (ҚМ), кең юрисдикцияға ие және әкімшілік басқару сияқты ресми және бейресми бақылау арқылы жеке секторға әсер ете алады. Мысалы, экономика, сауда және индустрия министрлігі жиі жеке

\* Хат-хабарларға арналған автор. E-mail: [aqbaqd@gmail.com](mailto:aqbaqd@gmail.com)

фирмалардан әртүрлі картельдік сөз байласуға қосылуды немесе өздерінің экономикалық жоспарының мақсаттарына жету үшін шамадан тыс бәсекені азайту құралы ретінде инвестицияны, өндірісті және бағаны үйлестіру үшін картель құруды талап етеді.

Жапон министрліктерін басқаратын мемлекеттік қызметкерлердің көпшілігі Жапонияның ең жоғары рейтингісі бар университеті Токио университетінің ең үздік студенттерінің қатарынан алынады. Жапондық бюрократияда көтерілу — бәсеке жүйесі. Бюрократтардың жасы 52-ге немесе 53-ке жеткенде, олар үшін жоғарылау мүмкіндіктері аз, ал көптеген бюрократтар іс жүзінде отставкаға кетуге мәжбүр. Жапон дәстүрі бойынша, жаңадан тағайындалған бюрократтың беделін күшейту үшін олардың бір тобы вице-министр деңгейіне көтерілген кезде белгілі бір жұмысқа қабылдау кезінде барлық бюрократтар қызметінен кетуге міндетті. Осыған байланысты министрліктер мен ведомстволар зейнеткерлікке шыққан шенеуніктерге еңбек өтілі үшін бейресми түрде сыйақы беру ретінде жаңа жұмыс орындарын ашуда.

Амакудариге қатысуы мүмкін бюрократтар — министрліктердің бұрынғы бөлім басшылары. Бұл шенеуніктердің екінші мансабында тұрғын үй, өзен және жол құрылысымен айналысатын мемлекеттік корпорацияларда жоғары лауазымдар қызмет етеді. Аз танымал бюрократтар, мысалы, префектура құрылыс бюросының бұрынғы басшылары немесе министрлік кеңесшілері әдетте жеке құрылыс фирмаларында жұмыс табады. Зейнеткер шенеуніктер әдетте өз министрліктерімен бұрын қарым-қатынаста болған компанияларда жаңа жұмысқа кіреді.

Мысалы, 2004-2006 жылдар аралығында министрліктер мен ведомстволар көмектесіп, зейнеткерлікке шыққан 1968 шенеуніктің 70 пайызға жуығы өз ұйымдарымен тығыз байланысы бар компанияларда жұмыс тапты. 1346 амакудари бюрократының 500-ден астамы құрылыс саласын қадағалайтын Жер шаруашылығы министрлігінен болды.

Бұл жұмыс орындарын ауыстыру немесе мемлекеттік қызметкерлерді қайта жұмысқа алу тәжірибесі Мэйдзи дәуірінен бастау алып, 1960-1970 жылдары өркендеп, ресімделді.

Жапония экономикасы бұрын-соңды болмаған қарқынды өсуді бастан кешіріп, мемлекеттік басқару мен жеке сектор арасында керемет қарым-қатынас болған кезде, жеке сектор үкіметтің қамқорлығымен дамыды және оның орнына өте жоғары лауазымдары мен сыйақылары бар отставкадағы бюрократтарға қамқорлық жасады. Бұл мемлекеттік және жеке секторлардың бір-бірін толықтыратын жігерленуінен туындады, ол кейде екінші мансап үшін салыстырмалы түрде қарапайым зейнетақы төлемдерімен міндетті зейнеткерлік жасқа жеткенге дейін зейнетке шығуға мәжбүр болатын шенеуніктердің тілегінен пайда болды және жеке корпорациялардың үкіметтік байланыстар мен ақпаратқа қол жеткізуге деген ұмтылысы болды. Кейбір ғалымдардың пікірінше, амакудариді ұзақ мерзімді экономикалық жоспарлау үшін бюрократиялық ресурстарды жұмылдырған Дүниежүзілік соғыстан кейінгі экономикалық даму кезеңінде адам ресурстарын басқарудың институтандырылған түрі ретінде қарастырады. Бұл тәжірибе жеке сектордағы бюрократтардың тәжірибесіне деген жоғары сұраныспен және 1990-шы жылдардан кейінгі кезеңде бюрократтардың өздерінің әріптестері немесе шенеуніктері сияқты үлкен ақшалай сыйақы алуға деген жоғары үмітімен одан әрі жалғасты.

Жапон газеттеріндегі (Nihon Keizai, Asahi, Yomiuri сияқты) және таблоидтердегі (Toyo Keizai, Nikkei Business; Wedge сияқты) жиі шыққан репортаждар мен мақалалар амакудари туралы жаңалықтар мен жанжалдар туралы хабарлау, оны сынау және оны реформалау және оның кемшіліктерін жою бойынша ұсыныстар берді.

Оппозициялық саяси партиялар, тіпті билік партиясының депутаттары оның қадір-қасиетіне күдіктерін білдіріп, оған қарсы қозғалыстарға қосылып, оның қарқындылығын шектеді. Амакудари бюрократтары салық төлеушілердің ақшасын ысырап ететін мемлекеттік сектордағы кәсіпорындар мен үкіметтік емес агенттіктердің жобалары мен жұмыс келісімшарттарында тендерлерді бұрмалау және бағаны бекіту үшін әрекеттер жасайды. Бұрынғы бюрократтардың араласуымен мемлекеттік сатып алулар жеке сектордың қолайлы кәсіпорындары, жеткізушілер мен мердігерлер арасында еркін бекітілген және көтерілген бағалар бойынша жүзеге асырылады. Көптеген квазимемлекеттік агенттіктер қажет емес және олар зейнеткерлікке шыққан бюрократтарға қызмет көрсету үшін ғана құрылған деп айтылады [1]. Министрліктер мен жұмыс берушілер арасындағы тығыз байланыстың арқасында енбекақы, сыйлықақы және жұмыс орны бойынша үстемақы түріндегі жоғары қаржылық сыйақылардан басқа, олар жүргізушісі бар лимузин, қонақ үйлер, сусындар мен кешкі ас, тегін гольф ойнау және саяхат сияқты жеңілдіктер алады. Үлкен суммалар көтерілген бағалар мен шот-фактуралар (мизумаси), ойын-сауық (осеттай) және іскер серіктестерден ақшалай пара алу арқылы

ұрланады. Сонымен қатар амакудари қысқа уақыт ішінде екі немесе үш есе жұмыс істеу үшін үлкен қосымша жеңілдіктер мен зейнеткерлік жеңілдіктер әкеледі. Мұндай ақпарат ұлттық күбір-күбірге, парламенттік пікірталастар мен сұрауларға және тергеулерге себеп болады.

Соңғы мысалдардың бірі — Ямада корпорациясы мен Қорғаныс министрлігі. Ямада корпорациясы тіркелген қорғаныстық сатып алу жөніндегі мердігер фирма болды және ол арқылы сатып алынған әрбір миллиард иенге бір отставкадағы министрлік шенеунігін немесе әскери офицерді жалдау туралы жазбаша келісімге ие болды [2, б].

Осы келісім аясында олар армия, әуе күштері және теңіз, өзін-өзі қорғау күштерінен бұрынғы 10 қорғаныс офицерін кеңесші және 120-ға жуық түрлі дәрежедегі қызметкерлер, оның ішінде генерал-майорлар мен штаб бастықтары сияқты жоғары лауазымды офицерлерді жұмысқа алды. Тарихи тұрғыдан алғанда, министрліктің көптеген сауда компаниялары логистикалық жеткізушілер мен технология сатып алушылары ретінде зейнеткерлікке шыққан мемлекеттік және қорғаныс қызметкерлерін жалдаған.

Аталған Yamada корпорациясы Америка Құрама Штаттарында пайданы бағыттау үшін компаниялар құрды, олар іс жүзінде ешқандай іскерлік қызметпен айналыспайды және басшыларға жалған жалақы чектерін берді. Ол тіпті Қорғаныс департаментінің жоғары лауазымды шенеуніктерінің түскі және кешкі астарына арналған шығындарды жазу үшін бөлек кітаптарды сақтады.

Кейбір зерттеушілер банкте, сақтандыру компаниясында, қаржы институтында және басқа да табысты кәсіпорындарда басқарма төрағасы, президент дәрежесіндегі вице-министрлерді жұмысқа қайта алу және жұмысқа орналастыру мүмкіндіктерінің тізімін ұсынды және қысқа мерзімде жұмыстың қалай өзгеретінін және министрдің бөлім басшысын бекітіп, жұмысқа алатынын көрсетті. Шындығында, олар бір ұйымда бірнеше күн жұмыс істейді және қоныс аударатын құстар сияқты үлкен зейнетақы төлемдері бар белгілі бір кәсіпорындарда жұмыс орындарын жиі ауыстырады. Олардың 75 пайыздық жұмысқа орналасу кезінде 3-4 жүз миллион иен алуы ғажап емес.

Бұрынғы әл-ауқат және еңбек министрліктерінің бюрократтары өздерінің әкімшілік құзырындағы кәсіпорындарға жиі барып тұратын. Бұл министрліктерде қабылданған көптеген заңдар мен ережелер атышулы оққылықтарға толы болды және күлкілі түрде ешқандай реформа жүргізе алмады.

Амакудари сонымен қатар Жапониядағы бюрократтардың, саясаткерлердің және жеке сектор бизнесмендерінің «темір үшбұрышы» деп аталатын сөз байласудың және одан кейінгі сыбайлас жемқорлықтың негізгі себептерінің бірі ретінде аталды. Корпоративтік әлемде болғаннан кейін бюрократтар өздерінің ескі министрліктерімен үйлестіреді және жұмыс беруші компанияларының атынан лобби жасайды. Министрліктердегі кіші әріптестері де өздерінің амакудариін асыға күтетіндіктен, олар сұраулардан бас тартпайды, бірақ бұрынғы әріптестері мен достарын құнды ақпаратты, үкіметтің рұқсаттарын және қолайлы заңдарды жариялау туралы өтініштерімен міндеттейді. Кейбір еңбектерде айтылғандай, егер олардың компанияларында бірдеңе дұрыс болмаса, амакудари шенеуніктері арнайы жеңілдіктер мен министрліктерден қорғау үшін лобби жасайды және саяси әлемнен қолдау ұйымдастырады.

Амакудари мен мемлекеттік және жеке кәсіпорындардағы жергілікті билік органдарының автономиясына қауіп төндіреді және бұзады. Амакудари бюрократтары өздеріне тиесілі мемлекеттік министрліктер мен ведомстволарға барынша адалдық танытады. Бұл әр түрлі министрліктерге қарасты мемлекеттік кәсіпорындардың, сондай-ақ басқа мемлекеттік органдардың және өзара тығыз байланысты органдардың қызметін үйлестірудің болмауына немесе дұрыс үйлестірілмеуіне әкелетін ведомствоаралық секциализм мен топтардың пайда болуына әкеледі [3].

Жаңадан қабылданған бюрократтар зокугинге (парламенттегі саяси топ мүшелері), министрлер кабинетінің министрлеріне, тіпті тәуелсіз және әлсіз депутаттарға саяси қайырымдылық пен басқа да қорларды ұйымдастырады. Іс жүзінде мұндай әрекеттер депутаттардың, министрлердің, бюрократтардың және жеке бизнес басшыларының этикасын өрескел бұзады.

Парламенттің төменгі палатасының зерттеу кеңсесінің 2007 жылғы наурыздағы есебінде 2005 жылы жер, инфрақұрылым және көлік министрлігінің әкімшілік құзырындағы 29 мемлекеттік қызмет көрсететін компания бұрынғы ұлттық мемлекеттік қызметшілерді толық немесе толық емес жұмыс күнімен жұмыс істегенін көрсетеді және өз кезегінде табысының 33-100 пайызын құрайтын ұлттық субсидиялар алды.

Дегенмен, амакудари Жапониядағы үкімет пен іскерлік қарым-қатынаста абсолютті зұлымдық деп айтуға болмайды. Амакудари бюрократтары мемлекеттік кәсіпорындарды басқаруға мүмкіндік береді және оларды орталық үкіметтің жоспарына сәйкес өз мақсаттарына жетуге жетелейді. Бұл жағдайдың негізгі себептері бюрократтардың жоғары академиялық біліктілігі мен дайындығы, олардың сарапшылық білімі, бірегей әлеуметтік және тұлғааралық қарым-қатынастары және елді экономикалық өркендеу жолындағы сөзсіз адалдығы болып саналады. Жапониядағы мемлекеттік қызметшілер жоғарыда және бұдан былай айтылғандай, елдің жетекші университеттерінің, атап айтқанда Токио, Кейо, Киото және т.б. үздік түлектерінің арасынан қабылданады. Олардың көпшілігі Токио университетінің заң және экономика факультетінің түлектері. Жапонияның ұлттық университеттеріне қабылдау жоғары бәсекеге қабілетті және барлық үміткерлер бірдей критерийлер бойынша бағаланады. Ең жарқын студенттер Токио университетінде, әсіресе мемлекеттік, саясаттану және құқық салаларында кең көлемде дайындықты қамтамасыз ететін заң факультетінде өз орындарын табады [4]. Заңгер мамандығының үздік түлектері министрліктің жазбаша емтиханын тапсырып, сұхбатта байсалдылық, ашық пікір және табандылық танытқан жағдайда ең беделді министрліктер мен ведомстволарға қабылданады.

Іріктеуден кейін бюрократ болуға ұмтылғандар кәсіби дайындықтан өтеді. Олар министрлікте түрлі тағылымдамадан өтеді, шетелге оқуға жіберіледі, аймақтық қызметтерге тағайындалады. Олардың көтермелеу жүйесі эскалатор типті болғанымен, ол өте күрделі, өйткені көлденең және тік позициялардағы жиі мүмкіндіктер көтерілудің шынайы бейнесін жояды. Жоғары лауазымдардың саны тым аз, олардың бір әріптесі вице-министр болғаннан кейін бірден отставкаға кететін әдеті бар. Бұл кеткен бюрократтар мемлекеттік және жеке кәсіпорындарда жұмыс істейді және өте жоғары жалақы алады. 1960 және 1970 жылдары зейнеткерлікке шыққан бюрократтар стратегиялық адам ресурстарының өте маңызды көзі болды. Бұл қайта жұмысқа орналастыру әсіресе ірі жеке сектор кәсіпорындарында маңызды және әр түрлі ортасы мен тәжірибесі бар басқару командаларын құру құралы ретінде қарастырылды.

Жапониядағы бюрократтар барлық экономикалық жоспарларды, саясатты және заңнамаларды әзірлеуге жауапты. Жапонияның экономикалық қарқынды дамуы ішінара бюрократтардың басшылығы мен бақылауына байланысты болды. Олардың бейтараптығын жерлестері жақсы білетін. Фогель атап өткендей, бюрократтар елдің бүкіл дамуы үшін жауапкершілікті өз мойнына алды, бірақ шамадан тыс экспансияны болдырмауға тырысты, олар басшылықты қамтамасыз ете алатын салаларды барынша ұлғайтады, сонымен бірге олар басқара алатын әрекеттерді тікелей азайтады. Олар елдің маңызды мәселелерімен айналысып жатқанын толық түсінді. Және олар ұлттық мүддеге қатысты күрделі мәселелерді сәтті шешкендерін мақтан тұтады. Бюрократтар бұрынғысынша мемлекеттік кәсіпорындарды алға жылжытады және олардың жұмысының жоспарлары мен саясатын әзірлейді. Мансап менеджерлері бар болғанымен, амакудари бюрократтары басқару мен бақылауда ең маңызды рөл атқарады. Сондықтан, бұл кәсіпорындарға жаңадан қабылданған бюрократтардың олардың банкротқа ұшырауына және жойылуына әкелетін қорқынышты әдеттен тыс нәрсені жасауы екіталай.

Мейдзи кезеңіндегі экономикалық дамуды мемлекеттік басқару мен қадағалаудың кең тарағаны сонша, Локвуд «демеуші капитализм» деп сипаттады [5]. Ал кейбір ғалымдар болса, мұны бюрократтар бизнес секторының әл-ауқатын жақсарту үшін тынымсыз жұмыс істейтін, ал үкімет пен бизнес ортақ мақсаттар мен міндеттерге жету үшін бірге жұмыс істейтін «жоспарлы экономика» деп атады [6]. Бизнес басшылары көптеген мемлекеттік комитеттерде, басқармаларда және агенттіктерде мүшелер және кеңесшілер ретінде қызмет етті. Үкімет өзінің қалыпты даму бағыты мен қадағалауымен қатар, тарихи түрде заманауи технологияларды иемденуге кепілдік берді және технологиялық тұрақты өнеркәсіптік базаны дамытуға бағыт берді және өз салаларын зиянды бәсекелестіктен қорғау үшін халықаралық лобби жасады. Соғыстан кейінгі халықаралық сауда және өнеркәсіп департаменті өнеркәсіптік сектормен тығыз байланыста болды, ірі жобаларды жүзеге асыру үшін өнеркәсіптік консорциумдарға жәрдемдесу, сақтандыру компаниялары тарапынан тәуекелді қолдауды үйлестіру және ынтымақтастықты дұрыс ұйымдастыру үшін өнеркәсіп секторында ресми және бейресми диалог жүргізу және бәсекелестікті сақтай отырып, оның мүшелері арасында консенсус пен келісімді орнату қажет еді. Көптеген батыс ғалымдары бұл жайлы үкімет пен іскерлік қарым-қатынасты «Япан Inc» деп атайды. Бүгінде бұл қарым-қатынас әлсірегенімен, шағын және ірі бизнес үшін өте маңызды.

Амакудари бюрократтарын жұмыс берушіге адал ететін тағы бір фактор — олар өздерінің штаб-пәтерімен барлық жұмыспен қамту байланыстарын үзеді. Олар мемлекеттік органдардағы және басқа жұмыс берушілердегі көрсеткіштеріне қарай бағаланады. Оның үстіне, коммуналдық қызметтер мен жол, тұрғын үй, сумен жабдықтау, айлақ және кәріз қызметтерін коммерцияландыруға байланысты мемлекеттік кәсіпорындар өз шығындарын төлеуге мәжбүр болып, олардың көпшілігіне коммерциялық мақсаттар мен міндеттер қойылды. Бұл басшылық қызметке жаңадан қабылданған шенеунікті өз жұмыс беруші кәсіпорнының табыстылығына көбірек мүдделі етеді.

Амакудари сонымен қатар ақпаратты тарату және бюрократтар, саясаткерлер және жеке бизнес арасында келісім мен үйлестіруді орнату құралы ретінде қарастырылады, сайып келгенде, кішігірім және әлсіз бизнес фирмаларының үкімет көздеріне мүмкіндігі мен қолжетімділігін арттырады. Фогель бұл жағдайдың Батыстағы әріптестеріне қарағанда іскерлік әлем мүдделеріне қолайлырақ екенін атап өтті.

Амакударидің Жапонияда өзіндік орны бар. Мемлекеттік қызметшілердің үш түрі бар: I типті және II типті (университет түлектері) және III типті (орта мектеп түлектері), бірақ I типті емтиханды тапсырып, министрлік емтиханын тапсырғандар жылдам жұмыс істейтін бюрократтар болып саналады. I және II типтегі қызмет бабымен көтерілу жүйесі өте қатал, ал II типте мансаптық көтерілу министрдің хатшылығынан басталады (мысалы, бухгалтерия), шамамен 10 жыл қызмет еткеннен кейін бөлім меңгерушісі ретінде жоғарылату беріледі және бұл тағы 10 жылдай жалғасады. 24 жыл жұмыс істегеннен кейін немесе 48 жаста адам маман (орта басшы) болады; 52 жасында бөлім меңгерушісінің көмекшісі болады (оны директордың орынбасары деп те атайды); 55 жаста директордың орынбасары немесе қосымша директор немесе бөлім меңгерушісі болады; ал 57 немесе 33-ші жұмыс жылы бөлім бастығы немесе бөлімшенің директоры болады. Қызметінің алғашқы жиырма жылында олар негізінен министрлікте жұмыс істейді, содан кейін аймақтық бөлімшелерде жұмыс істейді немесе еншілес компанияларға ауысады. I типті жағдайда, бас министрліктегі алғашқы 3-5 жыл қызмет еткеннен кейін жас мемлекеттік қызметшілер басқа министрліктерге немесе мемлекеттік қызметтің өңірлік кәсіпорындарына ауыстырылады. Шамамен 33 жасында министрліктерге бір рет оралса, 37 жасында қайтадан мемлекеттік кәсіпорындарға екі жылға ауыстырылады. Шамамен 39 жастан немесе 17 жыл жұмыс істегеннен бастап олар тек негізгі министрліктерде жұмыс істейді және зейнеткерлікке шыққанға дейін сонда қалады. Осы сәттен бастап басқа министрліктер мен еншілес мекемелерге ауысу сирек болады.

Екі санат арасында жоғарылауда айтарлықтай айырмашылық бар, бірақ I типтегі бәсекелестік өте қатал, өйткені вице-министр лауазымдарының саны өте аз. Қалыптасқан әдет бойынша, егер әріптес 56 жаста вице-министр болса, онда басқа әріптестер отставкаға кетуі немесе жаппай отставкаға кетуі керек. Әр министрліктегі кадр бөлімі осындай зейнеткерлікке шыққан шенеуніктерді қызметке орналастырып, қайта жұмысқа орналастырады, бір сөзбен айтқанда, амакудари. Бұл стереотиптен басқа, бюрократтар кез келген уақытта жұмысын тастап, жеке немесе басқа секторларда қызмет атқара алады. Ұлттық заңдар мен мемлекеттік қызмет туралы ережелер ешкімге бұлай жасауға тыйым салмайды.

#### *Мемлекеттік қызметті реформалау бойынша жалпы ұсыныстар және Амакудари*

Жапониядағы бюрократия екі-үш ұлттық университеттің отарлау территориясы сияқты. Дарынды студенттердің шоғырлануын тарату үшін жоғары білім беру жүйесін реформалау қажет. АҚШ-тағы және көптеген басқа елдердегі тамаша университеттер жоғары оқу ақысын алады. Жапония жоғары білім мемлекеттік субсидияларды талап ететін кезенді әлі еңсере алған жоқ. Сапалы білімнің экономикалық құнын оны алатын және оны өмір бойы жеке капитал ретінде пайдаланатындар көтеруі керек. Ұлттық университеттер енді тәуелсіз әкімшілік құрылымдар болып есептеледі, ал олардың профессорлық-оқытушылық құрамы мен қызметкерлері енді мемлекеттік қызметкерлер болып саналмайды. Мемлекет осы университеттерде оқу ақысын ұлғайтқан жағдайда және дәрежелер мен дипломдардың сапасы мен нарыққа жарамдылығын ескере отырып, сараланған шығындар принципін қабылдаған жағдайда, өте үздік мектептер студенттерден жоғары оқу ақысын алады. Нәтижесінде, Токио мен Киото университеттеріне шоғырланудың орнына, қабілетті студенттер аймақтық және жеке университеттерге үлестіріледі. Демек, уақыт өте келе бюрократтарды жұмысқа қабылдау, жоғарылату және амакудариге университеттің ықпалы әлсірейді.

Мемлекеттік қызметтегі еңбекақы төлеу және жоғарылату жүйелерін табысты жеке сектордағы кәсіпорындарға ұқсайтындай етіп реформалау қажет. Жеке сектордағы жұмыс орындары жоғарылату және сыйақы алу тұрғысынан бәсекеге қабілетті және тартымды болса, кейбір мемлекеттік

қызметкерлер автоматты түрде сол жерде қызметке орналасады. Дәстүрлі жапондық өмір бойы жұмыспен қамту жүйесі бойынша мансап пирамидалары жеке секторда да, мемлекеттік секторда да, әсіресе жеке секторда реттеледі. Директор және бас менеджер лауазымдарына өте аз адамдар жетсе де, басқалары жоғарылатуға және жалақы шкалаларына риза болып қалады және иерархия бойынша көтерілуге ниетті болмайды. Кейде әріптестер арасында жастары шамаластар вице-министр болып тағайындалса, әріптестерінің жаппай зейнеткерлікке шығуы немесе отставкаға кетуін кейде әлеуметтік таңба деп санайды. Бұл көзқарасты үкіметтік деңгейде де, бюрократиялық деңгейде де ойластыру және түсіну керек. Тиімділігі төмен деңгейде жұмыс істейтін жеке сектордағы әріптес төменгі лауазымға қанағаттанатындықтан, қабілетті әріптестер жоғары лауазымдарда жұмыс істейді, мемлекеттік қызметте де осындай мәдениетті дамытып, көтермелеу керек. Оның үстіне шынайы академиялық біліктілігі, қабілеті мен тәжірибесі бар адамға берілетін зейнетақы төлемі стандартты мөлшерлемеден болуы керек. Бірнеше ұйымнан немесе жұмыстан қомақты қаражат алу тоқтатылып, заңды шара қолдануына жол бермеу керек. Дегенмен, бұл кез келген саладан немесе тәртіптен шыққан зейнеткерлерді қайта жұмысқа орналастыруға кедергі болмауы керек.

### Қорытынды

Амакударидің тұрақтылығы туралы дәлеліміз оның тарату желілерін қарауға негізделген. Бұл жан-жаққа таратудың дәлелдерін түсіндіру әлеуметтік билікті анықтаумен және оны жүзеге асырумен тығыз байланысты. Көптеген ғалымдар әлеуметтік билікті «кім қатысады, кім жеңеді немесе жеңіледі және шешім қабылдауда кім үстемдік етеді» терминдерімен анықтайды.

Казуаки Танака Такушоку университетінің құрметті профессоры және 1959 жылдан 1994 жылға дейін орталық және жергілікті үкіметтегі бюрократ және 1995 жылы Әкімшілік реформа комитетінің Бас хатшысы, «Тойо Кейзай» апталығына берген сұхбатында (2007 жылғы 14 шілде) ол бұл мәселе соңғы 40 жыл бойы талқыланғанымен, ұлттық мемлекеттік қызметті реформалауда айтарлықтай ілгерілеушілік болмағанына алаңдаушылық білдірді. Ол кадрлық жүйеге жұмысқа қабылдаудан бастап зейнеткерлікке шығуға дейінгі барлық кезеңдерді қамтитын жалпы реформаны қажет етеді, дегенмен бір уақытта абсолютті жетілдіруге шамадан тыс көңіл бөлу реформаның жылдамдығын бәсеңдететінін айтты. Амакудари реттеуде жаңа серпіліске қол жеткізгеннен кейін «Мемлекеттік қызметшілер туралы» Заңға түзетулер енгізу қажет және бұл келесі кезеңдерде мемлекеттік кәсіпорындардағы және басқа да мемлекеттік органдардағы реформалармен байланысты болуы керек. Жоғарыда аталған мемлекеттік және жеке адам ресурстарын ортақ пайдалану орталығының немесе адам ресурстары банкінің анатомиясы мен жұмыс әдістерін осы саладағы білімді адамдар талқылауы керек болса да, ұсынылып отырған орталықтың тиімді жұмыс істеуі оның күтілетін реформаға қол жеткізудегі табысының кілті болмақ.

Бюрократтар мен заң шығарушылардың арасындағы байланыстардың жұмыс тәртібі мен құқықтық негіздері нақты айқындалып, бюрократтар мен заң шығарушылар арасындағы заңсыз сөз байласуға қарсы шектеулер мен жазалау шаралары енгізілуі тиіс. Әкімшілік аппараттың лауазымды тұлғалары мен заң шығарушылардың өзара іс-қимылы мемлекеттік істерді кедергісіз жүргізу үшін сөзсіз болғандықтан, қажет болған жағдайда мемлекеттік қызметкерлердің заң шығарушылармен кездесуіне мүмкіндік беретін құрылым қажет. Сондықтан мемлекеттік қызметкерлер мен заң шығарушылардың өзара іс-қимылын реттейтін заңдар мен нормативтік актілер шұғыл қажет. Амакудари ұлттық стигмаға айналғандықтан, оны дереу және тұрақты шешу және/немесе реформалау үшін жоғарыда аталған ұсыныстарға қосымша, бюрократтар, саясаткерлер және жұмыс берушілер арасында оның жаман және жақсы жақтарына қатысты ой сілкінісі қажет.

*Мақала Қазақстан Республикасы Ғылым және жоғары білім министрлігі тарапынан қаржыландырылды (№ АР14972382 «Жас ғалым» жобасы гранттық қаржыландыру).*

### Әдебиеттер тізімі

- 1 Nakata, Hiroko. (2007). "Amakudari" too entrenched to curb? The Japan Times (online). Retrieved from <http://search.japantimes.co.jp/cgi-bin/nn20070529i1.html> (access December 21, 2007).
- 2 Asahi Shimbun. The (23 June 2004): dokuritsu gyosei hojin, yakuin 7-wari amakudari, kaizen to hiritsu kawarazu [70 Percent of Directors in the Independent Administrative Agencies are Amakudari — No Change of Reform and Ratio].

- 3 Tsuji Kiyooki. (1969). "Decision-Making in the Japanese Government: A Study of ... Studies in Japanese Bureaucracy". Tokyo: Tokyo Daigaku. Shuppankai.
- 4 Vogel, Ezra F. (1979). Japan as Number One: Lessons for America. Cambridge: Harvard University Press.
- 5 Lockwood, William. (1954). The Economic Development of Japan: Growth and Structural Change, 1968-1938, Princeton (NJ): Princeton University Press.
- 6 Long, Willam A., & Seo, K.K. (1977): Management in Japan and India: With Reference to the United States, New York: Praeger.

Б.К. АҚЫН

## Философско-культурный концепт «амакудари» и государственная служба

В статье представлена практика философско-культурного концепта «амакудари». Амакудари рассматривает случаи, когда правительственные учреждения сотрудничают с частными компаниями, которые они регулируют, чтобы предоставить рабочие места вышедшим на пенсию элитным бюрократам. При приеме на работу в частные компании и организации бюрократы могут вступать в сговор со своими бывшими работодателями, чтобы получить выгодные государственные контракты, избежать контроля со стороны регулирующих органов или получить льготы. Автор статьи предлагает формализовать сговор между регулятором и регулируемой организацией. Амакудари, или повторное трудоустройство государственных служащих, вызвало серьезную обеспокоенность японской бюрократии и политики. В настоящей статье автором изучен вопрос, как амакудари зародился в Японии, и определены связанные с ним пороки и добродетели. Кроме того, он дает несколько рекомендаций по реформированию системы. Это показывает, что любой комплексный план реформы должен привести к правовым изменениям в государственной службе, государственных предприятиях, независимых административных институтах и политической перспективе. Активизация и управление профессиональной этикой чиновников, создание механизмов контроля на государственных предприятиях, а также усиление дебатов и опросов в парламенте считаются мощными инструментами. Кадровая база, предназначенная для повторного трудоустройства вышедших на работу чиновников, должна быть правильно организована и способна эффективно работать. Данное исследование также призывает провести изменение менталитета с участием бюрократов, политиков и работодателей частного сектора, чтобы найти окончательное решение недостатков амакудари.

*Ключевые слова:* амакудари, коррупция, механизм, бюрократы, японский, государственная служба, элита, государственное предприятие, частное предприятие, парламент.

В.К. Акын

## Philosophical and cultural concept of Amakudari and public service

This article examines the practice of the philosophical and cultural concept of amakudari. Amakudari examines cases in which government agencies partner with the private companies they regulate to provide jobs for retired elite bureaucrats. When hired by private companies and organizations, bureaucrats may collude with their former employers to obtain lucrative government contracts, avoid regulatory scrutiny, or obtain benefits. This article proposes to formalize the collusion between the regulator and the regulated organization. Amakudari, or re-employment of government employees, has become a major concern in Japanese bureaucracy and politics. This article examines how amakudari originated in Japan and identifies the vices and virtues associated with it. Finally, he makes several recommendations for reforming the system. This shows that any comprehensive reform plan must lead to legal changes in the civil service, state-owned enterprises, independent administrative institutions and political perspective. Activating and managing the professional integrity of officials, creating control mechanisms in state-owned enterprises, and strengthening debates and polls in parliament are considered powerful tools. The personnel base intended for the re-employment of returning officials must be properly organized and able to work effectively. This study also calls for a mentality change involving bureaucrats, politicians and private sector employers to find a permanent solution to the shortcomings of amakudari.

*Keywords:* amakudari, corruption, mechanism, bureaucrats, Japanese, civil service, elite, state enterprise, private enterprise, parliament.