



ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИ  
ПРЕЗИДЕНТИ ҲУЗУРИДАГИ  
ДАВЛАТ БОШҚАРУВИ  
АКАДЕМИЯСИ

БИРЛАШГАН МИЛЛАТЛАР  
ТАШКИЛОТИНИНГ  
ТАРАҚҚИЁТ ДАСТУРИ



*Uzbekistan*

# ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИДА ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИ ИСЛОҲ ЭТИШНИНГ ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ

(давра суҳбати материаллари)

УЎК 342.5 (575.1)(075)  
КБК 67.400.6(5Ў)  
Ў-43

Ўзбекистон Республикасида давлат хизматини ислоҳ этишнинг ҳуқуқий асослари : давра суҳбати материаллари. - Тошкент : Baktria press, 2015. - 156 б.

**Таҳрир ҳайати аъзолари:**

ю.ф.н., доц. Э.Т.Хожиев, ю.ф.н., доц. М.А.Рахимова, ю.ф.н., доц. Г.С.Исмаилова,  
PhD Ж.Н.Нематов, Ф.У. Юлдашева.

Мазкур давра суҳбати материалларида келтирилган барча маълумотлар ва фикр-мулоҳазалар муаллифларга тегишли бўлиб, таҳрир ҳайъати аъзоларининг фикрига мос келмаслиги мумкин. Нашрда келтирилган рақамлар, статистик маълумотлар, фикр-мулоҳазалар учун муаллифлар масъулдир.

Давра суҳбати материаллари тўплами Бирлашган Миллатлар Ташкилоти Тараққиёт Дастури (БМТТД)нинг Ўзбекистондаги ваколатхонаси, “Маҳаллий бошқарувни қўллаб-қувватлаш: 2-босқич” лойиҳаси кўмагида чоп этилди. Муаллифларнинг фикрлари БМТТДнинг расмий нуқтаи-назарини акс эттирмаслиги мумкин.

# КИРИШ

*«Раҳбар қачон эл-юрт ишончини, эътиборини қозона олади? Қачонки, юраги, қўли тоза, кўнгли очик, ақл ва заковат соҳиби бўлса, унинг табиатида қатъиятлик билан билим, талабчанлик билан адолат уйғун бўлса, у ўзи бошқарадиган одамларнинг ғам-ташвишларини ўз қалбидан ўтказишга қодир бўлса»*

И.А.Каримов

**Д**авлат хизматида юқори малакали кадрлар таркибини шакллантириши ҳар қандай давлатнинг устувор йўналиши ҳисобланади. “Давлат хизмати” серқирра тушунчадир. Давлат хизмати бу давлат ҳокимияти ва бошқаруви органларининг ваколатларини амалга оширишга қаратилган профессионал хизмат фаолиятидир.

Кучли давлатдан кучли фуқаролик жамиятига ўтиши даврида давлат хизматини тўғри ташкил этиши ва уни амалга ошириши, ижтимоий ҳаётнинг барча соҳаларини эркинлаштириши жараёнида, жамият ва давлат олдидаги асосий вазифаларни амалга оширишда муҳим аҳамият касб этади.

Кадрлар, кадрлар салоҳияти бу миллий бойликдир. Мазкур масаланинг аҳамияти ҳам назарий, ҳам амалий томондан юқорилиги, давлат кадрлар сиёсатининг ҳозирги замон шароитларида давлат бошқаруви самарадорлигининг ошишида ҳал қилувчи омил эканлигидан далолат беради. Давлат кадрлар сиёсатини шакллантириши ва амалга ошириши бу мураккаб ва серқирра жараён бўлиб, унда назарий ва концептуал асосларнинг ишлаб чиқишига алоҳида эътибор қаратиши лозим.

Давлат сиёсатини давлат хизматчилари ташкил этадиган бошқарув аппарати амалга оширилаётганлиги боис, давлат хизмати институтини тўғри шакллантириши ҳамда такомиллаштириши масаласини ҳал этиши муҳимдир.

Давлат хизматини ислоҳ қилишнинг муҳим концептуал қондалари Президент Ислоҳ Каримовнинг маърузаларида таъкидлаб ўтилган бўлиб, унда: “Иқтисодий, айниқса, сиёсий ислоҳотлар муваффақияти, аввало, бошқарув соҳасидаги кадрларни тайёрлаш даражасига, уларнинг бугунги ўзгаришларни амалга ошириши истаги ва лаёқатига боғлиқ. Худди шу боис ҳам давлат хизматчиларининг мақоми тўғрисида қонун қабул қилиши зарурати сезилмоқда. Бу қонунда ва унинг асосида қабул қилинадиган меъёрий ҳужжатларда давлат хизматчиларини танлаб олиш тизими, уларнинг ҳуқуқ ва бурчлари, масъулияти, униб-ўсиши, ижтимоий ҳимояси, имтиёзлари белгилаб берилган бўлур эди”.

Давлат хизматини ислоҳ этиши концепциясини ишлаб чиқиши ва унинг устувор йўналишларини белгилашни бугунги кун тақозо этмоқда. Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси Бирлашган Миллатлар Ташиклотининг Тараққиёт Дастури билан ҳамкорликда ташкил этган “Ўзбекистон Республикасида давлат хизматини ислоҳ этишининг ҳуқуқий асослари” мавзусидаги давра суҳбатининг асосий вазифаси – давлат хизматининг самарадорлигини тубдан ошириши, давлат хизматини ташкил этиши ва ислоҳ этиши борасидаги миллий ва хорижий тажрибани таҳлил қилиши асосида ҳозирги замон талабларига мос келадиган давлат хизмати моделини ишлаб чиқишдан иборат.

Давра суҳбати натижасида, жамиятимизнинг ҳозирги тараққиёт даражасига, ҳуқуқий давлатнинг жаҳон андозаларига мос келадиган янгиланган ва самарали давлат хизмати тизимини шакллантириб бориши борасида таклифлар ишлаб чиқилган.

# МУНДАРИЖА

КИРИШ.....	3
------------	---

## ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИ ТАШКИЛ ЭТИШНИНГ НАЗАРИЙ АСОСЛАРИ. ХОРИЖИЙ ТАЖРИБА.....6

<i>Э.Хожиев, Ш.Асадов.</i> Германия давлат хизматининг ўзига хос жиҳатлари.....	6
<i>А.Умарова.</i> Ключевые вопросы реформирования государственной службы в свете продвижения экономических реформ.....	14
<i>М.Рахимова.</i> Из опыта ЕС: сравнительно-правовой анализ некоторых аспектов государственной службы.....	20
<i>М.Каршиев.</i> Буюк Британияда давлат хизматига қабул қилиш ва фаолиятни баҳолаш масалалари.....	31
<i>Ж.Нематов.</i> Японияда давлат хизматининг ўзига хос хусусиятлари: қиёсий-ҳуқуқий таҳлил.....	34
<i>А.Бурханов.</i> Ўзбекистонда давлат хизматига доир қонунчилик ва уни унификациялаш зарурати.....	43

## ЎЗБЕКИСТОН RESPUBLIKACIDA ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИНГ ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ.....46

<i>А.Саттаров.</i> Давлат бошқаруви механизмида давлат хизматчисининг ўрни ва унинг маънавий мезонлари.....	46
<i>А.Матчанов.</i> Правовые основы соблюдения прав человека в государственной службе Республики Узбекистан..	50
<i>У.Хусаинов.</i> Давлат хизматида кадрларни танлаш ва уларни жой-жойига қўйишнинг айрим масалалари (ривожланган мамлакатлар тажрибаси асосида).....	53
<i>А.Юлдошев.</i> Роль конкурсного отбора государственных служащих на пути демократических реформ в Узбекистане.....	58
<i>Ф.Юлдашева.</i> Ўзбекистон Республикасида давлат хизмати турларини содалаштиришдаги ислохотларнинг ҳуқуқий асослари.....	60

## АЛОҲИДА СОҲАЛАРДА ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИ ТАРТИБГА СОЛИШНИНГ ХУСУСИЯТЛАРИ.....64

<i>Э.Хожиев, Ш.Асадов.</i> Маҳаллий бошқарув органлари фаолияти тўғрисида аҳоли хабардорлиги даражасини ошириш.....	64
<i>А.Махмудов.</i> Маҳаллий вакиллик органлари назорат функцияси самарадорлигини оширишнинг долзарб масалалари.....	67

<i>Г.Исмаилова.</i> Маҳаллий ижро ҳокимияти органларининг масъулиятини ошириш ва маҳаллий кенгашлар олдидаги ҳисобдорлиги.....	71
<i>Б.Турдиев.</i> Мониторинг ва баҳолаш - давлат хизматини такомиллаштириш омили сифатида.....	75
<i>У.Хусаинов.</i> Давлат хизматчиларининг шахсий сифатлари ва фаолият натижаларини аниқлашда ишчанлик қобилиятининг баҳоланиши.....	80
<i>Д. Бекчанов.</i> Государственная служба в Японии .....	85
<i>А. Элмуродов, Н. Ашуров.</i> Суд ҳокимияти тизимидаги кенг қамровли ислохотлар.....	87
<i>Ф.Камолитдинов.</i> Коррупцияга қарши курашишнинг халқаро-ҳуқуқий жиҳатлари.....	89
<i>Ғ.О. Холиқов.</i> Атроф - муҳитни муҳофаза қилиш масаласида маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ваколатларининг ташкилий ҳуқуқий механизмлари.....	92
<i>О.Курбанов.</i> Ҳокимни тайинлашда маҳаллий Кенгашлардаги сиёсий партия гуруҳлари иштирокини кенгайтириш масалалари.....	95
<i>Х.Тохиров.</i> Сайлов комиссияларига маъмурий юрисдикциявий ваколатлар беришнинг долзарб масалалари.....	97
<i>А. Кутлимуратов.</i> Молия органларида давлат хизматини ўташнинг ҳуқуқий асослари.....	100
<i>Б. Аскарлов.</i> Давлат хизматчилари фаолияти самарадорлигига таъсир этувчи омиллар.....	103
<i>Д. Нодиров.</i> Коррупция ва унга қарши курашишнинг хориж тажрибаси.....	110
<i>А. Казаков.</i> Ўзбекистон Республикасида давлат хизматчиси тушунчаси: муаммо, ечим ва таклифлар.....	109
<i>Б.Саттаров.</i> Таълим тизимида давлат хизматини такомиллаштириш орқали илмий-тадқиқот ишларининг амалий самарадорлигига эришиш йўллари.....	118
<i>М. Мансуров.</i> Давлат хизмати тизимида инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш (адлия органлари фаолияти мисолида).....	121
<i>А. Муминов.</i> Роль заработной платы в повышении эффективности деятельности государственных служащих.....	128
<i>Д. Наимов.</i> Мамлакатимизда маъмурий юстицияни ривожлантириш масалалари.....	133
<i>Н. Райимқулов.</i> Давлат хизматчиларини тайёрлашга психологик ёндашув.....	137
<i>Д. Нурмухамедова.</i> Правовые аспекты регламентации политических прав женщин в управлении: сравнительно-правовой анализ с практикой европейских государств.....	136
<i>С. Хужамбердиев.</i> Давлат хизматида маъмурий ҳуқуқий усуллар.....	149
<i>Ш. Тўхтабоев.</i> Суд тизимининг самарали фаолияти мамлакатда қонун устуворлигини таъминлашда муҳим омилдир.....	152

# ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИ ТАШКИЛ ЭТИШНИНГ НАЗАРИЙ АСОСЛАРИ. ХОРИЖИЙ ТАЖРИБА



## Германия давлат хизматининг ўзига хос жиҳатлари

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси “Бошқарувнинг ҳуқуқий асослари” кафедраси мудири, ю.ф.н. Хожиев Э.Т.*

*“Минтақавий, маҳаллий бошқарув ва ўзини-ўзи бошқариш” кафедраси доценти, ю.ф.н. Асадов Ш.Ф.*

Германия давлат бошқаруви ҳамда давлат хизмати мураккаб ва кўп қиррали ҳодиса эканлиги сабабли, турли соҳа олимлари изланишларининг объекти бўлиб ҳисобланади. Жумладан, Германия давлат бошқаруви ва давлат хизмати масалалари ҳуқуқшунос олимлар Атаманчук Г.В., Бусыгина И.М., Василенко И.А., Васильев В.И., Литвинцева Е.А., Оболонский А.В.<sup>1</sup> ва бошқаларнинг илмий ишларида тадқиқ этилган. Мазкур ишланмаларда Германия давлат бошқаруви ва хизмати масаласига ёндашилганда, унинг кўпгина давлатлар учун ижобий бўлган ўзига хос жиҳатлари ёритиб берилган.

Германияда давлат хизмати тушунчаси “жамият” ёки “оммавий” хизматчи сифатида талқин қилиниб, давлат хизматчилари категориясига давлат муассасаларининг барча ходимлари киритилган. Давлат хизматчиларига бошқарув органлари ходимларидан ташқари, мактабгача бўлган муассасаларнинг ходимлари ва ўқитувчилари, давлат университетларининг профессор ва ўқитувчилари, судьялар, вазирлар, Федерал банк аъзолари, шунингдек полиция ходимлари, ҳарбий хизматчилар, темир йўл ходимлари, почта муассасаларининг ходимлари ва бошқалар киритилган.

Давлат хизматида бўлган шахслар (мансабдор шахслар, хизматчилар ва ишчилар) мақоми ўртасидаги асосий фарқ давлат билан бўладиган ўзаро муносабатидан, яъни улар ишга қабул қилиш, хизматни ўташ, хизматнинг бекор бўлиши тартиботлари, рағбатлантириш ёки жавобгарликка тортиш асослари, хизматга қўйилган талаблар ҳамда уларнинг ҳуқуқлари ва мажбуриятлари доираси билан бир-бирдан ажралиб туради.

<sup>1</sup> Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы: история, теория, закон, практика. – М.: Экономика, 2003; Бусыгина И.М. Германский федерализм: история, современное состояние, потенциал реформирования // Полис. – 2004; Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. – М.: Логос, 2000; Васильев В.И. Некоторые аспекты современной дискуссии о германском федерализме // Полис. 2005; Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. – М.: Изд-во РАГС, 2003; Государственная служба (комплексный подход) / Отв. ред. А.В. Оболонский. – М.: Дело, 2003

Германияда, кўпгина давлатлар сингари, давлат хизматчиларининг “сиёсий мансабдор шахс” ва “мутахассис мансабдор шахс” категориялари фарқланади. “Сиёсий мансабдор шахслар” янги Ҳукуматни шакллантирган партия вакилларининг ҳокимият тепасига келиши билан истеъфога чиқадилар. Амалиётда шуни кўриш мумкинки, янги Ҳукуматнинг шаклланиши билан 20 фоизга яқин мансабдор шахслар (вазирликлар ва идораларнинг раҳбар ходимлари) ўзгаради.

“Мутахассис мансабдор шахс” эса, доимий фаолиятни олиб борадиган хизматчилардан иборат бўлиб, қоида тариқасида улар жуда юқори касбий ҳамда маъмурий тайёргарликка эга бўладилар. Айнан “мутахассис мансабдор шахслар” бошқарув жараёнининг узлуксизлигини таъминлаб берадилар. “Мутахассис мансабдор шахслар” қандайдир бир партиёга дахлдор бўлишлари мумкин. Лекин улар хизмат вақтида сиёсий нейтралитетга риоя қилишлари лозим.

“Сиёсий мансабдор шахслар” ҳам “мутахассис мансабдор шахслар” сингари давлат хизматида бўлган даврида ўзлари вакил бўлган партиёнинг эмас, балки давлат ва жамият манфаатлари йўлида хизмат қилишлари лозим.

Германияда давлат хизматининг бошланғич ташкилий-ҳуқуқий асослари Германия Асосий қонуни (Grundgesetz) да ҳамда мансабдор шахслар фаолиятини тартибга солувчи бошқа бир неча қонун ҳужжатларида мустаҳкамлаб кўйилган. Мазкур қонунчиликка биноан энг муҳим давлат мансабларини мансабдор шахслар эгаллайдилар.

Германия Асосий қонунининг 33-моддасида оммавий (давлат) хизматнинг қуйидаги ўзига хос хусусиятлар билан ажралиб туриши белгиланган:

- 1) оммавий хизмат оммавий-ҳуқуқий муносабатлардан иборат бўлиб, мансабдор шахсларнинг давлатга содиқлигига асосланади;
- 2) оммавий хизматга мансабдор шахслар, одатда, умрбод тайинланади;
- 3) оммавий хизмат муносабатларининг фақатгина қонуний асослар мавжуд бўлганида бекор бўлиши;
- 4) мансабдор шахсларнинг давлат томонидан ҳимоя қилиниши;
- 5) давлат ҳисобидан мансабдор шахсларнинг эгаллаб турган мансаби доирасида ҳақ тўлаш ҳамда ижтимоий таъминоти;
- 6) фикр эркинлиги ҳамда жамоат бирлашмаларини ташкил этиш эркинлиги;
- 7) оммавий мансабларни эгаллашда фуқароларга уларнинг малакаси, касбий тайёргарлиги ва ишчанлик ҳислатларига қараб тенг имкониятларнинг яратиб берилганлиги ва ҳ.к.лар.

Германия давлат тузилишига кўра федератив давлат бўлганлиги сабабли давлат ҳокимияти Федерация ва алоҳида ерлар доирасида тақсимланган. Шу сабабли Германия давлат хизматининг тизими федерал давлат хизмати, ерлар доирасида амалга ошириладиган хизматга ҳамда жамоалар ва ўзини-ўзи бошқариш тузилмалари дорасида амалга ошириладиган хизматга бўлинади.

Германияда давлат хизмати тушунчаси давлат бошқарувида банд бўлган барча шахсларни қамраб олади, яъни давлат хизмати давлат бошқаруви вазифаларини бажаришга қаратилган фаолият бўлиб ҳисобланади.

Давлат хизмат муносабатлари оммавий-ҳуқуқий муносабатларнинг бир тури бўлиб, ушбу муносабатларнинг бир томонида мансабдор шахс, иккинчи томонида давлат (федерация, ерлар, жамоалар ёки бошқа оммавий тузилмалар) туради.

Германия давлат хизматида банд бўлган шахсларнинг уч тоифаси фарқланади:

<sup>2</sup> Маълум бир давлат мансабига тайинланган, маълум доирадаги ҳуқуқлар ва мажбуриятларга эга бўлган, шунингдек давлат мансабига тайинланганлиги тўғрисидаги ҳужжатга эга бўлган шахс.

- мансабдор шахслар;
- давлат муассасаларининг хизматчилари;
- давлат муассасаларининг ишчилари.

Давлат хизматчиларининг мазкур категориялари нафақат федерация миқёсида, балки ерлар ва жамоалар миқёсида ҳам мавжуд.

Мансабдор шахслар тегишли давлат ҳокимияти (Федерация, ерлар, жамоалар) томонидан тайинланса, давлат муассасаларининг хизматчилари ва ишчилари хизматга кириш тўғрисидаги шартнома орқали хизмат муносабатларига киришадилар.

Мансабдор шахслар давлат хизматчиларининг алоҳида категорияси бўлиб, махсус бошқарув функцияларини амалга оширадилар ҳамда алоҳида ҳуқуқий ҳамда сиёсий мақомга эга бўладилар.

Мансабдор шахсларнинг мақоми махсус қонун ҳужжатлари билан тартибга солинган бўлиб, бундай қонун ҳужжатларига: “Мансабдор шахслар тўғрисида”ги (Bundesbeamtengesetz) Федерал Қонуни; Федерал Интизом Устави (Bundesdisziplinarordnung); “Мансабдор шахслар меҳнатига ҳақ тўлаш тўғрисида”ги Федерал Қонуни; “Мансабдор шахсларнинг иш ҳақи тўғрисида”ги Қонун; “Ҳар йилги меҳнат таътилларига ҳақ тўлаш тўғрисида”ги Қонун; “Хизмат бўйича ҳаракатланиш тўғрисида”ги Қарор; “Давлат муассасалари ходимларининг манфаатларини ҳимоя қилиш тўғрисида”ги Қарор; “Федерал миқёсдаги мансабдор шахсларнинг иш вақти тўғрисида”ги Қарор; “Федерал миқёсдаги мансабдор шахсларнинг меҳнат таътили тўғрисида”ги Қарор ва бошқалар киради.

Германия қонунчилиги давлат хизматида бўлган мансабдор шахсларнинг 16 категориясини назарда тутган. Булар:

- **A1-A5** – *қуйи мансаблар* (ёрдамчи, техник персонал). Қуйи мансаблардаги хизматга халқ мактабини муваффақиятли тугатган ва тайёргарликни ўтаган шахслар қабул қилинади. Қонун ҳужжатларида мазкур мансаблардаги хизматга қабул қилишда ёш цензи (16–30 ёш) ўрнатилган;
- **A6-A9** – *ўрта мансаблар* (ҳукумат секретарлари, обер-секретар, гаупт-секретар<sup>3</sup> ва бошқалар). Ўрта мансаблардаги хизматга халқ мактабини муваффақиятли тугатган, 1 йил давомида тайёргарликдан ўтган ва ушбу категориядаги мансабни эгаллаш учун махсус имтиҳонни топширган 16 ёшдан 32 ёшгача бўлган шахслар қабул қилинади. Қуйи ва ўрта категориядаги мансабларга хизматга қабул қилишда махсус таълимга эга бўлишлик талаб этилмайди, умум таълим ёки профессионал мактабда таҳсил олганликнинг ўзи етарли ҳисобланади;
- **A10-A13** – *биринчи даражали юқори мансаблар* (масалан, ҳукумат инспекторлари). Биринчи даражали юқори мансабларга ўрта таълим мактабини тугатган, 3 йил давомида махсус тайёргарликни ўтаган ва ушбу категориядаги мансабни эгаллаш учун махсус имтиҳонни топширган шахслар қабул қилинади;
- **A14-A16** – *иккинчи даражали юқори мансаблар* (ҳукумат юқори мансабдор шахслари). Иккинчи даражали юқори мансабларга олий маълумотга эга бўлган, биринчи давлат имтиҳонини топширган, 2 йил давомида тайёргарликни ўтаб иккинчи давлат имтиҳонини топширган шахслар қабул қилинади.

Биринчи ва иккинчи даражали юқори мансабларга ёш цензи 18 ёшдан 30 ёшгача белгиланган.

Германия давлат хизматининг юқорида кўрсатиб ўтилган мансаб категориялари пиллапояси бўйича изчил (бирма-бир) ҳаракатланиш, хизматдаги қаттиқ интизом, мансабдор шахсларнинг ўз касбий ўсишига ҳамда жамиятдаги мавқеини оширишга интилиши билан ҳам эътиборга лойиқдир.

Германия қонунчилигига биноан давлат хизматига киришда барча шахслар учун тенг имкониятлар яратиб берилган. Жумладан Германия Конституциясига биноан ҳар бир немис ўзининг қизиқишлари ва касбий малакасига қараб ҳар

<sup>3</sup> “Обер-секретарь”, “гаупт-секретарь” – “бош”, “катта”, “олий”, “раҳбар” секретар (мансабдор шахс) маъносига



қандай давлат мансабини эгаллаши мумкин. Жинси, келиб чиқиши, ирқи, динга муносабати, шунингдек диний ёки сиёсий қарашларига қараб камситишга йўл қўйилмайди.<sup>4</sup>

“Мансабдор шахслар тўғрисида”ги Федерал Қонунга биноан давлат хизматидаги мансабларга руҳий ва жисмоний жиҳатдан соғлом бўлган, маъмурий хизматчиға хос хислатларга эга бўлган, моддий жиҳатдан таъминланган, миллатига кўра немис бўлган шахслар тайинланиши мумкин.

Давлат хизмати эгаллашда немис фуқаролигининг бўлиши ҳам талаб этилади. Қонунчиликда хорижий фуқаронинг мансабдор шахс сифатида (масалан, олий ўқув юртининг ўқитувчиси<sup>5</sup> сифатида) тайинланиши мумкинлиги ҳам назарда тутилган.

Мансабдор шахсга номзод конституциявий тузумни ҳимоя қилишга ҳамма вақт тайёр бўлиши тўғрисида кафолат бериши керак, яъни Конституцияга биноан давлат хизматиға оммавий-ҳуқуқий муносабатлар билан чамбарчас боғлиқ бўлган содиқ шахслар қабул қилинади.

Мансабдор шахс Асосий қонунга таяниб эркин демократик тузумни ҳимоя қилиши тўғрисида қасамёд қилади. Бундан ташқари, мансабга тайинланиш вақтида мазкур мансаб даражаси талаб этадиган касбий тайёргарликка эга бўлишлик талаб этилади.

Германия давлат хизматининг ўзига хос хусусиятларидан бири – бу давлат хизматиға кириш тартиботининг қонун ҳужжатларида аниқ белгилаб берилганлиғидир.

Давлат хизматидаги бўш мансаблар тўғрисидаги маълумотлар махсус ёзма нашрларда бериб борилади.

Давлат хизматидаги маълум бир мансабга танлов жинси, келиб чиқиши, ирқи, динга муносабати, диний ва сиёсий қарашларидан қатъи назар, касбий малакасиға қараб амалға оширилади.

Давлат хизматчилари ўзларининг хизмат даража (ранг)ларига қараб 4 гуруҳға бўлинган<sup>6</sup>:

- 1) куйи даражадаги хизмат (Einfacher Dienst);
- 2) ўрта даражадаги хизмат (Mittlerer Dienst);
- 3) юқори даражадаги хизмат (Gehobener Dienst);
- 4) олий даражадаги хизмат (Hoherer Dienst).

Аниқ бир даражадаги мансабни эгаллашда давлат хизматида куйидаги талаблар қўйилган:

- давлат хизмати даражасига қараб бошланғич таълим;
- давлат имтиҳонини топшириш билан тугалланадиган доимий ва ҳар томонлама тайёргарлик;
- мансабга тайинлашдан аввал синов муддатини ўтаганлик;
- навбатдаги юқори даражадаги мансабга талабгорнинг давлат имтиҳонини топширганлиги.

Маъмурий хизматға лойиқ эканлигини исботлаган шахсларға, агарда улар ўрнатилган расмий талабларға мос келмаган тақдирда ҳам, давлат хизматида бўлишиға имконият берилади.

Давлат хизматчиларининг хизмат даражалари, қоида тариқасида, уларға юклатилган функцияларға қараб бўлинган. Жумладан:

- а) куйи ва ўрта даражадаги хизматчилар зиммасига – ижрочилик функциялари;
- б) юқори даражадаги хизматчилар зиммасига – аниқ соҳаларда раҳбарлик вазифаларини амалға ошириш, воситачилик функциялари, ижрочилик вазифалари (жавобгарлик остида амалдаги ҳолатни таҳлил қилиш, қарорларни тайёрлаш ва қабул қилиш);

<sup>4</sup> Германия Асосий қонуни (Grundgesetz)нинг 33-моддаси

<sup>5</sup> Германияда олий ўқув юртининг ўқитувчиси давлат хизматчиси категориясига киритилган.

<sup>6</sup> “Мансабдор шахслар тўғрисида”ги Федерал Қонун (Bundesbeamtengesetz)нинг 16-19-моддалари.

в) олий даражадаги хизматчилар зиммасига эса – раҳбарлик функциялари юклатилади.

Давлат хизматидаги мансабга тайинланиш номзодга “мансабга тайинлаш тўғрисидаги ёрлиқ”ни топшириш билан амалга оширилади. Ёрлиқда мансабга тайинлашнинг муддати (умрбод, синов муддати, вақтинча ёки аниқ муддат) кўрсатиб ўтилади.

Давлат хизматида бўлган шахслар мамлакатдаги сиёсий вазиятдан қатъи назар, ўрнатилган чеклов (тақиқ)ларга амал қилиши, ҳар қандай вазиятда ўзига юклатилган мажбуриятларни бажариши лозим.

Германияда давлат хизмат муносабатларининг юзага келиш асосларига қуйидагилар киради:

- давлат муассасаси раҳбарининг мансабга тайинлаш тўғрисидаги маъмурий акти;
- танлов имтиҳонларини муваффақиятли топшириш натижасида мансабга ўтказиш;
- кооптация<sup>7</sup> ва мансабга ўтказиш.

Давлат хизматчилари, одатда, умрбод тайинланади ҳамда хизмат муносабатлари уларнинг пенсияга чиқиши муносабати билан бекор бўлади (хизмат билан боғлиқ алоҳида қонунбузилиш ҳолатлари бундан мустасно).

Давлат хизматчиларини мансабга тайинлаш муддатидан келиб чиқиб, қуйидагиларга ажратиш мумкин:

- 1) мансабга умрбод тайинланадиган хизматчилар;
- 2) алоҳида ҳуқуқий кўрсатмалар асосида маълум бир (муайян) муддатга мансабга тайинланадиган хизматчилар;
- 3) номуайян муддатга мансабга тайинланадиган хизматчилар. Бу гуруҳга кирувчи хизматчиларнинг ижтимоий ҳимояси бошқаларга қараганда паст бўлади. Буларга, асосан, тайёргарлик хизматини ўтаган ва умрбод мансабга тайинланишга номзод бўлган шахслар киради;
- 4) синов муддати асосида мансабга тайинланадиган хизматчилар. Синов муддати олий таълим муассасасини тугатган, бошланғич вақтда номуайян муддатга тайинланган шахсларга ўрнатилади. Синов муддати мансаб даражасига қараб 1 йилдан 4 йилгача белгиланиши мумкин;
- 5) фахрий мансабдор шахслар, ўзининг вазифаларини вақтинча бажарадиган ва профессионал хизматчилар таркибига кирмаган хизматчилар. Уларнинг фаолияти сайлов асосида ташкил этилади ва одатда маҳаллий миқёсда бўлади (масалан, бургомистр<sup>8</sup>, унинг ўринбосарлари). Фахрий мансабдор шахслар умрбод мансабга тайинланадиган хизматчилар мақомидан фойдаланадилар, профессионал хизматчилар сингари улар ҳам мансабга тайинланганлик тўғрисидаги тегишли ҳужжатга эга бўладилар.

Германия қонунчилигига биноан давлат хизматида бўлган шахс ўзига юклатилган хизмат мажбуриятларини бажариши билан учинчи шахслар манфаатларини бузса, давлат ёки ушбу давлат хизматчиси фаолият кўрсатаётган ташкилот (корпорация) жавобгар ҳисобланади. Агарда қонунбузилишида давлат хизматчисининг айби ёки қўпол эҳтиётсизлик орқасида содир этилган бўлса, регресс<sup>9</sup> даъво қилиш ҳуқуқи сақланиб қолинади.<sup>10</sup>

Давлат хизматида хизматчиларнинг содиқлик бурчига алоҳида эътибор қаратилган. Жумладан, “Мансабдор шахслар тўғрисида”ги Федерал Қонунга биноан мансабдор шахслар давлатдаги эркин демократик тузумни тан олиши ва унинг ҳимоясида туриши лозим. Давлат аппаратида хизматда бўлган ҳар бир мансабдор шахс – эркинлик, демократия, ҳуқуқий давлат ва ижтимоий давлат сингари давлат фаолиятининг асосий принципларига амал қилиши ҳамда улар асосида фаолиятини амалга ошириши лозим. Мансабдор шахслар оғир вазиятларда ҳам давлат фаолиятининг мувозанатини сақлаб туриши, давлат тартиботини сақлаши лозим.

<sup>7</sup> Кооптация (лот. “cooptatio” - қўшимча сайлаш) – давлат органига қўшимча сайлов ўтказмасдан туриб, мазкур орган қарори билан тузилма таркибига янги аъзоларни киритиш.

<sup>8</sup> Бургомистр нем. “Burgmeister” – “шаҳар бошлиғи” маъносини англатади

<sup>9</sup> Регресс (лот. “regressus” – орқага қайтиш) – мажбуриятни бажарган шахснинг ушбу мажбурият учун жавобгар бошқа шахсдан зарарни қоплаш тўғрисидаги талаби.

<sup>10</sup> Германия Асосий қонуни (Grundgesetz)нинг 34-моддаси

Давлат хизматида мансаб бўйича ҳаракатланиш малакасини мажбурий тартибда ошириб бориш ва мансаб пиллапояси бўйича кетма-кетликда ҳаракатланиш принциплари асосида амалга оширилади. Ушбу принципларга биноан мансабдор шахснинг бирон-бир мансаб бўйича кўтарилишида махсус синов ёки давлат имтиҳонини топшириш билан тасдиқланадиган мажбурий тартибдаги малакани ошириш, мансаб пиллапоясидаги барча мансабларни (сакрашларсиз) босиб ўтиши талаб этилади.

Хизмат бўйича ҳаракатланиш тайёргарлик ва синов муддатини назарда тутати. Синов муддати (камида 1 йил) давомида хизматчи мансаб бўйича кўтарилиши мумкин эмас.

Қуйи даражадаги хизматчиларни тайёрлаш муддати 6 ойни, синов муддати – 1 йилни ташкил этади.

Ўрта даражадаги мансабни эгаллаш учун хизматчи 1 йилдан кам бўлмаган тайёргарлик муддатини ўтаб, мансаб имтиҳонини топширади ҳамда 2 йил давомида синов муддатини ўтайди. Имтиҳонни ўртадан юқори баҳода топширган хизматчилар учун синов муддати 1 йилга (айрим ҳолларда 6 ойгача) қисқартирилиши ҳам мумкин. Бундан ташқари, ўзининг шахсий хислатлари ва ишининг натижаларига кўра ўрта даражадаги мансабни эгаллаши мумкинлигини исботлаб берса, қуйи даражадаги хизматчилар ҳам ўрта даражадаги мансабни эгаллаш имкониятига эга бўладилар.

Юқори даражадаги мансабга даъвогарлар учун тайёргарлик муддати камида 3 йилни ташкил этади. Хизматчи имтиҳонни муваффақиятли топширгандан сўнг 2,5 йил мобайнида синов муддатини ўтайди. 4 йил давомида ўрта даражадаги мансаб бўйича хизматни олиб борган ҳамда юқори даражадаги мансабни эгаллашга лойиқ деб топилган шахслар ҳам юқори даражадаги мансабни эгаллашлари мумкин. Бунда янги мансаб бўйича танишув камида 3 йил давом этади ва бир мансабдан иккинчи мансабга ўтиш бўйича имтиҳон топширилади.

Одатда, қуйи ва ўрта даражадаги мансаблар бўйича ҳаракатланувчи хизматчилар, агарда уларнинг фаолияти “яхши” баҳоланган бўлса – 6 йилдан кейин, “қониқарли” деб топилган бўлса – 8 йилдан кейин юқори мансабларга ўтказилиши мумкин.

Агарда мазкур даражадаги хизматчилар 40 ёшгача бўлса, уларнинг юқори даражадаги мансабни эгаллашлари учун махсус рухсатнома (масалан, вазирнинг рухсати) талаб қилиниши мумкин.

Барча даражадаги мансаблар бўйича фаолият кўрсатувчи хизматчилар учун “мансабдор шахслар тўғрисида ғамхўрлик қилиш ва ҳимоя қилиш принципи” жорий этилган бўлиб, унга кўра хизматчига:

- адолатли муомалада бўлиш;
- ижтимоий ҳуқуқларга риоя қилиш;
- меҳнатига қараб ҳақ тўлаш;
- маълум бир вазиятларда (касаллик, бахтсиз ҳодиса) ёрдам бериш;
- пенсия ва ҳ.к.лар кафолатланган.

Давлат идораси томонидан мансабдор шахсга нисбатан қўлланилган чораларнинг адолатлигини текшириш мақсадида улар бевосита судга мурожаат қилишлари мумкин. Бундан ташқари мансабдор шахсларга оддий фуқароларга қараганда кенг доирадаги имтиёзлар (енгилликлар) берилган.

Мансабдор шахсларнинг моддий таъминоти асосий иш ҳақидан, ҳудудий қўшимчалардан, болалар учун, лавозими учун, иш стажи учун белгиланадиган қўшимча устамалардан иборат. Мансабдор шахсларга ҳақ тўлашнинг ҳажми, тузилиши ва ўсиш суръати (даражаси) “Мансабдор шахсларнинг иш ҳақи тўғрисида”ги Қонун билан тартибга солинган.

Мансабдор шахсларга ҳақ тўлаш конституциявий асосга ҳам эгадир. Жумладан, Асосий Қонунда давлат хизматчиларини сақлаш (моддий таъминлаш) – давлат хизматининг асосий принципларидан бири бўлиб, эгаллаб турган мансабга мос равишда ҳақ тўланиши белгилаб берилган. Моддий таъминот давлат хизматчисига ўзини касби (мансаби)га тўлиқ бағишлаш имконини бериши керак. Фақатгина иқтисодий жиҳатдан тўлиқ мустақил бўлган хизматчигина Конституция билан унинг олдига қўйилган вазифаларни бажариш имконига эга бўлиши мумкин.

Давлат хизматчилари учун турли кўринишдаги ижтимоий таъминот ҳам назарда тутилган. Масалан, пенсия таъминоти, моддий кўмак бериш, давлат хизматчиси вафот этганда унинг оиласини таъминлаш, давлат хизматчиси йўқолганида, бахтсиз ҳодисаларда тўланадиган тўловлар ва ҳ.к.лар.

Давлат хизматчилари иш ҳақи тўлиқ сақланган ҳолда ҳар йилги меҳнат таътили олиш ҳуқуқига эга. Бундан ташқари сиёсий фаолиятларини амалга ошириш, малакасини ошириш, сайловлар ва референдумларда иштирок этиш учун ҳам меҳнат таътили олиш ҳуқуқига эга.

Давлат хизматчилари бевосита ёки бошқалар орқали тадбиркорлик фаолияти билан шуғулланиши, турли ташкилотларнинг бошқарув ёки кузатув кенгашлари фаолиятида иштирок этиши мумкин эмас. Масалан, Германия Асосий қонунига биноан Федерал канцлер ва федерал вазирлар ҳақ тўланадиган бошқа ҳар қандай мансабни эгаллаши, тижорат ёки бошқа профессионал фаолият билан шуғулланиши ёхуд раҳбар органлар таркибига кириши, шунингдек Бундестаг<sup>11</sup> розилигисиз даромад олишни назарда тутган корхонанинг Кузатув кенгаши таркибига кириши мумкин эмас.<sup>12</sup>

Давлат хизматчилари ўзларининг мансаб мажбуриятларини бажармаганида ёки лозим даражада бажармаганида Федерал Интизом Устави (Bundesdisziplinarordnung)га асосан жавобгарликка тортилади. Давлат хизматчисининг мансаб мажбуриятларини бузишга қаратилган ҳаракати хизмат ноҳўя хатти-ҳаракат бўлиб, уларнинг ҳар бири учун алоҳида жавобгарлик белгиланган.

Германия давлат хизматининг ўзига хос жиҳатларидан яна бири шундан иборатки, давлат хизматчисининг хизматдан ташқарида содир этган хатти-ҳаракати, агарда давлат хизматчисига бўлган ишонч ёки ҳурматга ёхуд давлат муассасаси манфаатларига дахлдор бўлса, хизмат ноҳўя хатти-ҳаракати сифатида тан олинади ва жавобгарликка тортилади.

Федерал Интизом Уставида хизмат ноҳўя хатти-ҳаракатлари учун қуйидаги интизомий жазо чоралари назарда тутилган:

- ▶ хайфсан;
- ▶ жарима;
- ▶ иш ҳақини камайтириш;
- ▶ иш ҳақи камайтирилган бошқа мансабга ўтказиш;
- ▶ хизматдан бўшатиш;
- ▶ пенсия таъминотини қисқартириш;
- ▶ пенсия таъминотини тўлашдан воз кечиш.

Давлат хизматида хайфсан ёки жарима раҳбар (ёки юқори турувчи инстанция) томонидан, бошқа барча интизомий жазо чоралари махсус интизом судлари томонидан қўлланилади.

Давлат хизмат муносабатлари, одатда, хизматдан бўшатиш ёки мансабдан четлаштириш оқибатида бекор бўлади. Давлат хизматчисини хизматдан бўшатишга қуйидагилар асос бўлиши мумкин:

- қасамёд қабул қилишдан бўйин товлаш;
- хизмат мажбуриятларини бажаришга нолойиқ бўлса;
- раҳбарнинг розилигисиз турар жойининг ўзагариши хизмат мажбуриятларини бажаришга тўсқинлик қилса;
- хизматдан бўшатиш тўғрисидаги ариза;
- белгиланган ёш (пенсия ёши)га тўлиши;
- узоқ вақт давомида хорижда бўлиши.

Давлат хизматчилари:

- 1) бир йил ёки ундан ортиқ муддатга озодликдан маҳрум қилиш жазоси қўлланилган жиноятни содир этганлик учун;
- 2) тинчликка қарши қаратилган жиноятни содир этганлик учун;

<sup>11</sup> Бундестаг – Германия қонунчилик ҳокимияти олий органи

<sup>12</sup> Германия Асосий қонуни (Grundgesetz)нинг 66-моддаси

- 3) Ватанга хиёнат қилганлик учун;
- 4) мустақил ҳуқуқий давлатга қарши қаратилган жиноятни содир этганлик учун;
- 5) ташқи хавфсизликка етказган зарари учун давлат хизматчиси мақомини йўқотиши мумкин.

Давлат хизматчисининг Федерал Конституциявий суднинг қарори билан конституцияда ўрнатилган асосий ҳуқуқлардан бирини йўқотиши ҳам хизматчи мақомини бекор қилади.

Давлат хизмат муносабатлари пенсияга чиқиш оқибатида бекор бўлиши мумкин. Давлат хизматида бўлиш ёши 65 ёш белгиланган. Айрим ҳолларда бу ёш 68 ёшгача узайтирилиши мумкин. Давлат хизматчиси ўзининг жисмоний ёки руҳий ҳолатига кўра узоқ вақт давомида хизмат мажбуриятларини бажара олмаса ҳамда ногирон ёки 62 ёшга тўлган бўлса, пенсияга чиқарилиши мумкин.

Давлат хизмат муносабатларининг тугашига фуқароликнинг йўқотилиши ҳам асос бўлади.

Юқоридагилардан кўриниб турибдики, Германияда давлат хизматининг мавқеи жуда юқори. Давлат хизматида мансабни эгаллаш жуда қийин. Давлат хизматида бўлган ҳар бир шахс ўрнатилган барча талабларга ва чекловларга қатъий риоя қилиши шарт. Давлат томонидан эса, давлат хизматчиси учун етарли моддий таъминот ва ҳимоя кафолатланган.

Германияда давлат хизмати барча бўғинларида (Федерация, ерлар, жамоалар) федерал қонунчилик билан ягона тизим сифатида тартибга солинган. Давлат хизмати учун умумий мансаблар, даражалар, хизматни ўташнинг ягона қоидалари, ягона ҳуқуқлар ва мажбуриятлар, чекловлар ва кафолатлар, меҳнатга ҳақ тўлаш ва пенсия таъминотининг ягона тизими жорий этилган.

Ўзбекистон Республикасида давлат хизматини тартибга солувчи қонунчиликни шакллантириш ҳамда такомиллаштиришда Германия давлат хизматидаги ижобий жиҳатларни ҳам эътиборга олиш мақсадга мувофиқдир. Жумладан, давлат хизматидаги киришдан бошлаб унинг бекор бўлишига қадар бўладиган муносабатларнинг, биринчи навбатда, ташкилий-ҳуқуқий асосларини мустаҳкамлаш лозим. Бундан ташқари, давлат хизматида бўладиган шахсларда бу мақом қанчалик юқори мавқега эга эканлигини, Ватанга содиқлик ҳамда унинг равнақи учун барча вазиятда ҳам давлат ҳимоясида туриши, инсон ҳуқуқлари ва эркинликлари, давлат ва жамият манфаатлари олий қадрият эканлигини инobatга олиши, давлат хизматида ўрнатилган барча талаблар ва чекловларга амал қилиши лозимлигини шакллантириш фойдадан ҳоли бўлмайди.



## Ключевые вопросы реформирования государственной службы в свете продвижения экономических реформ

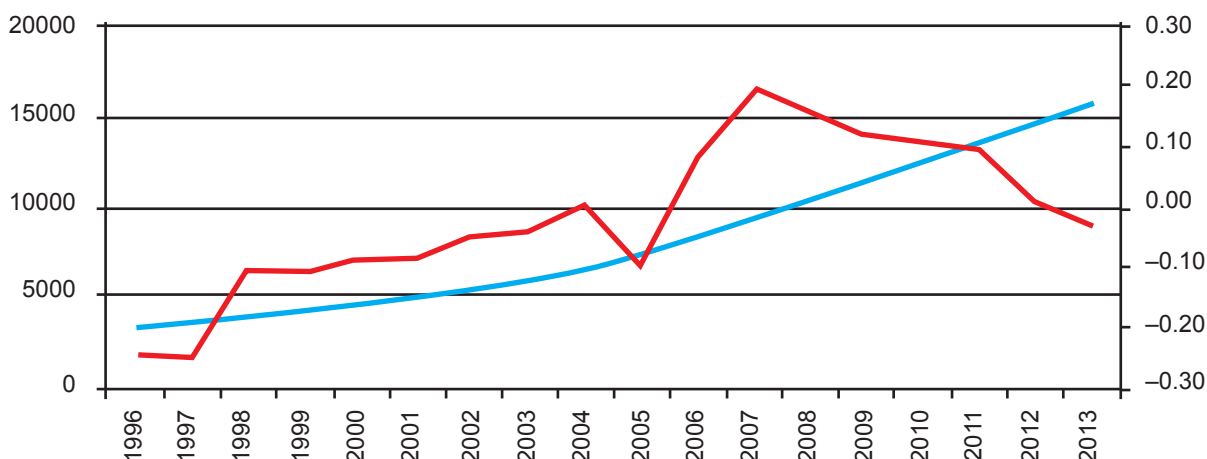
*руководитель Отдела эффективного управления ПРООН в Узбекистане  
А. Умарова*

**В** условиях глобализации и универсализации правил торговли (ВТО, другие интеграционные проекты) особое значение имеют открытость и привлекательность национальной экономики, которая сможет привлечь местных и иностранных инвесторов в страну. Однако для этого необходимо создание благоприятного бизнес-климата и качественного государственного регулирования. В мире существует несколько основных способов оценки качества госуправления и взаимосвязи с конкурентоспособностью экономики. Из них ключевыми являются следующие:

- 1) рейтинг «Ведение бизнеса» Всемирного Банка по показателю создания государствами благоприятных условий ведения бизнеса: Узбекистан занимает 141 место, что свидетельствует о наличии значительного объема барьеров на пути развития частного сектора в стране.
- 2) Индикаторы Всемирного Банка по управлению, в частности данные по категориям «Эффективность Правительства» (Government Effectiveness) и «Качество регулирования» (Regulatory Quality) рейтинга Всемирного банка Качество государственного управления (Worldwide Governance Indicators) за 2014 г. можно оценить как низкие – 17,7 и 3,35 из 100 соответственно.
- 3) Индекс глобальной конкурентоспособности Всемирного экономического форума (World Economic Forum), в котором оцениваются 142 экономики, Узбекистана среди них нет.
- 4) Рейтинг глобальной конкурентоспособности Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).
- 5) Индекс восприятия коррупции международной организации Transparency International указывает на серьезные недостатки в борьбе с коррупцией. Узбекистан занимает 166 позицию из представленных в рейтинге 174 стран (2014 г.). Несмотря на ратификацию Конвенции ООН по борьбе с коррупцией, присоединению к Стамбульскому плану по противодействию коррупции, сохраняется значительное поле для коррупциогенной политики.

Если обратиться к стратегическим партнерам Узбекистана, устойчивость и эффективность государственного управления является одним из основных условий для успешного проведения экономических реформ. Опыт многих стран, в том числе Сингапура, Японии и других стран Восточной Азии говорит о том, что государственная служба вместе с развитыми рынками может вносить сильный позитивный вклад в социально-экономическое развитие экономики<sup>1</sup> (см. рисунки 1 и 2).

<sup>1</sup> "The Civil Service System and Economic Development: The Japanese Experience", Report on an international colloquium held in Tokyo, March 22-25, 1994. The World Bank Washington, D. C.

**Рисунок 1.** Влияние реформы государственной службы на экономическое развитие. Китай<sup>2</sup>**Рисунок 2.** Влияние реформы государственной службы на экономическое развитие. Республика Корея<sup>3</sup>

— ВВП по ППС (в ценах 2011 г.), в млрд. долл. США  
 — индекс эффективности правительства, правая шкала

С момента обретения независимости Правительство Узбекистана основное внимание уделяло экономическим реформам и поддержанию социальной стабильности. По итогам более чем 20-летнего периода можно отметить, что Правительству удалось осуществить часть важных направлений по либерализации экономики, развитию частного сектора и привлечению иностранных инвестиций. Начиная с середины 2000-х, рост экономики Узбекистана составляет 7-8% ВВП в год, и доход на душу населения в 2014 г. составил 2090 долл.США<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> World Governance Indicators, World Development Indicators.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> По данным Всемирного банка: World Development Indicators ([http://data.worldbank.org/country/uzbekistan#cp\\_wdi](http://data.worldbank.org/country/uzbekistan#cp_wdi)). Смотрите также <http://uzdaily.uz/articles-id-25367.htm>

На протяжении сравнительно короткого периода времени в Республике Узбекистан были созданы такие институты, как - министерство обороны, государственная налоговая, таможенная и дипломатическая служба, Центральный банк, и т.п., присущие независимому государству. В то же время, продолжалась работа по постепенной демополизации и акционированию государственных хозяйственных органов.

В Концепции дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране, озвученной Президентом Республики Узбекистан И.А.Каримовым на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса в ноябре 2010 г. особое внимание уделяется демократизации государственной власти и управления и уменьшению роли государства в экономике. Среди последних инициатив по реформированию системы государственного управления и государственной службы можно выделить следующие:

- Распоряжение Президента №3863 от 26.06.2012 г. «О создании Комиссии по подготовке Программы мер по реформированию и повышению эффективности государственного управления»;
- Указ Президента № УП-4435 от 10 апреля 2012 г. «О мерах по дальнейшему совершенствованию подготовки кадров в сфере государственного управления»;
- Указ Президента №УП-4455 от 18.06.2012 г. «О мерах по дальнейшему кардинальному улучшению деловой среды и предоставлению большей свободы предпринимательству»;
- Указ Президента №УП-4454 от 16.07.2012 г. «О мерах по кардинальному сокращению статистической, налоговой, финансовой отчетности, лицензируемых видов деятельности и разрешительных процедур»;
- Указ Президента №УП-4609 от 7 апреля 2014 г. «О дополнительных мерах по дальнейшему совершенствованию инвестиционного климата и деловой среды в Республике Узбекистан».

Вместе с тем, остается не до конца изученным состояние основных институтов и направлений государственного управления, определение связи между экономическим развитием и управленческой моделью. Анализ ключевых проблем в государственном управлении позволит дать ответ на вопрос о роли и функциях государства на долгосрочную перспективу, а также предложит необходимые законодательные нормы для повышения конкурентоспособности экономики и привлечения инвестиций.

Обеспечению эффективности и конкурентоспособности национальной экономики в глобальной среде препятствуют высокие «транзакционные издержки<sup>5</sup>» в текущей системе госуправления, низкий уровень производительности, а также сохраняющаяся чрезмерная «зарегулированность» сфер экономики, сохраняющийся высокий уровень бюрократизма в предоставлении государственных услуг. Высокие «транзакционные издержки» при общении бизнеса и государства оказывают негативное влияние на уровень торговли, инвестиций и деловой активности. Таким образом, перед правительством стоит двойная задача — обеспечить структурную трансформацию экономики и параллельно провести реформу государственной службы.

На сегодняшний день в Узбекистане отсутствует закон «О государственной службе», направленный на правовое регламентирование статуса государственных служащих независимо от уровня, сферы и ведомственной принадлежности. Существующая нормативно-правовая база по организации деятельности органов государственной власти затрагивает вопросы государственной службы исключительно в «ведомственном» масштабе. К тому же отсутствует единый подход в регулировании деятельности органов власти: некоторые базируются на законах и подзаконных актах (постановления КМ), другие — исключительно на подзаконных актах.

Порядок организации Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса, Кабинета Министров, судов, органов государственной власти на местах, Центрального банка, прокуратуры, налоговой и таможенной службы определяется соответствующими законами. Более детально функции, задачи и полномочия указанных органов (за исключением ЦБ и органов государственной власти на местах) определяются регламентами и положениями, которые утверждаются законами или подзаконными актами (указы Президента, постановления палат Олий Мажлиса и Кабинета Министров).

<sup>5</sup> Высокие транзакционные издержки являются следствием неоправданных задержек взаимодействию с бизнесом, тогда как противоположностью является определенность и стабильность, характеризующая четкость законодательства и административных процедур.



На сегодня деятельность большей части органов государственного управления – министерств (12 из 15) и государственных комитетов (6 из 8) регулируются подзаконными актами – постановлениями Кабинета Министров. Положениями о министерстве, государственном комитете или ином ведомстве (агентство, служба, государственная инспекция), определяющим структуру, права, функции и порядок финансирования ведомства, а также полномочия и ответственность руководящих лиц (министр, председатель госкомитета и т.д.).

Несмотря на отсутствие закона «О государственной службе», в Постановлении Кабинета Министров от 3 июля 1997 г. № 339 «Об установлении двадцатипроцентной надбавки к должностным окладам государственных служащих» впервые использован термин «государственный служащий». Правительственный документ установил надбавку к «должностным окладам государственных служащих органов государственной власти и управления, финансируемых из бюджета, судов и прокуратуры». Таким образом под государственным служащим понимается лицо, работающее в государственном органе (министерства, госкомитеты, агентства, госинспекции), органах судебной власти и правоохранительных органах.

Еще один документ в сфере регулирования государственной службы – совместное постановление Министерства труда и социальной защиты населения РУз и Министерства финансов РУз от 22 сентября 2003 г., которым утверждена Номенклатура должностей управленческого, обслуживающего и технического персонала органов государственного и хозяйственного управления независимо от формы собственности и источника финансирования. В соответствии с документом штат государственных органов подразделен на:

- а) управленческий персонал;
- б) руководители (административно-управленческий персонал);
- в) специалисты управленческого персонала;
- г) основной (производственный) персонал предприятия;
- д) вспомогательный персонал предприятия;
- е) технический персонал предприятия;
- ж) обслуживающий персонал предприятия.

Ключевой проблемой текущего состояния государственной службы является несоответствие управленческих практик, стиля работы государственной службы, а также принципов ее формирования задачам трансформации общества и экономики, достижения устойчивого развития Узбекистана. В качестве элементов данной проблемы можно выделить следующие пункты:

- ▶ отсутствует систематизированное законодательное регламентирование государственной службы с определением прав, обязанностей и социальных гарантий госслужащих;
- ▶ требует совершенствования концепция и система подготовки кадров для государственной службы;
- ▶ не внедрены система объективной оценки деятельности госслужащего и дифференцированная система оплаты труда в зависимости от достигнутых результатов;
- ▶ существующие кадровые технологии не позволяют в полной мере осуществлять прозрачный и объективный процесс подбора кадров и оценки государственных служащих.

Анализ сложившейся ситуации показывает, что Кабинет Министров занят большим количеством задач оперативного и краткосрочного характера. В силу того, что решение широкого круга вопросов зависит от одобрения КМ РУз, преобладают вертикальные связи между государственными органами, органами государственной власти на местах с одной стороны, и Кабинетом Министров с другой. Горизонтальные связи между министерствами и ведомствами, органами государственной власти на местах, в силу сложившейся практики сверхцентрализованного управления и недостатка их самостоятельности, слабо развиты (см. таблицу 1).

**Таблица 1. Объем электронного документооборота между центральным и местным уровнями государственного управления (1-е полугодие 2014 г. по системе E-Hujjat)**

№	Вид документа	Хокимият Наманганской области	Хокимият Джизакской области
1	Акты Президента	10	7
2	Документы Олий Мажлиса	40	87
3	Решения и распоряжения Кабинета Министров	72	72
4	Поручения Кабинета Министров	110	506
5	Планы контроля Кабинета Министров	51	31
6	Планы мероприятий Кабинета Министров	60	82
7	Протоколы собраний Кабинета Министров	95	276
8	Решения хокима Наманганской области	160	155
9	Распоряжения хокима области	65	114
10	Поручения хокима области	350	782
11	Протоколы хокимията области	148	577
12	Планы мероприятий хокимията области	220	569
13	Писем	322	655
14	Телефонограммы	55	191
<b>ИТОГО</b>		<b>1 758</b>	<b>4 104</b>

Учитывая вышеизложенные достижения и существующие проблемы, достигнутый уровень социально-экономического развития, задач Президента Республики Узбекистан по дальнейшему углублению демократических реформ, можно сделать вывод о том, что система государственной службы нуждается в дальнейшей модернизации.

Исходя из передового зарубежного опыта и национальной законодательной практики предлагаются следующие меры:

- Разработка и принятие Концепции, а на её основе Стратегии («дорожная карта», программа с определением долгосрочных и среднесрочных мер) поэтапной модернизации государственной службы;
- Разработка и принятие закона «О государственной службе».

Стратегия развития государственной службы должна включать в себя следующие направления:

- 1.1.** Инвентаризация существующего законодательства и практики управления государственной службой с целью выявления пробелов и определения плана законотворческих и нормотворческих работ на 5-10 лет. Это направление также будет включать разработку Этического кодекса для государственных служащих в соответствии с международными стандартами поведения должностных лиц и требованиями Конвенции ООН о противодействии коррупции.
- 1.2.** Профессионализация государственной службы (совершенствование нормативно-правовой базы, определение понятия гос.служащего, должностного лица, классификации гос. служащих, отличие статуса выборных от назначаемых должностей, открытый конкурсный отбор, кадровый резерв, ротация кадров, повышение квалификации, аттестации по результатам деятельности гос.служащих, увольнение, социальная защита, отличие статуса гражданского гос.служащего от служащих в военизированных и правоохранительных органах, меры поощрения и ответственности, система подотчетности выборным органам и обществу и т.д.).
- 1.3.** Построение научно-обоснованного понятийного аппарата и формирование национальной

научной школы государственной службы (финансирование специализированных исследований по госслужбе, развитие сообщества ученых по данной тематике, наращивание экспертного потенциала Академии государственного управления (АГУ) для координации аналитической работы в сфере государственной службы, изучение международного опыта, общественные и научные консультации с международными и местными экспертами, публикации в СМИ и научных изданиях).

- 1.4. Пересмотр системы финансирования государственной службы с учетом последних конституционных изменений и требований нового Бюджетного кодекса. Необходимо проанализировать методологические основы финансирования деятельности государственных служащих (пересмотр Единой Тарифной Сетки и системы разрядов, формулирование новых принципов расчета заработной платы и других выплат гос.служащих, привязка результатов аттестации компетентности гос.служащих к определенной шкале зарплат с учетом инфляции, реальной потребительской корзины, среднесрочных программ социально-экономического развития и роли государственных органов в выполнении этих программ, обеспечение прозрачности процесса финансовой отчетности госслужбы в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности для государственного сектора, анализ затрат и выгод при определении оптимального соотношения количества сотрудников с объемом, сложностью и характером задач конкретного ведомства).
- 1.5. Создание классификатора (единого реестра) функций государственных служащих. Это позволит стандартизировать многие рабочие процессы, автоматизировать их, а также задать унифицированные количественные и качественные требования по качеству и мониторингу их выполнения. Также классификатор может повлиять на составление нормативов рабочей нагрузки, учета рабочего времени, размера заработной платы и других выплат, а также на ротацию. Кроме этого, используя данный классификатор, АГУ и другие ведомственные институты повышения квалификации могут пересмотреть свои учебные планы и программы с целью обучения таким знаниям и навыкам, которые потребуются для эффективного и результативного выполнения функций гос.служащими.
- 1.6. Система мониторинга и оценки деятельности государственных служащих должна быть внедрена с учетом реформы нынешней системы аттестации и привлечения к дисциплинарной ответственности. Необходимо внедрить количественные и качественные индикаторы мониторинга и оценки результатов деятельности государственных служащих всех уровней. Необходимо предусмотреть систему общественного контроля для обеспечения участия общественности и независимых экспертов в данном мониторинге. В этой связи, внедрение ИКТ технологий для онлайн мониторинга гос.служащих, оказывающих интерактивные государственные услуги в ЕПИГУ [my.gov.uz](http://my.gov.uz), могло бы стать первым этапом вовлечения общественности в процесс оценки деятельности и результатов гос.служащих.
- 1.7. Стратегические программы подготовки и продвижения кадров для важных отраслей экономики и государственного сектора. По опыту зарубежных стран, можно предусмотреть проведение классификации и пересмотра резерва кадров (кадровый резерв для высших должностных лиц, кадровый резерв для исполнительной власти, специализированные кадровые резервы по отраслям, а также кадровый резерв для женщин-управленцев и кадровый резерв для молодых управленцев, внедрение программы менторства (наставничества), а также целенаправленной ротации перспективных кадров).
- 1.8. Изучение потребностей министерств и ведомств в новых категориях специалистов для результативного выполнения задач, поставленных руководством страны. Это поможет переориентировать существующие учебные программы подготовки кадров и повышения квалификации на потребности и нужды конкретных ведомств. При этом такое изучение, на основе дезагрегированных и объективных данных, должно проводиться регулярно независимой Республиканской комиссией.

Для развития бизнесу и частному предпринимательству нужно пространство, эффективное регулирование со стороны государства и благоприятные условия для ведения деятельности, что обеспечивается эффективным государственным аппаратом.

Принятие закона о государственной службе – это важно и нужно, но также необходимо подготовить институциональные основы для полноценного и эффективного внедрения данного закона, а также определить систему взаимоотношений данного института с обществом и частным бизнесом для обеспечения всестороннего развития экономики и гражданского общества.



## Из опыта ЕС: сравнительно-правовой анализ некоторых аспектов государственной службы

*“Бошқарувнинг ҳуқуқий асослари”  
кафедраси, ю.ф.н. доц. М.А.Раҳимова*

**А**дминистративно-государственное управление – молодая, быстроразвивающаяся область научного знания. В последние годы в Узбекистане растет интерес к достижениям в этой науке, поскольку подготовка квалифицированных профессиональных государственных служащих становится настоятельным требованием времени. Страны Запада первыми встали на путь научной организации труда государственных служащих, что обуславливает интерес специалистов к опыту этих стран<sup>1</sup>.

Изменения в организации государственной службы происходили не сразу, а в течение длительного исторического периода. В Западной Европе этот процесс начался в XV–XVI веках, а в США в XVIII веке. Процесс формирования национальных бюрократических структур в большинстве стран Запада закончился во второй половине XIX века.

В конце XIX века в развитых странах Запада происходят важные изменения в административно-государственном аппарате управления. Во всех звеньях управленческих структур вводится сверху донизу систематическое разделение труда. При этом в государстве складывается иерархия учреждений и должностей, предусматривающая подчинение низших звеньев администрации высшим, а всей армии чиновников – главе государства, находящемуся наверху власти<sup>2</sup>.

Со временем систематическое и иерархическое разделение труда между различными отраслями государственного управления закрепляются в законодательстве, детально регламентирующем функции и компетенцию отдельных государственных служб и учреждений, а также обязанности всех чиновников.

Рассмотрим отдельно правовые основы государственной службы стран ЕС. Сегодня в **Германии**, например, нет понятия «государственная служба». После первой мировой войны появился термин «публичная служба», и это понятие прочно вошло в словарь немецких политологов. В функциональном плане «публичная служба» понимается как деятельность, осуществляемая в целях выполнения общегосударственных задач управления, или нахождения на службе у одного из юридических лиц публичного права – Федерации, земли, общины, различных публично-правовых корпораций. В институциональном плане под ней подразумевается определенный круг лиц, для которых выполнение публичных дел составляет профессиональную деятельность.

Понятие «публичная служба» охватывает три категории лиц: чиновников, служащих и рабочих. Критерием разделения выступает правовая форма назначения: для чиновника – издаваемый в особом порядке компетентными властями

<sup>1</sup> Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. – М., 2000. С. 3

<sup>2</sup> Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М., 2001. С. 194

акт назначения; для служащего и рабочего – заключаемый сторонами договор о поступлении на службу. Чиновники выделены в группу особо доверенных лиц, специально обличенных функцией управления и наделенных в связи с этим особым правовым и политическим статусом<sup>3</sup>.

Теперь рассмотрим практику **Франции** в этой области. Публичная служба, во-первых, противопоставляется непубличному сектору; во-вторых, ее материальный смысл заключается в осуществлении профессиональной деятельности в интересах государства, территориального коллектива, публичного учреждения и любой администрации; в-третьих, ее формальный смысл – агенты государства, территориальных коллективов и публичных учреждений, имеющих статус государственных служащих. В основе определения публичной службы Франции лежит концепция неприкосновенности основополагающих прав и свобод человека.

Термин «гражданская служба» в **Великобритании** впервые возник в период Ост-Индийской компании конца XVIII–XIX века и означал любую правительственную службу, должности которой замещаются на открытой конкурсной основе. Но законодательного закрепления данное понятие не имело, хотя было сформулировано в докладе Королевской Комиссии Томлина (1929–1931 годов): «Гражданский служащий – это лицо на службе Короны, не относящееся к политическим, военным деятелям и к служащим Королевского правосудия, которые занимают гражданские должности и вознаграждение которых целиком и полностью выплачивается из средств, вотируемых Парламентом».<sup>4</sup>

Отличительной же чертой **английской административной системы**, сложившейся к началу XX века, являлось разделение политической и административной сфер.

Все дела министерств, даже самые мелкие, осуществлялись самими министерствами, а чиновники рассматривались лишь как клерки. Гражданская служба существовала отдельно от политической (или парламентской) службы Короны. Согласно п.2 Кодекса гражданской службы с изменениями от 2010 года и Закона «О Конституционной реформе управления» от 2010 года **гражданская служба** в Великобритании – неотъемлемая и ключевая часть правительства Соединенного Королевства, оказывающая ему поддержку в повседневном развитии и осуществлении политики и оказании публичных услуг.

Выделение гражданской службы Великобритании производится на основе противопоставления гражданской службы Короне (целью которой является служение всему Соединенному Королевству в целом) службам, осуществляющим внешнюю деятельность (разведывательная, коммуникационная, дипломатическая), а также, в силу исторических особенностей взаимоотношений, – гражданской и судебной службам Северной Ирландии.

Некоторые специфические требования, предъявляемые к государственным служащим той или иной страны, связаны с ее культурно-историческими особенностями. К примеру, **Франция**, являясь родиной концепции прав человека, воспринимает их как основополагающую ценность, и в связи с этим не может допустить к управлению обществом и государством лица, ограниченного в гражданских правах, так как ограничение с точки зрения гражданина Франции возможно только на основании закона и в связи с нарушением закона.

Сегодня во Франции действует законодательство о гражданской службе, которое стало итогом реформ, имевших место сразу же после освобождения страны после второй мировой войны. Хотя понятие «чиновник» употребляется сегодня для всех лиц, состоящих на службе в органах государственного управления, но в строго юридическом смысле оно значительно уже. По существу, оно относится только к служащим гражданской «публичной» службы. Понятие «чиновник» и «государственный служащий» не различаются<sup>5</sup>.

Во Франции из сферы регулирования Общего статуса государственной службы выведены судьи судов общей юрисдикции, служащие парламента и военнослужащие. Кроме этого, Общий статус не касается:

- ▶ Высших должностей, назначение на которые производится решением правительства;
- ▶ Должностей специального списка Государственного совета;
- ▶ Должностей специальных административных учреждений, наделенных особым статусом свободного осуществления миссии;

<sup>3</sup> Государственное право Германии. Под ред. Топорник. – М., 1994. С. 27

<sup>4</sup> Tomlin Report, 1931. Report of the Royal Commission on the Civil Service 1929-1931. Cmd. 3909, 1931. L.: H.M.S.O., 1931.

<sup>5</sup> Ардан Ф. Франция: Государственная система. – М., 1994. С.154.

- ▶ Медицинских и университетских должностей, которые регламентированы положениями специального Ордонанса от 1958 года;
- ▶ Должностей пенсионной системы;
- ▶ Должностей преподавателей и интернатов.

Понятие «публичная служба» **Германии** охватывает три категории лиц: чиновников, служащих и рабочих. Критерием разделения выступает правовая форма назначения:

- ▶ для чиновника – издаваемый в особом порядке компетентными властями акт назначения;
- ▶ для служащего и рабочего – заключаемый сторонами договор о поступлении на службу.

Чиновники выделены в группу особо доверенных лиц, специально обличенных функцией управления и наделенных в связи с этим особым правовым и политическим статусом<sup>6</sup>.

Для современной Германии характерно тесное взаимопроникновение и переплетение политической и административной сфер. Это нашло свое отражение и в Законе о государственной службе, согласно которому чиновники имеют право участвовать в деятельности политических партий и добиваться парламентской карьеры. Чиновники, избранные в Бундестаг или Земельный парламент, пользуются правом двухмесячного отпуска на время избирательной кампании. Наряду с депутатским содержанием они продолжают получать значительную часть своего основного жалования. Кроме того, они сохраняют право на получение пенсий для государственных служащих. Их профессиональная компетентность и финансовая независимость позволяют им добиваться значительного продвижения в партиях. В отличие от Великобритании и Франции, карьера государственного служащего в Германии не является альтернативной политической карьерой. Напротив, зачастую она становится предпосылкой для успешной политической деятельности.

Основным нормативным актом, регулирующим деятельность чиновников, является Федеральный закон о чиновнике (ФЗоЧ) в редакции 1971 года.

Согласно данному закону чиновниками считаются следующие лица:

- ▶ чиновники государственного аппарата,
- ▶ судьи, преподаватели школ и высших учебных заведений,
- ▶ военнослужащие,
- ▶ работники почты,
- ▶ железнодорожной службы,
- ▶ государственных банков.

Институт современной гражданской службы в **Великобритании** сложился сравнительно недавно – в 70-е года XX века. В этот период в стране были проведены крупные административные реформы. Комитет по реформе гражданской службы возглавил лорд Фултон. Он представил правительству доклад «Гражданская служба», в котором содержалось 158 рекомендаций. Все они были приняты правительством.

Теперь рассмотрим, как решаются вопросы иерархии во Франции, Германии и Великобритании.

Табель о рангах **ФРГ** предусматривает 16 групп чиновников:

- **A1-A5** – низшие чины (вспомогательно-технические);
- **A6-A9** – средние чины (правительственные секретари, обер-секретари, гаупт-секретари);
- **A10-A13** – высшие чины 1 ступени (правительственные инспекторы, регирунгс-атаманы);
- **A14-A16** – высшие чины 2 ступени (высшие правительственные советники).

<sup>6</sup> Государственное право Германии. Под ред. Топорник. – М., 1994. С. 27

Материальное содержание чиновников составляется из основного оклада, территориальной надбавки, надбавки на детей, за выслугу лет, за звание. Размеры, динамика и структура выплат определяются специальным законом об оплате<sup>7</sup>.

Особую группу составляют **политические и почетные чиновники**. Эти две группы чиновников находятся вне иерархии. Политические чиновники – это наиболее близкие сотрудники к политической программе правительства или отдельного чиновника, они приходят и уходят с поста вместе с правительством. К ним относятся: статс-секретари в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента; руководители отделов в федеральных министерствах, ведомствах федерального канцлера и федерального президента, федеральном ведомстве по делам печати и информации, администрации Бундестага и Бундесрата; руководители в земельных министерствах и канцеляриях (государственные советники).

Почетные чиновники – это лица, имеющие гражданскую профессию, которых назначают на почетную должность без оплаты и права претендовать на особое социальное обеспечение. К ним относятся присяжные, выборные консулы.

«Закон об общем статусе чиновника» **Республики Франция** действует с 1946 года. Он регламентирует структуру гражданской службы и систему оплаты труда чиновников. В 1959 году Ордонанс внес незначительное число поправок, но они все направлены на то, чтобы усилить иерархическое подчинение чиновников власти.

Закон 1946 года ввел в систему гражданской службы понятие «кадр», означающее объединение всех должностей, занятых гражданскими служащими одинакового ранга. Другими словами, это понятие охватывает положение группы людей, занимающих аналогичные должности. Во Франции существует кадр директоров, куда входят директора всех департаментов, кадр контроля, который объединяет всех инспекторов, и т.д.<sup>8</sup> Кроме этого, существует понятие «класс чиновников». Всего классов четыре, и они обозначены буквами А, В, С и D:

- ▶ На класс А возлагаются функции выработки управленческих решений и указаний. Он составляет 20% общего числа чиновников административно-государственного управления.
- ▶ Класс В выполняет задачу реализации этих установок. В него входит около 40% чиновников.
- ▶ Класс С занят специализированным исполнением и охватывает 32% чиновников.
- ▶ Класс D включает технических работников, которые являются простыми исполнителями.

Французские администраторы отмечают, что между двумя последними классами трудно провести какое-либо существенное разграничение<sup>9</sup>.

Практика же **Великобритании** началась с проведения реформы в январе 1971 года в этой сфере. Первым ее этапом стала отмена системы классов и образование трех основных групп чиновников:

- ▶ **Группу старших политических и административных руководителей** составили чиновники административного класса в ранге помощника заместителя, заместителя постоянного секретаря, постоянного секретаря. Вошедшие в эту группу образуют вершину состава гражданской службы<sup>10</sup>.
- ▶ **Вторая группа – административная.** Она включает две ступени: ученик администратора и старший исполнитель. Административная группа решает большой круг вопросов – от координации деятельности госаппарата управления и руководства работой министерств до исполнения обычных канцелярских обязанностей<sup>11</sup>.
- ▶ **Третья группа объединяет научно-профессиональных работников и технических специалистов.** В нее входят архитекторы, ученые, инженеры, занятые проблемой образования и подготовки чиновников<sup>12</sup>.

<sup>7</sup> Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. – М., 2000. С. 130

<sup>8</sup> Практика государственного управления во Франции. МИД. – М., 1999. С. 36.

<sup>9</sup> Практика государственного управления во Франции. МИД. – М., 1999. С. 39.

<sup>10</sup> Гражданская служба основных капиталистических стран. – М. Наука., 1998. С. 79.

<sup>11</sup> Гражданская служба основных капиталистических стран. – М. Наука., 1998. С. 79

<sup>12</sup> Гражданская служба основных капиталистических стран. – М. Наука., 1998. С. 80

Образована также вспомогательная группа технических работников. Это чертежники, делопроизводители, выполняющие простую исполнительскую работу.

В соответствии с рекомендациями комитета Фултона организационная структура была перестроена таким образом, чтобы приблизить их к решению политических задач. Вместе с тем продолжает существовать концепция «нейтральности» гражданской службы. «Гражданские служащие обязаны хранить верность правительству, стоящему у власти, и добросовестно служить правительствам, придерживающимся различных политических убеждений».<sup>13</sup>

Основное требование, предъявляемое к гражданским служащим, – это лояльность. Как нарушение ее рассматривается членство в «левых» партиях. В Цирюляре 1953 года прямо сказано, что гражданские служащие должны сохранять сдержанность в политических вопросах.

Подходы к регулированию вопросов государственной службы в исследуемых странах связаны со спецификой их правовой системы, в связи с чем отличаются разносторонностью, а в некоторых случаях разрозненностью.

Становление современной государственной службы **Германии** начинается со вступления в силу Основного Закона ФРГ 23 мая 1949 года, которая остановила расщепление единого института государственной службы на разрозненные службы земель и восстановила традиционные принципы немецкой профессиональной службы, берущей начало с изданием первого имперского Закона о чиновничестве от 1873 года. Практически во всех разделах конституции содержатся положения, касающиеся института государственной службы Германии.

Согласно исконно германской доктрине, чиновник рассматривается как слуга, орган и представитель государства, его идеи. На этом постулате основывается вся система подготовки чиновников и их последующего продвижения по службе. И хотя по Конституции (ст.33, п.2) «каждый немец имеет равный доступ ко всякой государственной должности в соответствии со своими склонностями и профессиональной квалификацией»<sup>14</sup>.

В Германии ключевыми предписаниями для профессионального чиновничества являются абзацы 4 и 5 ст. 33 Основного закона: «чиновники осуществляют властно-правовые полномочия (правомочие на вмешательство в основные права); законодатель обязан регулировать чиновное право с учётом традиционных принципов профессионального чиновничества». Те же положения реализуются в предписаниях федерального права и в праве земель.

В дальнейшем положения Конституции были расширены рядом специальных законов, регулирующих вопросы государственной службы в ФРГ:

- ▶ Федеральный закон о чиновниках от 14.07.1953 года в редакции от 30.11.2000 года, который регулирует основные вопросы положения федеральных чиновников;
- ▶ Федеральный закон о денежном довольствии чиновников и государственных служащих от 27 июля 1957 года (в редакции от 3 декабря 1998 года);
- ▶ Закон об обеспечении чиновников, который регулирует социальное обеспечение чиновников (пенсию, обеспечение при несчастных случаях);
- ▶ Федеральное постановление о прохождении службы чиновниками от 15 ноября от 8 марта 1990 года;
- ▶ Рамочный закон о правовом положении чиновников от 1 июля 1957 года (в новой редакции от 27 февраля 1985 года), действующий в отношении федеральных, земельных и коммунальных чиновников;
- ▶ Закон “О реформе права публичной службы” от 24 февраля 1997 года (с последними изменениями от 21 декабря 1998 года);
- ▶ Федеральный Дисциплинарный устав от 20 июля 1967 года.

Существует ряд федеральных законов и постановлений Правительства, регулирующих права и обязанности отдельных категорий служащих Социальный кодекс, Закон «О федеральной помощи государственным служащим», Закон «Об охране материнства», Федеральный Закон «О средствах на воспитание», Закон «Об инвалидах», Закон

<sup>13</sup> Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление- М.: Прогресс, 1982. С.73.

<sup>14</sup> Конституции зарубежных государств. Под ред. Жидкова. – М., 2000. С. 38



«О защите трудящейся молодежи», Закон «О страховании государственных служащих», Закон «О возмещении расходов на поездки федеральных служащих», Закон «О германских федеральных железных дорогах», Закон «О германской федеральной почте».

Существуют специальные законы в области социального положения чиновников:

- ▶ Закон о денежном вознаграждении в период отпуска.
- ▶ Федеральный закон о командировочных расходах.
- ▶ Федеральный дисциплинарный закон, регулирующий ответственность за дисциплинарные проступки чиновников.

**Закон о чиновнике** называет особые качества, позволяющие претендовать на это звание. Прежде всего, требуется быть немцем в смысле ст. 116 Основного закона. В особом порядке закон допускает назначение чиновником иностранца (например, в качестве преподавателя высшего учебного заведения Германии); такое назначение, однако, не ведет автоматически к приобретению гражданства. Далее, лицо, претендующее на должность чиновника, должно предоставить гарантии своей политической благонадежности, т.е. готовности в любое время выступить в защиту конституционного строя. Помимо этого будущий чиновник должен обладать необходимой профессиональной подготовки устанавливаются соответственно уровню служебной иерархии<sup>15</sup>.

К службе на низшем уровне (А1-А5) допускаются лица, успешно закончившие народную школу и прошедшие подготовительную службу (§ 16 ФЗоЧ), службе на среднем уровне (А6-А9) – лица, успешно закончившие народную школу, проходившие служебную подготовку в течение года и сдавшие специальный экзамен для поступления на должность среднего уровня (§ 17 ФЗоЧ).

Значительно более строгие требования предъявляются к поступающим на службу высшего уровня. К службе на высшем уровне 1 ступени допускаются лица, успешно окончившие среднюю школу, проходившие специальную подготовку в течение 3 лет и сдавшие экзамен по требованию этого уровня (§ 18 ФЗоЧ). Наконец, к службе на высшем уровне 2 ступени допускаются лица с высшим образованием, сдавшие первый государственный экзамен, прошедшие подготовительную службу в течение 2 лет и сдавшие второй экзамен (§ 19 ФЗоЧ)<sup>16</sup>.

Дополнительно к этим требованиям устанавливаются еще возрастные барьеры при допуске на должности различных уровней: от 16 до 30 лет – низшие ступени; от 16 до 32 лет на средние ступени; от 18 до 30 лет – на высшие должности. Постановлением 1968 года для многих видов службы возрастной «потолок» для приема поднят до 50 лет.

Среди сфер, из которых рекрутируется персонал министерства бюрократии, на первом месте стоит юстиция, потом – экономика и социальные науки. Профессия юриста в Германии традиционно представляла наилучшие возможности для поступления на государственную службу. Закон 1953 г. нарушил «юридическую монополию». Согласно данному закону, высшее образование в сфере экономики и общественных наук приравнивается к юридическому, т.е. признается достаточным для занятия руководящих постов на государственной службе. Тем не менее, как показывают современные социологические исследования, среди руководящего и высшего руководящего персонала профессия юриста продолжает преобладать – юристы составляют 67%.

Что касается социального происхождения руководящих чинов, то более чем на 2/3 они рекрутируются из «верхнего среднего слоя» (свободные профессии, руководящие служащие и высшие чиновники, состоятельные коммерсанты) и почти на 1/4 из «нижнего слоя» (чиновники средней и низшей категорий, служащие, ремесленники, крестьяне).

Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на 2 принципах: повышения квалификации и принципе постепенного продвижения. Исключения из двух правил допускается лишь по специальному разрешению Федеральной комиссии по кадрам. В низших должностных группах при оценке «хорошо» повышение производится через 6 лет, а при оценке «вполне удовлетворительно» – через 8 лет. При назначении на высшую должность в этой группе, если претенденту нет 40 лет, требуется специальное разрешение министра. В средних и высших группах продвижение регламентируется для каждой должности отдельно. Отступление от этих правил может произойти, если служебная деятельность оценивается как «очень хорошая». Если государство в лице начальника не

<sup>15</sup> Государственное право Германии. Под ред. Топорник. – М., 1994. С. 48

<sup>16</sup> Комментарии к Федеральным законам о государственной службе зарубежных стран. – М. 2000.

выполнит своих обязательств по продвижению, оплате или другим меркам заботы о чиновнике, он вправе добиваться возмещения убытков (§ 79 ФЗОЧ, §839, §847 Гражданского кодекса)<sup>17</sup>.

Правовое положение федеральных чиновников регулируется двумя важнейшими законами: Федеральным законом о государственных служащих (в ред. от 27.02.1985 г.) и Федеральным законом о правовом положении чиновников (в ред. от 27.02.1985 г.). Землями Германии приняты собственные законы, устанавливающие правовое положение чиновников земли; при этом требуется строгое соответствие этих законов положениям федерального закона.

Во **Франции** ни Закон 1946 г., ни Ордонанс 1959 г. не охватывает всю гражданскую службу. Установленный ими статус чиновника не применяется к нескольким категориям государственных служащих: судьям, военным, сотрудникам государственных служб промышленного и торгового характера, полиции. Таким образом, наряду с основным статусом чиновника во Франции существуют еще частные статусы чиновников перечисленных выше категорий.

Согласно законодательству, лицо не может быть назначено на гражданскую должность:

- ▶ если не имеет французского гражданства;
- ▶ не обладает гражданскими правами и не удовлетворяет требованиям хорошего морального поведения;
- ▶ нарушает законодательство о военной службе.

Последнее требование на практике сводится к следующему: кандидат должен либо завершить военную службу, либо быть освобожденным от нее<sup>18</sup>.

Теоретически отбор кандидатов на должности производится на основе единого критерия – способности выполнять возложенные на них обязанности. Это определяется оценкой профессиональной квалификации. Существует Инструкция 1946 года, устанавливающая круг обязанностей и утверждающая необходимый образовательный уровень для каждого класса.

Конкурсные экзамены в класс А направлены на выявление обширных общих и технических знаний и должны оставить уверенность в том, что кандидат имеет достаточные интеллектуальные способности и твердый характер. Необходим также диплом об окончании высшего учебного заведения<sup>19</sup>.

Кандидат для поступления в класс В должен уметь определять, оценивать и разрешать со ссылкой на законодательство деятельность лиц, находящихся под его управлением. Это достаточно сложная функция, поскольку применение общих предписаний требует большей гибкости и профессиональных знаний. Конкурсные экзамены в этот класс носят более технический характер, чем экзамены в высший класс А. Однако и здесь по инструкции требуется высокий уровень общеобразовательных и профессиональных знаний<sup>19</sup>.

Конкурсные экзамены в класс С (члены которого заняты техническим исполнением) призваны выявлять именно исполнительско-технические навыки, способность к личной инициативе здесь не требуется<sup>19</sup>.

Для замещения должностей класса D подходят работники, не обладающие специальной профессиональной квалификацией, поэтому конкурсные экзамены в этот класс не выходят за пределы программы общеобразовательной школы<sup>20</sup>.

**Конкурсная комиссия** подбирается из компетентных специалистов, известных своей беспристрастностью. Она полностью независима от администрации. Конкурс включает письменный и устный экзамены. Во время письменного экзамена строго соблюдается принцип автономности. Письменный экзамен может принимать самые различные формы: задание может состоять в редактировании текста, подготовки определенного досье и т.п. на устном экзамене оценивается общая культура кандидатов, их специальные знания, а также способность логично излагать свои мысли. Иногда кандидаты подвергаются тестированию.

<sup>17</sup> Воеводин Л.Д. Государственное право зарубежных стран. – М., 1990.

<sup>18</sup> Комментарии к Федеральным законам о государственной службе зарубежных стран. – М. 2000.

<sup>19</sup> Франция. Подготовка высших административных кадров//12-й международный конгресс. М., 1993. С.193.

<sup>20</sup> Франция. Подготовка высших административных кадров//12-й международный конгресс. М., 1993. С.194.

Во Франции существуют два типа конкурсов: **внешний и внутренний**. На внешних конкурсах производится набор новых чиновников, внутренние конкурсы производятся для продвижения части чиновников по иерархической лестнице. Главным принципом отбора на конкурсе являются не профессиональные качества претендентов, а общая эрудиция и элегантность стиля изложения, в основе которых должно быть классическое гуманитарное образование<sup>21</sup>.

Особое место в создании высших кадров государственного аппарата занимает Национальная школа администрации. В это учебное заведение принимаются лица с высшим образованием не старше 26 лет и государственные служащие не старше 30 лет, имеющие стаж практической работы не менее 5 лет.

Карьера заканчивается в связи с достижением определенного возраста, что является важным фактором обновления корпуса служащих. Обычно верхний возрастной предел составляет 60–63 года, однако, в исключительных случаях в зависимости от занимаемой должности – от 58 до 75 лет<sup>22</sup>.

Правовое положение французских государственных служащих определено в Конституции Франции, Законе об общем статусе чиновника от 19 октября 1946 г., Ордонансе о государственной службе от 4 февраля 1959 г., Инструкции 1946 г и других нормативных актах ведомств.

Источниками же права публичной службы во Франции являются:

- ▶ Конституция V Республики 1958 года.
- ▶ Декларация прав человека и гражданина.
- ▶ Преамбула Конституции 1946 года.
- ▶ Общий статут публичной службы состоит из четырёх законов (Закон «О правах и обязанностях служащих» от 13 июля 1983 года, Закон от 11 января 1984 года, содержащий положения статута о центральной публичной службе, Закон от 26 января 1984 года, содержащий положения о местной публичной службе, Закон от 9 января 1986 года, содержащий положения о больничной (медицинской) публичной службе).
- ▶ Применительно к отдельным конкретным ситуациям разрабатываются особые статуты, уточняющие способы применения общего статута ко всем служащим конкретного штата (корпуса) чиновников и выполняющих сходные задачи в одном или нескольких административных органах. Особый статут дополняет общий статут и служит основой для его исполнения.
- ▶ Отдельные категории публичных служащих (полицейские, авиадиспетчеры) подчинены специальным статутам, существование которых закреплено законодательно. Например, специальный статут может лишить публичного служащего права на забастовку.
- ▶ Закон о пенсиях.
- ▶ Закон о подготовке агентов территориальной публичной службы.
- ▶ Нормативно-правовые акты администрации (как правило, Конституционного совета, органов административной юстиции, Государственного совета), которые дают толкование статутов, уточняет их содержание и порядок применения.
- ▶ Судебная практика.

Область применения административного права совпадает с юрисдикцией административного судьи. В этой части французское право подразделяется на официальное (полностью писанное, создаваемое без участия судей; официально судьи не вправе выносить регламентарные постановления, лишь толкуют существующий закон) и реальное, обязывающее судью выносить решение для обеспечения доступа к правосудию, даже если закон неясен, недостаточен и неполон. Фактически многократное применение одного и того же подхода в судебной практике формирует стереотипную модель, которая впоследствии может быть официально признана на законодательном уровне.

В **Великобритании** набор на кадровую службу входит в компетенцию Комиссии по делам гражданской службы<sup>23</sup>. Введен письменный экзамен общего типа в качестве главного условия поступления на гражданскую службу. Экзамен

<sup>21</sup> Практика государственного управления во Франции. МИД. – М., 1999. С. 48.

<sup>22</sup> Пронкин С.В., Петрунина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. – М., 2001. С. 214

<sup>23</sup> Комиссии по делам гражданской службы образована в 1855 г.

основан на программах ведущих университетов – Оксфорда и Кембриджа, что на практике ведет к тому, что именно эти университеты поставляют большую часть кандидатов на руководящие посты.

Для набора в административный класс принимаются заявления от выпускников университетов в возрасте 20–28 лет. При наборе чиновников в третью группу формально не требуется отвечать каким-либо образовательным цензам, но рассчитывать на успех могут лишь те, кто получил образование, соответствующее программе экзамена.

С 1971 г. экзамен проводится по так называемому «методу II». Он включает три ступени: письменные доклады по общим предметам, тесты и интервью (в управлении по окончательному отбору гражданских служащих). Перед подготовкой гражданские служащие проходят в колледже по обучению гражданских служащих, основанном в 1970 году. Колледж работает под общим руководством министерства по делам гражданской службы и строит свою работу, исходя из общей задачи усиления специализации в деятельности административного управления. В колледже обучаются служащие министерств и другие должностные лица, работающие в государственном секторе<sup>24</sup>.

Продвижение по службе осуществляется в трех основных группах по-разному. Административные и политические руководители назначаются министерством по делам гражданской службы. При министерстве существует специальный отборочный комитет по назначению руководящего состава гражданской службы. Комитет имеет конфиденциальный список всего штата высших администраторов, составленный при помощи ЭВМ, куда входят данные об образовании, профессии, стаже. При этом комитете существует специальная группа, которая занимается рассмотрением вопроса о продвижении по службе высших администраторов<sup>25</sup>.

Английская система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях. Возможности перехода из одного министерства в другое и из одной группы в другую очень ограничены. Большое значение традиционно придается старшинству чиновников в министерской иерархии, а не их профессиональным заслугам.

Вся система найма, обучения и продвижения по службе в Великобритании организована так, чтобы создать тип профессионального управленца, администратора широкого профиля, такая же система доминирует и во Франции.

Сегодня в Великобритании около 25% государственных чиновников – это специалисты в различных областях права, экономики, науки и техники. Значение таких специалистов постепенно растет: они составляют около 60% руководителей госаппарата. Например, число профессиональных экономистов непосредственно в аппарате правительства возросло с 1963 по 1980 г. в 20 раз – с 19 до 400 человек. Достаточно часто используется «интегральная иерархия», когда специалисты и администраторы работают рука об руку под единым руководством высших чиновников. Но все же преобладают дженералисты – профессиональные управленцы, – их около 75%<sup>25</sup>.

Основными нормативными актами, регламентирующими деятельность государственных служащих Великобритании являются Циркуляр 1953 г., доклад Фултона «Государственная служба» 1968 г. и Программа М. Тэтчер 1988 г.

К законам, регулирующим вопросы государственной службы в Великобритании, относятся:

- ▶ Кодекс гражданской службы 2006 года с изменениями 2010 года (в Шотландии, Уэльсе и Северной Ирландии действуют свои версии Кодекса);
- ▶ Кодекс по управлению гражданской службой;
- ▶ Закон о конституционной реформе и управлении 2010 года;
- ▶ Закон о министерских и иных окладах 1975 г. (с дополнениями от 1997 года);
- ▶ Закон об ассигнованиях 1996;
- ▶ Закон о министрах Короны 1975 года;
- ▶ Специальные статуты о статусе отдельных министров и возглавляемых ими ведомств регламентирован специальными статутами (например, Закон о министре городского и сельского планирования 1943 года);
- ▶ Закон о служебных отношениях 1999 года;
- ▶ Закон о государственной тайне;

<sup>24</sup> Стрижов С. Повышение квалификации управленческих кадров: опыт Великобритании // Российский экономический журнал. 1992 № 7. С. 65.

<sup>25</sup> Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада. – М., 2000. С. 166.

- ▶ Закон о регулировании полномочий в системе государственной службы 1992 года;
- ▶ Статутные постановления<sup>26</sup>;
- ▶ Приказ в Совете 1995 о пенсиях по старости;
- ▶ Приказ в Совете по вопросам гражданской службы 1969;
- ▶ циркуляры Казначейства;
- ▶ программа «Хартия граждан»;
- ▶ принципы Карлтона<sup>27</sup>;
- ▶ Меморандум Армстронга;
- ▶ Правила Осмоферли.

## ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Понятие «государственная служба» используется почти во всех Конституциях стран – членов Европейского Союза. Исключение составляет Великобритания и Ирландия. В Великобритании отсутствует «писаная» Конституция, вместе с тем, и в этой стране разработано множество нормативных актов, установлены принципы государственной гражданской службы, т.е. и здесь имеются конституционные основы гражданской службы. Правительственная комиссия Великобритании при организации института государственной службы опиралась на опыт США и Франции, поэтому, несмотря на особенности развития английской гражданской службы, многие процессы становления службы во многом схожи с этими странами <sup>28</sup>.

В Конституции Франции и Германии определены четко важнейшие вопросы организации и функционирования государственной (публичной) службы (профессионального чиновничества). В этих Конституциях сформулированы формальные и материальные принципы публичной власти, разделение компетенции парламента и правительства по разработке норм, применяемых чиновникам<sup>29</sup>.

Следует подчеркнуть, что в Германии, где господствует концепция специализации служащего в госаппарате, во Франции и Великобритании преобладают положения о необходимости широкой подготовки для выполнения как административных, так и технических функций. Французская государственная служба стремится подбирать чиновников с достаточно высоким уровнем общей культуры, способных выполнять самые различные функции.

Основным элементом бюрократической карьеры во Франции, как и в Германии, является гарантия медленного, но верного продвижения по выслуге лет или по старшинству пребывания в данном учреждении.

В политической области французская правовая доктрина представляет наиболее выраженный характер. Благодаря Общему статусу французские чиновники пользуются большими политическими правами и свободами, чем государственные служащие Великобритании, Германии. Например, западногерманское, американское и английское право предполагает обязанность верности чиновников государственной власти. Иначе говоря, административное право этих стран регулирует не только профессиональную деятельность чиновников, но и их политическую лояльность. Во Франции, напротив, в личном деле чиновников не может быть упоминания о его политических, религиозных или философских взглядах.

В Германии **Табель о рангах** предусматривает **16 групп чиновников**. Чиновник рассматривается как слуга, орган и представитель государства, его идеи. Закон о чиновнике называет особые качества, позволяющие претендовать на это звание. Прежде всего, требуется быть немцем в смысле ст. 116 Основного закона. В особом порядке закон допускает назначение чиновником иностранца. А во Франции иностранный гражданин не может стать государственным служащим. В Германии чиновник должен обладать необходимой профессиональной подготовкой, требования к которой устанавливаются соответственно уровню служебной иерархии. Дополнительно к этим требованиям

<sup>26</sup> Statutory Instrument 1996 № 1746 и Statutory Instrument 1999 № 2277

<sup>27</sup> Прецедент по делу *Carltona v. Commissioners of Work* 1943.

<sup>28</sup> Стариков Ю.Н. Службное право, М. 1996.

<sup>29</sup> Конституции зарубежных государств. Под ред. Жидкова. М. 2000.

устанавливаются еще возрастные барьеры при допуске на должности различных уровней. Система продвижения по службе строго регламентируется законами. Она основана на 2 принципах: повышения квалификации и принципе постепенного продвижения.

Во Франции существует **4 класса чиновников** в понижающем иерархическом порядке они обозначены буквами А, В, С и D. Существует **Инструкция 1946 г**, устанавливающая круг обязанностей и утверждающая необходимый образовательный уровень для каждого класса. Также как и в США, поступление на службу производится путем конкурса. Конкурсная комиссия подбирается из компетентных специалистов, известных своей беспристрастностью. Она полностью независима от администрации. Карьера заканчивается в связи с достижением определенного возраста, что является важным фактором обновления корпуса служащих.

В Великобритании в отличие от других стран институт современной гражданской службы сложился сравнительно недавно – в 70-е года нашего столетия после проведения реформы. Первым ее этапом стала отмена системы классов и образование **трех основных групп чиновников**: группы старших политических и административных руководителей, административной группы и группы объединяющей научно-профессиональных работников и технических специалистов. Основное требование, предъявляемое к гражданским служащим, – это лояльность. Набор на кадровую службу входит в компетенцию Комиссии по делам гражданской службы. Введен письменный экзамен общего типа в качестве главного условия поступления на гражданскую службу. Продвижение по службе осуществляется в трех основных группах по-разному. Английская система продвижения по службе отличается жесткостью на всех уровнях. Возможности перехода из одного министерства в другое и из одной группы в другую очень ограничены.

Из рассмотренных стран более жесткие требования в смысле политической беспристрастности, продвижения по службе и уровню образования предъявляются в Великобритании. В целом институт государственной гражданской службы в каждой из рассмотренных стран индивидуален, но общей чертой имеет цель: служение государству, народу, отсюда и название более всех употребляемой в каждой из стран – **публичная служба**.

# Буюк Британияда давлат хизматига қабул қилиш ва фаолиятни баҳолаш масалалари

*БМТ Тараққиёт дастури “Маҳаллий ҳокимият тизимини қўллаб-қувватлаш: 2-босқич” лойиҳаси мутахассиси М. Каршиев*



**Б**уюк Британияда давлат хизмати давлатнинг тарихий давомийлиги контекстида кўрилиши мумкин. Британияда давлатчилик ижро ҳокимиятининг даставвал қироллик ва феодал асосидан бошқа турли сиёсий ташкилотлар томонига ўтиши билан тавсифланади. Буюк Британияда мавжуд институтларни йўқ қиладиган ва янги конституцияга муҳтожлик туғдирадиган фундаментал режим алмашинуви бўлмаган. Ўн тўққизинчи асрнинг охирига қадар давлат хизматига давлатнинг “тунги қоровул” функцияси қисми сифатида қаралиб, у асосан солиқчилар, почта хизмати ва фуқаролик муҳофазаси масъулларидан иборат бўлган. Йигирманчи асрдаги икки жаҳон урушлари таъсири остида мудофаа ва иқтисодий тартибга солиш (регуляция) соҳасида ишлайдиган давлат хизматчилари сони ўсди. Давлатнинг маълум асосий ижтимоий функциялари-меҳнат биржалари, ишсизлик бўйича нафақа ва миллий суғурта тўғридан-тўғри давлат хизматчилари вазифасига ўтказилди, аммо соғлиқни сақлаш, коммунал хўжалик ва таълим давлат хизматидан четда қолди. Йигирманчи асрда оммавий корпорацияларнинг (асосчиси давлат бўлган хўжалик корхоналари) ривожланиши давлатнинг ишлаб чиқариш ва савдо соҳасидаги хизматларини давлат хизматидан ташқарида кўрсатиш учун ташкилий шакл яратиб берди. Кўмир, пўлат, электр энергияси, газ, темир йўллари ва жамоат транспорти ва 1970 йилларда кемачилик ва авиациянинг национализация қилиниши худди шу шаклда амалга оширилди. 1980 ва 1990 йилларда юқорида кўрсатилган барча соҳалар хусусийлаштирилди. Почта хизмати (Қироллик почтаси) давлат тасарруфига олинди. Турли даврларда муаммоли компаниялар давлат тасарруфига олинган бўлса-да (1970 йилларда Роллс-Ройс, Бритиш Лейландс, 2008–2009 йилларда Ройал Банк оф Скотланд, Ллойдс Банк Групп), лекин уларнинг ишчилари статусини ўзгартиришга ҳаракат бўлмаган.

Оммавий корпорация шаклидан Миллий Соғлиқни сақлаш хизмати фаолиятини ташкил этишда фойдаланилди ҳамда марказий ҳукумат таркибида ишчилари давлат хизматчилари ҳисобланмайдиган “новазирлик давлат органи” классификацияси ҳам бор. Кўпчилик давлат хизматчилари вазирликлар ичидаги, бошқарув ижросига алоҳида раҳбар бошчилик - қиладиган “ижроия агентликлари”да ва баъзилари “вазирсиз бошқармалари”да ишлашади.

**1-жадвал 1951–2009 йилларда давлат органлари меҳнатчилари орасида давлат хизматчилари (civil servants) миқдори<sup>1</sup>**

	Давлат хизмати (минг киши)	Бошқа марказий идоралар (минг киши)	Тиббиёт хизмати (минг киши)	Маҳаллий ҳокимият (минг киши)	Давлат корхоналари (минг киши)	Умумий давлат ишчилари	Умумий ишчи кучидан % ҳисобида
1951	760	900	492	1469	2663	6284	26.6
1961	657	541	627	1870	2245	5940	24.3
1971	721	509	839	2651	2101	6821	27.9

<sup>1</sup> Parry, Richard. "The United Kingdom civil service: a devolving system" in Massey, A. (ed.) "International Handbook on Civil Service Systems", Edward Elgar Publishing, 2011. 352-6.

1981	690	471	1318	2899	2254	7632	31.4
1991	593	523	1220	3073	571	5979	23.1 (1992)
1996	538	412	1197	2734	387	5268	20.2
2001	522	423	1285	2773	373	5376	19.4
2006	558	453	1546	2940	342	5839	20.2
2009	528	459	1578	2926	579	6093	21.1

Таъкидлаб ўтиш лозимки, сиёсий тайинловлар (вазирлар), Қуролли Кучлар вакиллари, полиция, маҳаллий ҳокимият, парламентга бўйсунувчи ташкилотлар вакиллари, ташқи ишлар вазирлиги ходимлари, миллий соғлиқни сақлаш хизмати вакиллари, махфий хизматлар, суд органлари ходимлари, Қироллик уйи ходимлари давлат фуқаролик хизматига (Civil service) кирмайди. Бошқача қилиб айтганда, давлат фуқаролик хизмати марказий ижро ҳокимияти органлари ходимларини бирлаштиради, холос.

## 2-жадвал. 2009 йилда давлат хизматининг асосий бўлимлари

	Одам сони, минг киши	Тўлиқ иш кун эквивалентида одам сони, минг киши
Меҳнат ва пенсия вазирлиги	133.3	121.0
Адлия вазирлиги	86.8	81.7
Солиқ ва боғхона вазирлиги	85.4	82.5
Мудофаа вазирлиги	77.9	75.7
Ички ишлар вазирлиги	26.5	24.8
Транспорт вазирлиги	19.8	18.8
Шотландия ҳукумати	17.6	16.8
Бизнес, инновация ва кўникмалар вазирлиги	11.5	11.0
Атроф-муҳит, озиқ-овқат ва қишлоқ ишлари вазирлиги	11.3	10.8
Прокуратура	10.2	9.5
10 000 кишидан кам ишчига эга бўлган вазирликлар	53.0	45.6
<b>Жами</b>	<b>533.3</b>	<b>498.2</b>

Буюк Британияда давлат хизматига қабул қилиш жараёни сўнгги йиллардаги қатор концептуал ва ҳуқуқий ўзгаришлар асосида шаклланган. XX аср 70-йиллари охирида Маргарет Тетчернинг ҳокимият тепасига келиши ва эълон қилинган “Янги ижтимоий бошқарув” концепцияси (1979 й.) асносида давлат бошқаруви тамойиллари тубдан ўзгартирилиб, шу жумладан, давлат хизматига ишга қабул қилиш ва давлат хизматчилари фаолиятини баҳолаш мезонлари сифатида хусусий бизнес андозалари қабул қилина бошлади. Бу соҳадаги сўнгги ислохотлар *Давлат хизмати (Бошқарув функциялари) тўғрисидаги Қонун* (1992), *Конституциявий ислохот ва ҳукуматни бошқариш тўғрисида Қонун* (2010) ҳамда ҳукуматнинг *Давлат хизматини ислоҳ қилиш режаси* (2012 й.), Давлат хизматини бошқариш кодекси (2013), *Давлат хизматига ишга қабул қилиш тамойиллари* (2014) каби ҳужжатларда акс этган.

Уларга кўра, давлат хизматига қабул қилиш асосий тамойиллари сифатида қуйидагилар белгиланган:

- А.)** Очқиклик. Давлат хизматига иш ўринлари маълум ва оммага тақдим этилган бўлиши шарт, яъни ҳар бир янги бўш жой тўлдиралаётганда, бу ҳақдаги эълон ташкилот веб-саҳифаси ва ОАВда номзодларга қўйилаётган талаблар, унга бериладиган иш ҳақи ва бошқа ижтимоий енгилликлар, танлов жараёни тўғрисидаги тўлиқ маълумотлар билан биргаликда нашр этилади.
- Б.)** Адолат. Танловнинг ҳар бир босқичи адолатли ва объектив ўтказилиши шарт. Бунда номзодларга ижтимоий келиб чиқиши, дини, ирқи, миллати ва бошқа сифатлардан қатъий назар, бир хил имкониятлар яратиш, иш берувчи комиссиясининг ҳолислигини таъминлаш мақсадида улардаги потенциал “манфаатлар низосини” ўрганиб чиқиш лозим.



**В.)** Профессионаллик. Ишга тайинланган шахслар лавозим учун зарур кўникма, билим ва салоҳиятга эга бўлиши шарт.

**Г.)** Лойиқлик. Лавозим учун энг мақбул номзод танланиши лозим.

Энг муҳими, танлов панели юқоридаги шартлар бажарилганини ҳужжатлар билан тасдиқлай олиши шарт.

Ҳозирги кунда Буюк Британияда давлат хизматига қабул қилишда объективлик ва адолат мезонларига амал қилиш мақсадида танлов жараёнида бир неча босқичлардан иборат тизими амалга тадбиқ қилинган. Хусусан, бу жараёнга мутахассис компаниялар ёрдами олиш, психометрик тестлар, кунлик баҳолаш марказларини жорий қилиш, иқтидорли ёш университет битирувчилари учун “Тез оқим”(Fast stream) йўналиши жорий қилинган.

Қуйида “Тез оқим” йўналиши бўйича давлат хизматига қабул қилиш жараёни босқичлари келтирилган.

#### **1. Онлайн танлов тестлари:**

- ▶ вербал фикрлаш;
- ▶ мантиқий-математик фикрлаш;
- ▶ соҳа бўйича билим ва кўникмаларни аниқлаш учун тест.

#### **2. Ярим кунлик таҳлилий салоҳиятни аниқлаш учун баҳолаш.**

#### **3. E-Трау машғулоти.**

#### **4. Яқуний баҳолаш (бир кунлик):**

- ▶ ёзма машғулоти;
- ▶ лидерлик машғулоти;
- ▶ гуруҳ машғулоти;
- ▶ интервью.

Давлат хизматчиси фаолиятини баҳолашда ҳам Буюк Британияда ўзига хос тизим вужудга келган. Унга кўра давлат хизматчиси фаолиятини баҳолаш тизимини йўлга қўйиш марказий ҳукумат йўриқномалари асосида вазирлик ва идоралар томонидан амалга оширилади. Шунини қайд этиш лозимки, юқори лавозимли 3700 мансабдор шахслар фаолияти бевосита Вазирлар Маҳкамаси томонидан баҳоланади.

Баҳолашни ташкил этишда бир нечта тамойилларга амал қилинади:

- ▶ хизматчи фаолиятини баҳолаш мезони унга иш учун тўловлар бўйича қарорлар чиқаришга асос бўлиши керак;
- ▶ ҳисобот мезони қониқарсиз ва сифатсиз (нормувофик) фаолиятни аниқлаш имконини бериши шарт;
- ▶ қабул қилинган тизим Вазирлар маҳкамасининг ушбу соҳадаги инструкциясини ҳисобга олиши шарт.

Қабул қилинган қоидаларга кўра, ҳар йил бошида давлат хизматчисига ишнинг боғлиқ индивидуал мақсадлар қўйилади. Бунда асосий эътибор хизматчи ваколати, мақсадлари ва уларни баҳолашнинг узвий боғланган бўлишига қаратилиб, индивидуал режа ташкилот режалари ва эҳтиёжларига боғлиқлиги таъминланади.

Давлат хизматчиси фаолиятини баҳолаш айнан йил бошида тасдиқланган иш режаси индикаторларига боғлиқ экан, бошлиқнинг хизматчи тўғрисида фикрлари хизматчи учун очиқлигини қайд этиш лозим. Шунингдек, хизматчига тўловлар (ойлик, мукофот пуллари) фаолият баҳоси (рейтингига) боғланган ҳамда фаолият баҳоси хизматчининг малака ошириш ва ривожланиш режасига асос бўлади.

# Японияда давлат хизматининг ўзига хос хусусиятлари: қиёсий-ҳуқуқий таҳлил

“Бошқарувнинг ҳуқуқий асослари” кафедраси, доцент, в.б. PhD  
Нематов Жўрабек



Ўзбекистон мустақилликка эришгач, давлат ва жамиятнинг кўплаб соҳалари, шу жумладан ҳуқуқ соҳасида кўплаб ислохотлар амалга оширилмоқда. Ушбу мақола доирасида Ўзбекистон Республикасида давлат хизматини ислох этишнинг ҳуқуқий асослари ҳамда давлат хизмати соҳасидаги хориж тажрибаси Япония давлати мисолида таҳлил қилинади.

## I. Ўзбекистон Республикасида давлат хизматини ислох этишнинг ҳуқуқий асослари

Ўзбекистон Республикасида давлат хизматининг ҳуқуқий асослари Конституция ва кўплаб қонун ҳужжатларида мустаҳкамлаб қўйилган. Жумладан, Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 2-моддасида “Давлат халқ иродасини ифода этиб, унинг манфаатларига хизмат қилади. Давлат органлари ва мансабдор шахслар жамият ва фуқаролар олдида масъулдирлар” деб ўрнатиб қўйилган. Яъни, давлат органлари, мансабдор шахслар собиқ Совет тизимида бўлганидай қандайдир гуруҳ (партия) манфаатларига эмас, балки халқ манфаатларига хизмат қилиши кераклиги ўрнатилган<sup>1</sup>.

Бундан ташқари, Конституциянинг 7-моддасида “Халқ давлат ҳокимиятининг бирдан-бир манбаидир. Ўзбекистон Республикасида давлат ҳокимияти халқ манфаатларини кўзлаб ва Ўзбекистон Республикаси Конституцияси ҳамда унинг асосида қабул қилинган қонунлар ваколат берган идоралар томонидангина амалга оширилади” деб ўрнатиб қўйилган.

Хўш, давлат органлари ва мансабдор шахслари Конституцияда ўрнатиб қўйилгани каби фақат “халқ иродасини ифода этиб”, “халқ манфаатларини кўзлаб” фаолият юрита олиши учун қандай ҳуқуқий кафолатларга эга бўлиши керак деган ўринли савол юзага келади.

Ушбу мақола доирасида айнан мана шу саволга Ўзбекистон Республикасида давлат хизматининг ҳуқуқий асосларини ишлаб чиқиш нўқтаи назаридан жавоб беришга ҳаракат қилинади.

Юқорида таъкидланганидек, давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари ҳамда суд ва ҳуқуқни муҳофаза қилиш органларида хизмат қилувчилар ва уларнинг мансабдор шахслари фақат “халқ иродасини ифода” этган ҳолда “халқ манфаатларини кўзлаб ишлаши учун уларнинг ҳуқуқ ва мажбуриятлари, жумладан ишга қабул қилиниши ва ишдан бўшатилиши масалалари, хизмат вазифа ва бурчлари, хизмат этикаси масалалари, хизмат ўсишлари, ротация ва жавобгарлик масалалари, хизмат юзасидан юзага келадиган низоларни ҳал қилиш масалалари давлат хизматининг ўзига хос хусусиятларини ҳисобга олган ҳолда ҳуқуқий тартибга солинган бўлиши, яъни махсус қонун билан белгилаб

<sup>1</sup> Уразаев Ш.З. и др (ред). Комментарий к Конституции Республики Узбекистан” Академия МВД РУз. Ташкент – “Ўзбекистон”, 2001 г. СТР 47-49.

қўйилиши керак. Ўзбекистон Республикасида давлат хизматчиларига оид ҳуқуқий масалалар соҳа қонун ҳужжатларида у ёки бу даражада белгилаб қўйилган бўлса-да, барча соҳада давлат хизматининг ягона талабларини ўрнатадиган давлат хизмати тўғрисида ягона қонун мавжуд эмас.

Масалан, Ўзбекистон Республикасининг Меҳнат кодекси<sup>2</sup>да давлат хизматида оид бир қанча меъёрлар ўрнатиб қўйилган.

Жумладан, Меҳнат кодексининг 1-моддасида “*мулкчиликнинг барча шаклидаги корхоналар, муассасалар, ташкилотларда, шунингдек айрим фуқаролар ихтиёрида меҳнат шартномаси (контракт) бўйича ишлаётган жисмоний шахсларнинг меҳнатга оид муносабатлари меҳнат тўғрисидаги қонунлар ва бошқа норматив ҳужжатлар билан тартибга солинади*” деб ўрнатиб қўйилган<sup>3</sup>. Бироқ Меҳнат кодексининг бошқа моддаларида, жумладан 18-моддаси<sup>4</sup>да давлат хизматидаги меҳнат муносабатларининг ўзига хос хусусиятлари мавжудлиги белгилаб қўйилган.

Бундан ташқари меҳнат кодексида давлат хизматидаги меҳнат муносабатларининг алоҳида қоидалари белгиланган ҳоллар ишга кириш<sup>5</sup> ва низоларни ҳал қилиш<sup>6</sup> масалаларида ҳам мавжудлигини кўриш мумкин.

Хўш, бу каби масалалар юзасидан Ўзбекистон Республикаси қонунчилигида давлат хизматчиларига тааллуқли меҳнат муносабатлари қандай тартибга солинган. Бу саволнинг жавоби ягона ҳужжатда эмас, балки турли норматив-ҳуқуқий ҳужжатларда мавжуд. Баъзида эса улардан қайси бири умумий ва қайси бири махсус қоида эканини билиш қийин. Шунингдек, қонунчилигимизда айрим тоифалардаги меҳнат муносабатларининг ўзига хос хусусиятлари белгиланишининг асослари нималардан иборат эканини, яъни давлат хизматининг турли соҳаларида ҳар хил қоидалар белгиланишининг сабаби нимадан иборат эканини тушунтириш қийин. Кўпчилик ҳолларда, қонунчилигимиздаги бундай хилма-хилликни давлат хизмати тўғрисидаги ягона, тизимлаштирилган қонуннинг мавжуд эмаслиги билан тушунтиришга тўғри келади.

Масалан, меҳнат қонунчилигига кўра касаба уюшмалари тузиш ходимларнинг меҳнат ҳуқуқи бўлиб ҳисобланиши умумий қоида сифатида белгилаб қўйилган.

### 16-МОДДА. ХОДИМНИНГ АСОСИЙ МЕҲНАТ ҲУҚУҚЛАРИ

*Ҳар бир ходим касаба уюшмаларига ҳамда ходимлар ва меҳнат жамоаларининг манфаатларини ифода этувчи бошқа ташкилотларга бирлашиш ҳуқуқига эгадир. (Ўзбекистон Республикаси Меҳнат кодекси)*

Лекин бошқа бир қонунда, яъни “Касаба уюшмалари, уларнинг ҳуқуқлари ва фаолиятининг кафолатлари тўғрисида” ги Қонун<sup>7</sup>да ходимнинг касаба уюшмалари тузишга бўлган асосий меҳнат ҳуқуқлари тўғрисида қуйидаги қоида белгиланган.

<sup>2</sup> Ўзбекистон Республикасининг Меҳнат кодекси кучга кириш санаси 01.04.1996 Олий Мажлис Ахборотномаси, 1996 й., 1-сонга илова-сон; «Халқ сўзи», 1996 й., 21-22 (1274-1275)-сон.

<sup>3</sup> Шунингдек, Меҳнат кодексининг 3-моддасида Меҳнат кодекси Ўзбекистон Республикасининг бутун ҳудудида амал қилади деб ўрнатирилган.

<sup>4</sup> Ўзбекистон Республикаси Меҳнат кодекси 18-моддаси. Айрим тоифадаги ходимлар меҳнатини ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солишнинг хусусиятлари Давлат хизматчиларининг меҳнатини тартибга солиш хусусиятлари қонун билан белгиланади. Айрим тоифадаги ходимлар меҳнатини ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солишнинг белгиланадиган хусусиятлари ушбу Кодексда назарда тутилган меҳнат ҳуқуқлари ва кафолатларининг даражасини пасайтириши мумкин эмас.

<sup>5</sup> 79-модда. Қариндош-уруғларнинг давлат корхонасида бирга хизмат қилишларини чеклаш  
Ўзаро яқин қариндош ёки қўда-анда бўлган шахсларнинг (ота-оналар, ака-укалар, опа-сингиллар, ўғил ва қизлар, эр-хотинлар, шунингдек эр-хотинларнинг ота-оналари, ака-укалари, опа-сингиллари ва болалари), башарти улардан бири иккинчисига бевосита бўйсуниб ёки унинг назорати остида хизмат қиладиган бўлса, бир давлат корхонасида бирга хизмат қилишлари тақиқланади.  
Бу қоидадан истиснолар Ўзбекистон Республикаси Ҳукумати томонидан белгиланиши мумкин. (Қаранг: Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 1997 йил 11 мартдаги 133-сонли қарори билан тасдиқланган Давлат акционерлик корхоналарида бирга хизмат қилишларини чеклаш қоидаларидан истисно этилиши мумкин бўлган ходимлари Рўйхати.)  
69-модда. Давлат органларидаги сайлаб қўйиладиган лавозимларга сайланган ходимларни ишга жойлаштириш юзасидан қўшимча кафолатлар  
Давлат органларидаги сайлаб қўйиладиган лавозимларга сайланганлиги туфайли ишдан озод қилинган ходимларга сайлаб қўйиладиган лавозимдаги ваколатлари тугагандан кейин аввалги иши (лавозими) берилди, бундай иш (лавозим) мавжуд бўлмаса, аввалгисига тенг иш (лавозим) берилди.  
691-модда. Судьялик лавозимига сайланган ёки тайинланган ходимларни ишга жойлаштиришдаги қўшимча кафолатлар  
Судьялик лавозимига сайланганлиги ёки тайинланганлиги туфайли ишдан озод қилинган ходимларга уларнинг ваколатлари тугагандан кейин судьялик лавозимига сайланишига ёки тайинланишига қадар эгаллаб турган аввалги иши (лавозими) берилди, бундай иш (лавозим) мавжуд бўлмаганда эса, аввалгисига тенг бошқа иш (лавозим) берилди.

<sup>6</sup> 276-модда. Айрим тоифадаги давлат хизматчиларига тааллуқли меҳнат низоларини кўриб чиқиш хусусиятлари  
Айрим тоифадаги давлат хизматчиларининг меҳнат шартномасини бекор қилиш, бошқа ишга ўтказиш, асоссиз равишда бошқа ишга ўтказиш ёки меҳнатга оид муносабатларни бекор қилиш билан боғлиқ ҳолда етказилган зарарни ундириш ва интизомий жазо бериш масалаларига тааллуқли меҳнат низолари қонунда белгиланган тартибда кўриб чиқилади.

<sup>7</sup> Ўзбекистон Республикасининг Касаба уюшмалари, уларнинг ҳуқуқлари ва фаолиятининг кафолатлари тўғрисида Қонуни 02.07.1992 йилдаги 638-ХII-сон, кучга кириш санаси 29.07.1992 «Халқ сўзи», 1992 й., 145(396)-сон; Олий Кенгаш Ахборотномаси, 1992 й., 9-сон, 344-модда.

6-модда. Касаба уюшмалари, уларнинг ҳуқуқлари ва фаолиятининг кафолатлари тўғрисидаги қонунлар.

*Мазкур Қонун Ўзбекистон Республикасининг Қуролли Кучларида, ички ишлар идораларида, миллий хавфсизлик хизматларида, ички қўшинлари ва бошқа ҳарбий тузилмаларида қўлланилишининг ўзига хос хусусиятлари ана шу тузилмалар тўғрисидаги қонунларда белгилаб берилди.*

Бир қарашда тушуниш осон моддага ўхшаса-да, аслида қонунчилигимиздаги ҳар бир соҳа бўйича давлат хизматида оид махсус қоидаларни қидириб топиш ва уларни тўғри тушуниш мураккабдир. Бу эса аввал таъкидланганидек, Ўзбекистон Республикаси давлат хизмати тўғрисидаги қонуннинг қабул қилиниши заруриятини яна бир бор тасдиқ этади.

Давлат хизматида оид махсус қоидалар шунингдек сиёсий соҳада ҳам мавжуд. Жумладан, “Сиёсий партиялар тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 4-моддаси<sup>8</sup>га кўра,

Қуйидагилар сиёсий партияларга аъзо бўла олмайдилар:

- судьялар;
- прокурорлар ва прокуратура терговчилари;
- ички ишлар органлари, миллий хавфсизлик хизмати ходимлари;
- ҳарбий хизматчилар.

Хўш, нега энди айнан судьялар, прокурорлар ва прокуратура терговчилари, ички ишлар органлари, миллий хавфсизлик хизмати ходимлари, ҳарбий хизматчиларнинг сиёсий партияларга аъзо бўлиши таъқиқланмоқда деган ўринли савол юзага келади. Бу саволга жавоб эса ушбу органлардаги хизматчиларнинг вазифаси юзасидан ходимларда маълум бир сиёсий қарашнинг мавжуд бўлишини истисно этишида кўриш мумкин. Хўш, судьялар, прокурорлар ва прокуратура терговчилари, ички ишлар органлари, миллий хавфсизлик хизмати ходимлари, ҳарбий хизматчиларга ўхшаган бошқа соҳадаги давлат хизматчилари, жумладан Ўзбекистон Республикаси Жиноят-процессуал кодекси 38-моддасида санаб ўтилган божхона, солиқ органларидаги суриштирув органлари хизматчиларига ҳам ушбу мантқиқ асосида сиёсий партияга аъзо бўлиши таъқиқлаш мумкинми деган савол юзага келади. Бундай саволларга жавоб эса аввал таъкидланганидек, Ўзбекистон Республикаси давлат хизмати тўғрисидаги қонуннинг қабул қилиниши заруриятини яна бир бор тасдиқ этади.

Ушбу ўринда меҳнат ҳуқуқи ва маъмурий ҳуқуқ, янада аниқроқ айтадиган бўлсак, давлат хизматининг фарқини айтиб ўтиш ўринли. Гарчи Ўзбекистон Республикаси Меҳнат кодекси 1-моддасида “*Мулкчиликнинг барча шаклидаги корхоналар, муассасалар, ташкилотларда, шунингдек айрим фуқаролар ихтиёрида меҳнат шартномаси(контракт) бўйича ишлаётган жисмоний шахсларнинг меҳнатга оид муносабатлари меҳнат тўғрисидаги қонунлар ва бошқа норматив ҳужжатлар билан тартибга солинади*” деб ўрнатиб қўйилган бўлса-да, лекин ушбу моддада давлат бошқарув органларидаги давлат хизмати ёки меҳнат муносабатлари ҳақида қоида белгилангани йўқ. Гарчи Меҳнат кодексида давлат хизматида оид меъёрлар ҳам мавжуд бўлса-да, Меҳнат кодексининг барча моддалари хусусий сектордаги юридик ва жисмоний шахсларга ҳам, давлат бошқаруви органларига ҳам бир хилда, яъни иккисига ҳам бир мазмундаги қоида тарзида тадбиқ этилади, деб айтиб бўлмайди. Хусусий секторда меҳнат муносабатлари касаба уюшмалари, уларнинг сайлаб қўйиладиган органлари, ходимлар томонидан сайлаб қўйиладиган бошқа органлар, иш берувчиларнинг вакиллик органлари томонидан меҳнат тўғрисидаги қонун ҳужжатлари билан бир қаторда жамоа келишувлари, жамоа шартномалари ва бошқа локал норматив ҳужжатлар билан ҳам тартибга солинади. Бироқ давлат хизматида умумий қоида сифатида айтадиган бўлсак, иш берувчи, яъни давлат хизматида қабул қилувчи томон асосан давлатнинг ўзи бўлади. Шунинг учун ҳам давлат хизматида ҳар бир давлат органи алоҳида жамоа келишуви ва шартномаларини тузиши қийин. Чунки давлат органи номидан иш кўрадиган раҳбар ҳам бир пайтнинг ўзида меҳнат шартномаси асосида давлатдан маош олиб ишлайдиган ходим – давлат хизматчиси бўлиб ҳисобланади. Шундай экан, давлат бошқаруви органларининг ўзига хос маъмурий-ҳуқуқий табиати мавжудлигидан келиб чиққан ҳолда давлат хизматида оид муносабатларни меҳнат кодексидан алоҳида бўлган қонун билан, яъни давлат хизмати тўғрисидаги қонун билан давлат хизматининг ўзига хос ҳуқуқий табиатидан келиб чиққан ҳолда тартибга солиш зарур.

Юқоридагилардан, давлат хизмати тўғрисидаги қонунда қандай масалалар тартибга солинади деган савол пайдо бўлади. Бу саволга жавоб бериш учун ривожланган давлатлар ҳуқуқий тизимига мурожаат қилиб, қисқача қиёсий-ҳуқуқий таҳлил олиб бориш мумкин.

<sup>8</sup> Ўзбекистон Республикасининг Сиёсий партиялар тўғрисида Қонуни 26.12.1996 йилдаги 337-сон, кучга кириш санаси 07.01.1997 Олий Мажлис Ахборотномаси, 1997 й., 2-сон, 36-модда; «Халқ сўзи», 1997 й., 4 (1521)-сон.

Мисол учун, Японияда давлат хизмати, янада аниқроқ қилиб айтиладиган бўлинса, “Давлат (марказий) хизматчилари тўғрисида” қонун (бундан кейинги ўринларда “Қонун” деб аталади) мавжуд<sup>9</sup>. Қуйида мана шу ҳақда сўз боради.

## II. Японияда давлат хизматининг ўзига хос хусусиятлари

### ҚИСҚАЧА ТАРИХИЙ ТАҲЛИЛ

Японияда давлат хизмати II-жаҳон урушидан аввал ва ундан кейинги даврда жуда ҳам катта фарқга эга бўлган. Япониянинг Сэншу Университети профессори Nagayama Kazuho бу ҳақда қуйидаги фикрларни билдиради.

Япониянинг урушдан аввалги тарихида давлатга хизмат қилувчи (ишловчи) шахслар икки тоифага, мансабдор шахслар – “канши” ва “бошқалар” (яъни мансабдор шахс бўлмаганлар) га ажратилган. “Канши” давлат билан махсус оммавий-ҳуқуқий ҳокимият муносабатларига киришадиган шахс бўлиб, император ва унинг ҳукумати олдида масъул, ҳисобдор бўлган, алоҳида ҳуқуқларга эга бюрократик тизим (ташкilot) сифатида намоён бўлган. Бундан фарқли ўлароқ, мансабдор шахс тоифасига кирмайдиган бошқа хизматчилар давлат билан хусусий ҳуқуқ асосидаги меҳнат шартномавий муносабатга киришиб, “канши”лар қўл остида, уларга бўйсунадиган ҳолда турли хизмат вазифаларини бажарадиган шахслар бўлиб ҳисобланган. Аммо “канши” ва “канши”га мансуб бўлмаган хизматчилар тўғрисида ягона қонун ҳужжати мавжуд бўлмай, жуда мураккаб ҳуқуқий тизим асосида фаолият олиб борилган.

II жаҳон урушидан сўнг, Японияда давлат хизматчилари тизими Япония Конституциясининг 15-моддаси 2-қисмига асосан давлатнинг барча мансабдор шахслари жамиятнинг маълум бир қисми эмас, балки бутун жамиятнинг хизматчилари бўлиб ҳисобланиши белгилаб қўйилди<sup>10</sup>.

Шунга мувофиқ, давлатнинг марказий ҳамда жойлардаги барча органлари, ташкilot, муассасаларида ишловчиларнинг барчасини ягона ном билан “давлат хизматчиси” деб эътироф этила бошланди ҳамда давлат хизматчилари “Давлат (марказий) хизматчиси тўғрисида” ги Қонун ва “Маҳаллий давлат хизматчилари тўғрисида” ги Қонун асосида ягона ҳуқуқий тизимга эга бўлди. Шундай қилиб Япониянинг жорий қонунчилиги урушдан аввалги давлат хизматчиларининг мақомига кўра мавжуд бўлган дискриминация (камситиш, нотенглик)ни йўқотган бўлса-да, турли сабаб ва асосларга кўра давлат хизматчиларининг бир неча турини ва шунга мувофиқ алоҳида ҳуқуқий меъёрларни ўрнатган.

Масалан, давлатнинг марказий органларида хизмат қилувчилар ва маҳаллий давлат хизматчилари учун алоҳида қонун мавжуд. Шунингдек, “Давлат хизматчилари тўғрисида”ги Қонун (2-модда) ва “Маҳаллий давлат хизматчилари тўғрисида” ги Қонун (3-модда) га кўра ушбу қонунлар тадбиқ этилиши ва этилмаслигига кўра “умумий мансаб” ва “махсус мансаб” деган турларга бўлинади. Яъни давлат хизматчиларининг шундай тоифалари борки, улар эгаллаган мансабнинг хусусияти (табиати) дан келиб чиқиб, давлат хизматчиларига оид умумий қоидаларни тадбиқ этиш номувофиқ бўлади. Айнан мана шундай тоифадагилар махсус мансабдор шахс деб номланади. Масалан, давлат (марказий) хизматчиларидан Бош вазир, вазирлар, Парламент розилиги асосида тайинладиган хизматчилар, Парламент депутатлари, суд хизматчилари, мудофаа қўмитаси хизматчилари кабилар махсус мансаблар қаторига киради. Шунингдек, маҳаллий миқёсда сайланадиган мансаблар, маҳаллий парламент (кенгаш) лар розилиги асосида мансабга тайинладиганлар, маҳаллий (давлат) корхоналарининг бошқарувчилари, комиссияларнинг фавқулотда ёки вақтинчалик аъзолари ёки бошқа аъзолари ва қонунда кўрсатилган бошқа шахслар ҳам махсус мансаблар доирасига киради. Махсус мансабдагиларнинг ҳуқуқий тартибга солиниши ҳар бир махсус мансабнинг алоҳида хусусиятларини инобатга олган ҳолда уларнинг тайинланиши, маоши каби масалалар юзасидан ҳар қайсиси алоҳида қонун ва маҳаллий ордонанслар билан тартибга солинган мураккаб тизимга эга<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> Kokka koumuinhou. Showa 22.10.21 Houritsu 120 gou.

<sup>10</sup> Конституции мира: Сборник конституций государств мира. Т.6./Сост.и авторы вступ. Статей У Таджиханов, А.Х.Саидов. – Ташкент : Академия МВД РВз, 1998 г. Стр 360.

<sup>11</sup> Nagayama Kazuho. Koumuin no shurui to koumuinhousei(Давлат хизматчилари турлари ва давлат хизматчиларининг ҳуқуқий мақоми). Jurist Gyouseihou no souten (Houritsugaku no souten shirizu – 9) Yuuhikaku, 2004. 170-171 p.

Бундан ташқари, Япониянинг маъмурий ҳуқуқ соҳасида етук профессори бўлган Muroi Tsutomu нинг фикрига кўра, “умумий мансаб” лар ичидагиларда ҳам хизмат вазифа ва жавобгарлигининг алоҳида хусусиятларини инобатга олиб алоҳида қоидалар ўрнатилиши мумкин. Мисол учун, таълим соҳасидаги давлат хизматчилари (таълим соҳасидаги давлат хизматчилари тўғрисидаги қонун), ташқи ишлар бўйича давлат хизматчилари (ташқи ишлар бўйича давлат хизматчилари тўғрисидаги қонун), прокурорлар (Прокуратура тўғрисидаги қонун) шулар жумласидандир. (Muroi Tsutomu. Shingendai gyouseihounyuumon(2). Houritsubunkasha, 2001. 61 p)

Юқорида Японияда давлат хизматининг тарихи ва урушдан кейинги давр қонунчилигининг умумий тавсифи берилди. Қуйида эса кадрларни танлаш, ишга олиш ва бўшатиш, жавобгарлик ва бошқа масалалар юзасидан кадрлар бошқаруви(кадрлар соҳасидаги маъмурият) ҳақида тўхталамиз.

### ЯПОНИЯНИНГ ЖОРИЙ ҚОНУНЧИЛИГИДА ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИНГ ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ

Шионо Хирошининг таъкидлашича, Японияда кадрлар бошқарувида сиёсий бетарафлик, холислик (нейтралитет) ни таъминлаш ҳамда кадрлар масаласини илмий асослантирилган бошқарувини ривожлантириш учун маълум бир ходим (давлат хизматчиси) га нисбатан кадрга оид ишлар (масалалар) бевосита қўл остида (назорати, бўйсунуви остида) бўлган раҳбари томонидан эмас, балки бошқа шахс (орган) томонидан кадрга доир ваколатлар профессионал тарзда бажара оладиган тизим лозим.

Шулардан келиб чиққан ҳолда Японияда қуйидаги тизим ишлаб чиқилган;

- 1) алоҳида(ҳар бир) давлат хизматчисининг ишга олинishi, ишдан бўшатилиши, бўйсунуви ва ходим устидан назорат олиб бориш каби бевосита кадрга оид масалалар марказий давлат органлари даражасида вазирлик, қўмита ва бошқа органлар раҳбарлари (яъни вазир, раис ва ҳ.к) томонидан, маҳаллий даражада эса префектура (вилоят, шаҳар, туман) мэр (ҳоким)лари томонидан амалга оширилади;
- 2) кадрга оид бошқарувда сиёсий бетарафлик, холислик (нейтралитет) ни таъминлаш ҳамда кадрлар масаласининг илмий асослантирилган бошқарувини таъминлаш мақсадида мустақил (алоҳида) орган – кадрлар (давлат) бошқаруви органини жорий этган.

Давлат марказий аппарати даражасида бундай орган Кадрлар бошқармаси (қўмитаси) деб номланса (3-модда), маҳаллий даражада кадрлар бўйича комиссия ёки адолат комиссиялари (7-модда) фаолият юритади.

Бундан ташқари, кадрлар бошқармаси(қўмитаси) давлат хизматчиларининг фундаментал меҳнат ҳуқуқларига қўйилган баъзи бир чекловларга нисбатан тегишли чораларни амалга оширадиган орган сифатида ҳам муҳим аҳамиятга эга ( Япония Олий суди Showa 48.4.25 Keishu 27 kan 4 gou 547 p).

Шунингдек, кадрлар бошқаруви давлат хизматчилари бўйича имтиҳонлар ўтказиш каби маъмурий функциялар билан бир қаторда квази-қонунчилик ижодкорлиги, квази – судлов функцияларини ҳам амалга оширадиган маъмурий трибунал сифатида ҳам қаралади.

Кадрлар бошқаруви ҳам ундаги маъмурий ишлар бойича охириги, тугал масъулиятни бирор шахс олиши лозимлигидан келиб чиқадиган бўлсак, Бош вазир ҳам кадрлар бошқармаси (қўмитаси) билан биргаликда марказий кадрлар бўйича маъмурий орган сифатида намоён бўлади, ҳамда хизматчиларнинг самарадорлиги, саломатлиги, бўйсунуви ва бошқа масалалар, кадрлар бўйича бошқарувни мувофиқлаштиришни амалга оширади (Қонун,182-модда. Бош вазирнинг бундай ваколатларини амалга ошириш бўйича ёрдамчи орган сифатида Умумий ишлар бўйича вазирлик намоён бўлади)<sup>12</sup>.

### КАДРЛАР БОШҚАРМАСИ (ҚЎМИТАСИ)

Кадрлар бошқармаси (қўмитаси) Ҳукумат (Вазирлар Маҳкамаси) юрисдикцияси остида бўлиб (3-модда), 3 нафар кадрлар бошқармаси бош инспектор(котиб)ларидан иборат таркибда тузилади (4-модда). Кадрлар бошқармаси (қўмитаси) Ҳукуматнинг ёрдамчи бошқармаси сифатида фаолият юритади. Кадрлар бошқармаси бош

<sup>12</sup> Shiono Hiroshi. Gyouseisoshikihou.Yuuhikaku, 2008. 245-246 p.

инспекторларининг ваколат муддати 4 йил (Қонун, 7-модда) бўлиб, бирор-бир сиёсий партияга аъзо бўлиши ёки бир университет (олий ўқув юрти) нинг бир факультетида ўқиган бўлишлари мумкин эмас (Қонун, 5-модда).

### Функциялари

- 1) “Давлат хизматчиси тўғрисида”ги Қонунга мувофиқ Кадрлар бошқармаси (қўмитаси) нинг энг асосий маъмурий функцияларига ҳақ тўлаш бўйича огоҳлантирув хатлари (Ноу 28-модда 2-қисм), имтиҳон ўтказиш (Ноу 42-модда), қайта тайёрлаш, тренинглари ўтказиш бўйича режаларни ишлаб чиқиш (Ноу 73-модда), иш фаолиятини тасдиқлаш (Ноу 103-модда 3-қисм) кабилар мансуб;
- 2) кадрлар бошқармаси (қўмитаси) қонунларнинг ижросини таъминлаш мақсадида, қонун делегацияси (ваколат бериши)га мувофиқ Кадрлар бошқармаси (қўмитаси) йўриқнома (қарор)ларини қабул қилади (Қонун 16-модда). Бундай йўриқнома (қарор) лар мажбурийлик (нормативлик) хусусиятига эга бўлиб, Кадрлар бошқармаси (қўмитаси) нинг квази-қонунчилик ижодкорлиги сифатидаги функциясини ўзида акс эттиради. Бироқ давлат хизматига оид масалалар, жумладан давлат хизмати талаблари, имтиҳон масалалари гарчи қонун доирасидан ташқарига чиқмай, қонун рухсат берган, ваколат берган доирадагина ўтказиш тартиби (нормалари) белгиланса-да, давлат хизматининг қонунчилик ижодкорлиги сиёсати доирасида ҳал қилинадиган меъёрлари аксарият кўпчиликни ташкил этишини ҳам унутмаслик лозим. Мисол учун, Кадрлар бошқармаси (қўмитаси) қабул қилган йўриқномаларга қуйидагиларни келтириб ўтиш мумкин. Ходимларнинг ишга олиниши ва бўшатилиши бўйича йўриқнома<sup>13</sup>, Ходимларнинг пенсия масалалари бўйича йўриқнома<sup>14</sup>, Ходимнинг ҳуқуқ ва манфаатларига таъсир кўрсатадиган қарорлар юзасидан шикоят бўйича йўриқнома<sup>15</sup>, Меҳнат шартлари (талаблари) бўйича маъмурий чоралар талабномаси<sup>16</sup>, Сиёсий фаолият тўғрисида Кадрлар йўриқномаси (№ 14-7) кабилар мавжуд.
- 3) кадрлар бошқармаси (қўмитаси), шунингдек, маъмурий қарор(акт) устидан шикоят келтириш бўйича шикоятларни кўриб чиқиш функциясини ҳам амалга оширади. Ушбу йўналиш бўйича ходимнинг ҳуқуқ ва манфаатларига таъсир кўрсатадиган қарорлар устидан қилинган шикоятларни кўриб чиқиш (ҳал қилиш) фаолияти (Қонун 90-модда), (давлат тасарруфидаги) акцияларга оид мулкрий муносабатларга оид Кадрлар бошқармаси (қўмитаси)нинг хабарномаларига нисбатан келтириладиган шикоятларни кўриб чиқиш (ҳал қилиш) (Қонуннинг 103-модда, 6–7 қисми) ни келтириб ўтиш мумкин. Ушбу фаолиятлардан энг кўп учрайдигани сифатида мисол учун ходимнинг ҳуқуқ ва манфаатларига таъсир кўрсатадиган қарорлар устидан қилинадиган шикоятларни кўриб чиқиш фаолияти квази-судлов тартибида ўтказилиши билан ажралиб туради<sup>17</sup>.

### ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИНГ (ТАРИХИЙ) ШАКЛИ: SPOIL SYSTEM VA MERIT SYSTEM

Muroi Tsutomuning таъкидлашича, замонавий давлат хизматининг икки тарихий шакли мавжуд: spoil system ва merit system. Spoil system (спойл тизими) га кўра, сайловда энг кўп овоз олган сиёсий партия ўзининг партиясига содиқ бўлган (партия тарафдори бўлган) шахсларни, яъни ғолиб бўлган партия дастури доирасида ишлайдиганларни масъулиятли давлат бошқаруви лавозим ва ишларига тайинлайди. Бундай тизимга кўра халқ иродаси давлат хизматчиларини ишга олиш ва ишдан бўшатишда ҳам акс этишига кўра юқори даражадаги демократизмни ўзида акс эттиради. Бироқ бундай тизимдан фарқли равишда merit system (мерит тизими)да сиёсий суиистемоллик, маъмурий органларнинг миқдор ва сифат ўзгаришлари каби факторлардан келиб чиқиб, ҳеч қандай шахснинг ижтимоий мақоми, келиб чиқиши кабилар юзасидан дискриминация (камситиш) қилиниши мумкин эмаслиги ва фақатгина қобилятларининг амалий ифодасига мувофиқ ишга олинишидан келиб чиқиб, merit, яъни натижа (баҳо) тизими замонавий давлат хизматининг асосини ташкил этади.

<sup>13</sup> Кадрлар йўриқномаси № 8-12.

<sup>14</sup> Кадрлар йўриқномаси № 11-8.

<sup>15</sup> Кадрлар йўриқномаси № 13-1

<sup>16</sup> Кадрлар йўриқномаси № 13-2.

<sup>17</sup> Shiono Hiroshi. Gyouseisoshikihou.Yuuhikaku, 2008. 246-248 p.

Muroi Tsutomuning таъкидлашича, Япониянинг ҳозирги кунги давлат хизмати тизими Конституцияга мувофиқ демократик давлат хизмати тизимига эга бўлиб, асоссиз сиёсий аралашувдан мустақил тарзда, адолатли ва самарали тарзда оммавий ишларни амалга ошира оладиган илмий асосланган, рационал давлат хизмати тизими сифатида куйидаги хусусиятлар мавжуд;

- 1) “Давлат хизматчиси тўғрисида” Қонунга мувофиқ барча фуқаро тенглик тамойили асосида тенг муносабат кўриши ҳамда давлат хизматчиларининг маоши, иш вақти ва бошқа меҳнат шароит (талаблари) жамиятнинг умумий ҳолатига мос даражада қилиб белгиланиши ва доимий яхшилаб борилиши лозим (Қонун, 28-модда);
- 2) эскича, мақомий даражаланиш тизимининг ўрнига мансабдор шахсларнинг тури, мураккаблик ҳамда жавобгарлик даражасига кўра турларга ажратиш, яъни иш даражаси тизими қабул (жорий) этилди (Қонун, 29–32 моддалари). Иш даражаси тизими (position classification plan) га кўра, мансабдор шахслар (каншоку) иш турига мувофиқ бир неча “иш турлари” га бўлинган. Шунингдек, иш мураккаблиги ва жавобгарлик даражасига кўра “даража”ларга бўлинган режадир. Мана шу “иш турлари” ва “даража”лар режасидан келиб чиқиб, иш ҳақининг ягона, адолатли асослари ишлаб чиқилади, имтиҳон, ишга олиш ва ишдан бўшатиш, қайта тайёрлов, тренинглари ва бошқа кадрга оид масалалар ҳал қилинади. Бу келажакда амалга оширилиши лозим бўлган истиқболдаги режа бўлиб, ҳозирда давлат хизматчиларининг маошлари бўйича Қонуннинг 29-моддаси 5-қисмига мувофиқ иш олиб борилмоқда;
- 3) давлат хизматчиларининг ишга олиниши бўйича уларнинг қобилияти ва баҳоларига таяниш тамойили амал қилади (Қонуннинг 33-модда 1-қисми). Шунингдек, давлат хизматчисининг мақомига оид масалалар, шу жумладан мансабининг пасайтирилиши, ишдан бўшатилиши каби давлат хизматчисининг ўз ихтиёрига қарамай (қарши) қабул қилинадиган ҳар қандай қарорлар (давлат хизматчисининг ҳуқуқ ва манфаатига дахл қиладиган қарорлар) қабул қилиниши фақатгина қонунда кўрсатилган ҳоллардагина йўл қўйилиши мумкинлиги кафолатланади (Қонун, 75-модда). Бундай ҳолда давлат хизматчисига асоссиз босим ўтказилишининг олдини олади ҳамда оммавий (давлат) ишларни адолатли, самарали амалга оширишга хизмат қилади;
- 4) демократик, илмий асосланган, рационал давлат хизмати тизимини амалга оширилиши учун асоссиз сиёсий аралашувдан мустақил, адолатли, холис тарзда давлат хизматчиларининг кадр бошқаруви (маъмурияти)ни профессионал тарзда амалга оширадиган орган керак бўлади. Японияда Кадрлар бошқармаси (кўмитаси) шундай вазифани амалга оширади<sup>18</sup>.

### ЯПОНИЯНИНГ МОДЕРН ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИНГ ЎЗИГА ХОС ХУСУСИЯТЛАРИ

Модерн давлат хизмати тизимининг ўзи хос хусусияти сифатида Muroi Tsutomu куйидагиларни келтириб ўтади:

- ▶ давлат хизматчиси давлатнинг оммавий мақсадлари йўлида хизмат қилиши, қандайдир бир шахснинг мақсадларига хизмат қилмаслиги лозим.
- ▶ давлат хизматчисининг шахсий ҳаёти билан давлат хизматидаги иш ҳаёти бир-биридан аниқ ажратилади. Шунинг учун ҳам давлат хизматчисининг шахсий ҳаётига ҳам дахл қиладиган ёки алоқаси бор бўлган турли хил мажбуриятларни юклашга йўл қўйилмайди.
- ▶ давлат хизмати давлат хизматчиси бўлмоқчи бўлган шахснинг эркин иродаси (танлови) га асосланиб амалга оширилади<sup>19</sup>.

<sup>18</sup> Muroi Tsutomu. Shingendai gyouseihounyuumon(2). Houritsubunkasha, 2001. 63-66 p.

<sup>19</sup> Muroi Tsutomu. Shingendai gyouseihounyuumon(2). Houritsubunkasha, 2001. 62 p.



### ХУЛОСА

Хулоса қилиб шуни айтиш мумкинки, давлат хизмати соҳасида ягона, тизимлаштирилган талабларни ҳуқуқий жиҳатдан мустаҳкамлаб қўйиш зарур. Мамлакатимизда амалга оширилаётган давлат бошқаруви органларининг демократик тамойиллар асосида босқичма-босқич модернизация қилинишининг мантиқий давоми сифатида “Давлат хизмати тўғрисида”ги Қонунни қабул қилиш зарурияти мавжуд. Республикаимизнинг турли ҳудудларида (вилоят, туманларда) ишга қабул қилинаётган давлат хизматчилари, шу жумладан ижро органлари хизматчиларининг бир хил даражадаги билим-савияга эга бўлиши, аввало, уларга нисбатан ягона имтиҳон тизимининг жорий этилишига боғлиқдир. Бундан ташқари, кадрларни доимий равишда марказлаштирилган ҳолда режали тарзда қайта тайёрлаш, тренинглар ўтказиш ҳам мамлакатимизда кадрлар бошқаруви соҳасида ягона стандарт, қоидаларга асосланиб ишлайдиган давлат бошқарув органини ташкил этилишини талаб қилади. Ушбу мақола доирасида қисқача таҳлил қилинган Япония давлат хизмати тизимининг кўпгина афзалликлари мавжуд ва улардан мамлакатимиз қонунчилигини янада такомиллаштиришда давлат хизмати соҳасида хорижий мамлакатлардаги ҳуқуқий тажрибанинг бири сифатида фойдаланиш мумкин. Ҳайлаймизки, давлат хизматидаги ҳуқуқий ислоҳотларни янада такомиллаштириш Президентимиз таъкидлаганларидек, давлат хизматчиларининг *“халққа виждон билан, ҳалол хизмат қилишини”*<sup>20</sup> таъминлайди.

<sup>20</sup> Каримов И.А. “Ўзбекистон мустақилликка эришиш остонасида” номли китоби – Т.: “Ўзбекистон”, 2011 йил



# Ўзбекистонда давлат хизматига доир қонунчилик ва уни унификациялаш зарурати

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси доценти Акмал Бурханов*

**Д**авлат хизматини ислоҳ қилишнинг ҳуқуқий асосларини яратиш муаммолари Ўзбекистонда давлат бошқарувини ташкил этишнинг долзарб масалаларидан бири ҳисобланади.

Бугунги кунда давлат институтида фундаментал ислохотлар амалга ошириб келинмоқда. Давлат органлари ва фуқаролар ҳамда фуқаролик жамияти институтлари ўртасидаги муносабатлар тобора демократлаштириб борилмоқда. Бошқарув технологиялари, инсоннинг ҳукуматга бўлган талаблари ҳам ўзгариб бормоқда.

Таъкидлаш жоизки, Ўзбекистонда давлат хизматини ташкил этишнинг ҳуқуқий асосларини янада такомиллаштириш юзасидан турли шу каби анжуманларда, турли ҳуқуқшунослар ва амалиёт ходимлари томонидан, шунингдек миллий қонунчилигимизда бир қатор ғоя ва таклифлар берилган бўлса-да, лекин республикамызда бу соҳада тизимли, концептуал, яхлит ҳуқуқий асослар тўлиқ яратилмаганлигини тан олишга тўғри келади.

Ўзбекистонда давлат хизматини ташкил этишнинг мавжуд ҳуқуқий асослари ва уни илғор хорижий тажрибани инobatга олган ҳолда янада такомиллаштириш зарурати мавжуд.

Гарчи юқорида ягона, тизимлашган ҳуқуқий асослар яратилмаганлигини таъкидлаган, лекин мустақиллик йилларида айнан давлат хизматини ташкил этишга доир, гарчи бирмунча тарқоқ, лекин етарли ҳуқуқий база яратилганлигини кузатишимиз мумкин.

Жумладан, авваламбор, 1996 йил 1 апрелдан кучга кирган Ўзбекистон Республикаси Меҳнат кодексининг давлат хизматини ҳуқуқий тартибга солишнинг ҳуқуқий асоси эканлигини таъкидлаб ўтиш лозим. Ҳеч муболағасиз айтиш мумкинки, ушбу Кодекс бошқа давлатлар, хусусан ғарб давлатларининг меҳнат қонунчилигидан фарқли равишда, анча тизимлашган, мукамал ва аниқ нормаларни ўз ичига олади. Тўғри, ушбу Кодекс давлат хизматига доир муносабатларни иш берувчи ва ходим ўртасидаги муносабатлар, ходимларнинг ижтимоий, меҳнат ҳуқуқлари ва мажбуриятлари нуқтаи назаридан тартибга солади, лекин давлат хизматини ташкил этишнинг принциплари ва ҳуқуқий режимини белгиламайди. Аммо, шунга қарамай Меҳнат кодекси бугунги кунда давлат хизматчилари хизмат фаолиятини унификациялашган ҳолда тартибга солувчи ягона норматив-ҳуқуқий ҳужжат бўлиб қолмоқда. Айни пайтда Меҳнат кодексининг 18-моддасига мувофиқ, давлат хизматчиларининг меҳнатини тартибга солиш хусусиятлари қонун билан белгиланади. Бошқача қилиб айтганда, кодексга мувофиқ, давлат хизматчилари меҳнати қонун даражасида қабул қилинадиган алоҳида норматив-ҳуқуқий ҳужжат билан тартибга солиниши лозим. Сизга маълум, бундай қонун ҳозирги кунга қадар қабул қилинмаган.

Бундан ташқари, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2005 йил 28 январда Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатаси ва Сенати кўшма мажлисидаги маърузасида белгилаб берилган жамиятни демократлаштириш ва янгилаш, мамлакатни ислоҳ қилиш ҳамда модернизациялашнинг устувор вазифалари ва йўналишларини амалга ошириш бўйича Давлат раҳбарининг ПҚ-24-сон қарори билан **Давлат курилиши ва**

**бошқаруви, қонунчилик ҳокимиятининг роли ва таъсирини кучайтириш соҳасида ислоҳотларнинг устувор йўналишларини амалга ошириш концепцияси** тасдиқланган бўлиб, Концепцияда “Давлат хизмати тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонуни лойиҳасини тайёрлаш ва унда давлат хизматчиларининг ҳуқуқий мақоми, давлат хизматини ўташ тартиби ҳамда давлат хизматчиларининг жавобгарлиги ва масъулиятини ошириш бўйича чоратadbирларни акс эттириш назарда тутилган эди.

Шу билан бирга, республикада давлат хизматининг айрим соҳалари ёки айрим тоифадаги давлат хизматчиларининг фаолиятини тартибга солувчи алоҳида қонун ҳужжатлари қабул қилинган. Булар жумласида “Давлат божхона хизмати тўғрисида”ги, “Давлат солиқ хизмати тўғрисида”ги, “Прокуратура тўғрисида”ги, “Судлар тўғрисида”ги, “Ўзбекистон Республикасида депутатларнинг мақоми тўғрисида”ги, “Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятининг очиклиги тўғрисида”ги, “Иш берувчининг фуқаролик жавобгарлигини мажбурий сўғурта қилиш тўғрисида”ги ва шу каби қонунлар кириб, ушбу қонунларда тегишли соҳада давлат хизматини ташкил этиш принциплари, тегишли соҳадаги давлат хизматчиларининг мақоми, уларга қўйилган талаблар, жавобгарлик ва улар томонидан хизматни ўташ шартлари белгилаб қўйилган.

Бу соҳада муҳим қонунчилик ҳужжатлари сифатида Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2003 йил 9 декабрдаги “Республика давлат бошқаруви органлари тизимини такомиллаштириш тўғрисида”ги ПФ-3358-сон ва 22 декабрдаги “Хўжалик бошқарув органлари тизимини такомиллаштириш тўғрисида”ги ПФ-3366-сон фармонларини таъкидлаб ўтиш лозим. Мазкур фармонларда республика бошқарув органлари, хўжалик бошқарув органларининг тизими ва уларнинг тоифалари аниқ таснифлаб берилди.

Шунингдек, миллий қонунчилигимизда айрим давлат органларида давлат хизматини ўташ юзасидан Ҳукумат ёки Президент ҳужжати даражасида хизматни ўташ тартиблари тасдиқланган бўлиб, масалан ички ишлар, прокуратура, давлат солиқ ва давлат божхона хизмати, Суд департаменти органларида хизматни ўташ тартиби-тамоийлларида хизматни ўташнинг умумий принциплари, хизматга қабул қилиш, хизмат бўйича ўсиш ва хизматдан озод қилиш шартлари, давлат хизматчиларига қўйиладиган талаблар, уларнинг масъулияти, мажбуриятлар ва таъқиқлар, аттестация ва ротация шартлари, даражалар ва унвонлар, ижтимоий ҳимоя каби қоидалар батафсил тартибга солинган. Бошқа органларнинг айримларида ҳам бу қоидалар ички идоравий ҳужжатларда ўз аксини топган.

Кўришиб турибдики, давлат хизматини ташкил этишга оид қонунчилик бугунги кунда бир-бирига боғлиқ бўлмаган ҳолда тарқоқ ривожланиб келмоқда. Уларни унификация қилишга, ягона концептуал, тизимли қонун ҳужжати қабул қилишга эҳтиёж мавжуд.

Масалан, бугун давлат хизмати нима, кимлар давлат хизматчиси ҳисобланади, давлат хизматчиларига қандай талаблар қўйилади, давлат хизматини ўташ шартлари, давлат хизматчиларининг ҳуқуқлари ва мажбуриятлари, шу жумладан уларнинг давлат фаолияти билан боғлиқ бўлган таъқиқлар, уларнинг даврий ротациядан, аттестациядан ўтказишга доир ягона талаблар мавжуд эмас. Давлат хизматчиларининг тоифалари, мартаба ва унвон даражаларига оид унификациялашган қоидаларга реал эҳтиёж мавжуд.

Таъкидлаш лозимки, мансабдор шахс ёки масъул мансабдор шахс тушунчалари фақатгина Жиноят кодексида белгиланган бўлиб, ушбу таъриф фақатгина жиноят қонучилиги мақсадларида фойдаланилади. Ишончим комилки, давлат хизматчиларига оид институтлар такомиллаштирилиши, давлат хизматчиларининг тоифалаштирилиши муносабати билан Жиноят кодексининг ушбу тушунчалари ҳам жиддий ўзгартирилади.

Юқоридагилардан келиб чиқиб, давлат хизматини янада ислоҳ қилишнинг муҳим бир вазифаларидан бири, фикримча – бу Ўзбекистон Республикасида давлат хизматини ташкил этишнинг умумий концепциясини ишлаб чиқиш ва унификациялашган ягона қонунчилик базасини яратиш ҳисобланади.

Айни пайтда, давлат хизматининг унификациялашган ҳуқуқий асосларни яратишда хорижий тажрибани инобатга олган ҳолда қуйидагиларни албатта ҳисобга олиш лозим:

- **биринчидан**, давлат хизматчилари ва уларнинг мартаба даражаларини тоифалаштиришда ортиқча чуқурлашмаслик мақсадга мувофиқ;
- **иккинчидан**, давлат хизматини умумий ҳуқуқий асосларини яратиш замирида, авваламбор Конституциямизнинг 2-моддасида белгиланган давлат органлари ва мансабдор шахслар

*жамият ва фуқаролар олдига масъуллиги тўғрисидаги конституцион принцип ётиши лозим. Шунингдек, бўлажак қонун инсон ҳуқуқлари ва эркинликларига қатъий риоя этишни, давлат хизматининг барқарорлигини таъминловчи ва коррупциянинг олдини олувчи аниқ принципиал механизмларни ўз ичига олиши лозим;*

● **учинчидан**, давлат хизматини ташкил этишнинг ягона ҳуқуқий асосларини яратишда қуйидаги масалалар акс этиши лозим. Булар:

- 1) давлат хизматини ташкил этишнинг умумий принциплари;
- 2) давлат хизматчиларига қўйиладиган умумий шартлар, шу жумладан давлат хизматчиси тоифасида келиб чиқиб, уни хизматга қабул қилиш шартлари (булар жумласига фуқаролик, маълумотга, иш стажига доир талаблар ҳамда конкурс асосида ишга қабул қилишга оид қоидалар киради);
- 3) давлат хизматини ўташ шартлари;
- 4) давлат хизматчилари тоифалаштириш;
- 5) давлат хизматчисининг тоифасидан келиб чиқиб, уларнинг ҳуқуқ ва мажбуриятларини ҳамда чеклаш ва тақиқларни дифференсациялаш;
- 6) айрим тоифадаги давлат хизматчилари даромадларининг, алоҳида ҳолларда – ҳаражатларининг ҳам очиқлигини таъминлаш;
- 7) давлат хизматида манфаатлар тўқнашуви (конфликт) ҳолларини тартибга солиш, шунингдек давлат хизматчилари шуғулланиши мумкин бўлмаган тижорат фаолияти турларини белгилаш;
- 8) давлат хизматчиларини тайёрлаш, қайта тайёрлаш, аттестациядан ўтказишнинг умумий шартларини ҳамда даврий ротация қилиш қоидаларини белгилаш;
- 9) давлат хизматчиларининг жавобгарлиги асослари ва турларини белгилаш, лавозимдан вақтинча четлаштириш, истеъфога чиқиш институтларини жорий этиш;
- 10) давлат хизматчиларининг ижтимоий ҳуқуқлари ва эркинликларини кафолатлаш;
- 11) давлат хизмати тўғрисидаги қонун талаблари қўлланилмайдиган давлат хизмати соҳаларини белгилаш (жумладан олий ва сайланадиган давлат лавозимлари, ҳарбий хизматчилар ва ҳоказолар).

Таъкидлаш лозим, Японияда “Давлат хизматчилари тўғрисида”ги Қонун 1947 йилда қабул қилинган ва бир неча ўзгаришлар билан ҳозирги кунга қадар қўлланиб келинмоқда.

Бундан ташқари, 1950 йилда “Маҳаллий давлат хизматчилари тўғрисида”ги Қонун қабул қилинган.

1947 йилги қонун асосида махсус давлат бошқарув органи сифатида Кадрлар ишлари бўйича Кенгаш ташкил қилинди.

Қонун 4 та боб ва 111 та моддадан иборат бўлиб, қуйидагиларни ўз ичига олади:

- **биринчи бобда** давлат хизматини ташкил этишга доир масалалар белгиланган;
- **иккинчи бобда** Кадрлар ишлари бўйича Кенгашнинг марказий органини ташкил этиш ва функциялари тартибга солинган;
- **учинчи бобда** расмий мансабларнинг ташкилий-амалий мезонлари белгилаб қўйилган;
- **тўртинчи боб** давлат хизматчиларининг ноқонуний хатти-ҳаракатлари учун жиноий жавобгарлик масалаларига бағишланган.

Давлат хизмати соҳасидаги қонунчиликнинг бажарилишини назорат қилиш Вазирлар Кенгаши ҳузуридаги Кадрлар ишлари бўйича Кенгаш зиммасига юклатилган. Кенгаш уч аъзодан иборат бўлиб, парламент ҳар иккала палатаси розилиги билан Вазирлар Кенгаши томонидан тайинланади ва император томонидан тасдиқланади. Кенгаш аъзоларининг ваколат муддати 4 йил.

Кенгаш кадр масалалари юзасидан парламентга, Вазирлар кенгаши ва вазирликларга тавсиялар берувчи орган сифатида фаолият юритади. Кенгашнинг бошқа ваколатлари жумласига давлат хизмат масалаларига доир йўриқнома ва қоидаларни ишлаб чиқиш, давлат хизмачилари хатти-ҳаракатлари устидан келиб тушган шикоятларни кўриб чиқиш, конкурс имтиҳонларини ташкил этиш ва амалга ошириш кабилар киради.

Японияда давлат хизматчилари тоифасига нафақат маъмурий орган ходимлари ва мансабдор шахслар, балки давлатга қарашли идора ва ташкилотлар ходимлари ҳам киради. Давлат хизматчилари сирасига, шунингдек, давлат темир йўл ходимлари, телевидение ишчилари, давлат ва муниципал мактаблар ходимлари ҳамда ҳарбий хизматчилар ҳам киради.

Амалга оширадиган ишларининг характерига қараб, Японияда давлат хизматчилари икки асосий гуруҳга ажратилади: “оддий хизматчилар” ҳамда “махсус хизматчилар”. “Оддий хизматчилар” давлат идораларида ишлаётган аксарият ходимлардир. Бугунги кунда уларнинг сони 3 миллионга яқиндир. Улар ишга имтиҳон топширганларидан кейин қабул қилинадилар. Улар ҳам ўз навбатида мақомига вараб 8 та категорияга бўлинишади.

Давлат хизмати тўғрисидаги қонуннинг 21-моддасида “махсус хизматчилар”га кирувчи шахслар доираси белгилаб қўйилган. Унга кўра, ушбу шахслар ишга имтиҳонсиз қабул қилиниб, ойлик маошлари стандарт бўлмаслиги мумкин. Бундай тоифадагилар сирасига, Бош вазир, вазирлар, кадр ишлари бўйича маслаҳатчилар, Вазирлар кенгашининг бош котиби ва унинг ўринбосарлари, Бош вазир ва вазирларнинг котиблари ва бошқа мансабдор шахслар киради.

Ушбу гуруҳга шунингдек, парламент томонидан сайланадиган давлат мансабдор шахслари, элчилар, Япония Фанлар академияси аъзолари, судьялар ва ҳоказолар киради. “Махсус хизматчилар” ойлик маошни алоҳида қонунларда белгиланган тартибда оладилар. “Махсус хизматчилар” сони бир неча юзтани ташкил этади.

Давлат хизматчилари (“оддий хизматчилар”) тоифаси бўйича 8 рангга бўлинади. Ҳар бир ранг ўз навбатида 15 разрядга бўлинади. Ҳар бир ходимнинг ранги унинг эгаллаб турган мансабидан, разряди эса меҳнат стажидан, маълумоти, хизмат тавсифномаси ва бошқалардан келиб чиқади.

Хулоса ўрнида таъкидлаш лозимки, демократик ҳуқуқий давлатни шакллантиришда давлат ҳокимияти органлари, хусусан давлат хизматчилари фаолиятини ҳуқуқий жиҳатдан ислоҳ қилиш муҳим ўрин тутаяди. Бу эса ўз навбатида мамлакат иқтисодийети самарадорлигининг ошишига ҳамда фуқаролик жамиятининг янада ривожланишига тўртки бўлиб хизмат қилади. Бунда давлат хизматини амалга ошириш механизмларини ҳуқуқий жиҳатдан такомиллаштириш, ушбу жараёнда миллий амалиётдан келиб чиққан ҳолда ва ривожланган ҳорижий давлатлар тажрибасининг мамлакатимизда қўллаш мумкин бўлган жабҳаларини ҳам ҳисобга олиш муҳимдир.

# ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИДА ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИНГ ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ



## Давлат бошқаруви механизмида давлат хизматчисининг ўрни ва унинг маънавий мезонлари

*ТДЮУ Ҳуқуқий тадқиқотлар маркази етакчи илмий ходими,  
ю.ф.д. А. Саттаров*

Президентимиз Ислам Каримов 2010 йил 12 ноябрда бўлиб ўтган Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатаси ва Сенатининг қўшма мажлисидаги “Мамлакатимизда демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепцияси” мавзусида қилган маърузасида “.... ўтган давр мобайнида мамлакатимизда давлат ҳокимияти ва бошқарувини демократлаштириш соҳасида амалга оширилган ислохотлар ўта муҳим бир мақсадга, яъни ҳокимиятлар бўлиниши конституциявий принципни ҳаётга изчил татбиқ этиш, ҳокимиятлар ўртасида ўзаро тийиб туриш ва манфаатлар мувозанатининг самарали тизимини шакллантириш, марказда ва жойларда қонун чиқарувчи ва вакиллик ҳокимиятининг ваколатлари ҳамда назорат вазифаларининг ролини кучайтириш, суд тизимини либераллаштириш ва унинг мустақиллигини таъминлаш бўйича ғоят долзарб чора-тадбирларни кўришга қаратилганлигини” алоҳида таъкидлаган эди.

Ҳақиқатан ҳам мустақиллик йилларида бошқарув соҳасини марказлаштиришни чеклаш, бу борадаги вазифаларнинг бир қисмини республика даражасидан вилоят, туман ва шаҳар миқёсига ўтказиш, Ўзбекистонда маҳаллий ўзини ўзи бошқаришнинг ноёб шакли бўлган маҳалла тизимини шакллантириш масалаларига катта аҳамият қаратилди ва пировард натижада замонавий бошқарув тизими шаклланди ва мамлакатимизнинг мустақил давлат хизмати барпо этилди.

Давлат хизмати том маънода давлат органлари томонидан бошқарувнинг кадрлар функциясини амалга ошириш, давлат органлари аппаратида ёки вақтинча мансабни эгаллаб турган ҳамда давлат бюджетидан маблағ билан таъминланувчи барча шахслар фаолияти ҳисобланади<sup>1</sup>.

Глобаллашув жараёнида кўпгина давлатларда “давлат хизмати” тушунчасига ҳуқуқшунос олимлар, сиёсатшунослар, иқтисодчи олимлар томонидан турлича таъриф берилган.

<sup>1</sup> Ҳожиёв Э.Т. Давлат хизмати. – Т.: ТДЮИ, 2004.

Бугунги кунда давлат бошқарувидаги туб ўзгаришларни эътиборга олган ҳолда “Давлат хизмати” тушунчасига оидлик киритиш унинг кенг қамровли фаолиятига баҳо беришда давлат хизматчилари, яъни “инсон омили”нинг ўрни масаласига эътиборни қаратиш мақсадга мувофиқдир.

Ҳаётий тажрибадан маълумки, давлат ҳокимиятини амалга оширувчилар – давлат хизматчилари янги давлатга мос келишлари, унинг бошқарув тизимини модернизация қилишда фаол иштирок этишлари, давлат механизми ва жамият юксалишида энг асосий субъект бўлиб қатнашишлари лозим. Албатта, давлат бошқарувида давлат хизматчисининг муҳим ўрни борлигини эътиборга олиб мамлакат тараққий этиши ҳамда давлат бошқаруви фаолиятини тўғри йўлга қўйиш мақсадида биринчи навбатда давлат хизматчисининг ҳуқуқий мақомини ишлаб чиқиш ва уни мунтазам равишда такомиллаштириб бориш лозим. Айнан ана шу ҳуқуқий ҳужжатда давлат хизматчисининг давлат бошқаруви билан боғлиқ ваколатларини аниқ чегарасини белгилаб бериш зарур.

Президентимиз мустақилликнинг дастлабки йилларидаёқ мамлакатимизда давлат хизмати тизимини ислоҳ қилиш масаласига алоҳида эътиборни қаратиб, *“Иқтисодий, айниқса, сиёсий ислоҳотлар муваффақияти, аввало, бошқарув соҳасидаги кадрларни тайёрлаш даражасига, уларнинг бугунги ўзгаришларни амалга ошириш истаги ва лаёқатига боғлиқ. Худди шу боис ҳам давлат хизматчиларининг мақоми тўғрисида қонун қабул қилиш зарурати сезилмоқда. Бу қонунда ва унинг асосида қабул қилинадиган меъёрий ҳужжатларда давлат хизматчиларини танлаб олиш тизими, уларнинг ҳуқуқ ва бурчлари, масъулияти, униб-ўсиши, ижтимоий ҳимояси, имтиёзлари белгилаб берилган бўлур эди”*<sup>2</sup> дея алоҳида таъкидлайди.

Бинобарин, бундай муносабатларни қонун йўли билан тартибга солиш кадрларни танлаш ва жой-жойига қўйишдаги ўзбошимчаликни, шахсий садоқат, қариндош-уруғчилик каби иллатларнинг пайини қирқади. Яъни, “Давлат хизмати ва давлат хизматчилари тўғрисида”ги Қонун қабул қилинган, кучли рағбатлантириш механизми вужудга келтирилиб, ўз хизмат вазифасига садоқатли, юксак малакали хизматчиларидан иборат давлат аппарати эга бўлинади.

Дарҳақиқат, мамлакатимизда жадаллик билан давом этаётган кенг қамровли ислоҳотлар “Ўзбек модели”да қайд этилган давлат бошқаруви сифатида иқтисодийнинг ривожланишида, сиёсий жараёнларда, маънавий юксалишда, ижтимоий соҳада эришилган ютуқларда давлатнинг ролини алоҳида таъкидлаш ўринлидир. Бироқ, ислоҳотлар жараёнида давлат хизмати ва давлат хизматчилари ўз зиммасидаги вазифаларни бажармаслик (ёки самарасиз бажариш) маълум бир жавобгарликни келтириб чиқариш билан бирга фуқароларнинг давлат органларига ва давлат хизматчиларига ишончсизлик кайфиятини туғдиради. Ана шундай вазиятда давлат хизмати ва давлат хизматчилари (мансабдор шахслар) давлат бошқарувидаги мавжуд муаммоларини бартараф қилиш чораларини қўришлари зарур.

Ана шундай маъсулиятли вазифаларни бажаришда давлат идоралари ходимлари амалдаги қонун ва қонуности ҳужжатларни пухта билишлари ва унга риоя қилишлари, том маънода ҳуқуқий онг соҳибига айланиб тўла ҳажмда ҳуқуқий маданиятни эгаллашлари лозим. Шу билан бирга давлат идоралари ва давлат хизматчилари фаолиятини ҳуқуқий жиҳатдан таъминламаслик ҳам давлат хизматчиларининг ўз зиммасидаги масъулиятини унутишига ва кундалик хизмати фаолиятида камчиликларга йўл қўйишига ундайдиган омиллардан бири ҳисобланади. Албатта, давлат хизмати ва унинг ҳар бир тузилмалар фаолиятини тартибга солувчи қонун керак. Аммо, қонун қабул қилиш билан чегараланиб қолмасдан, унинг ижросини таъминлаш ўта муҳим ҳисобланади.

Маълумки, давлат бошқаруви механизмида давлат хизматчисининг дунёқараши, янгича фикрлаши, замонавий билимларни эгаллаши, мамлакатимизда изчиллик билан давом этаётган туб ислоҳотларнинг мазмун моҳиятини тушуниб етиши ва уни амалга оширишда фаол иштирок этиши муҳим аҳамият касб этади.

Шундай экан, ҳуқуқий демократик давлат ва фуқаролик жамиятини барпо этиш учун унинг ҳуқуқий тизимида ислоҳотни амалга ошириш шароитида давлат хизмати ходимларини тарбиялаш ва уларнинг ҳуқуқий онги ва маданиятини ошириш масалалари бугунги кундаги долзарб муаммолардан биридир.

Бугунги кунда давлат идораларининг ҳар бир ходимининг ҳуқуқий маданиятини ошириш, маънавий жиҳатдан етуклигини таъминлаш мамлакатимизда қонунчилик ва ҳуқуқ-тартиботни мустаҳкамлашнинг энг самарали омили деб ҳисоблаш ўринлидир.

<sup>2</sup> Қаримов И.А. Ватан саждагоҳ каби муқаддасдир. 3-том. – Т.: Ўзбекистон, 1996. – Б. 13

Чунки, ҳуқуқий маданият биринчи ўринда тарбиянинг ва ижтимоий-иқтисодий, тарихий, сиёсий, миллий, мафкуравий ҳамда ҳуқуқий ўзгаришларнинг таркибий қисми ва натижасидир.

Маълумки, давлат хизматчисининг ҳуқуқий маданияти даражаси мафкуравий фаолиятнинг мустақил йўналишларидан бири бўлган ҳуқуқий тарбиянинг сифатига ҳам боғлиқ. Ҳуқуқий тарбиянинг ўзига хослиги унинг мақсад ва вазифалари билан белгиланади. Шунини алоҳида таъкидлаш жоизки, ҳуқуқий тарбиянинг асосий мақсади, **биринчидан**, давлат хизмати ходимларининг фаолиятида қонунга итоатгўйлик ва онгли ҳуқуқий хатти-ҳаракатни таъминлаш бўлса, **иккинчидан**, ҳар бир давлат идоралари хизматчиларида барқарор инсонпарварлик ва одамийлик фазилатларни шакллантиришдан иборат.

Маълумки, давлат хизматини ислоҳ қилиш жараёнида кадрлар сиёсати, кадрларни танлаш, уларни жой-жойига қўйиш, тарбиялаш, уларни ўқитиб-ўргатиш ва янги ижтимоий-иқтисодий шароитларга ҳамда замонавий давлат бошқарувида фаол иштирок этишга тайёрлаш ғоят мураккаб вазифадир.

Мамлакатимизда кадрлар сиёсатини тўғри йўлга қўйиш ва унинг устувор йўналишларини белгилаб олиш мақсадида Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг 1997 йил 29 августдаги IX-сессиясида “Кадрлар тайёрлаш миллий Дастури” қабул қилинган. Мазкур қабул қилинган Дастур талабларидан келиб чиқиб давлат идоралари ва муассасалари кадрларни танлашда ва жой-жойига қўйишда касбий тайёргарлигини инobatга олиш, умумий талаб асосида конкурс орқали танлаш, ротация қилиш, кадрлар резервини шакллантириш, касбий хизмат фаолияти натижаларини баҳолаш, кадрларни бугунги кун талаблари доирасида тайёрлаш, ўқитиш, қайта тайёрлаш учун аттестациядан ўтказиш, мунтазам равишда бошқарув аппаратини ўзгартириб туриш масалаларига алоҳида эътибор қаратиб келмоқда.

Ана шундай талаблар давлат хизматининг мукамал ишлаши учун шарт-шароит яратади ва давлат хизмати тизимда яширин хусусиятга эга бўлган коррупциянинг олдини олишга муҳим омил бўлиб хизмат қилади.

Айнан давлат хизматчиларини коррупциядан сақлаш, уларни маънавий жиҳатдан тарбиялаш давлат сиёсатининг устувор йўналишларидан биридир. Шундай экан, айниқса давлат идоралари мансабдор шахсларининг хизмат вазифасини суиистеъмол қилишдан сақлаш, порахўрлик, ўз ваколатидан ғаразли мақсадларда фойдаланиш каби ҳолатларнинг олдини олиш мақсадида уларни тарбиялаш бугунги куннинг муҳим вазифаси ҳисобланади. Ҳар бир давлат хизматчисини (мансабдор шахсни) тарбиялаш йўли билан маънавий жиҳатларини шакллантириш ўта муҳим жараёндир. Доимий тарбия натижасида давлат хизматчиси (мансабдор шахс) юксак маънавият соҳибига айланади.

Давлат хизматчиси маънавиятининг асосий мезонларидан бири унинг тафаккури ва дунёқарашидир. Давлат хизматчисининг **тафаккури ва дунёқараши** унинг таълим ва тарбиясига боғлиқ. Давлат хизматчисининг жонқуярлиги эса хизмат фаолияти жараёнида шаклланади. Давлат хизматчисининг маънавий мезонларидан бири унинг **ташкilotчилик ва бошқарувчилик** қобилиятидир. Бундай қобилият унинг хизмат фаолиятида шаклланади ва вақт ўтиши билан бойиб боради.

Давлат хизматчиси маънавиятининг яна бир омил бу **изланувчанликдир**. Давлат хизматчиси ўз малакаси ва маънавий онгини юксалтириб бориши учун изланувчан бўлиши керак. Янгиликка интилиш, янгиликни қабул қила олиш ва янгилик ярата олиш унинг маънавий даражасини белгилайди. Чунки янгиликка интилмаган шахс кечаги ва бугунги кун билан чегараланиб қолади, натижада эртани, яъни келажакни кўзлаб фаолият кўрсата олмайди. Изланувчан шахс ўз жамоаси ва ҳамкасблари олдида ўзини масъулиятли ҳис этиши билан ажралиб туради. Бинобарин, изланувчанлик айни пайтда давлат хизматчисининг маънавий даражасининг нечоғли юксак эканлигини англатади.

Маънавиятнинг яна бир омил **замонавий билимларни ўзлаштиришдир**. Бугунги давлат хизматчисидан иқтисод, ахборотлар технологияси, интернет тармоқларидан оқилона фойдаланиш, ҳуқуқ, сиёсат ва маънавият илмларидан хабардорлик талаб қилинади. Чунки, мамлакатимизда янги иқтисодий муносабатлар жаҳон ҳамжамияти билан ҳамкорлик қилиш, миллий давлатчилик, фуқаролик жамиятини шакллантириш ва янги давр шахсини тарбиялаш ишлари давом этмоқда. Булар замонавий билимчилик мазмунини ифодалайди ва ҳар бир давлат хизматчисидан мазкур йўналишлар бўйича билимдон бўлишни талаб қилади.

Маърифатпарвар олим Маҳмудхўжа Беҳбудий сал кам юз йил муқаддам шундай ёзган эди: «**Ҳозирги замон ишлари-га хоҳ тижорат, хоҳ ҳукумат, хоҳ саноатхоналарда бўлсун, кириб вазифа олмоқга ва иш қилмоқга илми замонавий лозим. Лозим бўлғонда ўзингизни ва ўглингизни замонавийликка ўқимоқга ҳаракат қилсангиз**». Шундан маълумки, замонавий билимчилик ўз даври эҳтиёжларига мос билимларни чуқур ўрганиб, мавжуд



муаммолар-ни ҳал этишдир.

Маънавият мезонларидан яна бири ҳар бир давлат хизматчисида **ватанпарварлик** туйғусининг шаклланганлигидир. Ватан равнақи, юрт тинчлиги ва халқ фаровонлигини таъминлаш давлат хизматчисидан ҳамиша талаб қилинади. Бу Ўзбекистон мустақиллигини янада мустаҳкамлаш асосий вазифа бўлган айни замонамизда айниқса, янада долзарб тус олгани сир эмас.

Давлат хизматчисининг ватанпарварлиги ўз қўл остидагиларга меҳрибонликдан бошланиб, ўз касбини севиш ва иқтидорини яхшиликка сарфлашда юзага чиқади. У ўзи билан бирга айни жамоасини ҳурмат қилса, чинакам ватанпарвар раҳбар бўлиб етишади.

Бугунги ватанпарварлик Ватаннинг тарихини яхши билиш, ҳозирги муаммоларини ҳал этиш ва эртанги истиқболини аниқ тасаввур қилиш билан белгиланади.

Маънавиятнинг яна бир асосий мезони **Ватанга, халқига, ва Президентга садоқат билан хизмат қилишдир**. Содиқлик жамиятнинг улуғ мақсад ва ғоялари йўлида фидойилик билан хизмат қилмоқдир. Миллий истиқлол ғоясини ҳар бир давлат хизматчиси нафақат ўзининг онгу қалбига, балки ҳамкасбларининг ҳам шуурига сингдириши лозим. У ҳар ишда ташаббускорлик кўрсатмоғи, зиммасидаги вазифаларни бажаришда фаол бўлмоғи шарт. Давлат хизматчисининг Ватанига, халқига ва дўстларига, қолаверса, оиласига садоқати сўз ва иш бирлигида намоён бўлади.

**Маънавиятнинг яна бир энг муҳим мезони давлат хизматчисининг ўз касбини севиши, унинг устаси бўлишида** намоён бўлади. Давлат хизматчисидан профессионализм, ўз мутахассислигини, касбини пухта билиш, теварак-атрофида кечаётган жараёнларни чуқур англаш ва ижтимоий фаол бўлишини талаб қилинади. Шундай экан, ҳар бир давлат хизматчиси фаоллик билан бирга миллий ғоя ва миллий мафқуранинг мазмун-моҳиятини англаб етмоғи лозим.

Хулоса ўрнида шуни таъкидлаш жоизки, давлат хизмати фаолиятини тўғри йўлга қўйишда давлат хизматчилари ва мансабдор шахсларининг ўз ваколати доирасида хизмат қилишлари муҳим аҳамиятга эга. Юқорида зикр этилган давлат хизматчиларининг маънавий етуклиги билан бирга уларнинг хизмат фаолиятини тартибга солувчи ҳуқуқий мақомини ишлаб чиқиш бугунги куннинг долзарб масалаларидан биридир.



# Правовые основы соблюдения прав человека в государственной службе Республики Узбекистан

*Заведующий кафедры теории и практики прав человека Академии МВД Республики Узбекистан, кандидат юридических наук, доцент  
А.А.Матчанов*

**П**рава человека представляют собой особенную по своей значимости область права, поскольку в них концентрируются главные ценности человеческого общежития, такие, как жизнь, свобода, достоинство, личная автономия. Эти ценности получают в правах человека свое нормативное закрепление и гарантии осуществления при помощи правовых средств и институтов. Но внутреннее содержание и цели концепции прав человека не исчерпываются рамками одного лишь правового регулирования. Правовые способы их обеспечения являются важной частью общей проблемы стандартов и норм жизни в цивилизованном обществе.

Одним из основных гарантов обеспечения и защиты прав человека является государство. Непосредственными исполнителями воли государства реально воплощающие в жизнь права человека являются государственные служащие. Иными словами государственная служба как публично-правовой институт представляет собой нормативно установленный механизм профессионального обеспечения реализации властных полномочий по исполнению законодательства в интересах граждан, защиты их прав и свобод.

Правовое начало государственной службы составляют юридические нормы, принципы, установления, регламентирующие порядок формирования и практики ее осуществления. В юридическом смысле **государственная служба** принадлежит к публично-правовой сфере, регулирующей общественную, государственную жизнь человека.

Государственная служба всегда связана с властью, что определяет специфику ее правового опосредствования и организации. В ней много императивного, должного, того, что необходимо осуществлять независимо от воли лица, находящегося на государственной службе, это отличает государственную службу от труда, где частноправовые отношения регулируются Гражданским кодексом Республики Узбекистан

**Главная цель** государственной службы как публично-правового института – создание правовых норм, регулирующих отношения, складывающиеся в процессе:

- 1) **формирования государственной службы** (данные правовые нормы регулируют государственные должности и их виды);
- 2) **создания статуса государственного служащего**. Этот блок норм регулирует выполнение государственным служащим своих должностных обязанностей;
- 3) **прохождения государственной службы**. Здесь регулируются такие процессы как, аттестация, продвижение по службе, отстранение от должности.

**По своей сути государственная служба** представляет собой комплексный правовой институт, он включает в себя нормы различных отраслей права (конституционного, административного, трудового и пр.).

Так, в преамбуле Конституции Республики Узбекистан провозглашено: «Народ Узбекистана, торжественно провозглашая свою приверженность правам человека», в ст. 13 устанавливается, что «Демократия в Республике Узбекистан базируется на общечеловеческих принципах, согласно которым высшей ценностью является человек, его жизнь, свобода, честь, достоинство и другие неотъемлемые права». А, в ст. 14 указано, что «Государство строит свою деятельность на принципах социальной справедливости и законности в интересах благосостояния человека и общества».

Также в Конституции страны устанавливаются гарантии прав и свобод человека. В частности в ст. 43 указано, что «Государство обеспечивает права и свободы граждан, закрепленные Конституцией и законами».

Таким образом, **государственная служба** – это деятельность по выполнению в пределах полномочий прерогатив государственной власти и управления; совокупность правовых, социальных и организационных норм, правил, стандартов, традиций по реализации конституции и законов государства, его политических, экономических и социальных задач; публично-правовое отношение между государством и государственным служащим по поводу условий, методов и результатов служения государству и обществу.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что государственная служба направлена прежде всего на обеспечение и защиту прав и свобод человека. Общеизвестный факт, что права человека занимают ведущее место в современном мире. Нельзя переоценить их роль в строительстве любого цивилизованного справедливого гражданского общества. Главным условием строительства демократического правового государства является поощрение и защита основных прав и свобод, и, что не менее важно, создание реальной системы гарантий прав каждого человека в обществе.

В своем докладе «Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в стране» на совместном заседании Законодательной палаты и Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан Президент страны И.А. Каримов отметил: «Одним из ключевых приоритетов демократического обновления страны является последовательная демократизация, либерализация судебно-правовой системы, направленная на обеспечение верховенства закона, законности, надежную защиту прав и интересов личности, говоря коротко, – формирование правового государства и правосознания людей»<sup>1</sup>.

Права человека определяют полноценность жизни на планете и служат неотъемлемой частью культуры наций, высшим проявлением нравственно-правовых идеалов человечества. Поэтому среди духовных ценностей современного мира общепризнанные права человека занимают одно из наиболее важных мест. Закрепленные в Уставе Организации Объединенных Наций, международных конвенциях и конституциях многих стран мира, они все больше осознаются как фундаментальные и неотъемлемые. В этой связи Президент Республики Узбекистан И.А. Каримов указывает на приоритетные направления в области обеспечения прав человека в нашей стране. В частности он отмечает: «... представляется актуальной разработка Национальной программы действий в области прав человека, предусматривающей меры по осуществлению общественного мониторинга за соблюдением законов, прежде всего правоохранительными и контролирующими органами, в сфере обеспечения защиты прав и свобод человека, формирования культуры прав человека в обществе и др.»<sup>2</sup>.

Необходимо выделить ряд особенностей важных для понимания прав человека:

- права человека – это совокупность норм и принципов, устанавливающих ответственность за нарушение прав;
- права человека – это взаимоотношения между государством и человеком, в которых государство берёт на себя определённые обязанности;
- права человека соблюдаются, обеспечиваются и поощряются государственными органами;
- права человека предполагают равенство и отсутствие дискриминации, т.е. различие по признаку пола, расы, вероисповедания;

<sup>1</sup> Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества // Дальнейшее углубление демократических реформ и формирование гражданского общества – основной критерий развития нашей страны. - Т.19. -Т.: Узбекистан, 2011. - С.50.

<sup>2</sup> Каримов И.А. Концепция дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества // Дальнейшее углубление демократических реформ и формирование гражданского общества – основной критерий развития нашей страны. - Т.19. -Т.: Узбекистан, 2011. - С.87.

- права человека предполагают их обеспечение и соблюдение как в мирное время, так и в период вооруженных конфликтов.

Гарантированность государственной защиты непосредственно связано с обязанностью государства признавать, соблюдать и охранять права человека. Поэтому соответствие правам человека непереносимое условие законодательной деятельности, важнейшее требование, адресованное Конституцией органам законодательной и исполнительной власти.

Права человека, представляющие универсальную ценность, составляют концептуальную основу деятельности Республики Узбекистан во всех сферах социально-политической, экономической и духовной жизни общества. В качестве полноправного члена мирового сообщества Узбекистан исходит из признания бесспорной приоритетности прав человека, рассматривая поощрение и защиту прав человека в качестве своей стратегически важной задачи<sup>3</sup>.

Одно из самых распространённых определений гласит, что права человека – это социальные и юридические возможности, предоставленные человеку для реализации своего человеческого предназначения, для пользования материальными, социальными и иными благами. Эти социальные и юридические возможности всегда обусловлены социально-экономическими и культурными условиями жизни общества и государства и конкретно историческими особенностями эпохи. Именно поэтому можно говорить о развитии прав человека в различные исторические эпохи и разнообразие форм реализации прав человека в различных цивилизациях и странах, наряду с существованием международных стандартов прав человека.

Характеризуя это определение необходимо отметить ряд его достоинств:

- **во-первых**, понятие «прав человека» раскрывается через социальные и юридические возможности человека. В данном определении права человека – это категория, которая отражает степень реальной свободы человека в обществе, т.е. что он реально может реализовать в обществе;
- **во-вторых**, эти возможности предоставляются человеку для реализации своего предназначения в этом мире. Без них он не может быть человеком и не может развиваться как личность в многообразии своих связей в обществе. Вот почему свобода, честь, достоинство, равенство являются самыми необходимыми ценностями и в качестве определяющих, защищены законом;
- **в-третьих**, права человека всегда конкретны и имеют особенности своей реализации в каждой стране, связаны и зависят от уровня социально-экономического и культурного развития каждой страны.

Данное определение прав человека связывает его с законом, то есть права человека представляют собой определённую меру (масштаб) свободы, права человека понимаются, как определённое поведение и права человека связаны с законом и определяются государством.

Таким образом, можно констатировать, что понятие прав человека как индивида, личности имеет важное, определяющее значение для правильного восприятия его в качестве носителя конкретных прав и обязанностей в обществе. Содержание его прав определяется и устанавливается государством исходя из общепризнанных международных стандартов в сфере обеспечения, защиты прав и свобод человека.

<sup>3</sup> Международное публичное право: Учебник. – Т.: «Zarqalam»; ТГЮИ; ЦИПЧП, 2003 – С. 335

# Давлат хизматида кадрларни танлаш ва уларни жой-жойига қўйишнинг айрим масалалари

(ривожланган мамлакатлар тажрибаси асосида)

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Амалдаги қонун ҳужжатлари мониторинги институти бош илмий ходими, юридик фанлар номзоди Улуғбек Хусаинов*



Ўзбекистон Республикаси инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш йўлида ўз олдига демократик ҳуқуқий давлат қуриш ва фуқаролик жамиятини шакллантиришдек стратегик мақсадни қўйган экан, бунга эришиш учун кучли давлат ва у томонидан самарали ислохотларнинг ўтказилиши талаб этилади. Мазкур ислохотларни амалга ошириш ва қўзланган мақсадга эришишда давлатнинг салоҳияти нафақат унинг сиёсий ва маъмурий кучи билан белгиланади, балки унга қанот бахш этадиган, бунинг учун эса маъмурий ҳокимиятдан самарали фойдаланадиган, юксак даражадаги малака, билим ҳамда касбий маҳоратга эга бўлган давлатнинг кадрлари, мансабдор шахслари фаолияти билан ҳам ифодаланади. Шу туфайли ҳам мазкур муаммо ислохотларнинг ҳозирги босқичида ҳам долзарблигини йўқотмаётганини кўриш мумкин. Бундай ҳолатни “Кучли давлатдан – кучли фуқаролик жамияти сари” деган ғояни амалга оширишдаги “давлат – бош ислохотчи” тамойилини ислохотларнинг ҳозирги даврида янгича талқин қилиш лозимлиги ҳақидаги Президентимизнинг мана бу кўрсатмаларида ҳам кузатиш мумкин: “Ҳаммангизга маълумки, бизда давлат – бош ислохотчи деган тамойил бор. Бугун шу иборани янгича тарзда, янгича мазмунда қўллаб айтадиган бўлсак, асосий ислохотчи давлат ходими бўлиши керак. Ҳозирги кунда ислохотлар тақдирини энг аввало давлат ва ҳукумат идораларида масъул лавозимда ўтирган одамлар ҳал қилишини, бинобарин, улар шу масалага бевосита жавобгар эканини барчамиз чуқур англаб олишимиз шарт<sup>1</sup>”.

Бундан келиб чиқиб таъкидлаш мумкинки, давлат кадрлар сиёсатини изчил йўлга қўйиши, шу жумладан, унинг асосий элементларидан бирини ташкил этувчи ротация институтини самарали қўллаши – кадрлар салоҳиятидан самарали фойдаланиш, уларни тайёрлаш ва жой-жойига қўйиш масаласини оптимал ҳал этиш имкониятини беради. Шу боис ҳам бугунги кунда кадрларни танлаш ва уларни жой-жойига қўйиш борасидаги умумжаҳон тенденциясини таҳлил қилиш ва бу борада тегишли таклиф ва ҳулосалар ишлаб чиқиш муҳим аҳамиятга эга ҳисобланади.

Ўтган аср охирида кўпгина ривожланган Европа ва Америка давлатларида давлат хизмати учун кадрларни тайёрлаш махсус дастурлари яратилди. Улар MPA-Master of Public Administration деб ном олган ягона стандартларга жойлаштирилган. Ҳар хил давлатлардаги асосий маълумот дастурларининг ўзаро ўхшашлигига қарамасдан, улардаги муҳим фарқларни ҳам кузатиш мумкин. Мазкур фарқлар асосида давлат хизматчиларини тайёрлашга қаратилган бир қанча ёндашувларни ажратиш мумкин.

Умуман олганда, давлат хизмати учун мутахассисларни тайёрлашда иккита асосий ғарбий европалик англосаксон ва француз ёндашувларини ажратиш мумкин. Хорижий мамлакатларда давлат хизматига кириш учун кадрларни тайёрлаш тизимини яхлит тасаввурга келтириш учун иккала ёндашувни ҳам кўриб чиқиш мумкин. Давлат хизмати учун кадрларни тайёрлаш бўйича кенг тарқалган аънавий англосаксон ёндашувининг асоси бўлиб Буюк Британия тан олинади.

<sup>1</sup> Каримов И.А. Ўзбекистон демократик тараққиётнинг янги босқичида. – Тошкент.: Ўзбекистон, 2005. – Б. 78.

Буюк Британияда давлат хизмати учун кадрларни тайёрлаш дастурлари давлат бошқаруви концепциясини амалга оширишга йўналтирилган бўлиб, унинг асосий мақсади хизмат кўрсатиш сифатини ошириш ҳисобланади, бу эса ўзгаришларни бошқариш ва етакчилик салоҳияти каби хусусиятларни давлат хизматчиларида ривожлантиришни талаб этади. Шу тариқа, мамлакатда ўрта ва олий бўғиндаги бўлғуси хизматчиларнинг аксарият қисми таҳсил оладиган етакчи ўқув даргоҳи мавжуд – бу давлат хизмати коллежи ҳисобланади. Унда машғулотлар келажак раҳбарларни тайёрлаш дастурлари бўйича олиб борилади. Мазкур дастурни муваффақиятли яқунланиши тингловчига у учта синфгача кўчирилиши учун зарур бўлган малакани олишга имконият беради (ҳаммаси бўлиб еттита синф мавжуд бўлиб, улардан биринчи синф олий ҳисобланади). Шунингдек, тўртинчи ва еттинчи синф раҳбарлари учун махсус малака ошириш дастурлари мавжуд. Биринчи ва иккинчи синф бўйича олий раҳбарлик лавозимларини эгаллаган мутахассислар, уларнинг соҳавий хусусиятларини инобатга олган ҳолда махсус ишлаб чиқилган “мастер-семинарлар”га қатнайдилар. Давлат хизматчиларини ўқитишнинг ва профессионаллик ўсиш дастурининг мазмуни лавозимдорнинг функциялари ва эгаллаётган лавозимининг хусусияти инобатга олинган ҳолда шакллантирилади. Ўқитишнинг шакл ва услублари хилма-хил бўлгани билан, ҳамма учун умумий бўлган хусусиятлар ҳам мавжуд: лойиҳа бўйича битирув ишини тайёрлаш, ўқув муассасасида назарий тайёргарлик кўриш, амалий тажриба орттириш ва бошқалар шулар жумласидандир<sup>2</sup>.

Давлат бошқарувини академик фан сифатида ривожлантириш соҳасида етакчи ўринни кўп вақт давомида Германия эгаллаб келди. Ҳозирги даврда немис университетларида фанлараро кенг ёндашув базасида юқори малакали мутахассисларни тайёрлаш анъанаси тикланмоқда. Англосаксон ёндашувининг хусусияти ҳисобланган юридик фанларнинг устун бўлишига барҳам берилиб, аста-секин ўқув фанларининг мувозанатлашувига ён берилмоқда. Ҳуқуқий ва иқтисодий фанлар тахминан тенг мутаносибликда ўқитилмоқда ҳамда улар зарур гуманитар ва математик назариялар билан кучайтирилмоқда<sup>3</sup>. Германияда давлат хизматчиларига қўйиладиган асосий талаблар – бу касбий маълумот ва олдиндан махсус тайёргарлик ҳисобланади (унинг тури ва муддати лавозим ҳолатининг даражасидан келиб чиққан ҳолда дифференциаллашади). Узлуксиз таълим олиш – давлат хизмати тизимида илгарилаш ва ротацияни қўллаш учун лозим бўлган шартдир. Ўқитиш дастурларининг кенг спектори лавозимдорнинг лавозимлари давомида узлуксиз малакасини ошириб бориш учун доимий ва барқарор кафолатларни яратиш имкониятини беради. Ўқитиш дастурлари модуллик принципи асосида ташкил топган ва бу уларнинг тез мослашувчан, жамият эҳтиёжига жавоб берадиган қилмоқда.

Француз ёндашувининг хусусияти шундаки, унга кўра давлат бошқарувида сиёсий ва маъмурий фанлар бўлимига ҳам кўп эътибор берилади. Францияда хизматчиларни давлат бошқаруви органлари учун тайёрлаш “доимий профессионал тайёргарлик” деб ном олган давлат хизматчиларининг профессионал бошланғич тайёрловидан ва малака оширишидан иборат. Шу тариқа, хилма-хил вазирликларнинг давлат хизматчилари корпусига тўғридан тўғри танловлар ташкил этилади. Бу Британия ва Германия намунасидан фарқ қиладиган француз хусусиятидир.

Ўз навбатида, Францияда ҳам Германиядагидек давлат хизматчиларини тайёрлаш тизими марказлашган характерга ва кўп даражали тузилмаларга эга. Лекин агар немис ўқув дастурлари, таъкидланганидек, иқтисодий ва ҳуқуқий фанлар мувозанатининг юқори даражаси билан фарқланадиган бўлса, французча ёндашув иқтисодиётни чуқур ўрганишга йўналтирилган. Испанияда хизматчиларни танлаш маъмурий ҳуқуқ, давлат иқтисодиёти, давлат бошқаруви, бюджет ва молияни бошқариш фанлари бўйича очиқ танловли имтиҳонлар ёрдамида амалга оширилади. Бу борадаги янгилликлар қаторида битирувчиларнинг бир қанча ой мобайнида мажбурий стажировка ўташини келтириш мумкин. Бу уларга давлат маъмуриятида доимий иш жойини топишига имконият яратади. Америкада давлат бошқаруви доимо ҳуқуқий фанлар билан яқиндан боғлиқ бўлади, хусусан маъмурий ҳуқуқ билан. Охириги йилларда давлат хизматчилари иқтисодий маъмуриятининг кучайиш тенденцияси юзага келмоқда<sup>4</sup>. Давлат бошқаруви органларида кадрлар захираси билан ишлаш ташкилий жиҳатдан кадрлар хизматлари томонидан умумий қоидалар ва норматив талаблар базасида, шунингдек, ягона методик ва сиёсий кўрсатмалар асосида амалга оширилади. Америка давлат бошқарув органлари учун кадрларни танлаш услубларининг асосийларидан бири бу танлов имтиҳонлари бўлиб қолмоқда. Бу ерда уларни ўтказиш бўйича дунёда энг яхши йўлга қўйилган тизим амал қилади. Бунда танлов имтиҳонлари асосига малакавий стандартлар қўйилган. Малакавий стандартлар маълум лавозимни эгаллаши лозим бўлган шахсга аниқ касбий-малакавий, ишбилармонлик ва шахсий талабларни ифодалаган.

<sup>2</sup> Қаранг: Саламатин Е.Ю. Международный опыт правового регулирования государственной гражданской службы: актуальные вопросы для российских реформ. // Международное публичное и частное право. 2006. №5. С. 57.

<sup>3</sup> Қаранг: Государственная служба. Сборник. М.: 2005. №4. С. 140.

<sup>4</sup> Қаранг: Государственная служба. Сборник. М.: 2005. №4. С. 145-147.

Хорижий давлатларда давлат хизматчиларининг ишга кириши ва ўсиши ўзининг хусусиятларига эга. Бу ерда алоҳида эътибор фуқароларни давлат хизматидаги кириши бўйича тенг имкониятларини таъминлашга қаратилган. Ўзини камситилаётган деб ҳисоблайдиган давлат хизматчилари бевосита маъмурий судга мурожаат қилишга ҳақли<sup>5</sup>. Давлат хизматида штатларни танлаш ва тўлдириш, одатда, бажариш керак бўлган ишнинг характери ва даражаси, талаб этиладиган қобилият, малака ва иш тажрибаси, ишбилармонлик сифатлари билан ифодаланади. Ишга ёллаш жараёни куйидаги ҳолатлардан иборат бўлиши мумкин: олдиндан белгиланган меъёрларга асосланган танловга қатнашишга ижозат берганларнинг якуний рўйхати; ёзма имтиҳон, танлов суҳбати, психологик тест, дипломларни ёки бошқа ҳужжатларни кўриб чиқиш ва бошқалар<sup>6</sup>.

Буюк Британияда давлат (фуқаролик) хизматидаги кириш учун номзодларни танлаш билан фуқаролик хизмати ишлари бўйича комиссия, шунингдек, бевосита вазирлик ва муассасалар шуғулланади. Танлашдаги ёрдамчи ролни давлат хизмати учун номзодларни баҳолаш ва танлаш бўйича агентлик бажаради. Қабул қилиш жараёнлари лавозимнинг даражаси, гуруҳи ва характеридан келиб чиқиб фарқланади. Ўрта ва кичик бўлинмадаги хизматчиларнинг танлови, комиссияларнинг умумий назорати остида бўлса ҳам, вазирлик ва муассасаларнинг ўзлари томонидан амалга оширилади. Вазирлик ва муассасалар ходим танлашда давлат хизмати учун номзодларни баҳолаш ва танлаш бўйича агентликнинг хизматларидан фойдаланишга ҳақли. Фуқаролик хизматининг мутахассислари – юристлар, иқтисодчилар, муҳандислар, администраторлар комиссия томонидан белгиланган махсус танлов натижасида сараланади. Комиссия умуман ижрочи лавозимдан бошлаб ўрта ва олий лавозимларга персонални танлаш билан шуғулланади.

Номзодларнинг хизматга танлови Фуқаролик хизмати ишлари бўйича комиссиянинг тўртта бўлими орқали амалга оширилади. Бунда ҳар бир бўлим маълум гуруҳларга танлаш бўйича ихтисослашган: маъмурий лавозимлар бўйича бўлим, илмий лавозимлар бўйича бўлим, технологик лавозимлар бўйича бўлим, умумий бўлим (юрист номзодларни ахборот ва бошқа ихтисослашган лавозимларга танлаш). Номзодларни давлат лавозимларига танлаб олиш жараёни бир қанча босқичлардан иборат. Шулардан биринчиси – бу топширилган мавзу бўйича ёзма маъруза. Шундан сўнг танловни муваффақиятли ўтганлар билан тест ва интервьюлар ўтказилади. Ҳозирги вақтда тест ўтказиш ва интервью шакллари номзодларнинг қобилиятини баҳолашда асосий муҳимликни ташкил қилмоқда. Ундан сўнг, батамом танлаш бўйича бўлим вакиллари тўпланган баҳо асосида якуний суҳбат ўтказадилар, унинг натижасида номзодни хизматга қабул қилиш масаласи ҳал бўлади. Ўз баҳоларидан ташқари, номзодлар ўқув курсларини ўтаган жойлар – мактаб ва университетларнинг тавсиялари ҳам инобатга олинади<sup>7</sup>.

Қуйи поғонадаги лавозимни ўташ учун куйидагилар талаб этилади: асосий умумтаълим мактабини муваффақиятли тугатиши; келажак ихтисослик бўйича тайёргарлик амалиётига эга эканлиги. Ўрта даража учун эса камида: билим юртини тамомлаш; бир йил давомидаги тайёргарлик амалиёти; имтиҳон топшириши ва бошқалар лозим. Юқори даражадаги хизматни ўташ учун: олийгоҳга кириш рухсатини берувчи мактаб таълими; лавозимни эгаллаш учун 3 йил давомидаги тайёргарлик амалиёти. Олий даражадаги хизматни ўташ учун: олийгоҳни якунлаш; лавозимни эгаллаш учун камида 2 йил давомидаги тайёргарлик амалиёти; хизмат ўташ ҳуқуқи бўйича имтиҳон топшириш талаб этилади. Умумий маъмурий лавозимни эгаллаш учун юридик, шунингдек, иқтисодий, молиявий ва ижтимоий фанларни ўрганиш қиймати барабар, деб тан олинади<sup>8</sup>.

**АҚШда** давлат хизматидаги ишга олишнинг аниқ механизм ва талабалари белгилаб қўйилган. Ҳар бир лавозим бўйича қўйилган талаблар, иш ҳажми, мажбуриятлар ва жавобгарлик очиқ эълон қилинади. Давлат хизматидаги мансаб ва вазифалар ўз характери ва хусусиятларидан келиб чиқиб, 18 та тоифага ажратилган. Мазкур маълумотлар ҳар қандай ўзида бўш иш ўрни бўлган давлат органининг веб-сайтида жойлаштирилади. Ҳар қандай шахс юқоридаги маълумотлар билан танишиши ва белгиланган талаблар асосида тегишли ҳужжатларни тўлдириб ариза топшириши мумкин. Шундан сўнг белгиланган кунда танлов имтиҳонига ташриф буюради ва бошқаларга нисбатан юқори балл билан давлат хизматида ишга қабул қилиниши мумкин.

Ишги кирган шахслар ҳам юқорироқ лавозимга ўтишни истаса кадрлар бўлимига ариза топширади ва белгиланган кунга имтиҳон топшириб, сўнг унинг натижасига кўра юқорироқ лавозимга кўтарилиши мумкин. Шахсни юқори лавозимга ўтказиш тўғрисидаги қарор имтиҳон якунлари асосида чиқарилади.

<sup>5</sup> Қаранг: Государственная служба в зарубежных странах. Сборник. – Уфа: РИО БАГСУ, 1995. С. 48-49.

<sup>6</sup> Қаранг: Халиков М.И., Галиуллин Т.Т. Зарубежный опыт государственной службы. Учеб. пособие. – Уфа: БАГСУ, 2007. С. 46-47.

<sup>7</sup> Қаранг: Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. – М.: Изд-во РАГС, 2004. С. 25-27.

<sup>8</sup> Государственная служба (комплексный подход): Учебное. пособие. - М.: Дело, 2000. С. 238-239.

АҚШда кадрлар бошқармаси фаолияти алоҳида қонун билан тартибга солинади ва унинг фаолиятига алоҳида эътибор берилади. Бунда асосий омил “инсон омили” бўлиб, яъни инсон иш фаолиятининг асосий ҳал қилувчи ресурси сифатида қаралади. Бу эса иқтисодиёт ва бошқа ривожланаётган соҳаларни малакали мутахассислар билан таъминлаш заруриятни вужудга келтиради.

АҚШда кадрлар хизмати бошқармаси бевосита мамлакат Президентига бўйсунди ва кадрларни танлаш, лавозимга тайинлаш, уларга ҳақ тўлаш, рағбатлантириш ва бошқа масалалар бўйича тизимни шакллантиради.

Ушбу бошқармага Президент томонидан Сенат розилиги билан 4 йилга тайинладиган директор бошчилик қилади. Умумий ходимлар сони 8 минг киши, улардан 3,2 минг киши Вашингтонда, қолганлари 10 та минтақада ҳамда кадрларни танлаш ва имтиҳон ўтказиш жойларида, ўқув, ахборот ва “тергов марказлари” (кадрларни ҳар томонлама ўрганиш маркази) да фаолият олиб боради.

Францияда кадрлар танлови давлат хизматининг муҳим принципи бўлиб ҳисобланади. Бу ерда танловларни ўтказишнинг учта асосий тури мавжуд: “ташқи” – маълум дипломга эга бўлган шахслар учун; “ички” – давлат хизмати стажига эга бўлган амалдорлар учун; “аралаш” – олдинги иккала тур қўшилганида. Бунда танловлар деб имтиҳонлар ёки текширувлар ўтказиш асосида чекланган лавозимлар миқдорини тақсимлаш тушунилади. Танлов мустақил коллегиял орган – жюри томонидан ўтказилади. Масалан, бу АҚШда кадрлар бошқармаси, Японияда – кадрлар бўйича миллий бошқарма томонидан ўтказилади. Улар номзодларни, уларнинг кўрсатган хизматларига қараб, кейинчалик лавозимларга тайинлаш учун тақсимлайди. Жюриларни лавозимларга тайинлаш ваколатига эга бўлган давлат органи ташкил этади. Бу ерда ўзига хослик шундан иборатки, жюрилар бирор-бир лавозимни эгаллаш юзасидан тавсия беради, яқиний қарор эса танловни эълон қилган орган ёки шахс томонидан қабул қилинади. Тайинланган шахс автоматик тарзда амалдор мақомини олмайди, балки стажёр лавозимини олади, фақатгина синов муддати тугаши билан доимий хизматга тайинланади. Танловларнинг қонунийлигини маъмурий суд назорат қилиб боради. Францияда ҳукумат қарори билан тайинладиган олий лавозимлар рўйхати мавжуд. Бу, асосан, сиёсий лавозимлар – ҳукуматнинг бош қотиби, марказий маъмурият директори, префект, элчи ва ҳ.к. Мазкур рўйхат ўзгармас бўлмайди ва ҳукумат томонидан суднинг розилиги билан тўлдирилиши мумкин<sup>9</sup>. Баён қилинган барча жараёнлардан сўнг шахс давлат хизматчиси мақомига эга бўлади ва у аста-секин ротация қилиниб, синфлар ва даражалар поғонасидан кўтарилиб боради. Амалдор бошқа муассасага, халқаро ёки ҳатто хусусий ташкилотларга 5 йиллик муддатга хизмат сафарига жўнатилиши мумкин, аммо бунда у илгарилаш ва пенсия ҳуқуқини йўқотмайди. Шу билан бирга, амалдор ўз илтимосига кўра хизмат сафари муддати тугаганидан сўнг штатдан чиқарилиши ёки захирага ўтказилиши мумкин. Агар хизматчи захирада бўлиш даврида таклиф этилган лавозимлардан уч маротаба воз кечган бўлса, унда маъмурий комиссиянинг розилиги билан у давлат хизматидан озод этилиши мумкин<sup>10</sup>.

Японияда давлат хизматчиларини тайёрлаш негизида бешта тизимнинг йиғиндиси ётади: умрбод ёллаш, кадрлар ротацияси, иш ўрнида тайёрлаш, репутация ва ҳақ тўлови. Мазкур тизимларнинг ўзаро алоқадорлиги ва ўзаро боғлиқлиги юқори самарали меҳнатни, касбий ва ишбилармонлик сифатларини максимал амалга оширишдаги манфаатдорликни келтириб чиқаради. Япония давлат хизматчиларини тайёрлашда ротация тизимига алоҳида муҳим роль ажратилади. Унинг маъноси маълум бир иш ўрнида 2–3 йил давомида ишлаб келаётган ходимларни горизонтал ва вертикал бўйича кўчириб боришдан иборат. Ротация ходимнинг розилигисиз ўтказилади. Бу ерда ёндашув ўта аниқдир – у давлат хизматида кирди ва демек, ўз давлатига максимал фойда келтириши лозим. Ҳар йили апрел ойида мактаб, коллеж ва олий ўқув юртлирининг битирувчилари бирор-бир компания, ташкилотга бориб, бирданига раҳбар лавозимларига тайинланмасдан, балки ўз хизматини энг қуйи ихтисослашган вазибалардан бошлайдилар. Бу ҳолатда, сўзсиз, бир қанча афзалликлар мавжуд. Келгусида ўз ташкилотининг барча хосликларини батафсил билиб борадиган бундай мутахассис, янглишишга олиб келадиган, мужмал ва самарасиз қарорларни қабул қилиш эҳтимолидан ихоталанади. Давлат хизматида Японияга хос бўлган “умрбод ёллаш” тизими амал қилиб келмоқда. У бир ташкилотда (пенсияга чиққунга қадар) ёллаш асосида ишлаб келишни билдиради. Бунда лавозим ва ҳақ тўлаш ҳажми хизматчининг меҳнат стажининг узлуксизлигига боғлиқ этиб қўйилган. Япониядаги “умрбод ёллаш” тизими билан боғлиқ давлат хизматининг ўзига хос хусусиятларидан бири шундаки, лавозимдорни ўз ташкилоти ичида тез-тез кўчириб турилиши асосида, улар муассасалараро кўчирилмайди. Ротация тизими иш кучининг мобиллигини таъминлайди, унинг лаёқати, малакаси ва рақобатбардошлигини оширади. Қоида тариқасида, 2–3 горизонтал кўчиришлардан сўнг вертикал ротация бўлиб ўтади, яъни лавозимга кўтарилиш, яна кўпроқ ҳақ тўланадиган лавозимга ўтказилиш. Ротация, шунингдек, давлат хизматчисидан ўз дунёқарашини кенгайтиришга, ташкилотига

<sup>9</sup> Қаранг: Литвинцева Е.А. Государственная служба в зарубежных странах. - М.: Изд-во РАГС. 2004. С. 75-76.



янада кенгроқ томондан қарашни ривожлантиришга рағбат уйғотади. Департамент бошлиқлари, министрлар, мэрлар ва бошқалар ўз вақтида ротация босқичларини ўтиб, ўзларидан пастроқ лавозимларни эгаллаган бўладилар. Яъни давлат хизматида хизматчи босқичма-босқич лавозим даражаларини эгаллаб, кўтарилиб боради. Япон ташкилотлари, корхоналари ва давлат хизматлари мактабларга, олийгоҳларга махсус тайёргарлик бериш талабини қўймайди. Уларнинг ўзлари ходимлари билимини ташкилот учун зарур бўлган даражага олиб чиқадилар. Ундан ташқари марказий давлат хизматчиларини тайёрлаш ишларини Кадрлар ишлари бўйича миллий бошқарма қошидаги Малака ошириш институти олиб боради<sup>11</sup>. Японияда барча даражадаги давлат хизматчилари ташқи ташкилотларда қайта тайёргарлик ва малака оширишни ўтайдилар. Шу билан бирга, олий лавозимни эгаллаётганларни ўқитиш мақсадга мувофиқ эмас, деб ҳисобланади. Улар фақатгина мустақил тайёргарлик кўриш ва мустақил ўқиш босқичини ўтайдилар. Маҳаллий бошқарув органларининг давлат хизматчиларини тайёрлаш билан маҳаллий ўзини-ўзи бошқариш ишлари бўйича вазирлик тузилмасига кирадиган Давлат хизмати академияси шуғулланади. Шуни алоҳида таъкидлаш жоизки, Японияда давлат хизматчиларини тайёрлаш ишини умуман барча босқичларда бошқариш, шу жумладан, ротация қилиш соҳаси ҳам, ҳукуматдан мустақил бўлган органга, яъни Кадрлар ишлари бўйича миллий бошқармага топширилган.

Японияда, давлат хизматчилари этикасини тоза сақлаб туришга катта эътибор қаратилгани туфайли, мазкур масалани қонуний тартибга солиш мақсадида “Этика кодекси” ва “Давлат хизматчилари этикаси тўғрисида”ги Қонун қабул қилинган. Этика кодексида этик ҳулқ-атвор, аниқ ҳаракат ва ҳулқ-атвор қодалари стандартлари белгиланган.

Мавзу доирасида ривожланган мамлакатлар тажрибасидан келиб чиқиб, қуйидаги ҳулосаларни чиқариш мумкин:

- **биринчидан**, аксарият ривожланган давлатларда номзодларни давлат хизматида танлаш мустақил органлар томонидан назорат қилинади. Бу органларнинг ҳуқуқий мақоми “Давлат хизмати тўғрисида”ги Қонун билан мустаҳкамланиб, уларга ротацияни ўтказиш билан боғлиқ жараёнларни тартибга солиш ваколати берилади. Мазкур тажрибани Ўзбекистонда ҳам қўллаш имкониятларини илмий жиҳатдан ўрганиш ва тегишли ҳулосалар чиқариш тавсия этилади;
- **иккинчидан**, ротацияни ўтказиш бевосита давлат хизматчиларининг хизмат одоби қодалари билан боғлиқлигини ҳисобга олиб, одоб-ахлоқ масалаларини ҳуқуқий ҳужжатларда мустаҳкамлаш, бу борадаги ўқитишни ташкил қилиш, шунингдек, давлат хизматчилари томонидан хизмат одоби қодаларини бажарилиши устидан назоратни таъминлаш мақсадида, “Этика кодекси” ва “Давлат хизматчилари этикаси тўғрисида”ги қонун лойиҳаларини ишлаб чиқиш заруриятини кўриб чиқиш керак;
- **учинчидан**, ривожланган хорижий давлатларнинг замонавий кадрлар сиёсатида давлат хизматида қабул қилиш ва ротацияни қўллашда энг катта эътибор ходимларни танлаш услубига қаратилмоқда. Бунда давлат хизматини ташкил этишдаги мавжуд барча ижобий ёндашувлардан максимал фойдаланишга, катта иш тажрибасига эга бўлган профессионал кадрларни сақлаш ва такомиллаштириш ҳисобидан унинг барқарорлигини таъминлашга интилмоқдалар. Раҳбар ходимларни ўқитиш жараёнида асосий урғу назарий билимларгагина эмас, балки катта ташкилотларни бошқариш кўникмаларини эгаллашга, амалий муаммоларни аниқ таҳлил қилишга ва уларни ҳал этиш стратегиясини ишлаб чиқиш масалаларига берилмоқда. Бу соҳадаги хориж тажрибасини Ўзбекистонда ҳам қўллаш имкониятларини илмий жиҳатдан таҳлил қилиш ва тегишли ҳулосалар чиқариш тавсия этилади;
- **тўртинчидан**, давлат хизмати учун юқори малакали ва истиқболли кадрларни танлаш вазифасини ҳал қилишда мамлакатимизда мустақил танлов комиссиялари орқали ишга қабул қилиш тизимини жорий этиш ёки давлат фуқаролик хизмати лавозимларининг гуруҳ ва категориясини ҳисобга олган ҳолда, махсус давлат танлов имтиҳонларини ташкил этиш имкониятларини илмий жиҳатдан ўрганиш тавсия этилади.

<sup>10</sup> Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. - М.: Дело. 2000. С. 218.

<sup>11</sup> Қаранг: Волгин Н.А. Японский опыт решения экономических и социально трудовых проблем. – М.: Экономика. 1998. С. 98.



## Роль конкурсного отбора государственных служащих на пути демократических реформ в Узбекистане

*Заведующий кафедрой «Основы гражданского общества» Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан  
к.ю.н. А.Юлдошев*

**В** Узбекистане с 6 мая 2014 года было законодательно установлено обеспечение доступа физических и юридических лиц к сведениям о вакантных рабочих местах, условиях приема на работу и требованиях к кандидатам на замещение вакантных рабочих мест в органах государственной власти и управления<sup>1</sup>. Установление данной нормы стало еще одним гарантом обеспечения государством каждому равенства возможностей в получении работы в государственном органе<sup>2</sup> и поставило задачу законодательного регулирования ее реализации.

Важность обеспечения государством каждому равенства возможностей в получении работы в государственном органе определяется статьей 21 Всеобщей Декларации прав человека, согласно которой каждый человек имеет право равного доступа к государственной службе в своей стране. Данная норма более подробно определяется в статье 25 Международного пакта «О гражданских и политических правах», предусматривающей, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность допускаться в своей стране на общих условиях равенства к государственной службе.

В Конституции Республики Узбекистан определено право граждан на участие в управлении делами государства путем демократического формирования государственных органов, которое подразумевает их равного доступа к государственной службе. Существуют различные способы обеспечения данного права граждан, одним из которых является замещение государственных должностей на конкурсной основе.

В Республике Узбекистан замещение должностей преподавателей, судей, нотариусов и некоторых других должностей проводятся на конкурсной основе и достаточно подробно регулируются законодательством. Однако, прием на работу в большинстве государственных органов, в том числе в органах государственной власти на местах не проводится на конкурсной основе. Кроме того, в большинстве органов не определены требования к кандидатам, т.е. квалификационные требования к замещению государственной должности. Правовое регулирование конкурсного замещения государственных должностей стало бы важным шагом в правовом регулировании государственной службы и ускорило бы разработку и принятие закона «О государственной службе».

Обзор законодательной практики замещения государственных должностей США, Франции, Германии, Японии и других зарубежных стран показывают необходимость определения перечня должностей, которые должны замещаться

<sup>1</sup> Абзац двенадцатый части первой статьи 12 Закона Республики Узбекистан от 5 мая 2014 года № ЗРУ-369 «Об открытости деятельности органов государственной власти и управления» // Собрание законодательства Республики Узбекистан, 2014 г., № 12, ст. 209.

<sup>2</sup> Согласно части пятой статьи 58 Трудового кодекса Республики Узбекистан // Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан, 1996 г., приложение к № 1; 1997 г.

путем открытых или закрытых конкурсов, т.е. карьерного отбора и порядок их проведения и т.д.<sup>3</sup>. Также важность определения квалификационных требований более четко отражено в статье 70 Конституции Турецкой Республики, согласно которой никакие ограничения, за исключением квалификационных требований, не могут устанавливаться при поступлении на государственную службу.

В целом, на практике зарубежных стран конкурс на замещение государственной должности – это специальная процедура определения из числа кандидатов наиболее соответствующего требованиям должности. Конкурс проводится специальной комиссией, решение которой является юридическим основанием для назначения на соответствующую должность государственной службы либо отказа в таком назначении. Подбор кадров на конкурсной основе позволяет обеспечить как равный доступ граждан на государственную службу, так и формировать состав государственных органов профессиональными специалистами.

Анализ практики обеспечения равного доступа граждан Узбекистана к государственной службе путем проведения конкурсов с учетом зарубежного опыта позволил выдвинуть следующие предложения для ее совершенствования:

1. Открытость информации о вакантных рабочих местах, условиях приема на работу и требованиях к кандидатам на замещение вакантных рабочих мест в органах государственной власти и управления требует законодательно регламентировать порядок их замещения, в том числе конкурсного замещения.
2. В целях законодательного регулирования конкурсного замещения предлагается принять соответствующее положение, утверждаемое Указом Президента Республики Узбекистан и определить в нем следующее:
  - ▶ перечень государственных должностей, замещение которых осуществляется на конкурсной основе;
  - ▶ открытость информации о вакансиях, о месте, сроках и требованиях проведения конкурса;
  - ▶ прием заявлений претендентов, выставляющих свою кандидатуру на конкурс;
  - ▶ правовой статус конкурсной комиссии и порядок ее формирования;
  - ▶ критерии и механизмы оценки достоинств конкурсантов и принятие решений по итогам конкурса;
  - ▶ механизмы информирования участников и других заинтересованных лиц о ходе и результатах конкурса.
3. Квалификационные требования к должностям государственной службы целесообразно определить не постановлением правительства, а указом Президента Республики Узбекистан, поскольку этот акт должен регулировать прием на работу в аппараты палат парламента и судов. Данным указом необходимо установить квалификационные требования к уровню профессионального образования как в постановлении Правительства нашей страны, а также требования к профессиональным знаниям, навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, стажу государственной службы или стажу работы по специальности целесообразно установить нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций.
4. Для обеспечения проведения конкурса распоряжением необходимо определить порядок создания руководителем государственного органа конкурсной комиссии, состоящей из председателя, заместителя председателя, секретаря и членов комиссии (в том числе независимые эксперты). При этом важно включение в состав конкурсной комиссии представители научных и образовательных учреждений, приглашаемые органом по управлению государственной службой в качестве независимых экспертов. В целом необходимо добиться формирования состава конкурсной комиссии таким образом, чтобы была исключена возможность возникновения конфликта интересов, которые могли бы повлиять на принимаемые решения.

В заключении можно сказать, что основания приёма на государственную службу является составной частью института прохождения государственной службы. Правильно организованный прием на государственную службу обеспечивает как реализацию конституционного права граждан на равный доступ к государственной службе, так и позволяет в равных и конкурентных условиях отобрать для государственной службы наиболее подготовленных специалистов. Следовательно, от того насколько государственные служащие профессиональны, компетентны, соответствуют требованиям сегодняшнего дня будет зависеть эффективность работы государственного органа и всей системы управления.

<sup>3</sup> Государственная служба в зарубежных странах: сравнительный анализ. – Ташкент: ПРООН, 2013. С. 22-37.



## Ўзбекистон Республикасида давлат хизмати турларини соддалаштиришдаги ислохотларнинг ҳуқуқий асослари

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тадқиқотчиси  
Ф. Юлдашева*

**М**амлакатимизда мустақилликнинг дастлабки йиллариданоқ ҳуқуқий давлат асосларини мунтазам такомиллаштириб бориш, давлат хизмати асосларини белгилаш, шунингдек, аҳолининг ҳуқуқий онги ва маданиятини оширишга алоҳида эътибор қаратиб келинмоқда. Айниқса, кейинги йилларда бу борадаги ишлар кўлами ва миқёси кенгайиб, мутлақо янги босқичга кўтарилди.

Президентимиз И.А.Каримов Ўзбекистонда янги жамият қуриш ва бозор иқтисодиётига ўтиш учун барча кишиларнинг қонунга амал қилишини муҳим принцип деб ҳисоблаб, ўзининг “Қонун ва адолат устуворлигининг ҳаётбахш манбаи” нутқида: “Қонун, яна бир бор қонун – катта-ю кичик, жинсидан, миллати, эътиқоди ва мансабидан қатъи назар, – барчамиз учун устувор бўлмоғи даркор!”, – деб кўрсатади.<sup>1</sup>

Қонунийлик аҳоли маданий даражаси билан, давлат органлари, жамоат бирлашмалари, мансабдор шахслар ва фуқароларнинг ҳуқуқий онги ва ҳуқуқий маданияти билан боғлиқ бўлади. Тўғри, инсонларнинг ҳуқуқий онги ва ҳуқуқий маданияти қанча юқори бўлса, қонунийлик ва ҳуқуқ Тартибот таъминланади, қонун бузилиши ҳолатлари шунча кам учрайди.

Бугунги кунда, қонунийлик, адолатлилик таъминлаш борасида давлат бошқарув органлари томонидан давлат функция ва вазифаларини амалга ошириш жараёнида аҳолига турли хизматлар кўрсатилади. Бу хизматлар тури давлат хизмати ҳисобланади. Назарияда олимлар томонидан “давлат хизмати” тушунчасига турлича талқин қилишган. Масалан, давлат хизмати – бу давлат органида маълум бир мансабни эгаллаб турган шахс томонидан давлат вазифалари ва функцияларини бажариш мақсадида ҳокимият ваколатларининг амалга оширилишига қаратилган профессионал фаолиятдир.<sup>2</sup>

*Мамлакатни модернизация қилиш ва фуқаролик жамияти қуриш жараёнида давлат хизматини ислоҳ этиш ҳисобланади. Бунда давлат ҳокимияти ва аппарати тизимлари фаолияти оптималлаштирилади, номарказлаштирилади. Масалан, ҳозирда Ўзбекистонда “битта дарча” тамойили асосида баъзи давлат хизмат турлари соддалаштирилди. Бинобарин, 2012 йил 30 декабрь 378-сонли Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг “Интерактив давлат хизматлари кўрсатишни ҳисобга олган ҳолда интернет тармоғида Ўзбекистон Республикасининг ҳукумат портали фаолиятини янада такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги, 2014 йил 15 апрель ПҚ-2164-сонли Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Тадбиркорлик фаолиятини амалга ошириш ва давлат хизматларини кўрсатиш билан боғлиқ тартиботларни янада такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида” Қарори, Ўзбекистон*

<sup>1</sup> Каримов И.А. Биз келажакимизни ўз қўлимиз билан қураимиз. Т.7. – Т.: “Ўзбекистон”, 1999. 252-б.

<sup>2</sup> Хожиев Э.Т. Маъмурий ҳуқуқ.- Т.: “ILM ZIYO”, 2011. 106-б.

Республикаси Президентининг 2012 йил 18 июлдаги ПФ-4455-сонли “Ишбилармонлик муҳитини янада тубдан яхшилаш ва тадбиркорликка янада кенг эркинлик бериш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Фармони фуқароларга ҳукуматимиз томонидан айрим хизматларни интернет орқали (online) тартибда мурожаат қилиш, ҳужжатларни расмийлаштириш, ахборот олиш ва бошқа имкониятлари яратилди. Президентнинг 2014 йил 7 апрелдаги «Ўзбекистон Республикасида инвестиция иқлими ва ишбилармонлик муҳитини янада такомиллаштиришга доир кўшимча чора-тадбирлар тўғрисида»ги Фармони тадбиркорларимизга анча қулайликлар яратди. Унга мувофиқ, лицензиялашни ва рухсат этиш характериغا эга ҳужжатларни бериш механизмларини янада содалаштириш, арзонлаштириш мўлжалланди ҳамда истиқболли режалар белгилаб берилди.

Бинобарин, Ўзбекистон Иқтисодиёт вазирлиги, Адлия вазирлиги, Молия вазирлиги, Хусусийлаштириш, монополиядан чиқариш ва рақобатни ривожлантириш давлат қўмитаси, Алоқа, ахборотлаштириш ва телекоммуникация технологиялари давлат қўмитаси, Савдо-саноат палатаси, бошқа манфаатдор вазирлик ва идораларнинг таклифларига асосан 2014 йил 1 июндан бошлаб, тадбиркорлик фаолияти соҳасидаги лицензияланадиган фаолиятнинг ва рухсат этиш характериغا эга ҳужжатларнинг алоҳида турлари бекор қилиниши, фаолиятнинг лицензияланадиган турларини ва рухсат этиш характериغا эга тартиботларни расмийлаштиришнинг муддатлари ва йиғимлари миқдорлари қисқартирилиши, шунингдек, рухсат этиш характериغا эга ҳужжатларни ва лицензияларни олиш тартиботларини янада қисқартириш ва содалаштириш тўғрисидаги таклифлар қабул қилиниши лозим.

Ундан ташқари, Вазирлар Маҳкамаси лицензия ва рухсат этиш характериға эга ҳужжатларни бериш бўйича ваколатли органлар, Иқтисодиёт вазирлиги, Адлия вазирлиги, Алоқа, ахборотлаштириш ва телекоммуникация технологиялари давлат қўмитаси билан биргаликда 2015 йил 1 январгача бўлган муддатда фаолиятнинг айрим турларини лицензиялашда «бир дарча» тамойилини қонун ҳужжатлари даражасида жорий этиш таъминланиши, тадбиркорлик субъектлари томонидан лицензия келишувлари шартларини бажариш бўйича даврий ҳисоботларни электрон шаклда тақдим этиб бориш учун дастурий маҳсулотларни ишлаб чиқиш ва жорий этиш 2014 йилнинг охиригача тамомланиши зарур.

Қарорда Алоқа, ахборотлаштириш ва телекоммуникация технологиялари давлат қўмитаси фаолиятнинг лицензияланадиган турларини ва рухсат этиш тартиботларини расмийлаштиришни электрон шаклга ўтказиш, шунингдек, давлат органларининг тадбиркорлик субъектлари билан ўзаро электрон ҳамкорлигини жорий этиш самарадорлигини баҳолаш бўйича чора-тадбирларни амалга ошириш юзасидан ишларни мувофиқлаштириш ва тизимли мониторинг қилиши, Марказий банк, «Ўзкоммунхизмат» агентлиги, манфаатдор вазирлик ва идоралар билан биргаликда 2014 йилнинг охиригача Коммунал хўжалик ва уй-жой фонди портални электрон тўлов тизимлари ва коммунал хизматларнинг биллинг тизимлари билан бирлаштириш йўли орқали мазкур портални такомиллаштириш бўйича аниқ чора-тадбирларни амалга ошириш, бунда тадбиркорлик субъектларига ахборот-коммуникация технологияларидан фойдаланган ҳолда, реал вақт режимида ўзаро ҳисоб-китоблар ҳолати тўғрисида хабар бериш бўйича хизматлар кўрсатиш имкониятлари назарда тутиш, шунингдек, манфаатдор вазирликлар, идоралар, хўжалик бирлашмалари ва тадбиркорлик субъектларига 2013–2020 йиллар даврида Ўзбекистоннинг Миллий ахборот-коммуникация тизимини ривожлантиришнинг комплекс дастури доирасида ишлаб чиқилаётган ахборот тизимларидан бепул фойдаланиш имконияти яратиш кераклиги белгиланган.

Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси Алоқа, ахборотлаштириш ва телекоммуникация технологиялари давлат қўмитаси, бошқа манфаатдор вазирликлар, давлат қўмиталари, идоралар ва ташкилотлар билан биргаликда 2014 йил 1 октябрдан бошлаб, Ўзбекистон Республикасининг Интерактив давлат хизматлари ягона порталида молия, солиқ, статистика ва бошқа турдаги ҳисоботларни интерактив расмийлаштириш ва тақдим этиш; солиқ ва бошқа мажбурий тўловларни, коммунал тўловларни, лицензия ва рухсат этиш характериға эга ҳужжатлар бўйича кўриб чиқишда ва уларни олишда тўланадиган йиғимларни ва давлат божларини Интернет-банкнинг тизими орқали тўлаш ҳамда маълумотномалар олиш ва бошқа интерактив давлат хизматларидан фойдаланиш имконини берадиган махсус «тадбиркорлик субъектининг кабинети»ни ишга тушириши лозим.

Бундан ташқари, 2014 йил 1 июндан бошлаб, тадбиркорлик субъектларига «бир дарча» тамойили бўйича электрон шаклда тадбиркорлик субъектларининг уларни Маҳаллийлаштириш дастурига киритишга доир талабномаларини кўриб чиқиш учун Ўзбекистон Республикаси Молия вазирлигига, Ташқи иқтисодий алоқалар, инвестициялар ва савдо вазирлигига, Хусусийлаштириш, монополиядан чиқариш ва рақобатни ривожлантириш давлат қўмитасига тақдим этиш; миллий валютада бир йилгача бўлган муддатга кредит олишга доир ҳужжатларни хизмат кўрсатувчи тижорат банклариға топшириш ҳуқуқини берадиган тартиб ўрнатилиши белгиланган.

Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг комплекслари раҳбарлари Ўзбекистон Республикаси Бош прокуратураси, Адлия вазирлиги билан биргаликда тадбиркорлик субъектларининг молия-хўжалик фаолиятиға

ноқонуний аралаштириш, шунингдек, давлат хизматларини кўрсатишда ортиқча қоғозбозликка йўл қўйиш ҳолатлари учун давлат ва хўжалик бошқаруви органларининг мансабдор шахсларига нисбатан маъмурий жавобгарлик чораларини кучайтиришни назарда тутган ҳолда қонун ҳужжатларига ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш бўйича таклифлар ишлаб чиқиш юклатилган.

*Юқоридагилардан келиб чиқиб*, “Интерактив давлат хизматлари кўрсатишни ҳисобга олган ҳолда интернет тармоғида Ўзбекистон Республикасининг ҳукумат портали фаолиятини янада такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Қароридаги 2-бандига биноан 1 октябрдан [my.gov.uz](http://my.gov.uz) порталида жисмоний ва юридик шахсларнинг давлат ва хўжалик бошқаруви органлари, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари хизматлари ва функциялари тўғрисидаги маълумотлардан фойдаланиш, фойдаланувчиларга электрон шаклда маълумотлар айирбошлаш, давлат ва хўжалик бошқаруви органлари, маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг интеграцияланган интерактив давлат хизматларидан, шу жумладан пулли асосда фойдаланишнинг ягона нуқтаси орқали сўровларни расмийлаштириш имкониятлари берилди. Шунингдек, жисмоний ва юридик шахсларнинг Ягона портал фаолияти билан боғлиқ сўровлари ва мурожаатларини ҳисобга олиш, шу жумладан давлат ва хўжалик бошқаруви органлари, маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг интерактив давлат хизматлари кўрсатиш сифати мониторинги олиб борилиши таъминланди. Бу портал “Фуқароларнинг мурожаатлари тўғрисида”ги Қонунга биноан мурожаатларни кўриб чиқиш тартиби белгиланган. Унга кўра, 2013 йил 7 июндан 2014 йилгача 1 ноябргача порталга 62547 мурожаатлар тушган, улардан 89%, яъни 55878 таси кўриб чиқилиб жавоб берилган, 11%, яъни 6669 таси кўриб чиқиш жараёнида. 63% — 39481 мурожаат жисмоний, 37% — 23066 мурожаат юридик шахслардан, яъни буларнинг 34%, яъни 21455 мурожаат тадбиркорлик субъектлари томонидан<sup>3</sup>.

Шунингдек, мамлакатимизда амалга оширилган ислохотларга мувофиқ Ўзбекистон Республикаси “Ергеодезкадастр” давлат қўмитаси бошқармаларида “Бир ойна” бўлими ташкил этилган. “Бир ойна” бўлими кадастр иншоотларига мулк ҳуқуққа эга бўлган буюртмачилар билан ишлашда ва кўчмас мулкка ка дастр ишини шакллантириш буюртмасини бажаришни назорат қилишда ва барча кўрсатилаётган хизматлар бўйича бошқа тегишли кадастр ҳужжатларни тайёрлашда (қисқа қилиб “кадастр ҳужжатлари”) Тошкент шаҳар Ер тузиш ва кўчмас мулк кадастри хизматининг таркибий бўлинмаси ҳисобланади ва Хизмат раҳбарининг тўғридан тўғри бўйсинувида бўлади.

Юқоридагиларга кўра, Божхона органларида ҳам баъзи хизматлар оптималлаштирилди. Жумладан, товарларни экспортга етказиб беришда божхона расмийлаштируви процедураси сезиларли даражада соддалаштирилди. Ҳозирда декларациялаш, сертификатлаш, санитар-эпидимиологик назоратдан ўтказиш каби жараёнларни “бир дарча” тамойили асосида амалга ошириш механизми босқичма-босқич жорий этилмоқда. Маҳсулотларни стандартлаш ва сертификатлаш, уларни ташқи бозорга чиқариш масалаларида экспортёр-корхоналарга, авваламбор кичик бизнес субъектларига кўмаклашиш бўйича махсус тузилмалар ташкил этилди.

Ўзбекистон Республикаси Адлия Вазирлиги органларида юридик шахслар ва яқка тартибдаги тадбиркорларни давлат рўйхатига олиш ва ҳисобга қўйиш борасида бюрократик тўсиқлар ва ғовларни бартараф этишни камайитириш бўйича чора-тадбирлари бўйича ишлар қилинди. Бунда жисмоний ва юридик шахслар мурожаатларини кўриб чиқиш, давлат рўйхатидан ўтказиш жараёнида хабардор қилиш, тегишли рухсат берувчи ҳужжатларни расмийлаштириш тартибини “бир дарча” тамойили асосида кўриб чиқиш белгиланди.

Юқоридагилардан келиб чиқиб, давлат хизматларининг айрим турлари соддалаштирилган, лекин ҳанузгача давлат хизматини тартибга соладиган ягона норматив ҳуқуқий ҳужжат қабул қилинмаган. Ўзбекистон Республикаси Қонунчилик палатаси томонидан “Давлат хизмати” тўғрисидаги қонун лойиҳаси биринчи марта 2005 йилда ишлаб чиқилган, 2013 йилда қайта кўриб чиқилди. Бу қонун лойиҳасида давлат мансаби, давлат органи, давлат хизмати, давлат хизматчиси, юқори малака талаблари, давлат хизмати мансаблари даражалари тушунчалари берилган. Шунингдек, қонуннинг амал қилиш доираси, давлат хизматчисининг ҳуқуқий мақоми, давлат хизматини ташкил этиш ва ўташ, давлат хизматчиларининг профессионал тайёргарлиги, қайта тайёрлаш ва малака ошириш, давлат хизматчиларини ҳуқуқий ва ижтимоий ҳимоя қилиш, якуний қоидалар бўлимларидан ташкил топган. Бу қонуннинг мақсади жамият ва давлат манфаатларига мунтазам, профессионал, холисона, очиқ ва самарадор давлат хизматини таъминлашдан иборат. Бу қонунга таклиф сифатида қуйидагилар кўрсатилиши мумкин:

- мансабдор шахс, масъул мансабдор шахс, вакансияда турган лавозим, вақтинчалик вакансияда турган лавозим, давлат мансаби, давлат хизматчиларини бошқариш тушунчаларига таъриф бериш;

<sup>3</sup> [my.gov.uz](http://my.gov.uz). Ягона интерактив давлат хизмати портали.

- давлат лавозими ва давлат хизматчиларининг менежменти (давлат хизматчиларини бошқариш, давлат лавозимлари ҳисоби ва уни қайд этиш масалалари);
- давлат хизмати мунтазам амалга оширилиши учун кадр захираларини шакллантириш ва ротация қилиш масалаларига ойдинлик киритиш, шунингдек, давлат хизматини мунтазам равишда кадрлар билан таминлайдиган битта мустақил орган ташкил этиш масалалари;
- давлат хизматида профессионал салоҳият ўсганлигини баҳолаш мезонлари, яъни давлат хизматида бир хил хусусиятларга эга кадрларнинг энг етугини аниқлаш масаласи;
- давлат хизматчилари ва уларнинг ер(хотин) фойда ва мол-мулк ҳақида маълумоти берилиши; (Декларация)
- давлат хизматчисининг қасамёди масаласи.

Бинобарин, давлат хизматчиларининг одоб-ахлоқ қоидаларига аниқлик киритадиган бўлсак, республикада барча давлат органлари ички низомларида, йўриқномаларида ва уставларида давлат хизматчиларининг этика қоидаларига тааллуқли нормалари белгиланган. Лекин республика доирасида унификация қилинган ягона қонун йўқ. Ривожланган мамлакатларда “Давлат хизматчисининг этик қоидалари” тўғрисида”ги, “Давлат мансаби ва давлат хизматчисининг мақоми” тўғрисида”ги қонунлари мавжуд. Бундан қонунларда давлат хизматчисининг тушунчаси, ҳуқуқий мақоми, ҳуқуқ ва мажбуриятлари, жавобгарлик масалалари, одоб-ахлоқ қоидалари, рағбатлантириш, совғалар олиш тартиблари, шунингдек, давлат хизматчилигига кириш талаблар белгиланган. Республикада мазкур нормаларни қамраб олган ягона қонун қабул қилиш мақсадга мувофиқ бўлари эди.

Шунингдек, Давлат хизматчиларининг электрон тартибда мурожаатлар кўриб чиқиш масаласини кўриб чиқадиган бўлсак. Юқорида э-ҳукумат орқали расмийлаштириладиган хизмат турларини кўриб чиқдик. Аммо, “бир дарча” тамойили ва электрон мурожаатлар масаласи Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси томонидан қабул қилинган “Юридик ва жисмоний шахсларнинг мурожаатлари тўғрисида”ги Қонунда ўз аксини топган. Қонуннинг тўлақонли қабул қилиниши мурожаатларнинг вақтида таъминланишига ва ягона ҳукумат порталининг тўлақонли ишлашига асос бўлади.

Хулоса қилиб, мамлакатимиз кучли давлатдан кучли фуқаролик жамиятига ўтиш жараёнида давлат хизматининг ташкилий ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш, жамиятимизнинг ҳозирги тараққиёт даражасига, ҳуқуқий давлатнинг жаҳон андозаларига мос келадиган самарали давлат хизмати тизимини шакллантириб бориш муҳимлигини таъкидлашимиз мумкин.

# АЛОҲИДА СОҲАЛАРДА ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИ ТАРТИБГА СОЛИШНИНГ ХУСУСИЯТЛАРИ



## Маҳаллий бошқарув органлари фаолияти тўғрисида аҳоли хабардорлиги даражасини ошириш

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси “Бошқарувнинг ҳуқуқий асослари” кафедраси мудири, ю.ф.н. Э.Т. Хожиев  
“Минтақавий, маҳаллий бошқарув ва ўзини-ўзи бошқариш” кафедраси доценти, ю.ф.н. Ш.Ф. Асадов*

**Д**авлат ҳокимияти органлари тизимида қуйи бўғиндаги маҳаллий ижро ва вакиллик органлари ўз фаолияти давомида фуқаролар билан бевосита муносабатга киришиб туриши, улар зиммасига халқимизнинг манфаатларини ҳимоя қилиш борасида алоҳида масъулият юклатилиши маълум бўлади.

Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 2-моддасида “Давлат халқ иродасини ифода этиб, унинг манфаатларига хизмат қилади. Давлат органлари ва мансабдор шахслар жамият ва фуқаролар олдида масъулдирлар”<sup>1</sup> деб белгилаб қўйилган. Давлатимизнинг энг биринчи вазифаси халқ иродасини ифода этиш, халқ манфаатларини ҳимоя қилиш ва уларга хизмат қилишдир. Ўзбекистоннинг бу соҳадаги тажрибаси халқаро майдонда эътироф этилган умуминсоний қадриятлар ва қоидаларга асосланади.

Ўзбекистон Республикасида фуқароларнинг ахборот олиш ҳамда давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятининг очиқлигига оид муносабатларни принципап тарзда тартибга солувчи қомусий асос мавжуд. Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 29-моддасида “...Ҳар ким ўзи истаган ахборотни излаш, олиш ва уни тарқатиш ҳуқуқига эга...” дейилган, 30-моддасида эса “Ўзбекистон Республикасининг барча давлат органлари, жамоат бирлашмалари ва мансабдор шахслари фуқароларга уларнинг ҳуқуқ ва манфаатларига дахлдор бўлган ҳужжатлар, қарорлар ва бошқа материаллар билан танишиб чиқиш имкониятини яратиб бериши лозим” деб белгилаб кўрсатилган. Конституцияда мустақамланган нормаларнинг кафолати сифатида Ўзбекистон Республикаси Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги кодекснинг 44-моддасида фуқарога унинг ҳуқуқ ва манфаатларига дахлдор бўлган ҳужжатлар, қарорлар ва бошқа материаллар билан танишиб чиқиш имкониятини беришни асоссиз рад этганлик учун тегишли давлат

<sup>1</sup> Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси (Ўзбекистон Республикаси Олий Кенгашининг Ахборотномаси, 1993 йил, N 1, 4-модда).



органлари, ташкилотлар, муассасалар ва корхоналарнинг мансабдор шахсларига нисбатан маъмурий жавобгарлиги мустаҳкамланган. Ушбу қоида маҳаллий давлат ҳокимияти органларига нисбатан ҳам татбиқ этилади.

*“Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятининг очиқлиги тўғрисида”* Қонун қабул қилинди. Бу ўз навбатида, фуқароларнинг ахборот соҳасидаги конституциявий ҳуқуқини таъминлаш ишларини янада кенгроқ амалга ошириш имкониятини яратиб бериши билан бирга, кўп жиҳатдан давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари қабул қилаётган қарорларининг сифатини ошириш борасидаги масъулиятини ҳам кучайтирди. Сир эмаски, амалиётда айрим маҳаллий давлат ҳокимияти органлари томонидан қабул қилинадиган норматив ҳужжатлар фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини амалга оширилишига тўсқинлик қилмоқда ёки уларни чеклаб қўймоқда. “Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятининг очиқлиги тўғрисида”ги Қонун маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ва уларнинг мансабдор шахслари томонидан жамоатчиликка сифатли ахборотларни етказиш тартиб қоидаларини, аҳоли ва кенг жамоатчиликни давлат органлари томонидан қабул қилинаётган қарорларга тааллуқли маълумотлардан кенг хабардор қилишни таъминлаши керак.

Маҳаллий давлат ҳокимияти органлари томонидан фуқаролар ва кенг жамоатчиликни ахборот билан таъминлаш борасида амалга ошириладиган ислохотлар, жумладан янги қонун ҳужжатларини қабул қилиш, мавжуд қонунларга қўшимча ва ўзгартишлар киритиш, жойларда яратилаётган ахборот-коммуникация технологиялари ва воситаларини такомиллаштириш ҳамда янги тузилмалар ташкил қилинишига қарамасдан, кўп маълумот ва ахборотлар аҳолига етказилмасдан ёпиқлигича қолмоқда. Бунга қуйидагиларни сабаб қилиб кўрсатиш мумкин:

- **биринчидан**, маҳаллий давлат ҳокимияти органларида ташкил этилган ахборот хизматларининг нодавлат оммавий ахборот воситалари билан ҳамкорлиги яхши йўлга қўйилмаган;
- **иккинчидан**, маҳаллий давлат ҳокимияти органларида мавжуд маълумотлар, улар қабул қиладиган норматив ҳужжатлар айрим ҳолларда фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини чеклаб қўяётгани учун ҳам уларни оммалаштирмасликдан манфаатдор бўладилар. Шунинг учун, ҳокимликлар тасарруфидаги нашрлар бир томонлама манфаатларни ифодалаган ҳолда фаолият олиб бормоқда.

Бу вилоят, туман ва шаҳар ижро ҳамда вакиллик органларининг жамоатчилик билан бўладиган муносабатларига салбий таъсир кўрсатади. Ўз навбатида бу ҳол ижтимоий-маиший муаммоларни оператив тарзда бартараф этиш, шунингдек, ушбу органлар фаолияти устидан жамоат назоратини ўрнатиш имконини бермайди.

Маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг веб-сайтлари жуда кам ёки умуман ишлатилмай келинмоқда. Бунинг сабаби веб-сайтлардаги маълумотлар фуқароларнинг кундалик талабларига жавоб бермайди. Ўзбекистон Республикасида маҳаллий ижро органларининг расмий веб-сайтларига мурожаат қилиш ҳоллари бошқа вазирлик ва давлат қўмиталариникига нисбатан анча кам.

Маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг расмий нашрлари (*газеталари*) мунтазамлигида ҳам камчиликлар мавжуд. Газеталарда маҳаллий муаммолар ва фуқароларни бевосита қизиқтирадиган маълумотлар кам босилади. Газеталарни катта тиражда нашр этишда ҳамда реализация қилишда муайян ташкилий, молиявий қийинчиликлар мавжудлигини ҳисобга олсак (айниқса, туман ва шаҳарларда), уларни интернет тармоғида электрон версияларини яратишни жадаллаштириш вақти келди, деб ҳисоблаймиз.

Маҳаллий давлат ҳокимияти органлари фаолиятида очиқликни таъминлаш мақсадида ишлаб чиқиладиган ва амалдаги қонун ҳужжатларида қуйидаги масалаларга эътибор қаратиш керак деб ўйлаймиз.

- **Биринчидан**, давлат сирлари ва бошқа таъқиқланган ахборотлардан ташқари давлат ҳокимияти органлари ва уларнинг мансабдор шахсларининг фаолиятига оид ахборотлар очиқлигини таъминламаслик, улардан фойдаланишни чеклайдиган ва монелик қиладиган хатти-ҳаракатлари учун юридик жавобгарликни белгилаб қўйиш мантиқан тўғри бўлади. Шунинг учун, Ўзбекистон Республикаси Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги кодексга қўшимчалар (44'-модда) киритиш мақсадга мувофиқ. Бу, аynиқса, фуқаролар ва фуқаролик жамияти институтларини маҳаллий давлат ҳокимияти органлари билан бўладиган муносабатларида уларни тийиб турувчи ва мувозанатни таъминловчи асос бўлиши мумкин.

- **Иккинчидан**, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари фаолиятида очиқликни таъминлаш мақсадида ишлаб чиқилаётган қонун ҳужжатларида тақдим этилаётган ахборотнинг ҳаққонийлиги ҳамда ахборотнинг тўлиқлигини таъминлашнинг ҳуқуқий механизмларини такомиллаштириш лозим. “Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятининг очиқлиги тўғрисида”ги Қонуннинг жорий ҳолатида бу каби нормалар етарли эмас. Айниқса “ахборотнинг тўлиқлиги” масаласи умуман кўрсатилмаган.
- **Учинчидан**, Халқ депутатлари вилоят, туман, шаҳар Кенгашининг намунавий регламентиға қўшимча ва ўзгартишлар киритиш таклиф этилмоқда:

Намунавий регламентнинг 3-моддаси, бешинчи қисми сифатида **“Халқ депутатлари Кенгашлари сессиялари, доимий комиссия мажлисларини ўтказиш санаси, вақти, жойи ва кун тартибидаги масалалар тўғрисида аҳоли олдиндан хабардор қилинади”** деган қўшимча киритиш лозим. Жамоатчилик фикри сессия муҳокамасига киритилаётган ҳар бир масала юзасидан ҳисобга олинади. Шу туфайли мазкур меъёр сессия муҳокамасига киритилаётган ҳар бир масалани тайёрлашда мажбурийлиги белгиланмоқда.

Регламентнинг 12-моддаси, учинчи қисми сифатида **“Сессия кун тартибидаги масалалар тўғрисидаги қарорлар лойиҳалари Кенгаш веб-саҳифасига қўйилади”** ҳамда тўртинчи қисм сифатида **“очиқ сессияларда ҳозир бўлиш хоҳиши бўлган шахсларга шароит ушбу Регламент билан таъминланади”** деган қўшимча киритиш лозим. Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органларининг ҳайъат мажлислари очиқ тарзда ўтказилади, қонун ҳужжатларида назарда тутилган ҳоллар бундан мустасно. Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари ўзларининг очиқ ҳайъат мажлисларида ахборотдан фойдаланувчиларнинг ҳозир бўлиши учун шароитлар яратади.

Ушбу ҳужжатнинг 15-моддасига **“Сессияда ҳозир бўлиш хоҳиши бўлган шахслар бу ҳақда камида сессия бошланмасидан уч кун олдин ҳокимга ариза билан мурожаат қилишлари мумкин. Мурожаатлар юзасидан жавоблар сессия бошланишидан камида бир кун олдин берилади. Сессияда ҳозир бўлиш хоҳишини билдирган шахсларнинг сони уни ўтказиш учун мўлжалланган хонадаги жойларга қараб белгиланади. Шахсларнинг сессияда ҳозир бўлиши сессияни аудио, видео ва бошқа техник воситалар ёрдамида қўшни хоналарга узатиш ёки бошқа йўллар билан таъминланиши мумкин”** деган норма киритиш керак бўлади.

Регламентнинг 71-моддасида Халқ депутатлари вилоятлар, Тошкент шаҳар ҳамда шаҳарлар (вилоятлар марказлари) Кенгашларидаги партия гуруҳлари уларда тегишли сиёсий партиядан халқ депутатлари Кенгашига сайланган депутатлар сонини аниқ белгилаши лозим. Фикримизча камида беш нафар депутат бирлашган тақдирда тузилиши мақсадга мувофиқ. Шунингдек, партия гуруҳининг фаолиятини тугатиш асосларини ҳамда ҳуқуқларни кенгайтирган ҳолда белгилаш лозим.

Регламентга 731-модда Депутатларнинг ўзи сайланган округдаги сайловчиларга ўз фаолияти тўғрисида ахборот бериш бўйича нормалар киритиш мақсадга мувофиқ.

# Маҳаллий вакиллик органлари назорат функцияси самарадорлигини оширишнинг долзарб масалалари

Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси А.А.Махмудов



**М**аълумки, мамлакатимиз истиқлолга эришгандан сўнг танлаб олган ўзига хос ва ўзига мос тараққиёт йўли – “ўзбек модели” асосида бугунги кунда мамлакатимизни янада демократлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантиришга қаратилган оқилона, тизимли ва барқарор ислохотлар амалга оширилмоқда.

Бу борада маҳаллий Кенгашларнинг назорат функциясини кучайтириб бориш долзарб аҳамият касб этмоқда. Муҳтарам Президентимиз Ислом Каримов 2010 йил 27 январда бўлиб ўтган Олий Мажлис палаталарининг қўшма мажлисида: *“Парламентимиз ва маҳаллий вакиллик органлари – Кенгашлар олдида турган иккинчи ғоят муҳим вазифа – бу қабул қилинган қонунларнинг ижро этувчи ҳокимият, яъни ҳукумат томонидан марказда, ҳокимликлар томонидан эса жойларда қандай бажарилаётгани устидан қатъий парламент назоратини, депутатлик назоратини ўрнатишдан иборатдир”* деб қайд этиб ўтгани бежиз эмас.

Таъкидлаш жоизки, маҳаллий Кенгашлар ҳудудларнинг ижтимоий-иқтисодий, социал-маданий ривожланиши, жойларда қонун ҳужжатлари ижросини таъминлаш ва ўз ваколатлари доирасидаги бошқа масалаларни ҳал қилиш борасида норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилиш билан бир қаторда, назорат фаолиятини ҳам амалга оширадilar. Маҳаллий Кенгашларнинг назорат фаолияти, одатда, депутатлик назорати ҳам дейилади.

Фикримизча, депутатлик назорати – бу маҳаллий Кенгашлар ва уларнинг органлари бўлган доимий ва муваққат комиссиялар, сиёсий партияларнинг депутатлик гуруҳлари, шунингдек депутатларнинг маҳаллий ижро ҳокимияти органлари ҳамда бошқа мансабдор шахслар томонидан қонун ҳужжатларининг ҳаётга тадбиқ этилиши ҳолатини кузатиш ва ўрганиш, ҳудудлардаги мавжуд тўсиқ, камчиликларни аниқлаш ҳамда уларни бартараф этишга қаратилган ташкилий-ҳуқуқий фаолиятдир.

Қайд этиш жоизки, амалдаги қонун ҳужжатлари таҳлилига кўра бугунги кунда халқ депутатлари маҳаллий Кенгашларида депутатлик назоратининг қуйидаги шаклларида фойдаланилмоқда:

- 1) амалдаги қонун ҳужжатларининг ижро ҳокимияти органлари ва унинг бошқарма ҳамда бўлимлари томонидан ижро этилишини назорат тартибида ўрганиш;
- 2) бюджет соҳасидаги назорат, жумладан маҳаллий бюджетларни қабул қилиш ҳамда уларнинг ижроси тўғрисидаги ҳисоботларни кўриб чиқиш ҳамда маҳаллий солиқлар ва бошқа мажбурий тўловларнинг ставкаларини қонун ҳужжатларида белгиланган миқдорлар доирасида белгилаш;
- 3) ҳокимнинг ҳудудлар ижтимоий-иқтисодий ривожланишининг энг муҳим ва долзарб масалалари юзасидан ҳисоботларини, шунингдек бошқа мансабдор шахсларнинг ҳисобот ва ахборотларини эшитиш;

- 4) депутатлик сўровлари, шунингдек сиёсий партияларнинг депутатлик гуруҳлари сўровларини юбориш;
- 5) ҳокимнинг қарорларини тасдиқлаш, шунингдек ҳокимнинг ва қуйи Кенгашнинг Ўзбекистон Республикаси қонунларига мос келмайдиган қарорларини бекор қилиш;
- 6) аксарият юридик адабиётларда мансабдор шахсларни тайинлаш ёки уларни лавозимларга тасдиқлаш ҳам депутатлик назорати шаклларида бири сифатида қайд этилади.

Бизнингча, амалдаги қонун ҳужжатларининг маҳаллий ижро ҳокимияти органлари ва унинг бўлимлари томонидан ижро этилиши устидан назоратни амалга оширишда Кенгаш ва унинг доимий комиссияларининг асосий вазифалари:

- **биринчидан**, қонун ҳужжатларининг ижро этилишига тўсқинлик қилаётган сабаблар ва шароитларни аниқлашдан;
- **иккинчидан**, қонун ҳужжатларининг ижро этилишида йўл қўйилаётган хато ва камчиликларни бартараф этиш юзасидан таклифлар ишлаб чиқишдан;
- **учинчидан**, энг долзарб ҳудудий муаммоларни аниқлаш ва уларни бартараф этиш бўйича тавсиялар ишлаб чиқишдан;
- **тўртинчидан**, Кенгаш доимий комиссиялари томонидан ўтказилган конференциялар, давра суҳбатлари ва семинарлар, шунингдек фуқароларнинг мурожаатларини кўриб чиқиш натижалари бўйича олинган ахборотни амалда қўллашдан;
- **бешинчидан**, депутатларнинг ҳуқуқий билимлари ҳамда амалий кўникмалари даражасини оширишдан;
- **олтинчидан**, жамиятда ҳуқуқий маданиятни юксалтиришдан иборатдир.

Ўзбекистон Республикаси Бюджет кодексининг 27-моддасида маҳаллий Кенгашларнинг бюджет соҳасидаги ваколатлари белгиланган бўлиб, унга биноан халқ депутатлари маҳаллий Кенгашлари:

Қорақалпоғистон Республикаси бюджетини, вилоятлар ва Тошкент шаҳар маҳаллий бюджетларини, туманлар ва шаҳарлар бюджетларини тегишинча Қорақалпоғистон Республикаси Вазирлар Кенгаши, вилоятлар ва Тошкент шаҳар, туманлар ва шаҳарлар ҳокимларининг тақдимномасига мувофиқ кўриб чиқади ва қабул қилади<sup>1</sup>.

Шунингдек, маҳаллий бюджетларнинг тегишли даврдаги ижроси тўғрисидаги ҳисоботларни ҳокимларнинг тақдимномасига мувофиқ ҳар чоракда кўриб чиқади ва тасдиқлайди. Шу ўринда қайд этиш жоизки, Бюджет кодексининг ушбу меъёри, “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги Қонуннинг 17-моддасида Кенгаш сессияларини йилига камида **тўрт марта** чақирилишини белгилаш учун ҳуқуқий асос бўлиб хизмат қилади.

Шу билан бирга, маҳаллий солиқлар ва бошқа мажбурий тўловларнинг ставкаларини қонун ҳужжатларида белгиланган миқдорлар доирасида белгилашни ҳам Кенгашларнинг бюджет соҳасидаги назорат ваколати сирасига киритиш мумкин.

“Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги Қонуннинг 24-моддасига биноан, халқ депутатлари маҳаллий Кенгашлари ҳокимнинг ва қуйи Кенгашнинг Ўзбекистон Республикаси қонунларига мос келмайдиган қарорларини бекор қилади. Бироқ, ушбу ҳужжатларни бекор қилиш тартиби, унинг механизмлари қонунчиликда ўз аксини топмаганини қайд этмоқчимиз. Яъни, ҳоким қарорларини бекор қилиш ташаббуси ким томонидан билдирилиши, қайси тартибда бекор қилиниши, уни бекор қилиш билан боғлиқ сессияда ким раислик қилиши каби масалаларни ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солиш долзарб аҳамият касб этмоқда.

<sup>1</sup> Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2013 й., 52-1-сон; 2014 й., 36-сон, 452-модда.

Таъкидлаш керакки, бугунги кунда ҳудудларни ижтимоий-иқтисодий ривожлантиришда депутатлик назоратини амалга оширишнинг ҳуқуқий асослари такомиллашиб бормоқда. 2014 йил 16 апрель куни қабул қилинган “Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг айрим моддаларига ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида (32, 78, 93, 98, 103 ва 117-моддаларига)”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунига мувофиқ, вилоят, туман ва шаҳар ҳокими тегишли халқ депутатлари Кенгашига вилоят, туман, шаҳар ижтимоий-иқтисодий ривожланишининг энг муҳим ва долзарб масалалари юзасидан ҳисоботлар тақдим этиши ҳамда улар бўйича халқ депутатлари Кенгаши томонидан тегишли қарорлар қабул қилиши бунинг яққол далилидир.

“Халқ депутатлари вилоят, туман ва шаҳар Кенгаши депутатининг мақоми тўғрисида”ги Қонуннинг 5 ва 8-моддаларига мувофиқ, депутат тегишли ҳудудда жойлашган давлат ҳокимияти ва бошқаруви органларининг мансабдор шахсларига уларнинг ваколатларига кирадиган масалалар юзасидан асослантирилган тушунтириш бериш ёки ўз нуқтаи назарини баён қилиш талаби билан депутат сўрови юборишга ҳақлидир.

Депутат сўрови депутатлик назоратини амалга оширишнинг энг муҳим ва зарурий шаклларида бири эканлигини қайд этмоқчимиз. Чунончи, таҳлиллар Тошкент вилоятида аксарият депутатлар назоратнинг депутат сўрови юбориш шаклидан самарали фойдаланаётганини кўрсатмоқда. Хусусан, халқ депутатлари Тошкент вилоят Кенгаши депутатлари томонидан 2010 йилда – 25, 2011 йилда – 31, 2012 йилда – 35, 2013 йилда – 54 ва жорий йилнинг биринчи ярим йиллиги давомида 29 мартаба депутатлик сўровидан фойдаланганлар. Ижроия ҳокимият фаолияти устидан назоратни ташкил этишда депутатлик сўрови ваколатларидан фаолроқ фойдаланиш даражасига кўра Тошкент вилояти халқ депутатлари Бекобод, Чирчиқ, Олмалик, Ангрен шаҳарлари, Ўртачирчиқ ва Қибрай туманлари Кенгашлари депутатлари фаолиятини кўрсатиб ўтиш мумкин<sup>2</sup>.

Депутатлик назоратини амалга оширишда ҳали тўла фойдаланилмаган имкониятлардан самарали фойдаланиш ва ўз ечимини кутаётган муаммоларни бартараф этиш юзасидан куйидаги фикр-мулоҳазаларни билдираемиз:

- **биринчидан**, маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисидаги қонун ҳужжатларига депутатлик назорати тушунчаси, унинг субъекти, объекти ва предмети, шунингдек депутатлик назорати шакллари ва уни амалга ошириш механизмлари ҳамда депутатлик назоратининг ҳуқуқий оқибатларини назарда тутувчи тегишли ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш мақсадга мувофиқ;

- **иккинчидан**, Сенатнинг маҳаллий ҳокимият вакиллик органлари фаолиятини кучайтиришга кўмаклашувчи комиссияси томонидан 2014 йил 30 майда “Халқ депутатлари вилоят, туман ва шаҳар Кенгашлари ҳамда улар доимий комиссиялари қарорларининг маҳаллий давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари томонидан ижро этилиши устидан назоратни амалга ошириш бўйича намунавий тартиб”нинг қабул қилиниши маҳаллий Кенгашлар ва уларнинг доимий комиссиялари қарорларининг ижросини таъминлашда муҳим аҳамият касб этишини алоҳида эътироф этиш жоиз.

*Бироқ, бугунги кунда нафақат қарорлар ижросини таъминлаш, балки депутатлик назоратини, жумладан депутатлик сўровларини юбориш, мансабдор шахсларнинг ҳисоботларини тинглаш каби назорат шакллари амалга оширишнинг ташкилий-ҳуқуқий тартиб-таомилларини, назорат фаолиятининг мақсад ва вазифалари, унинг принциплари, назорат фаолиятининг турлари ва шакллари белгилувчи алоҳида Тартибни ишлаб чиқиш ёки маҳаллий Кенгашлар Регламентига тегишли ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш мақсадга мувофиқ.*

- **учинчидан**, кузатувлар шунини кўрсатмоқдаки, бугунги кунда маҳаллий Кенгаш депутатлари назоратининг депутатлик сўровини юбориш шаклидан фойдаланиш кескин равишда ошган. Бироқ сўровлар юзасидан мансабдор шахсларнинг ўз вақтида жавоб қайтариши, уларда белгиланган масалаларни ҳал этиш юзасидан маҳаллий ижро ҳокимиятининг кўпчилик бўлим раҳбарлари эътиборсизлик ва ҳаракатсизликка йўл қўймоқда. Натижада фуқароларнинг ҳуқуқ ва манфаатларини ҳимоя қилишга қаратилган депутатлик сўровларида кўтарилган масалалар ҳал этилмасдан қолиб кетаётгани ташвишланарли ҳолдир.

<sup>2</sup> Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Сенатининг маҳаллий ҳокимият вакиллик органлари фаолиятини кучайтиришга кўмаклашувчи комиссияси материалларидан.

- *тўртинчидан, 2014 йил 16 апрель куни қабул қилинган “Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг айрим моддаларига ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида (32, 78, 93, 98, 103 ва 117-моддаларига)”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг, хусусан ҳокимларнинг ҳисоботини эшитишга доир қисмининг ижросини тўлиқ таъминлаш мақсадида амалдаги қонун ҳужжатларига ва Кенгашлар Регламентларига тегишли ўзгартиш ва қўшимчалар киритиш талаб этилади. Бунда, Кенгашлар сессияларини ўтказиш тартиби ва муддатларини аниқ белгилаш, ушбу сессияда раислик қилиш тартиби, Кенгаш қарорларини қабул қилиш тартиб-таомиллари ҳамда ушбу қарорлар олиб келадиган ҳуқуқий оқибатларни белгилашда зарур. Бундай ўзгартиш ва қўшимчаларни ишлаб чиқишда бугунги кундаги амалиётни ҳамда олимларнинг назарий қарашларини, шунингдек хорижий тажрибани чуқур ўрганиш муҳим аҳамиятга эга.*

Хулоса ўрнида таъкидлаш жоизки, самарали депутатлик назоратини йўлга қўйиш, хусусан маҳаллий ижро ҳокимияти органлари мансабдор шахсларининг Кенгашлар олдидаги масъулиятини кучайтириш “Кучли давлатдан кучли фуқаролик жамияти сари” тамойилини рўёбга чиқаришнинг гаровидир. Шунингдек, муҳтарам Президентимиз Ислон Каримов таъбири билан айтганда “... жаҳон миқёсида глобаллашув ва рақобат тобора кучайиб бораётган бугунги замонда биз дунёда юз бераётган туб ўзгаришлар жараёнида эгаллаб турган ўрнимизни холисона ва танқидий баҳолашимиз, тобора ошиб бораётган ҳаёт талабларига жавоб беришимиз, кечаётган давр билан ҳамқадам бўлишимиз шарт”.

# Маҳаллий ижро ҳокимияти органларининг масъулиятини ошириш ва маҳаллий кенгашлар олдидаги ҳисобдорлиги

Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси “Бошқарувнинг ҳуқуқий асослари” кафедраси доценти ю.ф.н.  
Г.С.Исмаилова



Ўзбекистон Республикаси Президенти Ислоҳ Каримовнинг ташаббуси билан киритилган “Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг айрим моддаларига ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида (32, 78, 93, 98, 103 ва 117-моддаларига)”ги Қонуни Ўзбекистон Республикасида давлат ҳокимияти ва бошқарувини янада демократлаштириш ислоҳотларининг изчил давоми бўлиб, давлат ҳокимияти тузилмалари ўртасида ўзаро тийиб туриш ва мувозанатда сақлаш принципини таъминлаш омили бўлиб намоён бўлмоқда.

Ўзбекистон Республикаси Президенти И.А.Каримов таъкидлаганидек: “Биз давлат қудратига ҳокимият ва бошқарув идораларининг сони ва миқёсига қараб эмас, аксинча, уларнинг иш тизими қанчалик самара бераётганига, улар фаолиятининг қонуний асослари қай даражада шаклланишига қараб баҳо беришимиз лозим”<sup>1</sup>.

Конституциянинг XXI бобида вилоятлар, туманлар ва шаҳарларда ҳокимлар бошчилик қиладиган халқ депутатлари Кенгашлари ҳокимиятнинг вакиллик органлари бўлиб, улар давлат ва фуқароларнинг манфаатларини кўзлаб, ўз ваколатига тааллуқли масалаларни ҳал этиши, маҳаллий ҳокимият органларига тегишли масалалар, уларнинг ваколат муддати, ҳисобдорлиги, мансабдор шахсларнинг лавозимга қўйилиши ва жавобгарлигига оид нормалар ўз ифодасини топди.

Ҳозирда кўпчилик ривожланган давлатлар давлат механизмининг тузилиши ва фаолият юртишининг негизида ҳокимиятларнинг бўлиниши принципи ётади. Ҳокимият тақсимланиши ҳақидаги классик назария муаллифи, француз олими Шарль Луи Монтескьеннинг таъкидлашича: “Ҳолисона бошқарувни ташкил этиш учун, ҳокимиятларни мужассамлаштира олиш, тартибга келтириш, мўътадиллаштириш, уларни ҳаракатга келтира олишни билиш керак...”. Бунда ҳокимият бўлиниши назариясининг моҳияти – бир-бирини тийиб туриш ва мувозанатда сақлаш механизмини жорий этиш, шунингдек, ҳар бир ҳокимият бири иккинчисини тўлдириб, ягона “сиёсий механизм”ни ҳосил қилиши назарда тутилган.

Мазкур институт хорижий мамлакатлар тажрибасида ҳам акс этган, яъни бир вақтнинг ўзида вакиллик органининг депутати бўлиш ва ижро органи хизмат фаолияти билан шуғулланиш ҳам мумкин. Бунда ҳокимият бўлиниш назариясининг моҳияти ўзгараётгани йўқ, чунки энг асосий принцип – бир-бирини тийиб туриш ва мувозанатда сақлаш механизми механизмлигича қолмоқда. Қолаверса, ҳокимият бўлиниш принципининг Монтескье томонидан талқин этилишида бир-биридан мустақил равишда фаолият олиб боровчи ҳокимиятлар ўзаро муносабатининг мураккаблигига эътибор қаратилган.

<sup>1</sup> Каримов И.А. Ватан саждагоҳ каби муқаддасдир. ЗЖ. – Т.: Ўзбекистон. 1996. - Б.13.

1804 йилда Америка Қўшма Штатларининг Конституциясига киритилган XII ўзгартириш ҳам айнан шу механизмни мустақамлашга қаратилгани билан изоҳланади. Зеро, Конституцияга мувофиқ, Америка Конгрессининг юқори палатаси – Сенатнинг раиси АҚШнинг вице-президенти ҳисобланади. Вице-президент эса, маълумки, ҳукумат аъзоси. Америка минтақаларидаги бошқарув тизимида ҳам худди шундай ҳолатни кузатамиз. Штатларда қонунчилик ҳокимияти вакиллик муассасалари томонидан амалга оширилади. Уларнинг номланиши турлича бўлса-да, “легислатура” тушунчаси асосида бирлашади. Легислатуралар икки палатали (Небраска штати бундан мустасно): куйи – вакиллар палатаси ва Сенат – юқори палата. Сенатга губернатор-лейтенант (вице-губернатор) раислик қилади. Штатлардаги губернатор-лейтенантнинг ҳуқуқий ҳолати АҚШ вице-президентиининг мақоми билан деярли бир хил<sup>2</sup>.

Назаримизда, ижро ва вакиллик фаолият турини бир вақтнинг ўзида қўшиб олиб бориш, муайян давлатларнинг алоҳида хусусиятига нисбатан мавжуд классик назарияни модернизация қилишга ҳаракат ҳисобланади. Дунёнинг ҳеч бир мамлакатида ҳокимиятлар бўлинишининг бир-бирига ўхшаш ягона модели мавжуд эмас. Мазкур тизим ҳар бир давлатнинг бошқарув шаклига қараб ўзига хос хусусият касб этади.

Ўзбекистон Республикаси Конституцияси конституциявий тузумнинг асоси сифатида ҳокимиятларнинг бўлиниш принципини мустақамлаб, бир-бирини тийиб туриш ва мувозанатда сақлаш принципини аниқлаштирди. Ҳокимиятларнинг мустақиллиги, шаффофлиги ва юқори сифатли ўзаро алоқаси бир-бирини тийиш ва мувозанатда сақлаш тизимини таъминлаш орқали, ҳокимиятларнинг бўлиниши негизда давлат ҳокимиятининг бирдамлиги ғоясига мазмун бахш этади.

Бугунги кунда Ўзбекистонда амалга оширилаётган маъмурий ислохотларнинг долзарб йўналишларидан бири ижро ҳокимияти органларининг самарадорлигини ошириш, уларнинг мазкур йўналишдаги роли ва масъулиятини кучайтиришга қаратилган. Маҳаллий давлат ҳокимиятининг ижро органлари ҳар бир ҳудуд фаолиятини ташкил этувчи давлат бўғини ҳисобланади. Мазкур ҳокимият давлат органларининг асосий ва давлат хизматчиларининг аксарият қисмини ўз ичига олиб, кенг доирадаги ваколатларга эгадир.

Ҳуқуқий давлат концепцияси бўйича, маҳаллий давлат ҳокимияти ижро органларининг асосий вазифаси – қонуннинг жойлардаги ижросини таъминлаш бўлиб, объектив равишда, фуқароларнинг ҳуқуқ ва манфаатларига тегишли бўлган фаолиятнинг амалга оширилишини талаб этади. Бу эса, ўз навбатида, ҳар бир демократик давлатда маҳаллий ижро ҳокимияти органларини шакллантириш, ташкил этиш ва масъулиятини белгилаш масалаларига жиддий ёндашиш лозимлигини талаб этади.

Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 103-моддасига асосан, “Вилоят, туман ва шаҳар ҳокимлари ўз ваколатларини яқкабошчилик асосларида амалга оширадилар ва ўзлари раҳбарлик қилаётган органларнинг қарорлари ва фаолияти учун шахсан жавобгар бўладилар”. Маҳаллий ижро ҳокимиятининг роли, айниқса, ислохотлар амалга оширилаётган ҳамда демократияга ўтиш жараёнида муҳимдир. Фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш, муҳим ҳўжалик ислохотларини амалга ошириш ва бозор иқтисодиётини ташкил этиш борасида асосий масъулият ижро ҳокимияти зиммасига юклатилади. Давлат бошқарувининг мазкур органлари фуқароларнинг манфаатларини муҳофаза қилиш борасида ишлаб чиқилган янги демократик қонунларни ҳаётга татбиқ этишда муҳим роль ўйнайди.

Маҳаллий давлат ҳокимияти тизимининг тадқиқ этилаётган мустақиллик илк йиллар давридаги хусусиятини тасаввур қилиш, қандай сабабларга кўра бу тизимни ислоҳ қилиш зарурати келиб чиққанини аниқлаш учун унинг яқин тарихдаги аҳволига изоҳ бериб ўтиш зарур. Бу тизимни ислоҳ қилиш заруратида 2008 йилнинг 1 январидан эътиборан Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 93-моддаси 15-бандига ва 102-моддасига киритилган ўзгартириш ва қўшимчалар, шунингдек, Ўзбекистон Республикасининг “**Давлат бошқарувини янгилаш ва янада демократлаштириш ҳамда мамлакатни модернизация қилишда сиёсий партияларнинг ролини кучайтириш тўғрисида**”ги Конституциявий қонун кучга кирганидан сўнг маҳаллий давлат ҳокимияти органларига раҳбарликни амалга оширувчи ҳокимлар, шунингдек, халқ депутатлари Кенгашлари зиммасидаги масъулият янада кучайди. Ушбу қонун амалдаги қонунчиликка жиддий ўзгартиришлар киритишнинг ҳуқуқий асоси бўлиб хизмат қилди, десак муболаға бўлмайди.

Ўзбекистонда фаолиятини амалга ошираётган сиёсий партияларнинг маҳаллий даражадаги нуфузини кўтариш, маҳаллий халқ депутатлари Кенгашлари ишида улар фаолиятини жонлантириш, сиёсий партияларга нисбатан маҳаллий аҳолининг ишончини ошириш мақсадида Ўзбекистонда янги институтлар, яъни **ҳоким вазифасини**

<sup>2</sup> Мухаев Р.Т. Система государственного и муниципального управления. – М.: Юнити. 2010. – С.307.



**бажарувчи, партия гуруҳлари билан маслаҳатлашув, халқ депутатлари Кенгашларини тарқатиб юбориш, шунингдек, партия гуруҳларига вилоят ва Тошкент шаҳар ҳоқими лавозимига тасдиқланган шахсларнинг қониқарсиз фаолияти тўғрисида Ўзбекистон Республикаси Президентига асосланган хулосалар тақдим этиш (ҳоким истеъфосини талаб қилиш) институтлари қонунчиликда ўз ифодасини топди.**

Эътироф этиш керак, ушбу Конституциявий қонун маҳаллий давлат ҳокимиятининг “вакиллик” ва “ижро” органлари орасидаги “анъанавий” тус олган эски муносабатларга нисбатан янгича ёндашувни шакллантиришга ёрдам берди. Мазкур ўрнатилган қоида жойлардаги давлат бошқарув тизимининг барқарорлиги ва мустақамлигининг ҳуқуқий кафолатларини, ўзаро муносиблик ва мувозанатни сақлаш тизимининг самарали фаолият юритишини таъминлашга қаратилган.

Бугунги кунда давлатимиз раҳбари ташаббуси билан маъмурий ислохотлар изчил давом эттирилиб, Ўзбекистон Республикаси Конституциясига ҳокимларнинг тегишли вилоят, туман ва шаҳар халқ депутатлари Кенгашларига ҳисобот бериши нормаси киритилиши муҳим аҳамият касб этади.

Ҳисоботлар қандай қилиб бир-бирини тийиб туриш ва мувозанатда сақлаш принципини ифода этади?

Давлат бошқарувида ҳокимиятлар тизимининг мустақиллиги ва самарадорлиги кўрсаткичларидан бири ҳисобдорликдир. Ҳисобдорлик икки вазифани ўзида мужассам этади: биринчидан, жамиятнинг ишончини оширади (демак, назорат шакли сифатида, шаффофлик ва очиқликдан далолат беради), иккинчидан эса, ҳар бир ҳисобот кўрсаткичларининг бошланғич нуқтаси мазкур ҳудуд аҳолисининг талаб ва эҳтиёжлари ҳисобланади.

Ҳокимларнинг сессияларда берган ҳисоботлари, маҳаллий Кенгашларнинг мазкур ҳудудни ривожлантириш режа ва дастурларини ишлаб чиқишда зарур бўлган маълумотларга эга бўлиши, шунингдек, ресурсларни бошқариш ва назорат қилишига хизмат қилади. Ресурсларнинг тўғри тақсимланиши ва бошқарилиши ҳақидаги ҳисоботлар халқ депутатлари, яъни аҳоли вакиллари олдида обрў ва ишонч орттиришга гаров бўлади. Ҳудуднинг ривожланиши эса, ўз навбатида, мамлакат ривожига тўғридан тўғри ҳисса қўшади ҳамда барқарорлик ва миллий хавфсизлигини таъминлаш омили сифатида намоён бўлади.

Ҳисоботлар – бу шундай назорат шаклики, унга асосан, олиб борилаётган ишлар ҳақида ахборотга эга бўлиб, амалдаги ҳолат таққосланиб, таҳлил қилиб борилади, назорат қилиш, очиқлик ва шаффофлик нуқтаи назаридан халқ ишончи мустақамланади.

Ҳоким – халқ депутатлари Кенгашининг раҳбари ўз фаолияти ҳақида халқ депутатлари Кенгаши олдида ҳисобот беради, деган норма халқ депутатлари вилоят, туман, шаҳар Кенгашининг намунавий регламентида ўз аксини топган.

Қонунлар ижросининг ҳолати, бюджет, ҳудудларни ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш дастурларини тасдиқлаш ва уларнинг бажарилишини назорат қилиш, бошқа депутатлик назоратининг йўналишларида сессияларда давлат органлари ҳисоботлари ва ахборотларини тинглаш депутатлик назоратининг таъсирчан ҳамда самарали шаклидир.

*Нима учун мазкур норманинг Конституцияга киритилиши лозим деб топилди?*

Конституция – бу олий юридик кучга эга бўлган давлат норматив-ҳуқуқий актидир. Конституцияда давлатнинг сиёсий, иқтисодий ва ҳуқуқий асослари мустақамланади. Ҳокимларнинг ҳисобдорлиги масаласининг Ўзбекистон Республикаси Конституциясига киритилиши унинг турлича талқин қилиниши ёки ундан халос бўлиш каби ҳолатларнинг олдини олишга хизмат қилиб, янги норма бир-бирини тийиш ва мувозанатда сақлаш принципини янада кучайтиришга хизмат қилади.

Бу тизимнинг йўлга қўйилиши, ўз навбатида, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари томонидан фуқаролар ва кенг жамоатчиликни ахборот билан таъминлаш борасида амалга оширилаётган ислохотлар, жумладан, янги қонун ҳужжатларини қабул қилиш, мавжуд қонунларга қўшимча ва ўзгартиришлар киритиш, жойларда яратилаётган ахборот коммуникация технологиялари ва воситаларини такомиллаштириш ҳамда янги тузилмалар ташкил қилиш, кўп маълумот ва ахборотлар аҳолига етказилиши учун қулай имкониятлар яратади. Халқ томонидан сайланган вакиллардан иборат ҳокимият вакиллик тизимининг бош вазифаларидан бири аҳоли билан ўзаро муносабатларни вақтида таъминлаш ва тўғри қарор қабул қилишга ёрдам беришдан иборат.

Ўзбекистон Республикасида ижро ҳокимияти органлари фаолиятининг очиқлиги ва шаффофлиги ўрнатилган ваколатларнинг амалга оширилишида самарадорлик кўрсаткичи ҳамда ижро ҳокимияти органлари билан фуқаролар ўртасидаги доимий ва сифатли алоқани амалга оширишнинг муҳим элементидир. Маҳаллий ижро ҳокимиятининг масъуллиги ва вакиллик органлари олдидаги ҳисобдорлиги янги тартибларни ишлашни тақозо этади. Эҳтимол, бу қабул қилинаётган ўзгартиришлар, навбатдаги ислохотларнинг изчил давоми Ўзбекистон Республикаси “Давлат хизмати тўғрисида”ги Қонуннинг қабул қилинишига асос бўлади. Шунингдек, Ўзбекистонда фаолият юритаётган сиёсий партияларнинг маҳаллий даражадаги нуфузини кўтариш, маҳаллий халқ депутатлари Кенгашлари ишида улар фаолиятини жонлантириш, сиёсий партияларга нисбатан маҳаллий аҳолининг ишончини ошириш долзарб вазифадир.

Давлатимиз раҳбарининг Ўзбекистон Республикаси Конституцияси қабул қилинганининг 21 йиллигига бағишланган тантанали маросимдаги маърузасида таъкидланганидек, “...кўппартияли тизимни мустаҳкамлаш ва партияларaro рақобатни кучайтириш – биз кўзлаган демократик давлат барпо этишнинг энг муҳим шартларидан бирига айланиши даркор.

Биз бу ўринда ўз низомига ва жамият олдида турган муаммоларни ҳал қилиш борасида ўз нуқтаи назари аниқ ифода этилган ҳаракат дастурига эга бўлган сиёсий партияларни кўзда тутамиз”<sup>3</sup>.

Бунда, сиёсий партияларнинг давлат ва жамият ҳаётидаги иштироки фаоллашиб бориши долзарб аҳамият касб этмоқда. Мазкур механизмнинг негизини эса биз маҳаллий халқ депутатлари Кенгашларида депутатлик гуруҳларининг фаол иштирокини назарда тутамиз.

Президентимиз томонидан илгари сурилган “ўзбек модели”нинг моҳияти сиёсий тизимни либераллаштириш ва модернизациялаш даврида ислохотларнинг босқичма-босқичлигига асосланади. Бугунги кунда ҳақиқий демократия дарсхонаси мамлакатимизда олиб борилаётган сиёсатнинг халқчиллигидан далолат беради. Айни пайтда Ўзбекистонда амалга оширилаётган “кучли давлатдан – кучли фуқаролик жамияти сари” тамойилининг амалий ифодаси бўлиб, мамлакатимизни янгилаш ва демократлаштириш, фуқароларнинг онгу тафаккурини замонавий асосда шакллантиришга хизмат қилмоқда.

<sup>3</sup> Каримов И.А. Амалга ошираётган ислохотларимизни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамияти қуриш – ёруғ келажагимизнинг асосий омилидир/Ўзбекистон Республикаси Конституцияси қабул қилинганининг 21 йиллигига бағишланган тантанали маросимдаги маъруза// Халқ сўзи. 2013 йил 7 декабрь.

# Мониторинг ва баҳолаш давлат хизматини такомиллаштириш омили сифатида

Давлат бошқаруви академияси 2-курс магистранти Б. Турдиев



Ўзбекистонда юрт тинчлиги, ватан тараққиёти ва халқ фаровонлигига эришиш йўлида кенг кўламли ижтимоий-иқтисодий, сиёсий-ҳуқуқий янгиланиш стратегияси босқичма-босқич, изчил амалга ошириб келинмоқда. Мамлакатда давлат ва жамият қурилиши тизими бир маромда илдам қадамлар билан ривожланиб, **“кучли давлатдан кучли фуқаролик жамияти сари”** тамойили ҳаётга муваффақиятли жорий этилмоқда.

Ўзбекистоннинг ўз тараққиёт йўли ҳисобланмиш **“Ўзбек модели”** Ўзбекистоннинг жаҳон ҳамжамиятига қўшилиши, мустақилликни мустаҳкамлаши, иқтисодий ва сиёсий мустақилликни мустаҳкамлашда самарали роль ўйнади. Босқичма-босқич амалга оширилган ислохотлар жамият ва фуқаролар сиёсий онги ўсиши билан бирга ҳамоҳанг тарзда олиб борилди. Эндиги асосий масала эса мамлакатда амалга оширилаётган ислохотларни янада чуқурлаштириш ҳисобланади.

Президент И. Каримов таъбири билан айтганда *“Бизнинг асосий узоқ муддатли ва стратегик вазифамиз аввалгича қолади – бу демократик давлат, фуқаролик жамияти қуриш жараёнлари ва бозор ислохотларини янада чуқурлаштириш, одамлар онгида демократик қадриятларни мустаҳкамлаш йўлидан оғишмай, изчил ва қатъият билан боришдир”*<sup>1</sup>.

Шундан келиб чиқиб, мамлакатда демократик қадриятларни қарор топтириш, давлат бошқарувини янада ислох қилишда давлат ва жамият бошқарувида фуқаролар ва фуқаролик жамияти институтларининг фаоллигини янада ошириш, давлат хизматини такомиллаштириш, давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятининг очиқлигини таъминлаш, улар мансабдор шахсларининг масъулияти ва ҳисобдорлигини оширишни талаб этади.

Амалга оширилаётган ислохотларнинг муваффақияти эса давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари томонидан уларнинг нечоғлик рўёбга чиқарилаётганлигига боғлиқ бўлиб, буни уларнинг фаолиятини мониторинг қилиш ва уларга ҳолисона баҳо бериш орқали аниқлаш мумкин бўлади.

Давлат органлари фаолиятини баҳолашда фуқаролар иштироки, давлат хизматларидан қониқиш ва ўзаро ишонч масалалари Г.Грег <sup>2</sup>, давлат органлари фаолиятини баҳолашнинг мезонларини ишлаб чиқиш, ахборот тўплаш ва истиқболда эришилиши лозим бўлган кўрсаткичларни белгилаш масалалари П.Харри томонидан тадқиқ қилинган.

<sup>1</sup> Каримов И.А. Ўзбек халқи ҳеч қачон, ҳеч кимга қарам бўлмайди. Т.13 – Т.: Ўзбекистон, 2005, 177-бет.

<sup>2</sup> Pieces of a Puzzle: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust, Gregg G. Van Ryzin, Public Performance & Management Review, Vol. 30, No. 4 (Jun., 2007), pp. 521-535.

Шунингдек, давлат ҳокимияти органлари ва давлат хизматини такомиллаштиришда 2011 йил октябрда Осло шаҳрида 75 давлат вакиллари иштирокида ўтказилган Бошқарув форумида қабул қилинган **Демократик бошқарувни баҳолашнинг Осло принциплари** давлат ҳокимияти ва бошқаруви органларини демократлаштиришни мустаҳкамлаш, улар фаолиятини **мониторинг қилиш, баҳолаш** ва таҳлил қилиш тамойилларини жорий этишни таъкидлайди.

Шу сабабли, давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятини мониторинг қилиш ва баҳолашда замонавий услубларни жорий этиш, ривожланган давлатларнинг илғор тажрибасидан фойдаланган ҳолда давлат хизматини такомиллаштириш, амалга ошириладиган ислохотларнинг самарадорлигини оширишда давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари ҳамда ходимларнинг фаолиятини таҳлил қилиш ҳамда уларга ҳолисона баҳо берилишини талаб этади.

Президент И.Каримов таъбири билан айтганда “биз бугунги дунёда эгаллаб турган ўрнимизни ҳолисона ва танқидий баҳолашимиз, тобора ўсиб бораётган ҳаёт талаблари билан ҳамоҳанг тарзда боришимиз”, демократик ислохотларни янада чуқурлаштиришда “энг аввало, давлат ҳокимияти фаолияти устидан жамоатчилик назоратининг яхлит тизимини ташкил қилиш, бунинг учун ҳуқуқий нормаларни мустаҳкамлаш, керак бўлганда, махсус қонунларни қабул қилиш” муҳим ҳисобланади.

Бугунги кунда жаҳонда жамиятни демократлаштириш, янгилаш ва эркинлаштиришда давлат ва жамият ҳаётининг барча соҳаларида мониторинг тизими имкониятларидан кенг фойдаланилмоқда.

Шунингдек, охириги йилларда Ўзбекистонда давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятини баҳолашга алоҳида эътибор қаратиладиганлигини қабул қилинган қарор ва ҳужжатлар кўлами ва сони ортаётганлиги тенденциясидан кўриш мумкин.

Жумладан, умумий юрисдикция судьялари ва судларининг фаолиятини **баҳолаш мезонлари**<sup>3</sup>, давлат ва ҳўжалик бошқаруви органлари, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари фаолиятида ахборот-коммуникация технологияларини жорий этиш ва ривожлантириш самарадорлигини **рейтингли баҳолаш тизими**<sup>4</sup>, ҳудудларнинг ишбилармонлик муҳитининг ҳолати ва ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш даражаси **индикаторларини баҳолаш**<sup>5</sup> шулар жумласидандир.

Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятини мониторинг қилиш ва баҳолашга оид амалдаги қонунчиликда **қуйидаги муаммо ва камчиликлар мавжудлигини қайд этиб ўтиш лозим:**

Жумладан, амалдаги қонунчиликда давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолияти мониторингини амалга ошириш механизми ва тартиби, мониторинг фаолиятини мувофиқлаштириш, улар фаолиятини баҳолаш тамойиллари, мезон ва кўрсаткичлари, мониторинг ва баҳолашни амалга оширувчи органлар, ушбу жараёнда фуқаролик жамияти институтлари, нодавлат нотижорат ташкилотлар ва оммавий ахборот воситаларининг иштироки ва механизмлари тўлақонли очиб берилмаган. Айрим давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолияти устидан доимий ва кетма-кет равишда текширув ва назоратлар ўтказилиши, уларнинг фаолияти самарадорлиги, маҳсулдорлиги ва ижронинг тезкор амалга оширилишига салбий таъсир кўрсатмоқда.

Шунингдек, мониторинг ва баҳолаш натижаларидан қандай фойдаланиш ва амалга ошириладиган чора-тадбирлар тартиби белгиланмаган. Айрим ҳолларда назорат яқунлари кўрилган чоралар ва расмий талаблар кўлами ташкилотнинг мавжуд молиявий салоҳияти имкониятларидан юқори, ходимларни турли жавобгарликларга (интизомий, моддий, маъмурий ва жиной) тортиш, уларнинг кайфияти, иш унуми ва ишга бўлган рағбатига салбий таъсир кўрсатмоқда.

Бу эса давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолияти самарадорлигини ошириш ва давлат хизмати тизимини янада такомиллаштириш мақсадида давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятини баҳолаш тизимини жорий этиш ва унинг ҳуқуқий асосларини мустаҳкамлаш долзарб эканлигини англатади.

<sup>3</sup> Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2013 йил 4 октябрдаги ПФ-4570-сонли Фармони.

<sup>4</sup> Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2013 йил 31 декабрдаги 355-сон қарори.

<sup>5</sup> Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2012 йил 20 апрелдаги 117-сон қарорига

Юқоридагиларга асосан,

- **Биринчидан**, давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятини мониторинг қилиш ва баҳолашда фуқаролик жамияти институтларини кенг жалб этишни назарда тутувчи механизмларни ишлаб чиқиш лозим.

“Кучли давлатдан – кучли фуқаролик жамияти сари” концепциясини ҳаётга татбиқ этишда **“учинчи сектор”** сифатида тан олинган нодавлат нотижорат ташкилотлари, сиёсий партиялар, касаба уюшмалари, фуқароларнинг ўзини-ўзи бошқариш органлари, оммавий ахборот воситалари ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтларининг давлат ва жамият бошқарувидаги роли тобора ошиб бормоқда.

Зеро, бугунги кунда Республикада жамият ҳаётининг турли соҳаларида 8100дан зиёд нодавлат нотижорат ташкилотлари фаолият юритаётганлиги ва бу кўрсаткич 2000 йилга қараганда 4 баробардан ортиқ кўпайганлиги алоҳида эътиборга молик саналади<sup>6</sup>.

Бунда, Президент И.Каримов томонидан Олий Мажлис палаталарининг 2010 йил 12 ноябрдаги қўшма мажлисида таклиф этилган **“Мамлакатимизда демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепцияси”**да фуқаролик жамияти институтларини шакллантириш ва ривожлантириш алоҳида устувор йўналиш сифатида белгиланганлиги ҳамда фуқаролик жамияти институтларини янада ривожлантириш, давлат ва жамият бошқарувида уларнинг иштирокини кенгайтиришга йўналтирилган қатор қонунларни қабул қилиш, шунингдек амалдаги қонунларга ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида таклифлар берилганлиги муҳим қадам бўлди.

Жумладан, концепцияга мувофиқ “Экологик назорат тўғрисида”, “Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятининг очиқлиги тўғрисида”, “Ижтимоий шериклик тўғрисида”ги қонунлар қабул қилинди.

Шунингдек, бугунги кунда концепцияга асосан “Ўзбекистон Республикасида жамоатчилик назорати тўғрисида”ги Қонуни қабул қилиш кенг муҳокама қилиб келинмоқда.

ННТлар ва фуқаролик жамиятининг бошқа институтларининг жамоатчилик назорати механизмидаги ўрни хусусида тўхталганда *“Биз давлатнинг назорат функцияларини қанча кучайтирсак, назорат билан шуғулланувчи давлат тузилмалари ва органларини қанча кўпайтирсак, амалдорларнинг зўравонлиги ва коррупция шунча авж олаверади. Шунинг учун биз жамоатчилик назоратини, давлат фаолияти, шу жумладан, унинг куч ишлатувчи тузилмалари фаолияти устидан ҳам жамият назоратини ҳар томонлама кучайтиришга алоҳида эътибор қаратишимиз”*<sup>7</sup> даркор.

Шу билан бирга, тараққиёт суръатлари илгарилаб боргани сари *“буғун олдимизда турган демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш вазифаси ҳақида гапирар эканмиз, энг аввало, давлат ҳокимияти фаолияти устидан жамоатчилик назоратининг яхлит тизимини ташкил қилиш, бунинг учун ҳуқуқий нормаларни мустаҳкамлаш, керак бўлганда, махсус қонунларни қабул қилиш”*<sup>8</sup> ни даврнинг ўзи талаб қилмоқда.

- **Иккинчидан**, давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари устидан самарали назорат механизмларини ўрнатиш ва унинг қонуний асосларини мустаҳкамлаш давлат хизматини такомиллаштиришнинг муҳим омили ҳисобланади.

Хусусан, Ўзбекистон Республикаси қонунчилигида давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятини назорат қилишда умумий ёндашув мавжуд эмас. Натижада назоратни амалга ошириш тартиби, даврийлиги ва муддатлари, назорат қилувчи органлар фаолиятини мувофиқлаштириш масалалари тартибга солилмаган.

<sup>6</sup> <http://minjust.uz/uz/press/news/2014/10/6344/> веб саҳифасида мавжуд, [21 октябрь 2014 йилда маълумот олинган].

<sup>7</sup> <http://press-service.uz/> веб саҳифасида мавжуд, [28 январь 2014 йилда маълумот олинган].

<sup>8</sup> Ўша жойда.

Айрим ҳолларда назорат қилувчи органлар фаолиятида бир-бирини такрорлаш ҳоллари мавжуд. Республикада 40 дан ортиқ назорат қилувчи органлар фаолият юритиши ва давлат ташкилотлари фаолияти устидан бевосита ўзининг юқори турувчи органи, парламент ва вакиллик институтлари ҳамда ҳуқуқни муҳофаза қилувчи ташкилотлар томонидан назорат қилиниши инобатга олинадиган бўлса, текшириш ва назорат фаолияти давлат ҳокимияти ва бошқаруви органларининг вақт ва меҳнат ресурсларининг самарасиз сарфланишига олиб келади.

Шунингдек, назорат қилувчи органлар фаолиятини миқдорий кўрсаткичларга асосан баҳолаш амалиёти мавжуд. Бу эса аниқланган қонун бузилиши ҳолатларини бартараф этиш юзасидан қатъий чоралар кўрилишига, ходимлар ва мансабдор шахсларни тегишли жавобгарликка тортилишига (интизомий, моддий, маъмурий, жиноий) сабаб бўлади.

Назорат якунлари бўйича кўрилган чоралар ва расмий талаблар кўлами айрим ҳолларда ташкилотнинг мавжуд молиявий салоҳияти имкониятларидан юқори ва уни амалга оширишнинг молиявий имконияти йўқ бўлса, ходимларга солинган жарималар уларнинг ойлик маошлари ҳажмига номутаносиб ёки айрим ҳолларда уларнинг ойлик иш ҳақидан бир неча баравар ортиқ ҳам бўлиши мумкин.

Бу эса, бир тарафдан давлат ҳокимияти органларига юклатилаётган вазифа ва функциялар кўпайиб, иш ҳажми муттасил ўсиб бораётган, бошқа тарафдан давлат ҳокимияти идоралари ходимлари сони мақбуллаштирилиб, аксарият давлат хизматчиларининг маошлари катта бўлмаган бир шароитда давлат ҳокимияти органлари фаолиятининг самарадорлигини ошириш ўрнига уларда кадрлар кўнимсизлиги, салоҳиятли кадрларнинг бошқа тармоқларга ўтиб кетиши, давлат ҳокимияти органларининг лавозимларига қизиқишнинг пасайиши, ходимларда лоқайдлик ва ишга бўлган рағбатнинг пасайишига, давлат хизматчиларининг эътиборини асосий мажбуриятларини ижро этиш ўрнига бошқа турдаги ишларга кўпроқ жалб этилишига, оқибатда давлат ҳокимияти органлари ваколатига киритилган масалалар ижро этилмай қолишига олиб келади.

Шунинг учун, давлат ҳокимияти органлари фаолияти устидан назоратнинг асосий вазифаси ва моҳияти текшириш ҳамда жазолаш каби чоралар билан уларга тазйиқ қилиш эмас, балки давлат ҳокимияти органлари томонидан кўрсатилаётган хизматлар сифатини ошириш, улар фаолиятида қонунийликка риоя этилишини таъминлаш мақсадида уларга ҳар томонлама ҳуқуқий, техник, кадрлар ва бошқа жиҳатлардан малакавий амалий ёрдам бериш, бошқача қилиб айтганда назорат қилишнинг тамойилларини тубдан ўзгартириш, давлат ҳокимияти органлари устидан назорат усуллари мониторинг билан алмаштириш, назоратга янгича ёндашувларини ишлаб чиқиш ҳамда жамоатчилик назоратини жорий этиш лозим бўлади.

Юқоридагиларга асосан, давлат ҳокимияти органлари фаолиятини назорат қилиш тизимини такомиллаштириш, бунинг учун эса қабул қилиниши таклиф қилинаётган норматив ҳужжат давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолияти устидан самарали мониторингни амалга ошириш механизми, унинг тартиби, даврийлиги ва давомийлиги, назорат қилувчи органлар фаолиятини мувофиқлаштириш каби масалаларни қамраб олиши керак.

Бунда, Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2014 йил 24 июлдаги “Қонунчилик ижросини таъминлаш тизимини янада такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Фармони билан Бош прокуратура тузилмасида қонунчилик ижроси устидан назорат бошқармаси ва унинг жойлардаги бўлимлари ташкил этилганлигини инобатга олиб, назорат қилувчи органлар фаолиятини мувофиқлаштиришни прокуратура органлари ваколат доирасига киритиш, прокуратура органлари томонидан текширилиши режалаштирилган давлат ҳокимияти органларининг рўйхати ва текшириш муддатларини келгуси йил бошланишидан аввал эълон қилиб бориш, бир-бирини такрорловчи текширишларга йўл қўймаслик, режадан ташқари текширувларни прокуратура билан келишган ҳолда амалга ошириш тизимини жорий этиш таклиф этилади.

● **Учинчидан**, давлат ҳокимияти ва бошқаруви органларига кўпдан-кўп ваколатлар берилган бўлиб, кўпчилик ҳолларда давлат ҳокимияти органлари уларга берилган ваколатлардан тўлиқ ва унумли фойдаланмаётганлиги ёки бир-бирини такрорлаш ҳоллари қайд этиб келинади. Давлат ҳокимиятига берилган ваколатлар тўлиқ амалга оширилмаслиги жамиятнинг маълум бир қисмида муносабатларнинг тартибга солинмаслиги, эътибордан четда қолиши ва бўшлиқ юзага келишига олиб келади. Мазкур ваколатлар қай даражада амалга оширилаётганлиги, уларга берилган ваколатлардан келиб чиқиб фаолиятини таҳлил қилиш орқали улар фаолиятига ҳолисона баҳо берилмади.

Бунда, мониторинг якунларига кўра давлат ҳокимияти ва бошқаруви органларининг фаолиятини янада такомиллаштириш, фаолият самарадорлигини ошириш мақсадида давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятини қайта ташкил этиш каби чоралар кўрилиши мумкин.

- **Тўртинчидан,** давлат ҳокимияти органлари фаолиятининг самарадорлигини баҳолаш тизимини такомиллаштириш молиявий ресурслардан самарали фойдаланиш, ҳар йили давлат бюджетидан давлат ҳокимияти органлари фаолиятини молиялаштиришда ҳар бир идоранинг иш самарадорлиги, ушбу тузилма томонидан амалга оширилаётган лойиҳалар ва унинг учун талаб этиладиган маблағ, лойиҳаларнинг долзарблиги ва аҳамияти приоритетидан келиб чиқиб, улар фаолиятини молиялаштиришга оид таклифларни ишлаб чиқиш учун зарурдир. Бундай тажриба қатор ривожланган давлатлар, хусусан АҚШ, Буюк Британияда мавжуд бўлиб, ҳар бир идора ва ташкилот қандай ишлар, лойиҳалар қилиниши, унинг учун қанча маблағ кераклигини молия идораларига асослаб бериши ва шунга қараб лойиҳаларнинг аҳамиятига қараб уларга маблағ ажратилади.

**Давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятини мониторинг ва баҳолаш тизимини жорий этишнинг давлат хизматини такомиллаштириш ва мамлакат тараққиётидаги аҳамияти** катта бўлиб, мазкур тизимни жорий этиш қуйидагиларга имкон беради:

- ▶ давлат ҳокимияти органлари фаолиятининг самарадорлиги, маҳсулдорлиги, тезкорлиги, очиқлиги ва ошқоралиги, улар мансабдор шахслари ва ходимларининг масъулияти ва ҳисобдорлигини оширади, коррупцион омилларни камайтиради;
- ▶ ижро жараёни вақтида юзага келаётган муаммолар, уларнинг сабаблари ва омилларини аниқлайди;
- ▶ ижро тизими ва ижрога оид ахборотни бюджет жараёни билан интеграциялашувига олиб келади;
- ▶ кадрларнинг меҳнат шартномасининг муддатини узайтириш ёки узайтирмаслик, уларни янги муддатга тайинлаш ёки тайинламаслик, юқори лавозимга ёки қуйи лавозимга ўтказиш, мукофотлаш ва тақдирлаш, интизомий жазо бериш, ишдан бўшатишнинг қонуний асосларини мустаҳкамлайди;
- ▶ мониторинг ва баҳолашга оид қонун нормаларини тизимлаштириш, ягона ёндашув ва тамойилларни шакллантириш орқали давлат хизмати самарадорлигини оширади;
- ▶ натижага йўналтирилган ҳисобланиб, паст кўрсаткичларга эришилган соҳаларни ажратиб кўрсатиш, бўшлиқларни аниқлаш, натижалар асосида ислохотларни фаоллик билан тарғиб қилиш имконини беради.

Бу эса Ўзбекистонда давлат ҳокимияти ва бошқаруви органлари фаолиятининг самарадорлигини ошириб, давлат хизматини такомиллаштиришда муҳим қадам бўлиб хизмат қилади.



## Давлат хизматчиларининг шахсий сифатлари ва фаолият натижаларини аниқлашда ишчанлик қобилиятининг баҳоланиши

*Ўзбекистон Республикаси Президенти  
ҳузуридаги давлат бошқаруви  
Академияси мустақил изланувчиси У. Хусаинов*

**Д**авлат ва жамият қурилиши соҳасини ислоҳ қилишда алоҳида эътибор бошқарув кадрларини тайёрлашга қаратилади. Мазкур масаланинг ғоят долзарблигига Ўзбекистон Республикаси Президенти И.А.Каримов доимо эътибор қаратиб келмоқда. Хусусан, Президентимиз таъкидлаганларидек: “Давлат хизматчиларини танлаш, кадрларни жой-жойига қўйиш масаласида, аввало, инсоф ва виждон, иймон ва эътиқод, диёнат ва меҳр-оқибат деган тушунчаларни ўзига бегона деб билмайдиган одамларга алоҳида эътибор қаратиш, ходимларнинг ишга, ўз вазифасига нисбатан масъулиятини ошириш, нопок йўлда юрганларини эса жавобгарликка тортиш – бу ҳам, албатта, муҳим масала”<sup>1</sup>. Ўз навбатида, давлат хизматини ривожлантиришда, унинг самарадорлигини оширишда давлат хизматчиларининг профессионаллик, масъулиятлилик, давлат ва жамият ҳаётидаги ўзгаришлардан хабардор бўлиб бориш хусусиятлари муҳим аҳамият касб этади. Бу масала юзасидан К.К.Куранбаев қуйидаги фикрни билдиради: “Мамлакатимиз кадрлар салоҳиятидаги ўзгаришларни таҳлил қилиш ва ҳисобга олишнинг, кадрлар тайёрлаш ва улардан фойдаланишнинг ахборот мониторинг тизимини яратиш, шунингдек, мавжуд кадрлар захирасининг ягона банкини ташкил этишни замонавий технологиялар асосида янада такомиллаштириш лозим”<sup>2</sup>.

Юқоридаги фикрга қўшилган ҳолда, давлат хизматчиларига ротацияни қўллашда аввало шахсий ва профессионаллик белгиларини баҳолаш талаб этилишини таъкидлаб ўтиш жоиз. Кадрларни танлаш ва жой-жойига қўйиш амалиёти, улар меҳнатини рағбатлантириш, шунингдек, хизмат-профессионаллик малакасини ошириш, давлат хизматчиларини ҳолислик, илмий асосланган баҳолаш асосида белгиланиши лозим. Ишбилармонликни баҳолаш деб, давлат хизматчисининг шахсий фазилатларини, унинг фаолиятини миқдорий ва сифатий натижаларини маълум бир талабларга мослик даражасини аниқлаш мақсадида ўтказиладиган жараён тушунилади.

Ишбилармонлик қобилиятини баҳолаш қуйидаги бошқарувчилик муаммоларини ҳал қилишга қаратилади:

- 1) кадрларни танлаш (ходимнинг малакасини ва шахсийлик сифатларини баҳолаш);
- 2) эгаллаб турган лавозимига мослик даражасини аниқлаш (хизматчиларнинг аттестацияси, кадрларнинг аниқ жой-жойига қўйилганлиги таҳлили, хизмат вазифаларини тўлиқ ва аниқ бажарилишини баҳолаш, ходимларни синов муддатини ёки стажировкасини ўтаганидан кейин баҳолаш);
- 3) кадрлардан фойдаланишни яхшилаш (ходимлар билимларини ва уларнинг малакасидан фойдаланиш даражасини аниқлаш, бошқарувчилик меҳнатини ташкил этишни такомиллаштириш);

<sup>1</sup> Каримов И.А. Хавфсизлик ва тинчлик учун курашмоқ керак. Т.10. – Т.: Ўзбекистон, 2002. – Б. 79.

<sup>2</sup> Қаранг: Куранбаев К.К. Давлат бошқаруви кадрлари тизими: шакллантириш ва ривожлантириш муаммолари (сиёсий-ижтимоий жиҳатлари). – Т.: ДЖҚА, 2008. – Б. 230.



- 4) меҳнат натижаларига ходимнинг қўшган ҳиссасини аниқлаш (шу асосда рағбатлантиришни ташкил этиш ёхуд жазо чорасини белгилаш);
- 5) давлат хизматчиларини кўчириш ва малака оширишга эҳтиёжини аниқлаш (кадрлар захирасини шакллантириш, масъулиятли топшириқларни бажариш учун хизматчиларни танлаш, малака оширишининг йўналишини аниқлаш ва дастурлар ишлаб чиқиш);
- 6) бошқарув аппарати тузилмасини такомиллаштириш (лавозимлар бўйича кадрлар миқдорини ва тузилмасини асослаш, лавозим йўриқномаларига аниқлик киритиш);
- 7) бошқарувни такомиллаштириш (шакл ва услубларни такомиллаштириш, масъулиятни ошириш, раҳбар ва бўйсунувчиларнинг ўзаро алоқадорлигини кенгайтириш).

Раҳбар ва мутахассисларни улар бажарадиган вазифаларнинг хусусиятларини ҳамда бу кишилар меҳнатининг ўзига хослигини инobatга олган ҳолда баҳолаш талаб этилади. Раҳбарларни баҳолаш ташкилотчилик қобилиятини инobatга олган ҳолда амалга оширилади ва жамоатчилик меҳнатининг натижаларига қаратилади. Мутахассислар шахсий меҳнат иштирокининг натижалари бўйича баҳоланадилар. Ўз навбатида, бошқарув бўйича ҳар қандай мутахассис бир қанча муҳим ишбилармонлик фазилатларига эга бўлиши керак. Жумладан, бошқарув соҳасида махсус билимларга эга бўлиши (назарий асосларга, бошқарувнинг илғор шакл ва услубларига, замонавий, миллий ва хорижий илм ҳамда тажрибаларга); кадрларни тўғри танлаш ва жой-жойига қўйишга қобилияти бўлиши; жамоани қўйилган вазифаларни ҳал қилишга сафарбар эта олиши; интизомни ушлаш, иш манфаатларини ҳимоя қила олиш қобилияти; бошқарув аппарати ишини тўғри режалаштира билиши; бўйсунувчилар орасида ҳуқуқ, ваколат ва масъулиятни омилкорлик билан тақсимлай билиши; ташкилотнинг ягона бошқарув тизими сифатида барча тузилмавий бўғинлар фаолиятини мувофиқлаштира билиши; шахсий фаолиятини режалаштириш ва ташкиллаштира билиш, унда бошқарувнинг асосий принципларини инobatга олиш, вазиятдан келиб чиқиб ишни маъқул ва самаралироқ шакл ва услубларини қўллаш; ўзига ва бўйсунувчиларга юқори талабчанликни намоён қилиш; тезкор ва қўндалик ишларни ҳал қилишда аниқлик ва равшанликни намоён қилиш; ўзининг ва жамоа ишининг натижаларини инobatга олиш ва назорат қила билиш; ходимларни рағбатлантира билиш, ўз қарорларини амалга оширишда ўз зиммасига масъулиятни ола билиш; ўзининг ва ходимларнинг ишида ҳар қандай расмиятчиликни бартараф қилиш ва бошқалар.

Меҳнат унумдорлигини баҳолаш тизими аниқ ва ишончли маълумотларни таъминлаши лозим. Бундай тизим учун асосни олти босқичда ташкил этиш тавсия этилмоқда:

- 1) ҳар бир иш ўрни бўйича меҳнат унумдорлиги стандартларини ва уни баҳолаш мезонларини ўрнатиш;
- 2) меҳнат унумдорлигини баҳолаш сиёсатини ишлаб чиқиш, яъни қачон, қанчалик тез-тез ва ким баҳолашни ўтказиш кераклигини ҳал қилиш;
- 3) маълум шахсларга меҳнат унумдорлигини баҳолашни амалга ошириш бўйича вазифа қўйиш;
- 4) баҳолашни амалга оширувчи шахсларнинг вазифаларига хизматчиларнинг меҳнат унумдорлиги бўйича маълумотларни тўплашни киритиш;
- 5) баҳоланганликни ходим билан муҳокама қилиш;
- 6) қарор қабул қилиш ва баҳони ҳужжатлаштириш.

Бундаги муҳим услубий муаммолардан бири – давлат хизматчисини ким томонидан баҳоланишидир. Кўпгина давлат органларида бу иш билан асосан кадрлар бўлими бошлиғи шуғулланмоқда. Ундан ташқари, бир қатор ҳолатларда бир қанча назоратчилардан иборат бўлган комиссия бу фаолият билан шуғулланиши мумкин. Бунинг устунлиги шундаки, битта раҳбар томонидан баҳоланганда унинг нотўғри фикрга асосланиши мумкинлиги бартараф этилади. Ходимнинг ҳамкасблари томонидан баҳоланиши ҳам бу борада муҳим аҳамиятга эга. Лекин мазкур тизим ўз ижобий натижасини бериши учун, улар ходимнинг меҳнат унумдорлиги даражасини билишлари, бир-бирига ишонишлари ва бири иккинчисидан маош ошиши ҳамда лавозим поғоналаридан кўтарилишида ютишга интилимасликлари

лозим. Раҳбар ходимнинг бўйсунувчилари томонидан баҳоланиши эса, асосан, ўта муҳим хизмат ўрнидаги раҳбар ходимни баҳолаш учун қўлланилади. Шунингдек, умумий баҳолаш, яъни баҳоловчиларнинг биргаликдаги баҳолаши назоратчи баҳосини ходим ўз-ўзини баҳолаши билан, шунингдек, бўйсунувчиларни ёки ҳамкасбларни баҳолаши билан тасдиқланишига имкон беради. Бошқарувчиликда, хизматчилар фаолиятини холис ва етарлича тўлиқ тавсифлашга имконият берувчи сифатий мезонларни ўрнатишдан ташқари, уларни миқдорий баҳолаш ўта муҳим аҳамият касб этади. Бунинг самаралироқ, кенг тарқалган ва истиқболли тури сифатида номзодни лавозимга жамоавий муҳокама қилиш услубини келтириш мумкин. Мазкур экспертлик услуби замонавий талабларга тўлиқ жавоб беради.

Бугун кадрлар ишида коэффицентлар, баллик услублар ва бошқалар етарлича кенг тарқалмаган. Бошқарувчиликда хизматчи ва раҳбарни жорий (тезкор) баҳолаш учун коэффицентлар услуби, лавозимга номзод ўзгача намуна этиб олинган ҳақиқий ходим билан таққосланганида намунавий услуб сифатида қўлланилади. Мақсадли ва режали (номзодини кўрсатишга кадрлар захирасини шакллантириш, бошқарув аппарати ходимларининг аттестацияси ва бошқалар), шунингдек, жорий (тезкор) баҳолашларда бошқарувнинг миллий ва хорижий амалиётида шартли учта гуруҳини – сифатий, миқдорий ва уйғунлашган каби услубларни фарқлаш мумкин. Сифатий услублар гуруҳига, одатда, биографик изоҳлаш, ишбилармонлик тавсифи, махсус оғзаки баҳо бериш, етакчилик, шунингдек, муҳокама (мунозара) асосида баҳо бериш услубларини киритишади. Масалан, агарда баҳолаш жараёни тўғри ташкил қилинса ва тавсифнома ходимнинг нафақат маъмурият, балки хилма-хил жамоат бирлашмаларининг баҳолаш йиғиндисини ташкил этса, унда ишбилармонлик услуби билан етарлича холис натижаларни олиш мумкин. Миқдорий услублар гуруҳига ходимнинг фазилатлари даражасини рақамли баҳолашнинг барча услублари тааллуқли. Уларнинг орасида коэффицентлар ва баллик услублар энг оддий ва самарали усул, деб ҳисобланади. Уйғунлашган услублар гуруҳи маълум бир сифатларнинг тез-тез қайтарилиши кенг тарқалган ва хилма-хил экспертлик баҳолаш услуби, шунингдек, махсус тестлар сифатий ва миқдорий услубларнинг бошқа уйғунлашувларидан иборат. Масалан, ходимнинг ишбилармонлик ва ташкилий сифатларини миқдорий баҳолашлар, қоида тариқасида, экспертлик баҳолаш ёрдамида амалга оширилади. Бунда номзодни лавозимга тавсифлаш учун, биринчи галда, меҳнатнинг ихтисослиги ва шароитларини инобатга олган ҳолда бир қатор мезонлар ўрнатилади. Масалан:

- 1) меҳнатни ташкиллаштириш ва режалаштиришга қодирлиги;
- 2) касбий маҳорати;
- 3) бажараётган ишига масъулияти;
- 4) ўзгалар билан тил топиша олиши;
- 5) ўз ишига янгилик киритиш қобилиятига эгалиги;
- 6) меҳнатқашлиги ва ишчанлик қобилияти.

Мазкур мезонларнинг ҳар бири бўйича лавозимга танланган номзодларнинг фаолиятини ўрганиш асосида, масалан, 5 баллик (аъло – 5; яхши – 4; қониқарли – 3; қониқарсиз – 2; ёмон – 1) шкала бўйича тегишли баҳо қўйиш мақсадга мувофиқ. Мезонлар бўйича баҳолар одатда миқдорий даражасининг кўпайиши бўйича жойлаштирилади. Масалан, “меҳнатни ташкиллаштириш ва режалаштиришга қодирлиги” мезони бўйича баҳолашда раҳбар ва хизматчи: “1” – яққол ўз ишини уюштира олмайди; “2” – ўз меҳнатини ва бўйсунувчиларнинг меҳнатини уюштиришни ва режалаштиришни билмайди; “3” – меҳнат жараёнини ташкил қилишни билади, лекин ишни ҳамма вақт ҳам қулай режалаштира олмайди; “4” – ўзини ва бўйсунувчиларнинг меҳнатини яхши ташкиллаштириш ва режалаштира олади; “5” – самарали режалаштириш асосида ишда аниқ тартибни яратиш ва сақлаб туришни билади ва бошқалар. Номзодни аниқ лавозимга баҳолаш тизимида айрим сифатлар доимо кўпроқ муҳим аҳамият касб этади ва экспертлар томонидан баҳолаш йўли билан ўрнатилади.

Номзодни лавозимга ротация қилишдаги умумий баҳосини аниқлаш босқичида профессионаллик истиқболлиги коэффицентининг миқдори ишбилармонлик ва ташкилотчилик сифатлари бўйича умумий баҳо билан қўшилади. Эксперт томонидан баҳолаш услубини қўллашнинг муҳим шартларини экспертлар томонидан қўйиладиган баҳоларнинг анонимлигини таъминлаш ва эксперт комиссияларининг таркибини танлашнинг асослантирилганлиги ташкил этади. Эксперт комиссияларини танлаш, келишиб олиш ва тасдиқлашни, одатда, кадрлар бўлими бошлиғи ва раҳбар ўткази-ди. Кадрлар бўлими бошлиғи илмий маслаҳатчи ёрдамида экспертларни баҳолаш услуби билан таништиради ва барча ишларга раҳбарликни, асосан, у олиб боради. Эксперт комиссиялари, одатда, 3–5, лекин 7 кишидан ошмаган миқдорда тузилади. Раҳбарни ёки мутахассисни баҳолаш анкетаси, аттестация қилинаётган ходимнинг карточкиси, аттестация қилинаётганлик бўйича экспертлар сўрови натижаларининг бланкаси,

шунингдек, якуний баҳолашнинг ҳисоб-китоб бланкаси – булар, ҳисоблаш услубларидан қатъи назар (қўл билан ёки автоматлашган), ҳар қандай услубнинг лозим бўлган ҳужжатларидир. Аттестациянинг асосий воситаси анкета ҳисобланади. У махсус ишлаб чиқилган саволномадан иборат бўлиб, маълум бир сифатлар рўйхатини ва жавоблар вариантларини ўз ичига олади.

Раҳбарни баҳолаш предмети бўлиб ҳар хил услубиятларда қуйидаги белгилар намоён бўлади: раҳбарнинг ишбилармонлик ва шахсий сифатлари (хусусиятлари, хислатлари); унинг ҳар хил вазиятлардаги ҳатти-ҳаракатларининг тавсифлари; бошқарувчилик қобилияти; қўлланилаётган бошқариш воситаларининг тавсифлари; раҳбарлик қилаётган жамоа фаолияти натижаларининг кўрсаткичи; ташкилотчилик фаолиятининг натижалари; аниқ жамоаларни бошқариш борасидаги мақсад ва режаларининг муваффақиятли белгиланганлиги ва уларда муайян натижаларга эришилганлиги. Шунингдек, комплекс баҳолаш усули ҳам кенг тарқалган. У мазмунига кўра, таъкидлаб ўтилган меҳнатни баҳолаш предметларидан ҳар хил комбинацияларни ўз ичига олади. Албатта, ҳар бир ёндашувнинг ишлаб чиқилган даражаси бир хил эмас. Айримлари (масалан, сифатларни баҳолаш) тўла методик таъминланиш ҳолатига етказилган ва ҳатто автоматлаштирилган, бошқалари (масалан, мақсадли баҳолаш) фақатгина принциплар шаклида акс эттирилган.

Раҳбарнинг функционал баҳоланиши меҳнат жараёни таҳлилига, у ўзининг хизмат вазифаларини қанчалик уддалаётганлигини аниқлашга асосланади. Масалан, услубиятларнинг бирида қуйидагича бошқарувчилик ваколатларини ажратишади: режалаштириш, ташкиллаштириш, штатларни тўлғазиш, раҳбарлик ҳамда етакчилик ва назорат. Мазкур усул асосида айрим даражада универсал мазмунга эга бўлган ташкилотчилик фаолиятининг махсус вазифалари ҳақидаги тушунча ётади. Унда бошқарувчилик қобилиятининг ижрочилиқдан фарқи кўрсатилади, шунингдек, раҳбарнинг меҳнат жамоасидаги ўрни ва роли ҳақида тушунтириш берилади. Функционал баҳолашнинг афзаллиги шундан иборатки, у раҳбарнинг ҳақиқий ваколатлари таҳлилига асосланади. У бошқарувчилик фаолиятининг вазифалари ҳақидаги билими асосида аниқ раҳбарларнинг фаолиятида салбий ва ижобий томонларни аниқлашга имконият беради.

Раҳбарларни улар бошқариб келаётган жамоалар фаолияти натижалари бўйича баҳолаш амалиёти кенг тарқалгандир. Унда ишлаб чиқариш ва иқтисодий кўрсаткичлардан фойдаланилади ва улар сифат, ҳажм, муддатларга тааллуқли бўлади. Ҳар қандай раҳбар фаолиятини баҳолашдаги энг самарали ва универсал меъёр фойда ҳисобланади. Аммо унинг қўлланилиши бошқа қатор кўрсаткичлар таҳлилин ва ҳисобга олинишини талаб қилади, чунки фойда бўйича юқори натижалар бошқарувнинг жиддий камчиликларини яшириши мумкин (масалан, зарур бўлган ресурслар билан таъминлаш тизимининг ишдан чиққанлиги ва б.). Бунинг устига, баҳоланаётган раҳбар қанчалик юқори лавозимни эгаллаган бўлса, унинг фаолиятини баҳолаш мезони бўлиб хизмат қилувчи даромаднинг даражаси шунчалик юқорироқ бўлишини ҳам назарда тутмоқ керак.

Ходимларнинг ишбилармонлик қобилиятини баҳолаш услубий ва ташкилий жиҳатдан мураккаб жараён ҳисобланади. Кадрларнинг ишбилармонлик қобилиятини баҳолаш дастурини ишлаб чиқишда ишни учта босқичда ташкил этиш керак: биринчидан, ишнинг мазмунини аниқлаш, иккинчидан, иш услубиятини танлаш ва баҳолаш жараёнини белгилаш. Учтинчидан, баҳолаш предметини белгилаш мақсади қўйилади, яъни ходимнинг шахсий фазилатлари, меҳнат фаолияти ва унинг натижалари. Баҳолаш услублари баҳолашнинг мазмунини ташкил этувчи элементларни ва мазкур элементларни аниқ кўрсаткичлар ёрдамида ҳажмини ўлчашга қаратилиши лозим. Баҳолаш жараёни ўз ичига қуйидагиларни олади: баҳолашни ўтказиш жойини ва тез-тез қайтарилишини, уни ўтказувчиларнинг таъминланишини, ходимнинг баҳоланадиган фаолиятининг муайян даврини, баҳолаш натижасининг расмийлаштириш шаклини ва бошқалар.

Ходимни комплекс баҳолашнинг асосий шаклини кадрлар аттестацияси ташкил этади. Аттестация хизматчилар фаолиятини якуний баҳоланишининг асосий шакли бўлиб, кадрлар билан ишлашнинг ўта таъсирчан усули ҳисобланади. У барча лавозимдаги хизматчиларнинг фаолиятини ҳар томонлама баҳолашга имкон беради, уларнинг ўз малакасини оширишдаги ва ижодий ўсишидаги интилишларини рағбатлантиради ва олиб бораётган фаолиятини яхшилашга ёрдам беради. Аттестация ўтказиш жараёнини бир-бири билан боғлиқ қуйидаги тўртта асосий босқичга бўлиш мумкин: аттестацияни ўтказиш тўғрисида буйруқни тайёрлаш, меҳнат жамоасига аттестациянинг муддатлари ва хусусиятлари бўйича маълумот бериш; аттестация комиссияларини шакллантириш; бўлинмалар бўйича аттестация комиссиялари ишини ташкил қилиш, ходимларнинг индивидуал меҳнат ҳиссаларини баҳолаш; аттестация натижаларини чиқариш ва ходимлар фаолиятининг ўсиши учун уларни малака оширишга юбориш, аттестациядан ўтмаган ходимларнинг кўчирилиши ёки бўшатилиши ҳақида ҳар бир ходим бўйича қарорлар қабул қилиш.

Аттестациянинг натижалари бўйича комиссиянинг қарорлари индивидуал баённомалар билан расмийлаштирилади ва улар давлат органи бўйича буйруқ чиқаришга асос бўлиб хизмат қилади. Шу билан бирга, аттестация хизматчининг меҳнат ҳуқуқига муҳим таъсир кўрсатишига қарамасдан Ўзбекистон Республикаси Меҳнат кодексига бу борада бирор-бир ҳолатлар белгиланмаган, шунингдек, “аттестация” иборасига таъриф ҳам берилмаган. Бундай ҳолат ходимларнинг ишбилармонлик ва шахсий сифатларини баҳолашда аттестацияни ҳуқуқий услуб сифатида қўллаётган давлат органларининг ҳуқуқни қўллашдаги амалиётига салбий таъсирини кўрсатади. Бу ерда шуни таъкидлаш жоизки, аттестация меҳнат ҳуқуқига кам тадқиқ этилган муаммолар қаторига киради. Шунинг учун, бизнинг фикримизча, мазкур ҳуқуқий муносабатга, аввало, Меҳнат кодексига, меҳнат ҳуқуқига комплекс баҳо берилиши муҳим аҳамият касб этади.

Юқоридагилардан келиб чиқиб ўтказилган таҳлил асосида қуйидаги таклиф ва хулосалар чиқарилди:

- **биринчидан**, Республика даражасидаги тегишли норматив-ҳуқуқий актда давлат бошқарув органи хизматчилари фаолиятини яқуний баҳолашни ўтказиш шартини мустаҳкамлаш зарурати этилган бўлиб, бунда мазкур органилар маъмурияти зиммасига улар томонидан ишлаб чиқилган низомларда ва бошқа актларда бу тадбирни амалга ошириш учун ташаббускорлик ва масъулиятни аниқ белгилаш мақсадга мувофиқ. Бунда, шунингдек, хизматчилар фаолиятини жорий баҳолаш шакллари, органилар ва тузилмавий бўғинлар тўғрисидаги низомларда эса мазкур ишни мунтазам амалга ошириш бўйича раҳбарларнинг мажбуриятларини ҳам белгилаб қўйиш керак. Шу билан бирга ҳар қандай ротацияни ўтказишдан олдин ходимларнинг ишбилармонлигини аниқлаш лозим ва бунинг учун илмий асосланган баҳолаш услубини қўллаш мақсадга мувофиқ;
- **иккинчидан**, ходимлар меҳнати сифатини баҳолаш пайтида, мазкур фаолиятнинг индивидуал хусусиятларини, фарқларини ҳисобга олиш бўйича илмий асосланган баҳолаш услубини ишлаб чиқиш лозим. Бу услубнинг амалиётга жорий қилиниши ротация принципи асосида хизмат бўйича ўсиш, хизматчиларни жой-жойига қўйиш ва уларнинг қобилиятларидан янада самаралироқ фойдаланишда ва меҳнат унумдорлигини оширишда муҳим восита бўлиб хизмат қилади.
- **учинчидан**, ҳар қандай ротацияни ўтказишдан олдин ходимларнинг алоҳида хусусиятларини, қобилиятларини аниқлаш лозим ва бунинг учун илмий асосланган баҳолаш услубини қўллаш керак. Тан олиб айтиш керакки, амалиётда бошқарув органи хизматчиларининг фаолиятини яқуний баҳолаш фойдали эканлиги кўпгина раҳбарлар томонидан тан олинса-да, бироқ у ҳанузгача жуда кам ўтказилмоқда. Бунга эса кўплаб ҳолатларда мазкур тадбирнинг ҳуқуқий ифодаланмаганлиги тўсқинлик қилмоқда.

# Государственная служба в Японии

*“Минтақавий, маҳаллий бошқарув ва ўзини-ўзи бошқариш” кафедраси  
доценти Д. Бекчанов*



Государственная служба является неотъемлемой частью государственного управления. Благодаря им государственная политика превращается в действие. Они являются основными создателями и исполнителями большинства нормативно-правовых актов государства. Одним словом они играют ключевую роль в развитии любого общества.

По мнению Американского ученого Самуела Кима в своей книге «Государственная служба в Японии» утверждает, что главные создатели «Японского чуда» непосредственно являются государственные служащие Японии. Так же, по мнению многих исследователей в этой области, государственная служба Японии является самым экономичным, компактным и в тоже время самым профессиональным по сравнению с другими развитыми странами мира. В чем же секрет этого?

Уникальность и неповторимость японской бюрократии (государственной службы) объясняется особенностями японской культуры, повлиявшей на специфику национального характера (трудолюбие, коллективизм, преклонение перед авторитетом, лояльность, потребность в гармонизации межличностных отношений, стремление к самосовершенствованию и т. д.).

Первый закон о государственной службе в Японии был принят ещё в 1888 году после революции Мейджи, где государственные служащие являлись служителями Императора. Служению императору являлся высокой честью каждого японца. Что бы стать им, они должны были соответствовать некоторым критерием и пройти экзамены. В результате, самые образованные талантливые и патриотические настроенные люди рекрутировались во властные структуры.

Следующим этапом в развитии государственной службы Японии начался после второй мировой войны. В Конституции 1946 года гласит, что государственные служащие являются служителями Японского общества, а не определенной группы<sup>1</sup>.

Настоящее время, деятельность государственных служащих регулируются законами «о национальной государственных служащих» и «о служащих местных органов власти». Последняя была принята в 1950 году.

Национальные государственные служащие делятся на две категории: регулярные служащие и служащие со специальным статусом. К служащим со специальным статусом относятся: Премьер-министр, государственные министры, члены Совета Государственной Кадровой Политики, аудиторы аудиторской бюро и другие которые избираются населением, назначаются или утверждаются Парламентом. Все остальные работники национальной государственной службы являются регулярными служащими<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Конституция Японии, статья 15

<sup>3</sup> Закон «о национальной государственной службе», статья 3.

Государственная кадровая политика Японии осуществляется Советом Кадровой Политики, который создан при Кабинете Премьер-министра Японии. В компетенцию совета входят составление рекомендации для усовершенствования кадровой администрации, проведение экзаменов, назначение и увольнение, повышение квалификации, проведение тренингов, изменение рабочего статуса, выговоры, дисциплинарные действие, надзор за соблюдением этических норм, соблюдение справедливой кадровой политики, и другие вопросы, касающиеся обеспечением благосостоянии государственных работников<sup>3</sup>.

Совет кадровой политики Японии состоит из трёх членов, которые назначаются Кабинетом Премьер-министра и утверждаются обеими палатами Парламента. Одного из них назначают председателем. Срок полномочия Совета четыре года. Один и тот же человек не может быть членом Совета более 12 лет.

Далее в составе Совета кадровой политики создается «совет по этики государственных служащих», который обеспечивает соблюдению этических норм государственных служащих.

Рекрутирование государственных служащих Японии начинается в начале последнего семестра учебы, через предварительные собеседования.

В настоящее время на государственной службе Японии служат 4.4 млн. человек, по сравнению с другими развитыми странами является самым низким, компактным и более профессиональным, что является особенностью японской бюрократии.

В годы экономического бума (1950–1980 гг.) самыми элитными государственными органами являлись министерство внешнеэкономической торговли и индустрии, министерство финансов и министерство иностранных дел, куда привлекались самые одаренные выпускники университетов Японии. Именно этим органам приписывают создание «Японского чуда».

Министерство внешнеэкономической торговли и индустрии играл важную роль в индустриализации и развитии инновационной отрасли Японской экономики, где имел большие полномочия в планировании, направлении деятельности бизнес субъектов, финансировании инновационных проектов, развитии инфраструктуры, оказании содействию в обеспечении высококвалифицированными кадрами бизнес субъектов и др. Также, большинство законопроектов и программ, направленных на развитие экономики Японии разрабатывались со стороны служащих данного министерства.

Это говорит о том, что японская бюрократия, привлекая талантливых специалистов через экзамены и создавая все возможные условия для реализации их потенциала и систему стимула, привела Японию к процветанию и в превращение ее в один из экономических держав мира.

Основными особенностями Японской системы государственной службы являются следующее:

- 1) осуществление кадровой политики со стороны независимой комиссии на каждом уровне власти;
- 2) начало рекрутирования будущих государственных служащих в последнем семестре университета;
- 3) принятие на государственную службу на основе трехуровневых экзаменов;
- 4) продвижение по должности на основе знания, способности исполнительности, инициативности и лояльности каждые 2–2.5 года;
- 5) система повышения квалификации в каждом этапе продвижения.

Из этого можно сделать вывод о том, что создателями «Японского чуда» являются государственные служащие Японии и это может служить предметом обсуждения для внедрения опыта Японии в условиях развивающихся стран.

# Суд ҳокимияти тизимидаги кенг қамровли ислоҳотлар

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси А. Элмуродов, Н. Ашуров*



Ўтган йиллар давомида давлат хизматининг муҳим йўналишларидан бири бўлган суд-ҳуқуқ тизимини тубдан ислоҳ қилиш, жамиятни шакллантириш, демократлаштиришнинг таркибий қисми сифатида судларнинг ҳолислиги ва мустақиллигини мустаҳкамлаш, қонун устуворлигини, инсон ҳуқуқ ва эркинликлари ишончли ҳимояланишини таъминлаш бўйича изчил ишлар амалга оширилди.

Давлат хизматининг суд-ҳуқуқ соҳасидаги қонун ҳужжатларининг либераллаш-тирилиши ислоҳотларнинг муҳим йўналиши бўлди.

2008 йилда ўлим жазосининг бекор қилиниши, шунингдек жиноий жазолар тизимининг либераллаштирилишига доир чора-тадбирлар натижасида жиноятлар таркибининг 75 фоизига яқини оғир, ўта оғир тоифалардан ижтимоий хавфи катта бўлмаган ва унча оғир бўлмаган тоифаларга ўтказилганлиги катта социал, ижтимоий-сиёсий аҳамиятга эга бўлди. Жиноят судлов ишлари амалиётига яраштирув институти жорий этилди, судларнинг иқтисодий жиноятлар учун озодликдан маҳрум этиш жазоси ўрнига жариматарзидаги жазони қўллаш имкониятлари кенгайтирилди.

Суд тизими бутунлай ижро этувчи ҳокимият органларининг назорати ва таъсири остидан чиқарилди. Суд фаолияти устидан прокуратура органларининг назорат қилиш функциялари бекор қилинди. Суд қарорларининг ижросини тўхтатиб туриш ҳуқуқи прокуратура ваколатларидан чиқариб ташланди.

Ишни судга қадар юритиш босқичида тергов устидан суд назорати кучайтирилди. Миллий қонунчилигимизга “Ҳабеас корпус” институти жорий этилиб, қамоққа олишга санкция бериш, шахсни лавозимидан четлаштириш ва тиббий муассасага жойлаштириш каби процессуал мажбурлов чораларини қўллаш ҳуқуқи прокурорлардан судларга ўтказилди.

Мамлакатимизда демократик ислоҳотларни чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепциясига мувофиқ жиноят иши қўзғатиш, иш юзасидан айблов ҳулосасини ўқиб эшиттириш сингари ҳуқуқларни судлар ваколатидан чиқарилишини назарда тутувчи ўзгартиришлар жиноят-процессуал қонун ҳужжатларига киритилди. Бу эса суднинг объективлиги, ҳолислигини таъминлашга, жиноят ишини кўриб чиқиш жараёнида тортишув тамойилининг кучайишига қўмаклашди.<sup>1</sup>

Кассация инстанцияси ислоҳ қилинди, ишларни қайта кўриб чиқишнинг апелляция тартиби жорий этилди.

Судлар тузилмасини, улар фаолиятининг ташкилий асосларини такомиллаш-тириш, кадрлар заҳирасини мустаҳкамлашга доир чора-тадбирлар суд-ҳуқуқ ислоҳотларини чуқурлаштиришга қўмаклашди.

<sup>1</sup> И.А.Каримов, 2010 йил 12 ноябрдаги “Мамлакатимизда демократик ислоҳотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепцияси”

2001 йилда умумий юрисдикция судларининг ихтисослашуви амалга оширилди, фуқаролик ва жиноят ишлари бўйича судлар тузилди, улар фаолиятининг мустақкам қонуний асослари шакллантирилди.

Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2012 йил 2 августдаги “Суд тизими ходимларини ижтимоий муҳофаза қилишни тубдан яхшилаш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ҳамда 2012 йил 30 ноябрдаги “Судлар фаолиятини янада такомиллаштириш бўйича ташкилий чора-тадбирлар тўғрисида”ги Фармонларининг қабул қилиниши суд ҳокимияти нуфузини мустақкамлашда, ушбу соҳадаги давлат хизматчиларини танлаш ва жой-жойига қўйишнинг замонавий, демократик талабларга жавоб берадиган самарали тизимини яратишда муҳим аҳамият касб этди.<sup>2</sup>

Туманлараро, туман (шаҳар) судларининг судьялиги лавозимига илк бор тайинланаётган шахслар учун ёш цензи 25 ёшдан 30 ёшга кўтарилди, судьялик лавозимига яхши тайёргарлик кўрган, юқори малакали, катта ҳаётий тажрибага, бенуқсон обрў-эътиборга, ихтисослиги бўйича, авваламбор, ҳуқуқни муҳофаза қилувчи органларда беш йиллик иш стажига эга бўлган юристлар орасидан танлаб олиш шарт қилиб қўйилди, уларнинг касб тайёргарлигига нисбатан малака талаблари кучайтирилди. Судьяликка номзодлар захираларини мустақкамлашга доир чора-тадбирлар амалга оширилиб, қонун ҳужжатларига мувофиқ, эндиликда улар адлия, прокуратура, суд, ички ишлар органларининг таклифлари асосида шакллантириладиган бўлди. Суд тизимидаги давлат хизматчиларини ўқитиш, уларнинг малакасини ошириш тубдан ўзгартирилди, уларни ижтимоий жиҳатдан муҳофаза қилишни кучайтиришга доир чора-тадбирлар амалга оширилди.

Мазкур вазифаларнинг ҳал этилишида Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Судьяларни танлаш ва лавозимларга тавсия этиш бўйича олий малака комиссиясининг роли кучайтирилди.

Бундан ташқари, судьяларнинг иш ҳақи ўртача икки баробар оширилди, судьялар жисмоний шахслар даромадларидан олинадиган солиқ тўловидан озод қилинди, судьяларга имтиёзли шартлар асосида уй-жой сотиб олишлари учун узоқ муддатли ипотека кредитлари ажратилиб, уларга турар жойлар ижараси учун ҳар ойда пул компенсацияси тўлаб бориш белгиланди, шунингдек, судлар фаолиятига замонавий ахборот-коммуникация технологиялари жорий этилиб, судларнинг таркибий тузилмасида ахборотлаштириш масалалари бўйича алоҳида бўлинмалар ташкил қилинди.

Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2013 йил 4 октябрдаги “Туман ва шаҳар умумий юрисдикция судлари фаолиятини такомиллаштириш ва самарадорлигини ошириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Фармонига мувофиқ, умумий юрисдикция судларининг фаолиятини янада такомиллаштириш, самарадорлигини ошириш, туманлараро, туман (шаҳар) судлари одил судловни сифатли амалга оширишларини, фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини ишончли ҳимоя қилишларини таъминлаш учун фуқаролик ишлари бўйича судлар оптималлаштирилиб, қўшимча равишда фуқаролик ишлари бўйича 12 та туманлараро (туман) суди тузилди ҳамда фуқаролик ишлари бўйича судлар судьяларининг сони 71 тага кўпайтирилди.<sup>3</sup>

Ана шу ва бошқа қатор ташкилий-ҳуқуқий чораларнинг амалга оширилиши суд ҳокимиятининг янада мустақкамланишига, аҳолининг судларга бўлган ишончи ошишига кўмаклашди.

<sup>2</sup> Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2012 йил 2 августдаги ПФ-4459-сонли “Суд тизими ходимларини ижтимоий муҳофаза қилишни тубдан яхшилаш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Фармони;

<sup>3</sup> Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2012 йил 30 ноябрдаги ПФ-4486-сонли “Судлар фаолиятини янада такомиллаштириш бўйича ташкилий чора-тадбирлар тўғрисида”ги Фармони;



# Коррупцияга қарши курашишнинг халқаро-ҳуқуқий жиҳатлари

Жамият бошқаруви 2-босқич  
тингловчиси Ф. Камолитдинов



**К**ейинги вақтда жаҳонда коррупцияга қарши курашиш муаммосига жуда катта эътибор берилмоқда. Коррупция ҳозирги замоннинг энг муҳим муаммосига айланмоқда ва бу нафақат ривожланган, балки ривожланаётган мамлакатлар, шунингдек, халқаро ташкилотлар фаолиятига ҳам тааллуқлидир. Бирлашган Миллатлар Ташкилотининг доирасида миллий даражадаги ҳудудий ташкилотлар минбаридан туриб қилинаётган маърузаларда янграмоқда, яъни коррупция деб аталмиш бундай негатив ҳодисаларни бартараф этиш бўйича чора-тадбирлар қўлланилмоқда. Бирлашган Миллатлар Ташкилоти таркибида, Жаҳон Банки, Халқаро Тикланиш ва Тараққиёт Банки, Европа Тикланиш ва Тараққиёт Банки, Иқтисодий Ҳамкорлик ва Ривожланиш Ташкилоти, Америка Давлатлари Ташкилоти, Мустақил Давлатлар Ҳамдўстлиги ва бошқа минтақавий ва ихтисослашган ташкилотлар томонидан коррупцияга қарши кураш бўйича конвенциялар қабул қилинган ҳамда ушбу йўналишдаги фаолиятни тартибга солувчи маҳсус идоралар тузилган.

Японияда, агар ҳукумат амалдори коррупцияда айбланса, унда ҳукуматнинг ҳамма аъзолари истеъфога чиқади.

Бир қатор Европа мамлакатларида, пора билан қўлга тушган амалдор нафақат ўз лавозимидан, балки пенсиясидан ҳам маҳрум этилади. Коррупция билан курашнинг энг таъсирчан ҳолларини Скандинавия мамлакатлари, бир қатор Европа (Люксембург, Нидерландия, Швейцария, Австрия ва бошқа) ҳамда Осиё (Сингапур, Гонконг) давлатлари мисолида кўришимиз мумкин.

Ўтган XX-асрнинг 60-йилларидан бошлаб баъзи бир хорижий мамлакатларда коррупция билан кураш муаммосига давлат ва халқаро миқёсида жиддий эътибор қарата бошладилар, шунингдек, ушбу касалликка қарши кучли қурол бўлган оммавий ахборот воситалари ва телевидение ҳам четда қолмади. Шуни ҳам таъкидлаш лозимки, жаҳонда коррупция билан боғлиқ бўлган жиноятлар йилдан йилга ошиб бормоқда. Буни қандай тушуниш мумкин? Балки бу савдо-иқтисодий муносабатларнинг кўпайиши, чегараларнинг очилиши, халқаро жиноятчи тўдаларнинг ташкил этилиши, ноқонуний бойиш ёки бошқа негатив ҳолатлар таъсиридир? Мазкур барча негатив ҳолатлар ҳар бир давлат ҳамда бутун дунё ҳамжамияти олдида турган иллатларни пайдо қилади еки кўпайтиради.

Коррупция айниқса иқтисодий ўтиш даврини бошидан кечираётган давлатлар учун муҳим муаммо бўлиб, мазкур ҳолатдан Ўзбекистон ҳам мустасно эмас.

Ўзбекистон Республикаси Президенти И.А. Каримов таъкидлаганидек: **“Ҳар бир давлат тарихида янги ижтимоий сифат ҳолатига ўтиш, афсуски, коррупция ва жиноятчилик каби жирканч ҳодиса билан бирга юз берган.**

**Шу билан бирга, жиноятчиликнинг ўсиши нафақат ислохотлар йўлига жиддий тўсиқ, балки ўтиш даврида белгиланган мақсадларга эришишга ҳам қарши бевосита таҳдид туғдиради.**

**Марказий Осиёнинг бошқа давлатлари сингари Ўзбекистон Республикаси ҳам бундан холи эмас. Коррупцияга ва жиноятчиликка қарши кураш муаммоларига биздаги қизиқиш асло бежиз эмас”<sup>1</sup>.**

Коррупция нафақат яширин, балки келишувчилик характериға ҳам эға. У, одатда, шикоятға ўрин қолдирмайди, зеро иккала айбдор томон ҳам мазкур ноқонуний келишувдан яхшигина фойда оладилар. Ҳаттоки, тамагирлик йўли билан пора талаб қилишға ҳар оқланиши мумкин, чунки турли мамлакатлардаги одамлар коррупция билан кураш жараёниға ишончсизлик билан қарайдилар. Ва бунга етарли даражада объектив ва субъектив ҳамда миллий ва халқаро асослар мавжуд. Коррупция ҳаракатлари, одатда, давлат фаолиятининг жуда мураккаб специфик ва махфий турларида амалға оширилади, бунда ўз касбининг устаси бўлмаган одамнинг ақли етиши ҳам қийин.

Коррупция ниҳоятда мослашувчанлик хусусиятиға эға. У тинмай тусини ўзгартириб, турланиб, мукаммаллашиб боради. Яширинлик – унинг асосий хусусияти. Шунинг учун ҳам Р. Зуфаровнинг<sup>2</sup> таъкидлашича, ушбу ҳолат ҳақида ҳеч қаерда бироз бўлса-да тўлиқ ёки ҳеч бўлмаганда репрезантив маълумотлар йўқ, боз устиға жиноят судлари олдида жавоб бераётган айбдор одамлар бармоқ билан санарли, улардан бир-иккитасигина, ўшанда ҳам жиноятға деярли дахли бўлмаган шахсларғагина жинойий айблов тайинланади.<sup>3</sup>

Бунда махфийликнинг юқори даражадалиги ҳам объектив, ҳам субъектив сабаблар билан тушунтирилиши мумкин.

Объектив сабабларға коррупциявий жиноятнинг кўпида қонунға зид ҳаракатларнинг салбий оқибатларини аниқлаш деярли мумкин эмаслиги факти тааллуқлидир. Одатда, барча томонлар ўз фойдаларини оладилар, шу сабабли ушбу жиноят ва унинг очилиши ҳақидаги хабар эълон қилинишидан манфаатдор эмаслар, чунки у жинойий жавобгарликка тортилиши лозим бўлади. Бундан ташқари, кўп ҳолларда жиноятнинг зоҳир сабаблари кўзға ташланмайди, бинобарин пора берганлик учун қонуний ҳаракатлар амалға оширилади, ёки М. Ротбарднинг таъкидлашича, бирон-бир нарса қонундан ташқари деб эълон қилинган ҳолларда, пора – бозор муносабатларини тиклашға ёрдам берувчи энг асосий восита; пора иқтисодни эркин бозор ҳолатиға яқинлаштиради. Бунинг устиға у тажовузкор ҳамда мудрофаа порасиға ажратилади, унда кейингиси ман қилинган фаолиятда қатнашиш учун рухсатнома харид қилишдек тушунилади.

Бошқа томондан, мутлақ ёки квази-мутлақ рухсат олиш учун берилган пора бериш орқасида қолган бошқалар учун мазкур соҳа фаолияти ёпиқ ҳисобланади, бу тажовузкор пора мисолидир. Пораларнинг биринчи тури – бу эркин бозор томон, иккинчиси – эркин бозордан орқаға ҳаракат.<sup>4</sup>

Махфий коррупциявий жиноятларининг субъектив сабаблари ушбу ижтимоий ҳодисаға қаршилиқ кўрсатиш ва курашнинг қатъий йўналтирилган давлат сиёсатининг йўқлиги, мазкур фаолиятға жалб этилган ходимларнинг профессионаллик даражалари етарли даражада эмаслиги, жамиятда ўрнатилган этик нормаларнинг номувофиқлиги, давлат хизматиға кираётган кишиларнинг энг аввало маънавий ахлоқларға мос келмаслигини билдиради.

Давлат мансабдорларининг амал поғоналаридан кўтарилиш истиқболининг йўқлиги ҳамда паст ойлик маош ҳам коррупциянинг пайдо бўлиши ва тармоқланишиға сабаб бўлади.

Ҳаёт шуни кўрсатадики, нафақат коррупцияни таъқиқлайдиган қонунларни қабул қилиш керак, шунингдек, ушбу қонунлар ҳақиқатанам амалиётда қўлланилаётганини тасдиқловчи маълум бир далил-исботларни ҳам тақдим этиш лозим. Амалий ҳаётда, лавозим обрўсини сақлаш мақсадида, мансабдорлар ўз ҳамкасбларига нисбатан ҳар доим ҳам принципал ва изчил бўлмайдилар.

Коррупциянинг борган сари ўсиб бораётганлигиға, бизнинг фикримизча, коррупцияға қарши курашда ошқора сиёсатнинг йўқлиги, зарур қонунларнинг йўқлиги, давлат мансабдорларининг маошлари паст даражада эканлиги,

<sup>1</sup> Каримов И.А. Ўзбекистон XXI аср бўсағасида: хавфсизликка таҳдид, барқарорлик шартлари ва тараққиёт кафолатлари. – Т.: Ўзбекистон, 1998. – Б.85.

<sup>2</sup> Зуфаров Р.А. К вопросу о коррупции // Научные доклады, сообщения и методические рекомендации по теме Коррупция. // Отв. за выпуск к.ю.н., доц. Р.Т. Хакимов. – Т.: Узбекская ассоциация международного права, 2001. – С. 11-13. Р.Т. Хакимов. Коррупция – глобальная проблема. – Ташкент: 2006. – 240 с.

<sup>3</sup> Лунев В.В. Преступность XX века. - М.: Норма, 1997. - С. 267-268.

<sup>4</sup> Ротбард М. Власть и рынок: Государство и экономика. // Пер. с англ. Б.С. Пинскера, под ред. Гр. Сапова. - Челябинск, Социум, 2003. – С. 120.

юқори маъмурий ва сиёсий лавозимдаги мансабдор шахсларнинг тез-тез алмашиб туриши, давлат лавозимларини эгаллаб туриш билан бир вақтда хусусий фирмаларни бошқариб турувчи шахслар статутисининг ноаниқлиги ёки депутат бўла туриб савдо структураларини бошқариш ҳамда ҳукумат ижроия органлари ва ҳоказоларда ишлашни давом эттираётганлари каби ҳолатлар сабаб бўлаётгани эҳтимолдан холи эмас.<sup>5</sup>

Коррупция фуқароларда ҳукуматга ишонсизлик уйғотади, давлатнинг халқаро майдонда ўз обрўсига путур етишига олиб келади, инвестициявий ўсишни секинлаштиради, интеллектуал элитани мамлакатни ташлаб кетишга мажбур қилади, мансабдор шахсларнинг жиноий гуруҳлар билан тил бириктиришларини тезлатади, яъни экстремизм, террорчилик билан боғлиқ жиноятларнинг кўпайишига олиб келади, пул воситаларининг четга оқиб кетишига ва шунга ўхшаш салбий ҳолатларни келтириб чиқаради.

Коррупцияга қарши кураш жабҳасида ҳозирги кунда давлатлараро ва миллий даражасида қандай ҳаракатлар қилинмоқда? Ҳозирги дақиқада айнан қандай ишлар қилиш керак?

Коррупция билан кураш муаммоларини ҳал қилиш учун ҳаракат механизми мавжуд, лекин сиёсий ирода ҳамда жамиятнинг ушбу оғир аҳволдан чиқиши учун улкан хоҳиш даркор.

Давлатлараро миқёсда эса давлатлар коррупцияга қарши курашга қаратилган конвенцияларни ратификация ва уларни ҳаётга татбиқ қилиш борасида фаол ҳамкорлик қилишлари лозим.

Миллий миқёсда эса, коррупцияга қарши чоралар кўрилиши зарур, зеро унинг стратегияси муҳим амалий қонунларни ўзида акс эттириши, давлат хизматининг самарали ва очиқ-ойдин тизимини ривожлантириши, ошкоралик ва ростгўйлик, жамоатнинг фаол иштироки, нодавлат нотижорат ташкилотлари, оммавий ахборот воситалари ва телевидение жамиятнинг янгиланишига хизмат қилиши керак.

Коррупция ҳақида гапира туриб, шуни таъкидлаш керакки, у ҳаттоки халқаро ташкилотларнинг фаолиятида ҳам ўз ўрнига эга бўлаяпти, бу ҳақда кейинги вақтда жуда кўп эслатилаяпти.

Юқорида айтилганлардан келиб чиқиб, биз коррупциянинг олдини олиш ҳамда жиловлаш бўйича давлатларнинг асосий ҳаракатларини белгилашимиз мумкин, булар эса қуйидагилардан иборат: фаол халқаро ҳамкорлик; миллий коррупцияга қарши стратегияни ишлаб чиқиш ва уларни қатъий амалга ошириш; коррупциянинг олдини олиш ва қисқартиришга қаратилган тегишли қонунларни қабул қилиш; коррупцияни тан олишда сиёсий ироданинг ифодаси; доимий мониторинг ўтқазиш; ахлоқий стандартлар ва маънавий ориентирларни ташкил қилиш ва қабул қилиш; давлат хизматида кадрларни янада сифатлироқ танлаш; тартиб ва интизомнинг сифатини таъминлаш; коррупция билан курашда қонун чораларини фаол амалга ошириш; давлат органлари ва хизматчиларининг фаолиятида очиқ-ойдинликни таъминлаш; ошкоралик ва ростгўйлик; нодавлат нотижорат ташкилотлари, оммавий ахборот воситалари ва телевидение ҳамда бошқа жамоат ташкилотлари билан ҳамкорлик қилиш.

Белгиланган нуқтаи назарлар бизга коррупция – бу нафақат аниқ бир давлат ёки халқаро ташкилот муаммоси, балки бу ҳозирги замоннинг энг глобал муаммоларидан бўлиб, у уюшган жиноятчилик, экстремизм, терроризм ва бошқа жиноятлар каби салбий ҳолатлар билан чамбарчас боғлиқ, улар эса замонавий жамиятнинг прогрессив ривожига тўсқинлик қилаётганлиги ҳақида хулоса чиқаришимизга имкон беради.

<sup>5</sup> Сокращение роли государства. Государственное управление и человеческое развитие. ПРООН. // Под. рук. Джульетт Эль Хаж. - Нью-Йорк: 1997. - С.102.



## Атроф-муҳитни муҳофаза қилиш масаласида маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ваколатларининг ташкилий ҳуқуқий механизмлари

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат Бошқаруви Академияси “Жамият бошқаруви” йўналиши магистранти  
Ф. Холиқов*

Янги XXI аср бўсағасида дунё инсоният ҳаётига, табиат ва ҳайвонот оламига жиддий хавф солувчи турли хил кўринишдаги офатларга дуч келди. Ҳаммамизга яхши маълумки, бундай муаммолар бизнинг минтақамизни ҳам четлаб ўтаётгани йўқ. Бундай офатларнинг олдини олиш, уларга қарши курашиш мақсадида мамлакатимизда атроф-муҳитни муҳофаза қилиш билан боғлиқ давлат органлари ва жамоатчилик иштирокини узвий таъминотини яратиш ва ушбу муносабатларнинг қонунчилик асосларини ишлаб чиқиш борасида кенг миқёсдаги ишлар амалга оширилмоқда. Хусусан, мухтарам Президентимиз И.А.Каримов томонидан илгари сурилган “Мамлакатимизда демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепцияси”<sup>1</sup>да белгилаб берилган устувор йўналишлардан келиб чиққан ҳолда, Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси «Экологик назорат тўғрисида»<sup>2</sup>ги Қонуни қабул қилди ва ушбу қонун ҳудудларда давлатнинг вазифа ва функцияларини амалга оширувчи вазирлик ва идоралар вакиллари, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари, махсус органлар сифатида ҳуқуқни муҳофаза қилиш органлари ҳамда нодавлат нотижорат ташкилотлари томонидан амалиётга самарали жорий этилмоқда.

Атроф табиий муҳит ҳолатини кузатиб бориш давлат хизмати, табиий муҳитда содир бўлаётган физикавий, кимёвий, биологик жараёнларни, атмосфера ҳавоси, тупроқ, ер усти ва ер ости сувларининг ифлосланиш даражасини, ифлосланишнинг ўсимлик ва ҳайвонот дунёсига таъсири оқибатларини кузатиб бориш, манфаатдор ташкилотлар ва аҳолини атроф табиий муҳитда бўлаётган ўзгаришлар ҳақидаги жорий ва шошилинч ахборот ҳамда унинг ҳолатига доир тахминлар билан таъминлаш мақсадида ташкил этилади.

Атроф-муҳитни муҳофаза қилиш, ҳудудларда экологик функциянинг амалга оширилишида бевосита ижро этувчи маҳаллий давлат ҳокимияти органлари муҳим ўрин тутди. Маҳаллий давлат ҳокимияти органлари, атроф-муҳит ва табиатни муҳофаза қилиш соҳасидаги умумдавлат сиёсатини ҳамда ушбу соҳага тегишли давлат дастурларини жойларда бевосита ижро этувчи ҳокимият органлари ҳисобланади. Шунинг билан бир қаторда, маҳаллий давлат ҳокимияти органлари билан ҳудудлардаги жамоатчилик тузилмалари, фуқароларнинг ўзини-ўзи бошқариш органлари, нодавлат нотижорат ташкилотлари ўртасидаги ҳамкорликни кенгайтириш орқали атроф-муҳит муҳофазасига доир муаммоларни ҳал этиш билан бир қаторда, табиий ресурслардан оқилона фойдаланиш масалаларини олдинга

<sup>1</sup> И.А.Каримов. “Мамлакатимизда демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепцияси”. Т; 12.11.2010й.

<sup>2</sup> Ўзбекистон Республикасининг “Экологик назорат” тўғрисидаги Қонуни. Тошкент ш., 1993 йил 2 сентябрь.

суриш ёрдамида кенг жамоатчилик томонидан ҳудудларда атроф-муҳитни муҳофаза қилиш ва экологик назоратни таъминлаш борасида ижобий самара берадиган амалий ишларни олиб боришимиз мумкин бўлади. Шунинг билан бир қаторда, амалиётга биринчи маротаба экологик назоратнинг жамоатчи инспектори институти жорий этилди. Бунда, нодавлат нотижорат ташкилотлар ва фуқароларнинг ўзини-ўзи бошқариш органлари жамоатчилик экологик назоратини амалга ошириш мақсадида экологик назоратнинг жамоатчи инспекторлари тизимини шакллантириши ҳамда уларнинг фаолиятини мувофиқлаштириши мумкин. Ушбу ҳолатда, белгиланган тартибда махсус тайёргарликдан ўтган ва экологик назоратда иштирок этиш ҳуқуқига эга бўлган Ўзбекистон Республикаси фуқароси экологик назоратнинг жамоатчи инспектори бўлиши мумкин.

Атроф табиий муҳитни муҳофаза қилиш, аҳоли саломатлигини таъминлаш, ҳудудларда табиий ресурслардан оқилона фойдаланиш ва экологик хавфсизликни таъминлаш жараёнида юзага келадиган мураккаб экологик-ҳуқуқий муносабатларни тартибга солишда қонун ва қонуности ҳужжатларининг аҳамияти катта бўлиб ҳисобланади. Атроф-муҳитни муҳофаза қилиш ва экология соҳасидаги давлат хизмати функциясини амалга оширувчи маҳаллий ҳокимият органларининг ваколатлари Конституциясининг 100-моддасида белгиланган бўлиб, ушбу моддада атроф-муҳитни муҳофаза қилиш<sup>3</sup>да маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ўзига берилган вазифа ва ваколатларига мувофиқ атроф-муҳитни муҳофаза қилиш борасидаги давлат хизматини амалга оширишлари келтириб ўтилган. Амалиётда, маҳаллий давлат ҳокимликлари ҳузурида ҳудудлар ободончилиги билан шуғулланувчи “Ободончилик ишлари” бўлимлари ташкил қилинган. “Маҳаллий давлат ҳокимият органлари тўғрисида”<sup>4</sup>ги Қонуннинг 10, 24 ва 25-моддаларида, “Табиатни муҳофаза қилиш тўғрисида”<sup>5</sup>ги Қонуннинг 10-моддасида ҳамда “Экологик назорат тўғрисида”ги Қонуннинг 12-моддасида табиатни муҳофаза қилишга оид давлат хизматчиларининг функция ва вазифалари мустаҳкамлаб қўйилган. Экологик қонунчилик давлатнинг экологик сиёсатини мустаҳкамлашнинг асосий шакли ҳисобланиб, ҳозирда, атроф-муҳитни муҳофаза қилиш билан боғлиқ бўлган экологик қонунчиликни босқичма-босқич такомиллаштириб борилиши долзарб вазифалардан бири бўлиб қолмоқда.

“Табиатни муҳофаза қилиш тўғрисида”ги Қонунда назорат фаолиятини мувофиқлаштиришнинг ҳамда назорат қилувчи давлат органларининг ўзаро, шунингдек, жамоатчилик билан алоқаларининг самарали механизми тўлақонли ёритилмаган. Табиатни муҳофаза қилишга оид фаолиятни тартибга солувчи қонун ҳужжатларида экологик назоратни амалга оширишнинг фақатгина умумий қоидалари мустаҳкамланган, жамоатчилик назоратини ташкил этиш, идоравий, ишлаб чиқариш ва амалга ошириш бўйича белгиланган нормалар эса тавсиявий мақомга эга. Шу асосда, кўрсатиб ўтилган қонун ҳужжатларида белгиланган ва экологик назоратни ташкил этишнинг принцип ҳамда ёндашувларини тизимли аниқлаштирувчи кодификациялашган яхлит қонун ҳужжатининг йўқлиги, ҳудудларда табиатни муҳофаза қилишга оид фаолият самарадорлигини етарли даражада таъминлаб бера олмаяпти. Ушбу ҳолатлардан хулоса чиқарган ҳолда, бугунги кунда қонун ижодкорлари томонидан, ҳудудларда атроф-муҳитни муҳофаза қилиш ва экологик мувозанатни яхшилашга қаратилган бир қатор қонун ва қонуности ҳужжатларига ўзгартириш ҳамда қўшимчалар киритиш борасида самарали ишлар қилинмоқда ва изланишлар олиб борилмоқда.

Маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ўз ҳудудларида, атроф-муҳитни муҳофаза қилиш ва экология соҳасида қуйидаги ваколатларни амалга оширадилар:

- ▶ давлат экологик дастурлари ва бошқа экологик дастурларнинг амалга оширилишида иштирок этади;
- ▶ ҳудудий экологик дастурларни тасдиқлайди ва уларнинг амалга оширилишини таъминлайди;
- ▶ тегишли ҳудудда давлат экологик назоратини амалга оширади;
- ▶ экологик назоратнинг бошқа субъектлари ва оммавий ахборот воситалари билан давлат экологик назорати масалалари бўйича ўзаро ҳамкорлик қилади.
- ▶ маҳаллий давлат ҳокимияти органлари қонун ҳужжатларига мувофиқ бошқа ваколатларни ҳам амалга ошириши мумкин<sup>6</sup>лиги белгилаб қўйилган.

Шу маънода, давлат хизмати ҳуқуқий механизмнинг барча бўғинлари атроф-муҳитни муҳофаза қилиш борасидаги хилма-хил ва мақсадга йўналтирилган ҳаракатларни амалга оширишга қаратилган бўлиб ҳисобланади.

<sup>3</sup> Ўзбекистон Республикаси Конституцияси. Т; “Ўзбекистон” 2014 йил. 100-модда.

<sup>4</sup> Ўзбекистон Республикасининг “Маҳаллий давлат ҳокимият органлари тўғрисида”ги Қонун. Тошкент ш., 1993 йил 2 сентябрь, 913-ХII-сон.

<sup>5</sup> Ўзбекистон Республикасининг “Табиатни муҳофаза қилиш тўғрисида”ги Қонуни. Тошкент ш., 1992 йил 9 декабрь, 754-ХII-сон.

Ҳозирги кунда, атроф-муҳитни муҳофаза қилиш соҳасидаги турли-хил ҳуқуқий муаммолар орасида маҳаллий давлат ҳокимияти органларининг ташкилотчилик фаолияти ва бошқарув масалалари муҳим ўрин эгаллайди. Бизга маълумки, бозор иқтисодиётига ўтилиши жараёнида атроф табиий муҳитни муҳофаза қилиш борасидаги давлат бошқарувининг моҳияти анча ўзгарди. Бозор иқтисодиёти шароитида табиатдан фойдаланиш ва атроф табиий муҳитни муҳофаза қилиш борасидаги давлат функцияси маъмурий буйруқбозлик тизимидаги қараганда бошқача моҳият касб этади. Яъни, давлат кўпроқ иқтисодий таъсир чораларини қўллайди, хўжалик юритувчи субъектлар ва фуқароларнинг табиат ресурсларидан оқилона фойдаланиш, табиатни муҳофаза қилиш тadbирларини тегишли даражада амалга ошириш, экологик-ҳуқуқий талаблар ва кўрсатмаларга риоя қилиш борасидаги ишларни иқтисодий жиҳатдан рағбатлантиради. Шуни ҳам таъкидлаб ўтиш керакки, атроф-муҳитни муҳофаза қилиш ва экологик муаммоларни бартараф этиш миллий хавфсизликни таъминловчи муҳим омиллардан бири ҳамдир. Шу сабабдан атроф-муҳитни муҳофаза қилиш ва бой табиий ресурслардан оқилона фойдаланишни ҳуқуқий тартибга солиш, давлатнинг функцияларини амалга оширувчи давлат хизмати вакилларига алоҳида маъсулият юклайди.

Шунинг билан бир қаторда, атроф-муҳитни муҳофаза қилишда, ички ишлар органлари, табиатни муҳофаза қилиш билан шуғулланувчи махсус ваколатли давлат идораларининг таркибий қисми сифатида, табиатни муҳофаза қилиш соҳасида давлат назоратини амалга оширишда қатнашиши натижасида, уларнинг экологик қонунлар ижросини таъминлаш борасидаги фаолияти мустаҳкамланади. Ички ишлар органларидан ташқари, прокуратура, адлия, суд ва хўжалик судлари ҳам экологик қонунлар ижросини таъминлашда кўмаклашадилар. Ушбу органлар табиат объектларининг муҳофазаси билан бевосита шуғулланмасалар-да, табиатни муҳофаза қилиш вазифасини прокуратура органлари экологик қонунлар ижросини ва табиий ресурслардан оқилона фойдаланилишини назорат қилиш орқали, суд органлари эса шу тоифадаги ишлар бўйича одил судловни амалга ошириб, хўжалик судлари экологик қонунчилик талабларининг бузилганлиги, ташкилотлар, муассасалар ўртасидаги шартномаларнинг бажарилмаганлиги билан боғлиқ масалаларни ҳал қилиш ҳамда етказилган зарарнинг қопланишини таъминлаш орқали бажаради. Ички ишлар органлари томонидан атроф-муҳитни муҳофаза қилиш борасида амалга ошириладиган назорат, мансабдор шахслар ва фуқароларнинг хатти-ҳаракатларини кузатиш, қонунга хилоф ҳаракатларни аниқлаш ва экологик қонунлар бузилган барча ҳолларда давлат органларини бундан хабардор қилиш кабиларни ўз ичига олади. Шу асосда, маҳаллий ижроия кенгашларининг маблағлари ҳисобидан санитария милиция бўлинмалари ташкил этилган бўлиб, ушбу бўлинмалар шаҳар ва бошқа аҳоли пунктларидаги санитария ҳолатини сақлашга оид ҳукумат ва маҳаллий ҳокимликлар қабул қилган қарорларнинг бажарилишини кунлик назорат қилади.

Табиатни муҳофаза қилишга оид амалдаги миллий қонунчиликда, экологик назоратнинг давлат ва маҳаллий давлат ҳокимияти органлари компетенцияси билан боғланган ва фуқаролик жамияти институтларининг атроф-муҳитни муҳофаза қилиш борасидаги ишларда иштирокининг самарали механизмлари мавжуд эмас. Мамлакатимизда атроф-муҳитни муҳофаза қилиш ва экология соҳасида маҳаллий давлат ҳокимияти органлари ва жамоатчилик иштирокини янада кенгайтиришга, хусусан, фуқаролик жамияти институтларининг, экологик йўналишдаги жамоат ташкилотларининг шаклланишига ва янада ривожланишига ҳар томонлама шарт-шароит яратилиши ва улар фаолиятининг ҳуқуқий асослари янада такомиллаштирилиши, шубҳасиз, келажакда ўз мевасини беради. Давлатимиз томонидан олиб борилаётган ислохотлар, бугунги ва келажак авлодлар олдидаги масъулиятни ошириш, миллий экологик хавфсизликни таъминлаш ва атроф-муҳитни муҳофаза қилишга самарали таъсир этади.

# Ҳокимни тайинлашда маҳаллий Кенгашлардаги сиёсий партия гуруҳлари иштирокини кенгайтириш масалалари

Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тадқиқотчиси О.Курбанов



**Д**авлатимиз раҳбари томонидан “Сиёсий партияларнинг марказда ва жойларда ижро этувчи ҳокимият идораларини шакллантириш жараёнига фаол таъсирини таъминлаш учун барча ташкилий-ҳуқуқий шарт-шароитлардан тўлақонли фойдаланиш даркор”<sup>1</sup>лиги алоҳида таъкидланди. Ушбу вазифани бажариш маҳаллий Кенгашларнинг назорат, жумладан ҳокимларни тайинлаш борасидаги ваколатларини амалга оширишда партия гуруҳлари иштирокини ўрганиш ва самарадорлигини ошириб боришни талаб қилади.

Маҳаллий Кенгашларнинг ҳокимни тасдиқлаш ва лавозимидан озод этишдаги ваколатлари маҳаллий Кенгашлар назорат фаолиятининг мустақил йўналиши ҳисобланади<sup>2</sup>. «Давлат бошқарувини янгилаш ва янада демократлаштириш ҳамда мамлакатни модернизация қилишда сиёсий партияларнинг ролини кучайтириш тўғрисида»ги Конституциявий Қонуннинг қабул қилиниши билан сиёсий партиялар гуруҳларининг вилоятлар ва Тошкент шаҳри ҳокимларини лавозимига тайинлашдаги иштироки белгиланди. Ушбу янгилıklar ижтимоий-сиёсий ислохотларнинг давоми, мамлакатнинг давлат-ҳуқуқий ва сиёсий тизимини босқичма-босқич тадрижий ривожлантиришнинг натижаси, кучли давлатдан кучли фуқаролик жамияти сари ташланган муҳим қадам бўлди<sup>3</sup>. Мазкур қоида сиёсий партияларнинг вилоятлар ва Тошкент шаҳар ҳокимлари лавозимига тайинлашда иштирокини кучайтириши баробарида, ушбу жараённи тартиблантириди.

Сиёсий партияларнинг жойлардаги ижтимоий-иқтисодий, ижтимоий-сиёсий вазифаларни ҳал этишдаги ролини, ҳокимиятнинг маҳаллий вакиллик органларини шакллантиришдаги таъсирини кучайтириш мақсадида Конституциявий Қонуннинг 6-моддасида вилоят ва Тошкент шаҳар ҳокими номзодлари Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан халқ депутатлари вилоятлар ва Тошкент шаҳар Кенгашларидаги партия гуруҳларининг ҳар бири билан маслаҳатлашувлар ўтказилганидан сўнг тегишли маҳаллий Кенгашларга тасдиқлаш учун тақдим этилиши белгилаб қўйилди<sup>4</sup>. Бундай маслаҳатлашувлар маҳаллий Кенгашларда ҳокимлар номзодларини тасдиқлашда вужудга келиши мумкин бўлган ихтилофларнинг олдини олишга хизмат қилади.

Шу билан бирга, ҳокимни ваколатлари муддатидан илгари тугатилганида янги ҳокимни тайинлаш амалиёти тегишли меъёрларни белгилаш заруратини кўрсатмоқда. Бунда Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан ҳоким лавозимига тайинланиши билан тасдиқлаш учун тегишли маҳаллий Кенгашга киритилади ва ўша куни навбатдан ташқари сессия ўтказилади ёки муайян муддатга ҳоким вазифасини бажарувчи тайинланади. Ушбу масалаларни маҳаллий Кенгашларнинг регламентларида атрофлича тартибга солинмаганлиги уларни кўриб чиқишда партиялар гуруҳлари баробарида, доимий комиссиялар, депутатлар ва аҳолининг иштирокини мураккаблаштиради.

<sup>1</sup> Каримов И.А. Мамлакатимизни модернизация қилиш ва кучли фуқаролик жамияти барпо этиш – устувор мақсадимиздир. Президент Ислоҳ Каримовнинг Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатаси ва Сенатининг қўшма мажлисидаги маърузаси // Халқ сўзи 2010 йил 28 январь сони.

<sup>2</sup> Қаранг: Йўлдошев А. Ўзбекистонда депутатлик назоратини кучайтиришнинг айрим назарий-ҳуқуқий масалалари // Жамият ва бошқарув, 2/2014. Б. 48.

<sup>3</sup> Қаранг: Ражабова М. Ўзбекистон Республикаси Конституцияси – фуқаролик жамияти қуришнинг ҳуқуқий асоси // “Ўзбекистон Республикаси Конституцияси – ҳуқуқий ислохотлар асоси” мавзусидаги давра суҳбати материаллари. – Т., 2007. 9-б.

Аввало, номзод тегишли маҳаллий Кенгаш депутати бўлса – ҳоким, депутат бўлмаса – ҳоким вазифасини ижро этувчи этиб тайинлаш мақсадга мувофиқ бўлади. Ҳоким этиб тайинлашда Ўзбекистон Республикаси партиялар гуруҳлари билан маслаҳатлашувлар ўтказилса, ҳоким вазифасини бажарувчи этиб тайинлашда маслаҳатлашувлар ўтказилиши шарт эмас. Ҳоким вазифасини бажарувчи депутат бўлиб сайланганидан кейин унинг номзоди юзасидан Ўзбекистон Республикаси Президенти партия гуруҳлари билан маслаҳатлашувлар ўтказилиши ва унинг номзодини маҳаллий Кенгаш тасдиғига киритилиши мақсадга мувофиқ бўлади. Бундай аниқликнинг киритилиши мазкур жараёнини легитимлаштириш баробарида, Бош вазир томонидан ҳоким номзодини Давлат раҳбарига тақдим этишда партия гуруҳлари фикрини инobatга олиш заруратини кучайтиради.

Туман ва шаҳар ҳокимини тайинлаш тўғрисидаги юқори турувчи ҳоким қарорини тасдиқлашда ҳам партия гуруҳлари билан маслаҳатлашиш белгиланмаган бўлса-да, ушбу масалалар ижобий ҳал бўлиши учун уларнинг фикрини ўрганиш зарур бўлади. Чунки вилоятлар ва Тошкент ҳокими номзодини тасдиқлашда тегишли маҳаллий Кенгашларнинг ваколатлари чекланган, яъни уч марта Давлат раҳбари тақдим этган номзодни тасдиқламасалар уларни тарқатиб юборилиши белгиланган бўлса, туман ва шаҳар ҳокимларини тайинлашда бундай чекловлар ўрнатилмаган. Демак, халқ депутатлари туман ва шаҳар Кенгашлари муайян ҳокимни муносиб деб топмагунича, уни тайинлаш тўғрисидаги юқори турувчи ҳоким қарорини тасдиқламасликлари мумкин.

Халқ депутатлари туман ва шаҳар Кенгашларининг ҳокимни тайинлашдаги ваколатлари партия гуруҳларига кенг имкониятлар беради. Шу тўғрисида айрим тадиқотчилар таклиф этаётган туман ва шаҳар ҳокимларини тайинлашда тегишли маҳаллий Кенгашлардаги партия гуруҳлари билан маслаҳатлашувлар ўтказиш институтини жорий қилишга эҳтиёж қолмайди. Навбатдаги масала, барча даражадаги маҳаллий Кенгашларнинг ҳокимни тайинлашдаги ваколатларини амалга оширишда партия гуруҳлари таъсирини кучайтириш уларнинг ўз ҳуқуқларидан самарали фойдаланишни йўлга қўйишни талаб қилади.

Ҳокимни лавозимига тасдиқлашни сиёсий-ҳуқуқий хусусиятларини инobatга олган ҳолда, ушбу масалани маҳаллий кенгашда кўпчилик ўринга эга бўлган партия гуруҳи ёки партиялар блоки томонидан дастлабки кўриб чиқилиши ва сессия муҳокамасига тайёрланиши мақсадга мувофиқ бўлади. Бундай талаб сиёсий партияларни кўпчиликни шакллантиришдан манфаатдорлигини кучайтириб, умуман, келажакда маҳаллий Кенгашлар ваколатларига доир масалаларни самарали ҳал қилиш механизминини шакллантиради. Шунингдек, бундай тартибнинг жорий қилиниши сиёсий партияларнинг маҳаллий Кенгашларда кўпроқ ўринларга эга бўлиш, яъни жойлардаги муаммоларни чуқурроқ ўрганишга бўлган интилишини янада кучайтиради. Ҳокимни лавозимига тасдиқлаш масаласини тайёрлаш жараёнида кўпчиликни ташкил этган партия гуруҳи ёки партиялар блоки ҳоким билан ҳудудни ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш, бошқарув кадрларини танлаш ва жойига қўйиш ва бошқа масалаларини келишиб олиш имконига эга бўладилар.

Ҳоким ўринбосарларини лавозимга тасдиқлаш ва лавозимдан озод этишга кўпчиликни ташкил этган сиёсий партия гуруҳи баробарида ҳар бир доимий комиссия томонидан кўриб чиқилиши ҳам тўғри бўлади. Намунавий ва амалдаги регламентларда ҳар бир масала дастлаб доимий комиссияларда кўриб чиқилиши белгиланган бўлишига қарамай, ҳоким ўринбосарларини лавозимларига тасдиқлаш масаласи тўғридан тўғри сессия муҳокамасига киритилмоқда. Зеро, ҳоким ўринбосарлари муайян соҳани бошқаришга масъул бўлиб, уларни лавозимга тасдиқлаш масаласи дастлаб тегишли доимий комиссия томонидан кўриб чиқилиши мақсадга мувофиқ бўлади. Бундай тартибнинг ўрнатилиши партия гуруҳи ва доимий комиссия билан ҳоким ўринбосари ўртасида тегишли соҳадаги долзарб муаммолар, уларни ҳал қилиш йўллариининг келишиб олинишига хизмат қилади.

Ҳоким ўринбосарлари баробарида, ҳокимлик девони ва бошқарув органларининг ҳудудий бўлимлари раҳбарларини тайинлашда маҳаллий кенгашлар, уларнинг доимий комиссиялари ва партия гуруҳлари иштирокини белгилаш мақсадга мувофиқ бўлар эди. Мазкур органлар ҳоким ва унинг ўринбосарлари томонидан шакллантирилса ҳам бундай тартиб уларнинг депутатлар олдидаги муасъулиятини кучайтириш баробарида, партиялар гуруҳларини бошқарувдаги иштирокини янада кенгроқ таъминлайди. Бундай тартиб Халқ депутатлари Қашқадарё вилояти Кенгашида жорий қилинган бўлиб<sup>5</sup>, доимий комиссиялар, депутатлар фаолиятининг самарали ташкил этилишига хизмат қилмоқда.

Хулоса қилиб айтганда, ҳоким ва унинг ўринбосарларини лавозимга тайинлашда партия гуруҳларининг иштироки самарадорлиги ва таъсирчанлигини ошириш ушбу жараёнларни демократлаштириш талабларидан келиб чиқади. Шу тўғрисида бундай иштирокни маҳаллий Кенгашларнинг регламентларида акс эттириш, мазкур жараёни атрофлича ҳуқуқий тартибга солиш Ўзбекистонда давлат хизматини ташкил этишнинг долзарб масалаларидан бирига айланади.

<sup>4</sup> Ўзбекистон Республикасининг 2007 йил 27 апрелда қабул қилинган «Давлат бошқарувини янгилаш ва янада демократлаштириш ҳамда мамлакатни модернизация қилишда сиёсий партияларнинг ролини кучайтириш тўғрисида»ги УРҚ-88-сонли Конституциявий Қонун // Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси палаталарининг Ахборотномаси, 2007 йил, № 4, 161-модда.

<sup>5</sup> Қаранг: Халқ депутатлари Қашқадарё вилояти ҳокимлигининг жорий архиви.



# Сайлов комиссияларига маъмурий юрисдикциявий ваколатлар беришнинг долзарб масалалари

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси Х. Тохиров*



Ўзбекистонда сайлов қонунчилиги умум эътироф этилган халқаро нормаларни инобатга олган ҳолда доимий равишда такомиллаштириб борилмоқда. Ўзбекистон Республикаси Президенти И.Каримов таъкидлаганидек, «Сайловлар – бу мамлакатимизда амалда бўлган ҳуқуқий нормаларнинг нечоғлик демократик руҳда эканини намоён этадиган, демократик ҳуқуқий давлатнинг узвий белгиси, халқнинг ўз хоҳиш-иродасини эркин ифода этишининг, фуқароларнинг давлат ва жамият бошқарувидаги иштирокининг асосий шакли бўлиб, ўта муҳим ва ҳал қилувчи аҳамиятга эга масаладир»<sup>1</sup>. Шу муносабат билан юртимизда демократик сайлов тизимини ривожлантириш соҳасида ғоят чуқур ўзгаришлар амалга оширилмоқда.

Конституциямизда, шунингдек, «Сайловчилар ҳуқуқларининг кафолатлари тўғрисида»ги ҳамда «Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисига сайлов тўғрисида», «Халқ депутатлари вилоят, туман ва шаҳар Кенгашларига сайлов тўғрисида», «Ўзбекистон Республикаси Президенти сайлови тўғрисида»ги ва бошқа қонунларда демократик сайловларни ўтказишнинг ҳуқуқий базаси яратилди. Ушбу қонунларга 2003<sup>2</sup>, 2008<sup>3</sup>, 2012<sup>4</sup> ва 2014<sup>5</sup> йилларда тегишли ўзгариш ва қўшимчалар киритилди. 2009 йилда ўтган сайловлардан кейин ҳозирги вақтгача сайлов қонунчилигига ўзгариш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида 4 та қонун қабул қилинди.

2014 йил 4 сентябрь куни Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан “Ўзбекистон Республикасининг айрим қонун ҳужжатларига ўзгариш ва қўшимчалар киритиш тўғрисида”ги № ЎРҚ–373-сонли қонуни имзоланди. Мазкур Қонун билан Ўзбекистон Республикасининг Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги кодекси янги – V<sup>6</sup> боб “Сайлов ва референдумни ташкил этиш ҳамда ўтказиш соҳасидаги ҳуқуқбузарликлар учун маъмурий жавобгарлик” билан тўлдирилди. Ушбу бобда қуйидаги 8 турдаги ҳуқуқбузарлик учун жавобгарлик белгиланди:

- ▶ Марказий сайлов комиссиясининг ва қуйи турувчи сайлов комиссияларининг, референдум ўтказувчи комиссияларнинг фаолиятига қонунга хилоф равишда аралашганлик;

<sup>1</sup> Каримов И.А. Мамлакатимизда демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепцияси // Халқ сўзи, 2010 йил 13 ноябрь.

<sup>2</sup> Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Ахборотномаси, 2003 й., 9-10-сон, 134-модда.

<sup>3</sup> Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2008 й., 52-сон, 510-модда.

<sup>4</sup> Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами 2012 й., 51-сон, 574-модда.

<sup>5</sup> Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами 2014 й., 4-сон, 45-модда.

<sup>6</sup> Исмоилов Н. Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги қонун ҳужжатлари мониторинги // <http://huquqburch.uz/uz/view/777>

- ▶ Марказий сайлов комиссиясининг ва қўйи турувчи сайлов комиссияларининг, референдум ўтказувчи комиссияларнинг қарорларини ижро этмаганлик;
- ▶ номзоднинг, ишончли вакилнинг, кузатувчининг ёки сиёсий партия ваколатли вакилининг ҳуқуқларини бузганлик;
- ▶ сайловолди ташвиқоти, референдумга қўйилган масалалар юзасидан ташвиқот олиб бориш шартлари ва тартибини бузганлик;
- ▶ номзодлар, сиёсий партиялар тўғрисида ёлғон маълумотлар тарқатганлик;
- ▶ сайловга ёки референдумга тайёргарлик кўриш ва сайлов ёки референдум ўтказиш жараёнида ахборот ҳамда ташвиқот материалларини қасддан йўқ қилганлик ёки уларга шикаст етказганлик;
- ▶ сайлов ёки референдумни молиялаштириш тартибини бузганлик;
- ▶ жамоатчилик фикри сўровлари натижаларини, сайлов ёки референдум натижалари прогнозларини эълон қилиш (ошкор қилиш) тартибини бузганлик.

Ушбу ҳуқуқбузарликлар учун маъмурий жавобгарликнинг белгиланиши сайлов қонунчилиги ижросини таъминлаш баробарида, сайлов комиссиялари фаолиятининг таъсирчанлигини оширади. Бироқ, мазкур маъмурий ҳуқуқбузарликлар тўғрисидаги ишларни кўриб чиқиш ваколатининг маъмурий ишлар бўйича судьяларга берилиши амалиётда баъзи-бир қийинчиликларни келтириб чиқаради. Чунки маъмурий ишлар бўйича судьялар вазифаларини жиноят ишлар бўйича судьялар бажараётганлиги, улар томонидан кўриб чиқиладиган ишларнинг кўплиги маъмурий ҳуқуқбузарлик тўғрисидаги ишлар юритиш вазифаларини бажариш масалаларини мураккаблаштиради.

Маъмурий ҳуқуқбузарлик тўғрисидаги ишларни юритишнинг муайян вазифалари белгиланган. Улар ҳар бир ишнинг ҳолатини ўз вақтида, ҳар томонлама, тўла ва объектив равишда аниқлаб чиқишдан, бу ишни қонун ҳужжатларига мувофиқ ҳолда ҳал этишдан, чиқарилган қарорнинг ижросини таъминлашдан, шунингдек маъмурий ҳуқуқбузарлик содир этиш сабаблари ва бунга олиб келган шарт-шароитларини аниқлашдан, ҳуқуқбузарликларнинг олдини олишдан, фуқароларни Ўзбекистон Республикаси Конституцияси ва қонунларига риоя этиш руҳида тарбиялашдан, қонунийликни мустаҳкамлашдан иборатдир.

Сайлов соҳасида маъмурий ҳуқуқбузарлик тўғрисидаги ишларни юритиш вазифаларининг таҳлили уларни сайлов комиссиялари томонидан самаралироқ бажарилишини кўрсатади. Бундай ваколатларнинг Марказий ва вилоят комиссияларига берилиши улар фаолиятининг таъсирчанлигини кучайтиради ҳамда сайлов қонунчилигининг бузилиши ҳолатларини тезкорлик билан олдини олиш, фуқароларни сайлов қонунчилигига риоя этиш руҳида тарбиялаш, сайловларни қонунларга мувофиқ ўтишини таъминлашга хизмат қилади.

Давлат органларининг ўз бошқаруви соҳасидаги ҳуқуқбузарликларни кўриб чиқиш ваколатига эга бўлиши уларни самарали амалга ошириш имконини беради. Масалан, паспорт тизими қоидабузарликлари ички ишлар органларининг Хорижга чиқиш, кириш ва фуқароликни расмийлаштириш хизмати томонидан аниқланиб, улар бундай ваколатларга эга бўлмасалар ҳам тегишли маъмурий жазолар қўлланилган. Кейинчалик МЖТКнинг 248-моддаси 2-қисми 3-бандига тегишли ўзгартишлар киритилган. Сайлов комиссиялари ҳам бевосита сайлов қонунлари ижроси таъминлаганликлари учун бу борадаги ҳуқуқбузарликларни аниқлаш табиий ҳол. Шу туфайли уларга мазкур ҳуқуқбузарликларни кўриб чиқиш ваколатининг берилиши мақсадга мувофиқ бўлади.

Сайлов комиссияларига сайлов ва референдумни ташкил этиш ҳамда ўтказиш соҳасидаги ҳуқуқбузарликларни кўриб чиқиш ваколатларининг берилиши Ўзбекистон Республикасининг Маъмурий ҳуқуқбузарликлар тўғрисидаги кодексга қуйидаги ўзгартишларни киритиш заруратини кўрсатмоқда:

- ▶ қуйидаги модда билан тўлдириш:

**“247”-МОДДА. САЙЛОВ КОМИССИЯЛАРИ**

- ▶ Туман, шаҳар, округ ва участка сайлов комиссияларига ушбу Кодекснинг 51<sup>2</sup>, 51<sup>3</sup>, 51<sup>4</sup>, 51<sup>5</sup>, 51<sup>6</sup>, 51<sup>7</sup>, 51<sup>8</sup>, 51<sup>9</sup>-моддаларида назарда тутилганидан маъмурий ҳуқуқбузарликлар тўғрисидаги ишлар тааллуқлидир”;
- ▶ 245-моддада маъмурий ишлар бўйича судьялар ваколатлари доирасидан 51<sup>2</sup>, 51<sup>3</sup>, 51<sup>4</sup>, 51<sup>5</sup>, 51<sup>6</sup>, 51<sup>7</sup>, 51<sup>8</sup>, 51<sup>9</sup>-моддаларида назарда тутилганидан маъмурий ҳуқуқбузарликлар тўғрисидаги ишларни кўриб чиқиш ваколатини чиқариш зарур бўлади.

Хулоса қилиб айтганда, сайлов комиссияларига сайлов соҳасидаги маъмурий ҳуқуқбузарликларни кўриб чиқиш ваколатини бериш уларнинг ўз вазифаларини самарали бажариш, сайлов жараёнларида қонунийликни таъминлашга хизмат қилади. Бу борадаги асосий вазифа қабул қилинган қонунларни амалиётга муваффақиятли татбиқ этишдан иборат. Зеро, сайлов қонунчилигининг ижро этилиши демократик бошқарув, халқ манфаатларини рўёбга чиқарилишини таъминлайди. Эркин ва адолатли сайловлар мамлакатни демократлаштириш ва ривожлантиришнинг муҳим шартидир.



# Молия органларида давлат хизматини ўташнинг ҳуқуқий асослари

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси А. Кутлимуратов*

**Б**угунги кунга келиб, мамлакатимиз ривожланиши ва тараққиётини белгилаб берувчи ҳамда уни амалга оширувчи юксак билим ва тафаккурга эга, илғор замонавий технология ютуқларини ўзлаштирган кадрларни тайёрлаш ҳукуматимиз олдида турган энг муҳим вазифалардан бири бўлиб ҳисобланади. Бу борада давлатимиз раҳбари томонидан илгари сурилган вазифаларни амалга ошириш мамлакатимизда олиб борилаётган кадрлар тайёрлаш сиёсатининг устувор йўналиши саналади. Кейинги йилларда мамлакатимизда амалга оширилаётган ислохотларнинг натижаси бевосита давлат ҳокимияти ва бошқаруви идораларида хизмат қилаётган давлат хизматчиларининг савияси ва малакасига боғлиқлигига алоҳида эътиборни қаратиб, юртбошимиз куйидаги фикрни билдирганлар: “Ҳозирги кунда ислохотлар тақдирини, энг аввало, давлат ва ҳукумат идораларида масъул лавозимларда ўтирган одамлар ҳал қилишини, бинобарин, улар шу масалага бевосита жавобгар эканини барчамиз чуқур англаб олишимиз шарт”<sup>1</sup>.

Ҳар қандай давлатнинг тарихий шаклланиш жараёнларидан маълумки, давлат ўзининг вазифа ва функцияларини таъминлашда молия-ғазначилик сиёсатини юритиб келган. Давлат хазинаси, хонлик хазинаси дея аталган тарихий давлатчилик идораларининг асосий вазифаси ҳам давлатнинг молия-пул сиёсатини таъминлаш бўлиб ҳисобланган. Ушбу жараёнлар такомиллаша бориб, бугунги кунга келиб замонавий характерга эга бўлган давлатнинг молиявий сиёсатини амалга оширувчи молия органлари шаклланган.

Шу ўринда айтиш мумкинки, давлат олдида турган вазифа ва функцияларни амалга оширишга қаратилган ижтимоий фойдали меҳнат фаолияти давлат хизмати деб эътироф этилар экан, бу борада молия органларида давлат хизматини ўташ ҳам ушбу фаолиятнинг муҳим бўғинини ташкил этади. Ўзбекистон Республикаси мустақилликка эришгандан сўнг, 1992 йил 23 ноябрда Вазирлар Маҳкамасининг 553-сонли қарори асосида тасдиқланган “Ўзбекистон Республикаси Молия вазирлиги ҳақидаги Низом”га асосан, Молия вазирлигининг ҳуқуқий мақоми белгилаб берилди<sup>2</sup>. Унга кўра, Ўзбекистон Республикаси Молия вазирлиги республиканинг марказий молия-иқтисодий органи сифатида Ўзбекистон Республикасининг молиявий, нарх сиёсатини ҳаётга татбиқ этади ва унинг бутун ҳудудида молия, нарх-навони ташкил этиш фаолиятига умумий раҳбарликни амалга оширади. Ўзбекистон Республикаси Молия вазирлиги, Қорақалпоғистон Республикаси Молия вазирлиги, вилоятлар ва туманлар ҳокимликлари бошқармалари ва бўлимлари, давлат суғурта идоралари, шунингдек, уларга қарашли давлат корхоналари, муассасалари ва ташкилотлари Ўзбекистон Республикаси Молия вазирлигининг ягона тизимини ташкил этади.

Ушбу тизимда давлат хизматини ўташ билан боғлиқ меҳнат-ҳуқуқий муносабатлар Ўзбекистон Республикасининг Меҳнат кодекси, локал меъёрий ҳужжатлари, ички тартиб қоидалари асосида тартибга солинади. Меҳнат кодекси билан тартибга солинадиган меҳнат-ҳуқуқий муносабатлари молия органларида ишлаётган барча хизматчиларга

<sup>1</sup> Каримов И.А. Ўзбек халқи ҳеч қачон ҳеч кимга қарам бўлмайди, 13-том, - Т.: Ўзбекистон, 2005. – 239-бет.

<sup>2</sup> www.mf.uz – Молия вазирлиги интернет сайти.

нисбатан татбиқ этилади. Жумладан, ишга қабул қилиш, меҳнат шартномаларини расмийлаштириш, ишга қабул қилишдаги дастлабки синов муддати, меҳнат шартномасини бекор қилиш асослари, айрим тоифадаги ходимларга бериладиган имтиёзлар, меҳнатга ҳақ тўлаш, меҳнат таътиллари бериш муддатлари ва тартиби, кафолатли тўловлар ва компенсация тўловлари, меҳнат интизоми, меҳнат низоларини ҳал қилиш тартиби ушбу кодексда белгилаб қўйилган нормалар доирасида амал қилади.

Шунингдек, Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2010 йил 20 августдаги 181-сонли қарори билан тасдиқланган “Хизматчиларнинг асосий лавозимлари ишчи касблари классификатори” асосида тизимдаги ходимларнинг тоифаси белгиланади<sup>3</sup>. Унга кўра, молия органларида ишловчи ходимлар тоифаси қуйидагича:

- ▶ бошқарув ходимлари – бошқарув функцияларини амалга оширувчи, ходимларга раҳбарлик қилувчи, зарур қарорларни ишлаб чиқувчи ва қабул қилувчи, ташкилот фаолиятини режалаштирувчи, назорат қилувчи ва жараёнларни тартибга солувчи, зарур қарорлар қабул қилиш учун маълумотлар тайёрловчи ходимлар. Бошқарув ходимлари ташкилотнинг ўз олдига қўйган мақсадлар ва вазифаларга эришиши учун зарур ташкилий-техник шартларни, юкланган функциялар ва ишлаб чиқариш дастурлари бажарилишини таъминлайдилар. Бошқарув ходимлари раҳбарларга ва бошқарув ходимлари мутахассисларига бўлинади;
- ▶ ишлаб чиқариш ходимлари – ташкилотнинг иқтисодий фаолият турлари, шунингдек ишлаб чиқариш дастурида белгиланган тегишли хизматлар классификациясига мувофиқ бўлган ташкилотнинг асосий хизматларини ишлаб чиқариш жараёнида бевосита қатнашадиган ходимлари. Ишлаб чиқариш ходимлари таркибига бошқарув ходимларига тегишли бўлмаган муҳандис ходимлар ва техниклар, ишчилар, кичик мутахассислар ва ишлаб чиқариш жараёнида бевосита қатнашадиган бошқа ходимлар киради;
- ▶ техник ходимлар – функциясига бошқарув ходимлари фаолиятига техник хизмат кўрсатиш ҳамда ишлаб чиқариш ва технологик жараёнларни таъминлаш ишларини бажариш (чоп этиш, кўпайтириш ва архив ишларини бажариш, ҳужжатларни етказиб бериш, компьютер техникасига хизмат кўрсатиш, идора, котиблик ишларини ва бошқа ишларни бажариш) кирадиган ходимлар;
- ▶ хизмат кўрсатувчи ходимлар – функциясига бино ва ҳудудларга техник ва хўжалик хизмати кўрсатиш, уларни қўриқлаш, бошқарув ходимларига транспорт хизмати кўрсатиш, ташкилотнинг бошқарув ва ишлаб чиқариш ходимларига хизмат кўрсатиш бўйича бошқа ишлар, шу жумладан, ижтимоий-маиший хизмат кўрсатиш кирадиган ходимлар. Хизмат кўрсатувчи ходимларга мутахассислар ва ишчилар тоифасига мансуб бўлмаган аҳолига маиший хизмат кўрсатиш ходимлари ҳам киради.

Ушбу классификатор ишга қабул қилишда ходимларнинг маълумоти даражасига қўйиладиган энг кам талаблар юзасидан – Ўзбекистон Республикаси Президенти ва Вазирлар Маҳкамасининг қарорлари билан ташкил этилган барча давлат органлари ва ташкилотларида, хўжалик бошқаруви органларида, шунингдек устав капиталида давлат улуши 50 фоиздан ортиқ бўлган ташкилотларда қўлланилиши мажбурий, бошқа ташкилотлар учун эса – тавсия тусига эга ҳисобланади.

Бугунги кунга келиб, соҳани юксак салоҳиятли, интеллектуал жиҳатдан кучли кадрлар билан таъминлаш билан бир қаторда молия тизимида ишлаётган ходимларнинг давлат бюджети ижроси юзасидан олиб борадиган фаолиятларида қонунийликни таъминлаш, шунингдек, бюджет ташкилотлари ва муассасаларининг бюджет маблағларидан оқилона ва самарали фойдаланилишини, бюджет интизомига риоя қилинишини назорат қилиш молия органлари олдида турган муҳим вазифалардан саналади. Бюджет интизомига риоя қилиниши натижасида давлатнинг бюджет сиёсати тўла амалга ошади. Бюджет интизомининг бузилиши эса бюджет ижроси кўрсаткичларига салбий таъсир этмасдан қолмайди.

<sup>3</sup> www.lex.uz – миллий қонунчилик тизими базаси.

Бюджет интизомини бузиш деганда бюджет маблағларини бюджетда ёки бюджетдан молияланадиган муассасалар ва ташкилотларнинг сметаларида назарда тутилмаган харажатларга йўллаш, шундай муассасалар ва ташкилотларда харажатлар қисми бўйича бюджетдан ажратилган маблағларнинг лимитлардан ортиб кетиши, штат-смета интизомини бузиш, бюджетдан молияланадиган муассасалар ва ташкилотларга иш ҳақи, нафақалар, стипендиялар ва уларга тенглаштирилган бошқа харажатлар тўлови учун пул маблағлари бериш банкларнинг раҳбарлари ва бошқа мансабдор шахслари томонидан асоссиз равишда кечиктирилиши тушунилади<sup>4</sup>. Ушбу ҳуқуқбузарликка нисбатан қонунчилигимизга кўра маъмурий ва жиноий жавобгарлик чоралари белгиланган бўлиб, юқоридаги ҳаракатлардан бирининг содир этилиши Ўзбекистон Республикаси Маъмурий-жавобгарлик тўғрисидаги кодексининг 1752–моддаси ва Жиноят кодексининг 184<sup>1</sup>-моддасига асосан жавобгарликка тортилишига сабаб бўлади.

Бюджет ташкилотлари ва муассасалари томонидан бюджет қонунчилигига риоя қилинишини мониторинг қилиш орқали бюджет интизомига тўлиқ амал қилинишини таъминлаш Молия вазирлиги ва унинг тизимида ишлаётган ходимларнинг ҳам вазифаси, ҳам масъулияти саналади. Шунинг учун ҳам ушбу соҳада юксак билим ва кўникмага эга бўлган кадрларни тайёрлаш ва уларнинг малакасини доимий ошириб бориш, ишга бўлган муносабатни тубдан ўзгартириш, яъни меҳнат муносабатларида рағбатлантириш ва истиқболда муваффақиятларга эришиш имкониятининг яратилиши молия органларида иш сифати ва унумининг ошишига олиб келади ҳамда бу ҳолат мамлакат бюджет кўрсаткичларининг юқори даражада бўлишини таъминлайди.

<sup>4</sup> www.lex.uz Ўзбекистон Республикасининг Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги Кодекси.

# Давлат хизматчилари фаолияти самарадорлигига таъсир этувчи омиллар

Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси Б. Асқаров



*“Давлат бошқаруви тизимининг ўзини ривожланган ва демократик мамлакатлар намунаси асосида, уларга ўхшатиб такомиллаштириш тўхтовсиз давом этадиган жараёндир”<sup>1</sup>*

И.А.Каримов

**Б**арчамизга маълум, ҳар бир давлат ўз фаолиятини давлат ҳокимияти органлари орқали амалга оширади. Бу органларга ўз Конституцияси ва тегишли қонунлар орқали ваколатлар беради, фаолиятини тартибга солади. Бундай давлат ҳокимиятини амалга оширувчи органларнинг фаолиятини ҳаракатга келтирувчи куч бу – шу органда меҳнат қилаётган шахслар, яъни давлат хизматчилари ҳисобланади. Ушбу давлат хизматчиларининг давлат органлари вазифаларини амалга оширишга қаратилган меҳнат фаолиятлари йиғиндиси давлат хизматини ташкил этади.

Муҳтарам Президентимиз томонидан белгилаб берилган кучли давлатдан кучли фуқаролик жамиятига ўтишда, давлат хизматини тўғри ташкил этиш ва уни амалга ошириш муҳим аҳамият касб этади. Давлат бошқарув тизими, давлат хизматини янада такомиллаштириш мамлакатимизда ўтказилаётган маъмурий ислохотларда ўз аксини топмоқда. Давлат органлари, уларнинг ҳар бир тузилмаси ўз олдига қўйилган вазифаларни аниқ бажарса, халқ манфаатини кўзлаб, унинг иродаси ва умидларини рўёбга чиқариш учун хизмат қилса, ислохотлардан кўзланган мақсадларга эришиш мумкин бўлади. Давлат томонидан мамлакат тараққиётининг таъминланишида, фуқаролар манфаатининг ҳимоя қилинишида, умуман ўз вазифасининг муваффақиятли бажарилишида давлат хизматининг тўғри йўлга қўйилиши муҳим роль ўйнайди. Шунинг учун ҳам давлат хизматини тўғри ташкил этиш, ундан самарали фойдаланиш мақсадида уни ташкил этиш ва фаолиятининг асосий принципларини белгилаб берадиган назарий ғояларни ўрганиш ҳамда уларни амалда қўллаш, унинг ҳуқуқий асосларини аниқ белгилаб олиш зарур бўлади.

Ўтган йиллар давомида давлат хизматчиларининг фаолиятларини тартибга солишга ҳамда уларнинг самарали фаолият кўрсатишлари учун шароитлар яратилишига қаратилган бир қатор ҳуқуқий ҳужжатлар қабул қилинди. Жумладан, Ўзбекистон Республикаси Конституцияси, “Прокуратура тўғрисида” ги, “Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси тўғрисида” ги, “Давлат божхона хизмати тўғрисида” ги, “Давлат солиқ хизмати тўғрисида” ги каби қонунлар. Лекин шу қаторида маълум органлар давлат хизматчиларининг фаолиятларига келажақда эътибор беришимиз ва давлат хизматини такомиллаштириш бўйича хорижий давлатларнинг давлат хизматчилари фаолиятини

<sup>1</sup> И.А.Каримов “Ўзбекистон XXI асрга интилоқда”. – Т., Ўзбекистон, 1999

ўрганишимиз зарур. Шунингдек, уларнинг фаолияти самарадорлигига таъсир этувчи омилларни аниқлаш ҳамда ушбу омилларга таъсир кўрсатиш орқали уларнинг самарали меҳнат қилишларига эришишни таъминлаш бўйича тадқиқотлар ўтказиш зарур бўлади. Ушбу фикрдан келиб чиққан ҳолда **маҳаллий ижро ҳокимияти органлари давлат хизматчилари фаолияти самарадорлигига таъсир этувчи омиллардан бири сифатида уларнинг давлат томонидан белгиланган кафолатлари ва давлат хизматчилари меҳнатларига ҳақ тўлаш шароитларига** эътибор қаратишимиз зарур бўлмоқда. Зеро, бу органлар давлат ҳокимиятини амалга оширувчи энг қўйи органлар ҳисобланади. Демак, давлат фуқаролар олдидаги ўз вазифаларини биринчи ўринда ушбу органлар кўрсатиб беради. Шунингдек, давлат хизматини ташкил этишнинг асосий принципларидан бири бу – давлат органлари ва мансабдор шахслар халққа, фуқароларга хизмат қилиши, фуқаролар олдида жавобгарлигидир. Бу Конституциямизда “давлат органлари ва мансабдор шахслар жамият ва фуқаролар олдида маъсулдирлар”<sup>2</sup> деб белгилаб ўтилган. Ушбу принципи қўйи давлат органи асоси ҳисобланади. Шунинг учун ҳам маҳаллий ижро ҳокимияти органларида фаолият кўрсатаётган давлат хизматчиларига давлат кафолатларини янада ривожлантириш орқали улар фаолиятлари самарадорлигини ошириш зарур. Давлат хизматчиларига давлат кафолатлари Ўзбекистон Республикаси Меҳнат Кодексининг 16-моддасида кўрсатиб ўтилган.

Ҳар бир ходим:

- ▶ ўз меҳнати учун қонун ҳужжатларида белгиланган энг кам ойлик иш ҳақидан оз бўлмаган миқдорда ҳақ олиш;
- ▶ муддатлари чегараси белгиланган иш вақтини ўрнатиш, бир қатор касблар ва ишлар учун иш кунини қисқартириш, ҳар ҳафталик дам олиш кунлари, байрам кунлари, шунингдек ҳақ тўланадиган йиллик таътиллари бериш орқали таъминланадиган дам олиш;
- ▶ хавфсизлик ва гигиена талабларига жавоб берадиган шароитларда меҳнат қилиш;
- ▶ касбга тайёрлаш, қайта тайёрлаш ва малакасини ошириш;
- ▶ иш билан боғлиқ ҳолда соғлиғига ёки мол-мулкига етказилган зарарнинг ўрнини қоплаш;
- ▶ касба уюшмаларига ҳамда ходимлар ва меҳнат жамоаларининг манфаатларини ифода этувчи бошқа ташкилотларга бирлашиш;
- ▶ қариганда, меҳнат қобилиятини йўқотганда, боқувчисидан маҳрум бўлганда ва қонунда назарда тутилган бошқа ҳолларда ижтимоий таъминот олиш;
- ▶ ўзининг меҳнат ҳуқуқларини ҳимоя қилиш, шу жумладан суд орқали ҳимоя қилиш ва малакали юридик ёрдам олиш;
- ▶ жамоаларга доир меҳнат низолирида ўз манфаатларини қувватлаш ҳуқуқига эгадир.<sup>3</sup>

Юқоридаги фикрларни ҳисобга олган ҳолда танланма асосида туман ҳокимлигида социологик тадқиқот ўтказилди. Бу тадқиқот жавобларининг таҳлили қуйидагича;

1. “Сизга ҳозирги ишингизга таъсир қилмаган ҳолда яна қўшимча иш таклиф қилиниши сиз учун қандай аҳамиятга эга?” деган саволга респондентларнинг 43.75 фоизи “Жуда муҳим” (25 балл) деган жавобни, 12.5 фоизи эса “Муҳимроқ” (50 балл) деган жавобни, 25 фоизи “Маълум аҳамиятга эга” (75 балл) деган жавобни, 18.75 фоизи “Мен учун муҳим эмас” (100 балл) деган жавобни беришган. Бу ерда асосан 31 ёшдан юқори ёшдаги давлат хизматчилари “Жуда муҳим” деган жавобни беришган. Демак, ушбу туман ҳокимлигида фаолият кўрсатаётган 31 ёшдан давлат хизматчилари ойлик маошларидан қониқмаганликлари учун қўшимча иш олишга ҳам тайёр. Лекин таҳлиллар шуни кўрсатадики, аёллар қўшимча иш олиш тарафдори эмас.
2. “Олаётган ойлик маошингиз эҳтиёжларингизни қондириши юзасидан ҳаёт тарзингизда муаммолар учраб турадими?” деган саволга респондентларнинг 22.5 фоизи “Бундай ҳолатни эслай олмайман” (100 балл) деган жавобни, 31.25 фоизи “Камдан-кам ҳолларда” (75 балл) деган жавобни беришган, 46.25 фоизи эса “Кўп ҳолларда” (50 балл) деган жавобни беришган. Демак, ушбу туман ҳокимлигида фаолият кўрсатаётган давлат хизматчиларининг 60 фоизи ойлик маошларидан қониқмайди

<sup>2</sup> Ўзбекистон Республикаси Конституцияси. –Т., Ўзбекистон, 2014 й.

<sup>3</sup> Ўзбекистон Республикаси Меҳнат Кодекси 16-моддаси



ва маошлари эҳтиёжларини қондиришига етмайди. Таҳлиллардан яна хулоса қилиш мумкинки, ушбу давлат хизматчиларининг 60 фоизи, асосан, 31 ёшдан юқори ёшдаги хизматчилари ташкил этади. Бизга маълумки, 31 ёшдан юқори ёшдаги шахслар, албатта, оилали бўлишади. Шу сабабли ҳам ушбу давлат хизматчиларининг ойлик маошидан қониқиш бўлмайди ва ушбу маош уларнинг эҳтиёжларини қондиришга етмайди. Лекин бу ҳолат, аёлларда кам ҳолатни учраганлигини кўришимиз мумкин.

3. **“Айтингчи, ташкилотингизда ходимлар моддий жиҳатдан рағбатлантириб туриладими?”** деган саволга респондентларнинг 50 фоизи “вақти-вақти билан” (75 балл) деган жавобни, 43.75 фоизи эса “Камдан-кам вақтларда” (50 балл) деган жавобни, 6.25 фоизи “Умуман рағбатлантирилмайди” деган жавобни беришган. Демак, ушбу органнинг моддий рағбатлантирилиши аъло даражада эмас. Бундай ҳолатни 31 ёшдан юқори ходимлар тасдиқлашган. Бундан кўриниб турибдики, ходимларнинг ёшини ҳисобга оладиган бўлсак, ҳозирги вақтга келиб ушбу ҳолатга эътибор берилмай қўйилган.
4. **“Илтимос, ишхонадаги қуйидаги шароитлардан қанчалик қониқишингизни кўрсатинг?” деган саволнинг “Зарурий ускуна ва жиҳозларнинг етарлилиги” қисми бўйича** респондентларнинг 93.75 фоизи “тўлиқ қониқтиради” (100 балл) деган жавобни, 6.25 фоизи эса “Қисман қониқтиради” (75 балл) деган жавобни беришган. Демак, ташкилотдаги ходимлар учун зарурий ускуна ва жиҳозлар етарли даражада ташкил этилган.

Худди шунингдек, “иш тақсимотининг ҳолати” қисми бўйича респондентларнинг 62.5 фоизи “қисман қониқтиради” (75 балл) деган жавобни, 37.5 фоизи эса “Менимча қониқтирмайди” (50 балл) деган жавобни беришган. Бундан кўриниб турибдики, ходимларга юклатилган вазифалар тақсимоти уларни қониқтирмайди. Туман ҳокимлиги вазифалар тақсимоти тўғрисидаги қарорни қайта кўриб чиқиши зарур. “Иш жойининг қулайлиги” қисми бўйича респондентларнинг 81.25 фоизи “тўлиқ қониқтиради” (100 балл) деган жавобни, 18.75 фоизи эса “Қисман қониқтиради” (75 балл) деган жавобни беришган. Демак, ходимлар иш жойининг қулайликлари улар учун жуда яхши даражада яратилган. “Санитария-гигиеник ҳолати” қисми бўйича респондентларнинг 43.75 фоизи “Қисман қониқтиради” (75 балл) деган жавобни, 50 фоизи эса “Менимча қониқтирмайди” (50 балл), 6.25 фоизи “Умуман қониқтирмайди” деган жавобни беришган. Бунда 21–41 ёшдаги аёлларни санитария-гигиеник ҳолат қониқтирмаслигини кўришимиз мумкин. “Ишдаги ўсиш шароити” қисми бўйича респондентларнинг 37.5 фоизи “Тўлиқ қониқтиради” (100 балл) деган жавобни, 50 фоизи эса “Қисман қониқтиради” (75 балл) деган жавобни, 12.5 фоизи “менимча қониқтирмайди” деган жавобни беришган. Ташкилотдаги ходимларнинг ўсиш даражасига аъло даражада эътибор берилмаган. Асосан 21–30 ёшдаги ходимлар учун қониқарли эмас. “Зарурий ҳужжатларнинг етарлилиги” қисми бўйича респондентларнинг 87.5 фоизи “тўлиқ қониқтиради” деган жавобни, 12.5 фоизи эса “қисман қониқтиради” деган жавобни танлашган. Бундан кўриниб турибдики, туман ҳокимлигида ходимларнинг фаолиятларини амалга оширишлари учун зарурий ҳужжатлар билан тўлиқ таъминланган. “Иш жойида ҳаво режими” қисми бўйича респондентларнинг 87.5 фоизи “менимча қониқтирмайди” деган жавобни, 12.5 фоизи эса “Умуман қониқтирмайди” деган жавобни танлашган. Демак, ташкилотда иситиш ва совитиш мосламалари аъло даражада ишламайди. Бу ҳам ходимларнинг эркин ва самарали фаолият юритишларига ўз таъсирини кўрсатади. (Ушбу социологик тадқиқот муаллиф томонидан ўтказилган.)

Демак, юқоридаги таҳлил натижасидан хулоса қилишимиз керакки, ушбу маҳаллий ижро органида фаолият юритаётган давлат хизматчиларининг 31 ёшдан юқорилари ўз иш ҳақларидан қониқишмайди. Бу ёшдагилар албатта, оилали бўлганликлари сабабли иш ҳақлари уларнинг оилавий эҳтиёжларини қамраб олишга етмайди. Худди шу сабаб туфайли, республикамизнинг маҳаллий давлат ҳокимияти органларида кадрлар қўнимсизлиги даражаси ортиб кетган бўлиб, айнан иш ҳақи ва иш вақти билан боғлиқ муаммолар туфайли малакали ходимлар ушбу тизимда ишлашни хоҳламайди. Шунинг учун ҳозирги кунда маҳаллий давлат ҳокимияти органларида, асосан, етарли малакага эга бўлмаган, олий-ўқув юртини янги тамомлаган ходимлар ишламоқда. Айнан ҳудуднинг олий органи бўлмиш ушбу органларда лавозимларини алоҳида хусусиятларга эга бўлган, яъни етарли маълумотга, билимга, иш стажига, тажрибага, ишчанлик қобилиятига, янгиликка интилувчанликка, инсоний фазилатларга эга бўлган кадрлар эгаллашлари лозим. Шу ўринда Нечипоренконинг сўзларини айтиб ўтсак: “Давлат хизматини ташкил этишда давлат хизматчиларининг меҳнатига иш ҳақининг тўғри белгиланиши коррупциянинг олдини олишнинг муҳим омилларидан биридир.”<sup>4</sup> Шунингдек, давлат кафолатларидан бири бўлмиш ишдаги ўсиш ҳолати 21–30 ёшдагилар учун қониқарли эмас, уларнинг фаолият юритишлари учун етарли шароит билан таъминланиши ҳам қониқарли эмас.

<sup>4</sup> В.С.Нечипоренко Теория и организация государственной службы М: Парс, 2009.

Зеро, Конституциямизнинг 37-моддасига асосан “ҳар бир шахс меҳнат қилиш, эркин иш танлаш, адолатли меҳнат шароитларида ишлаш ва қонунда белгиланган тартибда ишсизликдан ҳимояланиш ҳуқуқига эгадир”. Хусусан, туман ҳокимлиги ходимларига баъзан жамоатчилик ишлари юклатилиши ва баъзи бир тушунмовчиликлар оқибатида ўз вазифасидан ташқари бошқа вазифаларни ҳам амалга оширишларига тўғри келиб қолади. Буни ҳисобга олган ҳолда туман ҳокимлиги вазифалар тақсимоли тўғрисидаги қарорини қайта кўриб чиқиб, унда ҳар бир ходим учун вазифаларни аниқ ва батафсил белгилаб бериш лозим.

Демак, маҳаллий ижро ҳокимиятининг куйи органи сифатида ушбу туман ҳокимлигида фаолият кўрсатаётган давлат хизматчиларига давлат кафолатлари етарли даражада ташкил қилинмаган. Бу ҳолатни бошқа туман ҳокимликларида ҳам кузатишимиз мумкин. Юқоридаги ҳолатлар оқибатида ушбу органлар тизимида кадрлар қўнимсизлиги ортиши кузатилади. Бу эса, албатта, ушбу органдаги давлат хизматчиларининг фаолияти самарадорлигига салбий таъсир кўрсатмай қолмайди.

Маҳаллий ижро ҳокимияти органлари давлат хизматчилари фаолияти самарадорлигига салбий таъсир этаётган ушбу омилларни бартараф этишни хорижий давлатларда давлат хизматининг ташкил этилиши ҳолатини ўрганган ҳолда ташкил этишимиз мумкин. Жумладан:

Давлат хизматидаги ходимларига иш стажи, маълумоти, тажрибасига қараб иш ҳақлари белгиланиши бўйича Япония тажрибаси бизнинг республикамизда ҳам қўлланса, давлат хизматида самарага эришилар эди, деб ўйлайман.

Ривожланган мамлакатларда иш ҳақини ташкил этиш (иш ҳақи миқдори, меҳнат миқдори ва сифати билан унга тўланадиган ҳақ миқдори ўртасидаги боғлиқликни таъминлаш, меҳнатни меъёрлаш, таъриф тизими ва бошқалар) ва тартибга солишда давлат муҳим рол ўйнайди.

Японияда давлат хизматчилари бажараётган иши характеридан келиб чиқиб икки асосий гуруҳга бўлинади:

- а) “оддий хизмат” да ишловчилар;
- б) “алоҳида хизмат” да ишловчилар;

“Оддий хизмат” да ишловчилар – бу мансабдорларнинг асосий қисми бўлиб, 3 миллиондан ортиқни ташкил қилади.<sup>5</sup>

Улар ишга лавозим имтиҳонларидан ўтганидан кейин олиниб, ойлик маошлари тегишли стандарт шкалалар асосида белгиланади. Бу гуруҳга кирувчилар қонун бўйича 7 категорияга бўлинади. Биринчи категорияга киривчилар, канцелярия ишлари билан шуғулланувчилар бўлиб, уларга профессионал билим ва маъмурий ишлари учун маош тайинланади. Айнан шу категория бошқа давлат хизматчиларидан кўра кўпроқ миқдорни ташкил қилади. Бошқа категорияларга полиция ва солиқ хизматчилари, таълим, соғлиқни сақлаш, илмий-изланувчилик ишлари билан шуғулланувчилар киради.

Мансабдорларнинг хизмат ҳолати уларнинг эгаллаб турган лавозимларига мос келувчи рангга, иш стажига ва бошқа жиҳатларга қараб аниқланади. Лавозим ваколатлари қатъий белгиланган шкалалар асосида белгиланган иш ҳақи ҳажмига боғлиқ.

Бу шкалага мувофиқ барча мансабдорлар (биринчи категорияга кирувчи “оддий хизмат” даги давлат хизматчилари) саккиз рангга бўлинади. Ҳар бир ранг ўзи 15 разрядга бўлинади. Ҳар бир мансабдорнинг ранги давлат аппаратидаги эгаллаб турган лавозимига, унинг разряди – иш стажига, маълумоти, хизмат характеристикасига ва бошқаларга боғлиқ. Мансабдорлик иерархияси бўйича олий ранг бу биринчи, разряд бўйича бўлса биринчи разряд энг кам иш ҳақи тўланадиган разряддир. Лавозим оқладларидан ташқари, давлат хизматчилари турли устамалар оладилар: мукофот, уй хўжалигини сақлаб туриш бўйича қўшимча тўлов, иш вақтидан ташқари вақтда ишлагани учун, дам олиш кунлари ишлагани учун, “тармоққа оид” устама ва бошқалар. Японияда олий маълумотга эга бўлиш мансабдорга хизмат пиллапояларидан кўтарилиши учун бир қатор афзалликлар беради.

<sup>5</sup> З.Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. – Новосибирск: НГАУ, 2004. – 48

Агар шахс ўрта ва ўрта махсус маълумотга эга бўлса 8-рангнинг 2-разрядига, университет маълумотига эга бўлса, дарҳол 7-рангнинг 1-разрядига ишга олинади. Кейинчалик ҳам университет битирувчиларини хизматда ўсишида имтиёз ва енгилликлар берилади.

Япония давлат хизматида аксарият кўпчилик ташкилот ва муассасаларда “бутун умрга ёллаш” махсус тизими амал қилади. Бу тизим ишловчини узоқ (пенсияга чиққунига қадар) муддатга битта ташкилотга ёллашни тақозо қилади. Унинг лавозими ва иш ҳақи ҳажми тўғридан тўғри танаффуссиз стажларнинг давомийлигига боғлиқ бўлади. Масалан, мансабдорнинг секция бошлиғи лавозимига ўтириши учун бошқа шартлар билан бир қаторда битта давлат идорасида 15–20 йил ишлаган бўлиши керак, департамент бошлиғи бўлиш учун эса 30 йил атрофида ишлаган бўлиши керак.

Иш ҳақи ҳар бир ишловчи ходимнинг биринчи даражада қизиқтирувчи омил бўлиб, республикамизда давлат хизматчисининг ойлик маошларини оширмасдан туриб, бу борада самарадорликка эришиш қийин деб, ўйлайман. Ҳар бир давлат хизматчиси ўзининг маълумоти, иш стажи, тажрибаси, ишлаш даражасига қараб иш ҳақи олиши керак деб ўйлайман. Бунинг учун Япония тажрибаси бўйича давлат хизматчилари имтиҳон асосида ишга олиниб, хизматчилар даражасига қараб ранг ва разрядлар берилиши мақсадга мувофиқ. Японияда яна бир тажриба борки, ҳудуднинг ижтимоий-иқтисодий ривожланишини баҳолаш натижаларига қараб, ушбу ҳудуднинг бошқарув органлари хизматчилари моддий рағбатлантирилади ёки жарима қилинади. Худди шу тажрибани Ўзбекистонда қўллаб-қувватлаш давлат хизматида самарага эришишда муҳим омил бўлиши мумкин. Ҳудуднинг ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш кўрсаткичларига, республика бюджетидан ташқари, маҳаллий бюджетнинг харажатларидан ортиб қолган даромад қисмига қараб, ҳудуддаги бошқарув органлари, айниқса маҳаллий давлат ҳокимияти органлари хизматчиларининг моддий рағбатини кучайтиришга сарфлаш ҳудуднинг ижтимоий-иқтисодий ривожланишига, турмуш даражасининг ошишига олиб келиши мумкин.

Сингапур давлатидаги давлат хизматининг ташкил этилиши тўғрисида гапирадиган бўлсак, Сингапурдаги давлат хизмати Осиёдаги энг самарали давлат хизматларидан биридир. Сингапур давлатида 1959 йилда қабул қилинган Конституцияси 9-қисмининг 102-119-моддаларда давлат хизматининг ҳуқуқий мақоми ёритилган. Сингапур давлатидаги давлат кафолатларига эътибор берадиган бўлсак, хизмат бўйича юқори поғонага фақат инсоннинг салоҳияти асосида кўтариш механизми яхши шакллантирилган. Бундай хизмат фаолияти замонавий моддий-техник таъминот билан, раҳбар кадрларнинг интизомга қатъий риоя этиш ва меҳнатсевар бўлишлари учун кучли мотивацияланганлиги, давлат хизматнинг тўғри ташкил этилиши билан уларнинг мукамалликка, ғайратли, ташаббускор ва доимий инновацияларга интилишлари учун яхши замин яратиб бериш орқали эришилган. Давлат хизматчилари ҳар йилда 100 соат ўқиб, малака оширишга мажбурдирлар.<sup>6</sup>

Сингапур давлат хизматчиларига иш ҳақини ҳисоблаб чиқишда бозор усуллари қўлланиладиган мамлакатлардан биридир. Шунинг учун иш ҳақининг ҳажми ҳам анчагина катта. 1985 йили аппаратни таъминлаш харажатларини оқлаш тўғрисида парламент олдида ҳисоб берган бош вазир “Мен энг юқори маош тўланадиган, ва эҳтимол, учинчи дунё мамлакатлари бош вазирларининг энг қашшоқларидан бири бўлсам керак. Бу масалани ҳал қилишнинг турлича йўллари мавжуд. Мен ҳалол, ошқора, ўзини оқлайдиган ҳамда амалга оширилиши мумкин бўлган бозор иқтисодиёти доираларидаги ўз йўлимизни таклиф этаман. Агар сиз бу йўлдан кўра риёкорликни афзал кўрсангиз, иккиюзламачилик ва коррупцияга дуч келасиз. Қайси бирини танлаш сизнинг ишингиз” деган эди.<sup>7</sup> Бу дастурнинг таклиф этилиши оқибатида давлат хизматчиларининг маоши кескин кўтарилди, бу эса ушбу давлатда коррупция даражасининг пасайишига эришилган. Ҳозирги кунда юқори лавозимдаги давлат хизматчиларининг иш ҳақи тадбиркорликдаги ўртача иш ҳақига боғлиқ ҳолда ҳисоблаб чиқилади ва уларнинг 1 ойлик иш ҳақлари 20 000–25 000 долларни ташкил этади.

Молдавия Республикаси ривожланган давлатлар қаторида кўринмаса ҳам, лекин давлат хизмати қонунчилигида жуда яхши ташкил этилган. Ушбу давлатнинг давлат хизмати Молдавия Республикаси Конституцияси ва 1995 йил 4 майда қабул қилинган “Молдавия Республикаси давлат хизмати тўғрисида” ги Қонунга асосан тартибга солинади. Ушбу Қонун судьялар, прокурор ва уларнинг ёрдамчилари, ҳарбий хизматчилар, божхона хизматчилари, Ички ишлар, молиявий гвардия, солиқ хизмати учун жорий қилинади. Республика Президенти, Парламент депутатлари, ҳукумат аъзолари, Олий магистрат кенгаши аъзолари, жамоат бошқарувининг маҳаллий органлари маслаҳатчилари, Олий суд палатаси аъзолари, Конституциявий суд судьялари учун жорий қилинмайди. Ушбу қонунга асосан давлат хизматчилари 3 даражага бўлинган.

<sup>6</sup> Сингапур Конституцияси 1959 йил

<sup>7</sup> Осипова М. Сингапур в интернетях финансовых рынков. Азия и Африка сегодня. - 2002. - № 6. 32-бет

Ушбу ҳар бир даражаларда давлат хизматчиси камида 2 йил ишлаши лозим. Бу даражалар бутун умрга берилади. Ҳар бир даражанинг кийим формаси, нишонлари мавжуд. Давлат хизматчиларининг иш ҳақлари уларнинг лавозим даражалари, шунингдек, мажбуриятларининг қийинлиги ва жавобгарлигига қараб белгиланади. Бизнинг давлатимизга жорий этилиши мумкин бўлган айрим ушбу давлатнинг давлат хизматчиларига давлат кафолатларини эътиборга олинди. Яъни:

- ▶ Давлат хизматчиси ва унинг оила аъзоларига давлат профилактик даволаш муассасаларида бепул тиббий хизмат кўрсатилиши, қонунларда кўрсатилганидек, уларни яшаш жойи билан таъминланиши белгиланган.
- ▶ Яшаш жойидан бошқа жойда хизмат қилаётган бўлса, транспорт чиқимлари учун компенсация тўланиши, бошқа қонунларга асосан яшаш жойи билан таъминланиши ёки 15 йилга уй қуриш учун фоизсиз кредитлар берилиши белгиланган.
- ▶ Иш стажи 15 йилдан кам бўлмаган давлат хизматчиларига коммунал хизматлар ва яшаш жойи учун тўловларга имтиёзлар берилади. Пенсияга чиққан давлат хизматчисига берилган барча ижтимоий кафолатлар ва компенсациялар сақланади.

Шунингдек, ҳар бир хизматчи лавозимга тайинланганидан 10 кун ичида ўз жамоа ва давлат символлари олдида қасамёд қабул қилади. Лекин бошқа ишга ўтганида қасамёд қабул қилмайди. Ушбу қасамёд тагига имзо чекади (15-модда). Давлат хизматчисининг синов муддати 6 ойдан ошмаслиги лозим.

Давлат хизматчиларининг лавозим даражаларида ўсиш ҳолати, албатта, Марказий ва маҳаллий давлат томонидан тузилган аттестация комиссияси томонидан ҳар 3 йилда бир маротаба ўтказилиб келинадиган аттестация орқали амалга оширилади. Ушбу аттестация жавобларига асосан ушбу давлат хизматчисининг иш ҳақи ва лавозим даражаси оширилиши, қўшимча иш ҳақи оширилиши, камайтирилиши ёки олиб ташланиши ва унга малака ошириш ўқув курсларига йўлланма берилиши мумкин.

Юқоридагилардан келиб чиқиб, маҳаллий ижро ҳокимияти органлари давлат хизматчилари фаолияти самарадорлигига таъсир этувчи омил сифатида қаралаётган давлат кафолатларини ташкил этиш бўйича қуйидагича таклифлар беришимиз мумкин:

- ▶ давлат хизматчиларининг лавозим даражалари уларнинг вазифалари ва мажбуриятлари оғирлигига қараб бир-биридан ажратилиши;
- ▶ Ўзбекистон Республикаси Меҳнат Кодекси давлат кафолатлари умумий тарзда белгиланган. Шунинг учун ҳар бир органлар давлат хизматчилари учун давлат кафолатлари аниқ ва батафсил, давлат хизматчиларининг лавозим даражаларига қараб белгиланиши;
- ▶ давлат хизматчиларининг давлат хизматидаги меҳнат стажи, маълумоти, тажрибасига қараб унга қўшимча иш ҳақи тўланишини ошириб борилиши;
- ▶ ҳудуднинг ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш кўрсаткичларига қараб, республика бюджетидан ташқари, маҳаллий бюджетнинг харажатлардан ортиб қолган даромад қисмига қараб, ҳудуддаги бошқарув органлари, айниқса маҳаллий давлат ҳокимияти органлари хизматчиларини баҳолаш механизмини ишлаб чиқиш ва шу орқали уларни моддий рағбатлантиришни ташкил этиш мумкин бўлади. Натижада ушбу органлар давлат хизматчиларининг фаолияти самарадолиги ошади ва ҳудуднинг ижтимоий-иқтисодий ривожланишига, турмуш даражасининг юксалишига олиб келади;
- ▶ давлат хизматчиси ва унинг оила аъзоларининг даволанишида дори-дармонлар энг кам миқдорини белгилаш;

- ▶ Ўзбекистонда ялпи ички маҳсулотнинг ўсиш тенденцияси тобора ривожланиб бормоқда, шуни ҳисобга олиб, давлат хизматчиларининг иш ҳақларини бозор усулларидан (яъни тадбиркорликнинг ўртача иш ҳақига нисбатан) фойдаланган ҳолда ҳисоблаш зарур;
- ▶ яшаш жойидан узоқда фаолият кўрсатаётган давлат хизматчиларига маълум имтиёзлар берилишини белгилаб ўтиш;
- ▶ давлат хизматчилари фаолияти самарадорлигини баҳолаш бўйича аттестация комиссияси тузилиб, барча давлат хизматчиларини аттестациядан ўтказиш яқка тартиби белгиланиши лозим.



## Коррупция ва унга қарши курашишнинг хориж тажрибаси

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси Д.Нодиров*

**К**оррупция ижтимоий-салбий ҳодиса сифатида қадимдан мавжуддир. Латин тилидан таржима қилинганда коррупция (“corruption”) сўзи этимологик жиҳатдан давлат мансабдор шахслари, сиёсатчилар ҳамда жамоат арбобларини шахсий манфаат йўлида пора бериб ўз томонига оғдириб олиш маъносида ишлатилади. Рим ҳуқуқида “сogruptere” атамаси “бузиш, пора эвазига оғдириш” деган маънони англатган. Мазкур атама рим ҳуқуқида бир неча киши томонидан жамият ишларини бошқариш жараёнини ёки суд процессини одатий тарзда боришига зарар етказиш ёки бузиш сифатида тушунилган.<sup>1</sup>

Коррупция ҳақидаги дастлабки маълумотлар эраизгача XXIV асрга тегишли дейишимиз мумкин. Қадимий Шумердаги Лагаш шаҳри шоҳи Урукагин ўзининг мансабдор шахслари ҳамда судьяларининг кўп сонли суиистеъмомликларига чек қўйиш мақсадида ислохотлар ўтказган. Лекин, қадимги дунёда коррупцияга қарши кураш, одатда, кутилган натижаларни беравермаган. Масалан, қадимги ҳинд рисоласи “Артхашастра”да “айёр мансабдорларнинг ҳийланайрангини тушунишдан кўра осмонда учаётган қушнинг қаёққа учаётганини топиш осонроқ” дейилган. Қадимги юнон файласуфи Аристотель шундай деган эди: “Ҳар қандай давлат тузумида энг муҳими – бу қонунлар ва тартиб-қоидалар воситасида ишни шундай ташкил этиш керакки, мансабдор шахслар қинғир йўл билан бойлик орттира олмасин”.<sup>2</sup> Афлотун ғоясига кўра давлат раҳбарлигига “шундай одамларни танлаш керакки...ўзининг бутун ҳаётининг мақсади сифатида давлат фойдасига ишлаш бўлсин ҳамда ҳар қандай ҳолатда унга хилоф иш юритмасин”.

Ўрта асрларда Ўзбекистон ҳудудида жойлашган давлатларда қабул қилинган одат ҳуқуқи меъёрлари замирида асосан ислом маданияти принциплари ётувчи қонунчилик аънаналари билан белгиланган. Хусусан, Амир Темур давлатида амалдорлар ишини тартибга солиш мақсадида вақти-вақти билан сўроқ қилиши, текшириш, тафтиш, тергов ўтказиб турилган. Ўз амалини суиистеъмол қилиш, порахўрлик, доимий равишда ичкилик ичиш, маиший бузуқлик каби қилмишлар оғир гуноҳ ҳисобланган ва қаттиқ жазоланган. Тарихий манбаларда келтирилишича, Амир Темурнинг ўғли Мироншоҳ, неваралари Пирмуҳаммад ва Ҳалил Султонлар юқорида зикр этилган меъёрларни бузганлиги учун халқ олдида жазога тортилганлар.<sup>3</sup>

Ўша даврда Ўзбекистон ҳудудидаги феодал жамиятларда ҳозирги талқиндаги коррупция учун жавобгарлик назарда тутилмаган. Шунга қарамай, Ўзбекистон Россия томонидан истило қилинган давргача коррупция қонунийлаштирилган институционал шаклларда намоён бўлган, хусусан ҳукмрон давраларнинг вакилларига у ёки бу тарзда ҳақ бериш феодал мажбурият хусусиятини касб этган. Масалан, оддий деҳқонлардан хонлар, султонлар, бойлар ва зодагонларнинг бошқа вакиллари фойдасига мунтазам равишда “ушур” солиғи – ҳосилнинг ўндан бир қисми ундирилган. Чорвадорлар

<sup>1</sup> Астафьев Л.В. К вопросу о понятии коррупции. Коррупция в России: Состояние и проблемы: Материалы научно-практической конференции (26-27 марта 1996 г.). - М.: Москов. ин-т МВД РФ, 1996. 32-б.

<sup>2</sup> Аристотель. Сочинения: В 4-х томах. – М., 1983. Т. 547-б.

<sup>3</sup> Исмаилов Б.И. “Коррупцияга қарши курашнинг халқаро-ҳуқуқий асослари” махсус курси бўйича маъруза матни. Адлия вазирлиги ҳузуридаги ЮМОМ. 11-б.

“закот” солиғи тўлаганлар – бу солиқ миқдори у ёки бу турдаги чорва молининг муайян бошига тенг бўлган. Бундан ташқари, зодагонларнинг вакиллари ва оқсоқоллари ҳар хил турдаги совға-саломлар берилиши лозим бўлган.<sup>4</sup>

Коррупциянинг бугунги кундаги тушунчаси янги давр чегарасида, яъни замонавий кўринишдаги марказлашган давлатлар, бугунги кундаги ҳуқуқ тизимлари вужудга келиши билан шаклланишни бошлаган. Уйғониш даврининг атоқли мутафаккири Никколо Макиавели коррупция муаммосини ишлаб чиқишга муҳим ҳисса қўшган. У коррупция деганда мансабдор шахслар томонидан ўз ваколат доирасидан шахсий манфаатларда фойдаланишни тушунган. Макиавели коррупцияни бошланиш вақтида аниқлаш қийин лекин даволаш осон, бироқ, бошлангандан кейин аниқлаш осон лекин даволаш қийин бўлган касалликка ўхшатган. Агар у ҳаммага кўринадиган тарзда илдиз отган бўлса ҳеч қандай дори-дармон уни даволай олмайди деган.<sup>5</sup>

Дунё ўзгариши билан коррупциянинг миқёси ҳам ўзгариб борди. Глобализация ҳамда дунё хўжалигининг вужудга келиши коррупциянинг халқаро даражага чиқишига ҳамда замонамизнинг энг хавфли ҳамда кенг тарқалган ҳодисасига айланишига имкон яратди.

Бирлашган Миллатлар Ташкилоти коррупцияга “барча мамлакатларга тааллуқли бўлган мураккаб ижтимоий, маданий, иқтисодий ҳодиса” сифатида қарайди, лекин айни пайтда ушбу терминга батафсил тушунтириш келтирилмаган. Ҳаттоки, “БМТнинг коррупцияга қарши конвенцияси”да ҳам (UNCAC) ушбу терминга аниқлик киритилмаган.

Мазкур мавзуни муҳокама қилишда коррупциянинг аниқ бир таърифга, тавсифга ёки ўлчамга мос келмаслиги доимо қийинчилик туғдиради. Коррупциянинг кўплаб таърифлари мавжуд бўлиб, уларнинг энг кенг тарқалгани бу коррупция – давлат ҳокимиятидан шахсий мақсадларда фойдаланишдир.<sup>6</sup> Бу таъриф коррупцияни давлат секторидаги шахслар билангина чегаралайди.

“Транспаренси Интернэшнл” жамоатчилиги ташкилоти томонидан ишлаб чиқилган “Умумдавлат юриш-туриш қоидалари тизимлари” қўлланмасида коррупция “давлат хизматчиларининг ҳокимиятни суиисеъмол қилиш орқали ахлоқ ҳамда ҳуқуқ қоидаларига зид тарзда бойлик орттириш ва ўзларининг яқинларининг бойишларига кўмаклашишга йўналтирилган ҳаракат шакли” эканлиги таъкидланган.<sup>7</sup>

Бир гуруҳ олимлар коррупцияга давлат хизматчилари ва давлат функцияларини амалга оширишга ваколатли бошқа шахслар томонидан ўзларининг мансаб ваколати мавқеини, нуфузини, обрўсини шахсий бойлик орттириш ёки бир гуруҳ шахслар манфаати учун фойдаланишга қаратилган ғаразли мақсадда фойдаланган ҳолда ҳокимиятни таназзулга етакловчи ижтимоий ҳодиса сифатида қарашади.<sup>8</sup>

Юқоридагиларнинг барчаси коррупциянинг тўла таърифини келтиришга ҳаракат қилганда айнан бир таърифга тўхталмаслик зарурлигини кўрсатади. Ҳар бир янги таъриф унинг янги қиррасини очиб беради.

Шундай қилиб, бизнингча, коррупция бу мансабдор шахслар ҳамда юридик ва жисмоний шахслар ўртасида учинчи тарафлар (шахс, жамият, давлат, фирма) зарари эвазига шахсий манфаат кўриш учун эгаллаб турган лаввозими имкониятларидан фойдаланиш мақсадида вужудга келадиган коррупцион муносабатларни излаш, ўрнатиш ва сақлаб туришга қаратилган ижтимоий-иқтисодий категориядир.

Жаҳон статистикаси шуни кўрсатадики, коррупция ва давлатларнинг рақобатбардошлиги орасида жуда яқин боғлиқлик мавжуд: коррупция даражаси қанчалик юқори бўлса, рақобатбардошлик даражаси шунчалик паст. 1-расмда келтирилган дунёнинг 173та давлати бўйича коррупция даражасини ҳамда рақобатбардошлик индексини кўрсатадиган статистик маълумотларда бунинг исботини кўришимиз мумкин.

Расмдаги чизик, тренд рақобатбардошлик индексининг коррупция даражасига боғлиқ эканлигини кўрсатиб турибди.

<sup>4</sup> Ўша ерда.

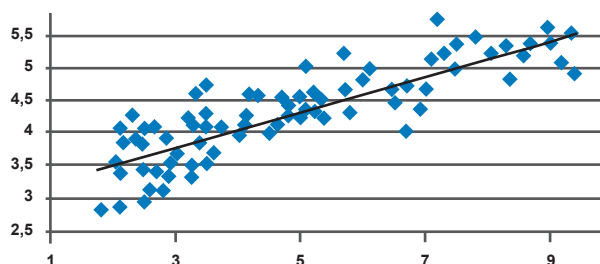
<sup>5</sup> Макиавелли Н. Государь. - М.: ИНФРА-М, 1999. 138-б.

<sup>6</sup> Лунеев В. В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. Государство и право. 2000. № 4. 108-б.

<sup>7</sup> Системы общегосударственной этики поведения. Пособие Транспаренси Интернэшнл. Под ред. Джереми Поупа. М. 1999. 20-б.

<sup>8</sup> Волженкин Б.В. Коррупция и уголовный закон. Правоведение. 1991. № 6. 64-б; Основы борьбы с организованной преступностью. Под ред. В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова. М., 1996. 16-б ва бошқ.

## Коррупция ва дунё давлатларининг рақобатбардошлик даражаси



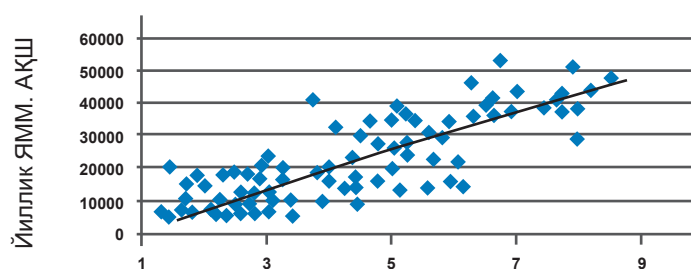
### КОРРУПЦИЯ ДАРАЖАСИ

**1-расм** – рақобатбардошликнинг коррупция даражасига боғлиқлиги.<sup>9</sup>

Расмдан кўришиб турибдики, дунёда жуда юқори коррупция даражаси ҳамда юқори рақобатбардошликка эга бўлган давлат мавжуд эмас. Коррупция корхоналарнинг рақобатбардошлигини бўғиб қўяди, замонавий бозор муносабатларида коррупциянинг йўқлиги уларнинг ривожланишига рағбатлантиради.

Коррупция даражаси бевосита мамлакатнинг иқтисодий ривожланишига ҳам таъсир кўрсатади. 2-расмдан кўришиб турибдики, коррупция даражаси қанчалик паст бўлса, аҳоли жон бошига ялпи ички маҳсулот шунчалик юқори бўлади. Бу ерда корреляция коэффиценти 0.81га тенг (макс-1), яъни улар орасидаги боғлиқлик жуда кучли.

## Иқтисодий ривожланишнинг коррупцияга боғлиқлиги даражаси



### КОРРУПЦИЯ ДАРАЖАСИ

**2-расм** – аҳоли жон бошига ЯМининг коррупцияга боғлиқлиги даражаси.<sup>10</sup>

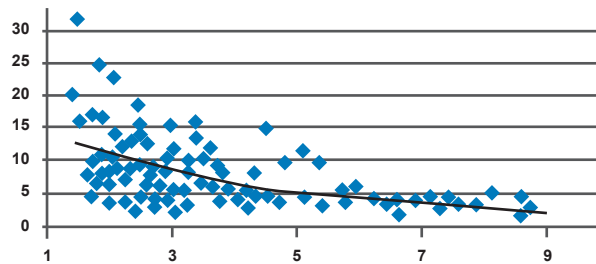
**3-расмда** инфляция даражасининг инфляция даражасига боғлиқлиги кўрсатилган.

<sup>9</sup> Маълумотлар <http://www.transparency.org> сайтнинг 2013 йилги маълумотлари асосида тайёрланди.

<sup>10</sup> Маълумотлар [http://ru.wikipedia.org/wiki/ВВП\\_на\\_душу\\_населения](http://ru.wikipedia.org/wiki/ВВП_на_душу_населения) электрон манзилдан олинди.



## Инфляция даражасининг коррупция даражасига боғлиқлиги даражаси



### КОРРУПЦИЯ ДАРАЖАСИ

Хулоса – ўз-ўзидан маълум инфляция даражасини пасайтириш учун коррупцияни бартараф этиш лозим.

Шундай қилиб, коррупция ижтимоий хавфли ҳодиса сифатида қандай ривожланиш даражасида бўлмасин барча давлатларга тааллуқлидир.

Коррупциянинг ижтимоий-иқтисодий оқибатини ўргангач, биз хорижий ривожланган давлатларнинг тажрибаси билан танишиш зарур, деб ҳисоблаймиз.

Хусусан, айрим тадқиқотчилар фикрига кўра, коррупция даражаси энг паст бўлган давлатлардан бири Финляндия ҳисобланади. Ҳозирги кунда Финляндияда йилига 3-4 та порахўрлик билан боғлиқ жиноят ишлари кўрилар экан. 1980–1989 йилларда 81 нафар шахслар пора олганлик учун, 49 нафар шахслар пора берганлик учун жазоланган.<sup>11</sup>

Шуниси эътиборлики, Финляндия Жиноят кодексида коррупция деган тушунча мажуд эмас. Унда мансабдор шахсларнинг порахўрлиги учун жиноий жавобгарлик белгиланган бўлиб, бундай жиноятни содир этган мансабдор шахслар учун қилмишнинг ижтимоий хавфлилигига қараб жарима ёки 4 йилгача бўлган муддатга озодликдан маҳрум этиш жазоси татбиқ этилади.

Ажабланарлиси шуки, Финляндияда махсус коррупцияга қарши кураш ҳақида қонун мавжуд эмас, коррупцияга қарши курашувчи махсус орган ҳам тузилмаган. Коррупцияга умумий жиноятчиликнинг бир қисми қабилида кураш олиб борилади. Финляндия Конституцияси, Жиноят кодекси, Фуқаролик хизмати тўғрисидаги қонун, маъмурий бошқарувга оид йўриқномалар ва бошқа қонуности ҳужжатлар коррупциянинг олдини олишга қаратилган ҳужжатлар ҳисобланади. Буларнинг орасида энг муҳими ахлоқ қоидаларидир.

Финляндияда коррупциянинг олдини олишга қаратилган ҳужжатлар ижроси устидан назорат мамлакат Президенти томонидан тайинланганидан, бироқ, мутлақ мустақил фаолият юритувчи Адлия канцлери ва парламент вакили Омбудсман томонидан олиб борилади. Улар бутун ҳокимият тармоқлари фаолиятини назорат қилиш ваколатига эгалар.

Юқори мартабали мансабдор шахсларни айблаш ҳақидаги жиноят ишлари махсус ташкил этилган Давлат суди томонидан кўриб чиқилади. Бу суд ҳаттоки давлат раҳбарига нисбатан бўлган ишларни ҳам кўриб чиқиши мумкин. Унга Адлия канцлери, парламент вакили Омбудсман, ҳукумат вакиллари, Олий суд ва маъмурий суд судьялари аъзо бўлиши мумкин. Иккинчи Жаҳон урушидан кейин Давлат суди бор-йўғи бир марта қақирилган, холос.

Давлат хизматчилари сони унчалик кўп эмас. Айниқса, 90-йиллардан кейин давлат хизматчилари сони деярли тенг ярмига, яъни 230.000 дан 127.000 га қисқартирилган. Финляндиядан давлат хизматчиларининг коррупциялашувидан сақловчи муҳим омиллардан бири – уларнинг моддий ва ижтимоий таъминланганлигидадир.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Исмаилов Б.И.. "Коррупцияга қарши курашнинг халқаро-ҳуқуқий асослари" махсус курси бўйича маъруза матни. Адлия вазирлиги ҳузуридаги ЮМОМ. 18-б.

<sup>12</sup> Исмаилов Б.И.. "Коррупцияга қарши курашнинг халқаро-ҳуқуқий асослари" махсус курси бўйича маъруза матни. Адлия вазирлиги ҳузуридаги ЮМОМ. 18-б.

Алоҳида таъкидлаш лозимки, Финляндияда оммавий ахборот воситалари ижтимоий назоратнинг муҳим воситаси бўлиб хизмат қилади. Ҳукумат эса оммавий ахборот воситаларига нафақат эркинлик яратиб берган, балки ҳар бир эълон қилинган коррупция ҳолати бўйича аниқ чораларни кўриб боради. Финляндия коррупцияга қарши бир қанча халқаро ҳужжатларга қўшилган, халқаро ташкилотлар ва бошқа давлатлар билан ҳамкорлик алоқаларини фаол олиб боради.<sup>12</sup>

Францияда давлат хизмати тизимидаги коррупциянинг олдини олиш ва унга барҳам бериш мақсадида XX асрнинг 90-йилларида сайланган барча давлат хизматчиларига ва коррупция таъсирига берилиши мумкин бўлган жамоат хизмати кадрларига ўз мол-мулки ва даромадлари ҳақида мустақил идораларга маълумот бериш мажбуриятини юклаш тўғрисида қарор қабул қилинди. Бундан ташқари, давлат аппарати юқори мартабали ходимларининг даромадлари ва мол-мулки ҳақидаги декларациялар кенг миқёсда ошкор этилишини таъминлайдиган ҳуқуқий ва ташкилий асослар яратилди. Маъмурий муассасада имзоланган муносабатлар ёки улар томонидан берилган рухсатлар ҳақида кенг жамоатчиликка ахборот бериш шакллари ишлаб чиқилди. Кўча ҳаракати қоидаларини бузганлик учун шу жойнинг ўзида жарима тўлаш тақиқланди. Давлат хизмати тизимидаги коррупциянинг олдини олиш ва унга барҳам бериш усули сифатидаги давлат назоратининг самарадорлигини ошириш мақсадида префектураларнинг қонунийликка риоя этилиши устидан назорат олиб борадиган хизматларда банд бўлган ходимларининг сонини кўпайтириш ва малакасини ошириш, шунингдек префектураларнинг хизматларига мазмуни коррупция хавфини кучайтирадиган ҳужжатларни бажариш муддатини кечиктириш ҳуқуқини бериш тўғрисида қарор қабул қилинди. Франция ҳукумати Ҳисоб палатаси ваколатларини кенгайтириш, шунингдек корхоналарнинг ўз ходимларини коррупция хавфидан сақлаш учун ички аудит ва назорат тадбирлари ўтказиш борасидаги саъй-ҳаракатларини қўллаб-қувватлаш тўғрисида қарор қабул қилди. Бундан ташқари, Франция ҳукумати Адлия вазирлиги қошида Коррупцияга қарши кураш марказий хизмати ташкил этиш тўғрисида қарор қабул қилди.

ГФР тажрибаси коррупцияга таъсирчан соҳаларни аниқлаш, мамлакат марказий банкида давлат хизматчиларини пора эвазига оғдиришда фош қилинган жисмоний ва юридик шахсларнинг маълумотлар базаларини ташкил этиш коррупциянинг олдини олиш борасида энг самарали ташкилий-ҳуқуқий чора-тадбирлар бўлиши мумкинлигини кўрсатади. Бу уларга янги ном билан ёки бошқа ниқоб остида давлат буюртмаларини олишга, бошқарув кадрларини ротация қилишга, бошқарув ходимлари фаолияти устидан ички назорат олиб борадиган ташқи бўлинмалар ташкил этишга имкон бермайди.<sup>13</sup>

Дунё давлатларининг коррупцияга қарши курашиш тажрибасида бир қатор самарали чораларни кўришимиз мумкин. Хусусан, АҚШда XX асрнинг 70-йилларида ўтказилган “Шайх” операциясини келтириб ўтишимиз мумкин. ФҚБ агентлари бой араб шайхлари ниқоби остида йирик амалдорлар, конгрессменлар, губернаторларга пора таклиф қилинган. Бунинг оқибатида кўплаб амалдорларнинг ўз мавқеидан ажралишига тўғри келган.

1992 йилда Италияда ўтказилган “Тоза қўллар” операцияси коррупцияга қарши кураш тарихида энг кенг қўламли ва эффектив операциялардан бири ҳисобланади. Мазкур тадбир мувофиқлаштирувчиси Джерардо Д. Амброзонинг таъкидлашича, италияликлар коррупцияга нисбатан жиноят сифатида қарай бошладилар, аввал эса оддий ҳолат сифатида қарашарди.<sup>14</sup>

Хулоса қилиб айтганда, коррупцияга қарши курашишнинг универсал усули мавжуд эмас, шунинг учун ҳар бир давлат ўз ички жиҳатларини эътиборга олган ҳолда ўзининг коррупцияга қарши стратегиясини белгилайди. Лекин хориж тажрибаларининг коррупцияга қарши ишлаб чиқилган стратегиялари ҳамда уларнинг ижобий натижаларини ўрганиш зарур. Мазкур тажрибаларни мамлакатимизда тўғридан тўғри кўчириб, тўлалигича татбиқ этишнинг иложи йўқ ва бу хато бўлар эди. Чунки барча давлатлар ўз стратегиясини кўплаб факторларни ҳисобга олган ҳолда ишлаб чиқишади ҳамда бир давлатда ижобий натижа берган ҳолатда бошқа давлатда акс таъсир кўрсатиши ёки умуман ишламаслиги мумкин. Лекин хорижий давлатларнинг ижобий тажрибалари қандай хатоларга йўл қўймаслик лозимлигини кўрсатиб беради.

<sup>13</sup> Исмаилов Б.И. “Коррупцияга қарши курашнинг халқаро-ҳуқуқий асослари” махсус курси бўйича маъруза матни. Адлия вазирлиги ҳузуридаги ЮМОМ.19-20-б.

<sup>14</sup> Стратегия США в вопросах борьбы с международной коррупцией (по материалам Торгового представительства РФ в США). БИКИ. 1999. № 122. 5-б.

# Ўзбекистон Республикасида давлат хизматчиси тушунчаси: муаммо, ечим ва таклифлар

Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси А.Казаков



**Б**изга маълумки ҳар қандай жамиятнинг шаклланиши ва ривожланиши жараёнини маълум бир тузилма бошқаради ва назорат қилиб туради. Бу жараёнда “давлат”, “давлат хизмати”, “давлат хизматчилари” атамалари пайдо бўлади. Жамият ҳар доим бошқарувчи ва назорат қилиб турадиган сиёсий кучга эҳтиёж сезади. Агар, ушбу тузилма мавжуд бўлмаса, жамиятда парокандалик вужудга келади. Жаҳондаги барча давлатлар ўз сиёсий ҳокимиятларини амалга ошириш жараёнида, албатта, Давлат хизматини ташкил этадилар. Ушбу хизмат фаолиятини амалга ошириш эса ҳар бир давлатнинг белгилаб қўйилган қонун-қоидаларига асосан ишга қабул қилинадиган Давлат хизматчиларининг фаолияти орқали амалга оширилади. Давлатларнинг ривожланиши, мамлакатлар тараққиёти, энг аввало, давлат хизматини оқилона ва тўғри ташкил этиш, Давлат хизматчиларининг самарали фаолиятига чамбарчас боғлиқ бўлади.

Мамлакатимиз мустақиллигининг дастлабки кунлариданоқ Президентимиз Ислоҳ Каримов раҳнамолигида давлат бошқарувини модернизация қилиш ва демократлаштириш, давлат хизмати тизимини такомиллаштириш, кучли фуқаролик жамиятини шакллантириш, давлат бошқаруви соҳасида замонавий мутахассис кадрлар тайёрлаш ва уларнинг касб малакасини оширишга алоҳида эътибор қаратилмоқда.

Ўтиш даврида фуқаролар тинчлигини таъминлаш ва миллий келишувга эришиш қисқа муддатли сиёсий вазифалар сифатида қад тиклаган бўлса, инсонпарвар демократик ҳуқуқий давлат ва фуқаролик жамиятини қуриш – стратегик мақсад қилиб белгиланди. Ушбу мақсадларга эришиш учун Ўзбекистон Республикаси Президенти Ислоҳ Каримов томонидан янгиланиш ва тараққиётнинг ўзига хос модели ишлаб чиқилди ва амалга оширила бошланди. Унда ривожланган мамлакатлар тажрибаларига танлаб олиш мақсади билан ёндашиш, миллий давлатчилигимизнинг кўп асрлик ривожланиш хусусиятлари ҳамда ўзига хосликларини ҳисобга олиш кўзда тутилди.

**“Биз, – дейди И.Каримов, – ривожланган бозор иқтисодиётига асосланган замонавий давлат қуриш йўлига қадам қўйиб, кучли давлатдан кучли фуқаролик жамияти сари изчиллик билан ўтишни таъминлар эканмиз, фақат миллий ва умумбашарий қадриятлар уйғунлиги заруратини теран англайдиган, замонавий билимларни, интеллектуал салоҳият ва илғор технологияларни эгаллаган инсонгина ўз олдимизга қўйган стратегик тараққиёт мақсадларига эришиш мумкин эканини ҳамиша ўзимизга яхши тасаввур этиб келмоқдамиз”.**

Ўзбекистон Республикасида давлат хизматининг асосий мақсади бўлиб давлат функцияларини амалга ошириш, унинг вазифаларини бажариш, жамият хотиржамлигини таъминлаш, Ўзбекистон Конституцияси ва қонунчилик ҳужжатлари билан ўрнатилган тамойиллар ва бошқа ҳолатлар асосида оммавий манфаатларни қондириш ҳисобланади. Давлат хизматини ташкил этишнинг асосий принципларидан бири – бу давлат органлари ва мансабдор шахсларнинг жамият ва фуқаролар олдида масъуллигидир. Давлат халқ иродасини ифода этиб, унинг манфаатларига хизмат қилади. Бу ҳолат ҳуқуқий демократик давлат қуришнинг асосий белгисидир. Давлат, унинг органлари инсонлар учун зарур

бўлган шарт-шароитларни яратиб беради. Айнан, давлат хизмати ва унда фаолият юритаётган хизматчилар давлат ва жамият олдида турган юксак вазифаларни амалга оширишда муҳим рол ўйнайдилар.

Давлат хизматчиси тушунчаси хусусида илмий адабиётларда турли фикрларни учратиш мумкин. Бундай фикрларнинг хилма-хиллиги, асосан, давлат хизматчиси томонидан турли ижтимоий функцияларнинг амалга оширилиши билан боғлиқ. Бу табиий ҳолат бўлиб, давлат хизматчиси тушунчасини белгилашда аниқ бир мезондан келиб чиқишни истисно этади.

Хизматчилар таркиби турли-тумандир. Давлат хизмати тушунчасига турли адабиётларда турлича изоҳлар келтирилган, шулардан баъзиларини кўриб чиқадиган бўлсак:

- **давлат хизмати** – давлат органлари томонидан бошқарувнинг кадрлар функциясини амалга ошириш, давлат органлари аппаратида доимий ёки вақтинча мансабни эгаллаб турган ҳамда давлат бюджетидан маблағ билан таъминланадиган барча шахсларнинг фаолиятидир;
- **давлат хизматчиси** – бу давлат-ҳокимият ваколати доирасида маълум бир ҳақ эвазига давлат олдида турган вазифа ва функцияларни амалга оширувчи шахсдир. Давлат хизматига фақатгина Ўзбекистон Республикаси фуқаролари кириши мумкин.

**Юқоридаги таърифларни умумлаштирган ҳолда давлат хизматчисига таъриф берадиган бўлсак:**

- **давлат хизматчиси** – бу қонун билан ўрнатилган тартибда маълум бир пул мукофоти эвазига давлат хизмати-даги давлат лавозими бўйича мажбуриятларни амалга оширувчи фуқаро ҳисобланади. Давлат хизматчилари орқали бутун жамият соҳаларига тааллуқли бўлган давлат органларининг ваколатлари амалга оширилади.

**Бундан ташқари давлат хизматчиси тушунчасини уч маънода кўриб чиқиш мумкин:**

- **биринчидан**, давлат-ҳуқуқий нуқтаи назаридан давлат хизматчиси – бу турли хусусиятдаги ва аҳамиятдаги ваколатларга эга бўлган давлатнинг (давлат органларининг) “хизматкори” ҳисобланади. Хизматчилар давлатни давлат маъмуриятининг ичидаги турли ижтимоий муносабатларда ёки ташқи алоқаларда давлат номидан ҳаракат қилади. Давлат хизматчиси – давлат ва жамият тараққиётининг маҳсули бўлиб, давлат функцияларини амалга оширади;
- **иккинчидан**, маъмурий-ҳуқуқий нуқтаи назаридан давлат хизматчиси – махсус ҳокимият, ташкиллаш-тирувчи-фармойиш берувчи ваколатларга эга. Давлат хизматчиси юрисдикциявий (ҳуқуқни муҳофаза қилувчи) чоралар ва ваколатларни амалга ошириш ва маъмурий-ҳуқуқий санкцияларни қўллаш ҳуқуқига эга бўлган ҳокимият вакилидир;
- **учинчидан**, жиноят-ҳуқуқий нуқтаи назаридан давлат хизматчиси – жиноий жавобгарликнинг махсус субъекти ҳисобланади (давлат хизматчиси – мансабдор шахс – мансаб жиноятлари учун жавобгарликка тортиладилар).

Давлат хизмати тушунчасини кенг маънода олиб қарайдиган бўлсак, у давлат органлари томонидан бошқарувнинг кадрлар функциясини амалга ошириш, давлат органлари аппаратида доимий ёки вақтинча мансабни эгаллаб турган ҳамда давлат бюджетидан маблағ билан таъминланувчи барча шахсларнинг фаолиятидир.

Демократик ҳуқуқий давлатнинг вужудга келиши, албатта, жамият учун жуда муҳим жараён дир. Аммо қўйилган мақсадлар қуруқ гап бўлиб қолмай, рўёбга чиқиши учун мазкур ўзгаришларнинг асосий муаммоларини аниқлаб олиш муҳим. Бу муаммолардан бири **Ўзбекистон Республикасида давлат хизматини ислоҳ этиш муаммолари** ҳам юқорида қайд этилган муаммолар қаторига киради. Зотан, нафақат давлат хизматининг ҳолати, балки

мамлакатимизда амалга оширилаётган барча демократик ўзгаришларнинг тақдири ана шу муаммолар ечимига узвий равишда боғлиқдир.

Давлат хизматини ўташ жараёни билан муайян даражада боғлиқ бўлган энг муҳим муаммолар қаторига қуйидагиларни киритиш мумкин: Ўзбекистон давлат хизматини методологик жиҳатдан асослаш муаммолари; бошқарув назариясининг «мақсад», «вазифа», «функция» каби муҳим категорияларини давлат хизматига татбиқан ишлаб чиқиш; фуқаролик жамияти институтлари билан давлатнинг ўзаро муносабати; давлат хизматининг предмети ва ҳажмини аниқлаш; давлат хизмати яхлит тизимини шакллантириш зарурлиги; давлат хизмати тўғрисидаги қонунчиликда қарама-қаршилиқ ва камчиликларни бартараф этиш ва уни комплекс ҳуқуқий тартибга солишни таъминлаш; жамиятимизда давлат хизматининг обрўсини ошириш; давлат аппарати фаолиятида айрим ғайриижтимоий ҳодисалар (сансалорлик, бюрократизм, ҳокимиятнинг халқдан узоқлашиши, айрим амалдорларнинг жиноий унсурлар билан тил топишиши ва бошқалар) тарқалганлиги давлат ҳокимияти органлари фаолиятининг самарасизлигини келтириб чиқаради.

Бу соҳадаги вазифаларни муваффақиятли ҳал қилиш жуда кўп омиллар билан белгиланади. Давлат бошқаруви янги тизимининг шаклланиши давлат хизматини ислоҳ этиш билан чамбарчас боғлиқдир. Давлат хизмати тизимини, айниқса, ижро этувчи ҳокимият давлат органлари тизимини қайта ташкил этиш тузилмавий кўриниш касб этди. Бироқ, масалан, Асосий Қонуннинг ижро этувчи ҳокимиятнинг муҳим таркибий қисми бўлган Ҳукумат (Вазирлар Маҳкамаси)га бағишланган XX бобида ҳокимиятнинг мустақил тармоғи бўлган ижро этувчи ҳокимиятнинг тузилиши ва вазифаси тўғрисида тушунча берилмайди. Табиийки, бу ҳол келгусида Конституцияга мамлакатимизда ижро этувчи ҳокимият тизими тўғрисида махсус боб ёки бўлим киритилишини, унда ҳокимиятнинг ушбу тармоғининг тузилмавий ва функционал таркиби, унинг функционал вазифаси белгиланишини, ушбу тизимни шакллантирувчи органлар асосий даражаларининг ҳуқуқий мақоми янада легитимлашуви учун асослар яратилишини тақозо этади<sup>1</sup>.

Маълумки, мамлакатимизда давлат хизматини ислоҳ этиш аллақачон бошланган. 1997 йил августда Кадрлар тайёрлаш миллий дастурининг қабул қилиниши бунинг ёрқин далилидир. Мазкур Дастур бутун давлат хизмати муаммосини, шу жумладан кадрлар тайёрлаш масалаларини ҳал этишнинг аниқ стратегик йўналишини кўрсатиб берди.

Яқин истиқболда давлат хизматини ислоҳ этиш бўйича ишларнинг асосий йўналишларини белгилайдиган ҳуқуқий манбаларни ўрганиш қуйидаги вазифалар назарий ва амалий жиҳатдан долзарб аҳамият касб этишини кўрсатди: давлат хизмати турларини ҳуқуқий расмийлаштириш; Ўзбекистон Республикасининг давлат хизмати ва давлат хизматчиси тўғрисидаги бўлажак конституциявий қонуни, бевосита амал қиладиган қонунлар ва Ўзбекистон Республикасининг бошқа норматив-ҳуқуқий ҳужжатлари негизида давлат хизматини тартибга солишнинг комплекс норматив-ҳуқуқий асосини яратиш; давлат хизмати соҳасида кадрлар сиёсатини ўтказишнинг самарали механизмларини ишлаб чиқиш бугунги кунда Ўзбекистон Республикасида давлат хизмати ва давлат хизматчиси тушунчаларини тўлиқ ҳуқуқий жиҳатдан асослаш учун хизмат қилади.

<sup>1</sup> Қаранг: Исломов З.М. Проблемы власти: ее понимание, назначение, социальная ценность. – Т.: ТГЮИ, 2003. – 175-176-бетлар.



## Таълим тизимида давлат хизматини такомиллаштириш орқали илмий тадқиқот ишларининг амалий самардорлигига эришиш йўллари

Ўзбекистон Республикаси Давлат бошқаруви академияси тингловчиси Б.Саттаров

**М**устақиллик биз учун бошқа кўплаб ҳаётий муҳим соҳалардаги каби олий таълим тизимида ҳам туб ислохотларга йўл очди. Таълим соҳасидаги давлат сиёсатининг ҳуқуқий асосини, қонун ва қонуности ҳужжатларини ишлаб чиқиш ва тадқиқ этишга собиқ иттифоқ таркибида бўлган республикалар орасида биринчилардан бўлиб эътибор қаратилди. Жумладан, Ўзбекистон Республикасининг Олий Кенгаши 1992 йил 2 июлда “Таълим тўғрисида”ги Қонуннинг тасдиқланиши ҳамда шу йили қабул қилинган бош қомусимизда ҳам таълим соҳасидаги давлат сиёсати ўз ифодасини топганлиги бунга мисол бўла олади. Республикаимиз Президенти И. А. Каримов таъкидлаганидек, “Ватанимиз келажаги ислохотларнинг тақдири ва уларнинг натижалари, халқимизнинг билим даражаси давр талабига ва тарраққиётига қанчалик мослигига, қандай мутахассислар етказиб бериб, ўрнимизни эгаллашларига боғлиқдир”.

Шунингдек, 1997 йил 29 августда қабул қилинган “Таълим тўғрисида”ги ва “Кадрлар тайёрлаш Миллий дастури”нинг ҳаётга изчил татбиқ этилиши натижасида республикаимиз олий таълим тизимида муҳим ижобий янгиланишлар юз берди ва бу жараён ҳозир ҳам давом этмоқда. Шу билан бирга олий таълим тизимини ҳам ривожлантириш, мамлакатнинг истиқболдаги тараққиёти белгилаб, юсак маънавий-маърифий сифатларга эга бўлган, мустақил фикрлаш қобилиятига ҳамда жамиятнинг илмий-техникавий, ижтимоий-иқтисодий ва маданий ривожини таъминлашга қодир юқори малакали рақобатбардош кадрлар етиштириш бугунги кунда муҳим аҳамият касб этади. Яна шуни ҳам айтиб ўтиш керакки ҳар қандай мамлакат ривожланиш босқичида малакали мутахассислар ва салоҳиятли қардларга таяниши ва бу тизимни самарали ҳал этиш салмоғи олий таълим тизими зиммасига тушиши муҳим аҳамият касб этади.

Юртбошимиз таъкитлаганларидек “...таълим-тарбия масаласига давлат сиёсатининг устувор йуналиши сифатида ёндашмоқдамиз. Кадрлар тайёрлаш ҳақида қабул қилинган Миллий дастур ҳам моҳият эътибори билан шу мақсадни амалга оширишга қаратилган”<sup>1</sup>. Ваҳоланки, бу тизимли устувор вазифаларни амалга ошириш учун олий таълим муассасаларининг фаолиятини такомиллаштиришни тақозо этади.

Ўзбекистон Республикасида олий таълим тизимида давлат хизматини ҳуқуқий тартибга солиш масалалари ҳам бир қатор меъёрий ҳуқуқий ҳужжатларда акс этган. Жумладан, “Олий таълим тўғрисида”ги Низом, “Ўзбекистон Республикаси Олий ва ўрта махсус таълим вазирлиги тўғрисида”ги Низом (Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 20.07.2004 йилдаги 341-сон Қарорига 3-илова), “Давлат олий таълим муассасасининг намунавий Устави” (Ўзбекистон Республикаси Олий ва ўрта махсус таълим вазирлигининг 01.07.2010 йилдаги 257-сонли буйруғига илова), “Олий таълим муассасасининг факултети тўғрисида”ги Низом ҳамда “Олий таълим муассасасининг

<sup>1</sup> Каримов И.А. Биз келажагимизни ўз қўлимиз билан қураимиз. Асарлар 7-жилд. –Тошкент. Ўзбекистон, 1999. 246-бет

кафедралари тўғрисида”ги Низом (Ўзбекистон Республикаси Олий ва ўрта махсус таълим вазирлигининг 03.12.2011 йилдаги 487-сонли буйруғига илова) ва бошқалар шулар жумласидандир. Айнан бу тизимнинг самарали фаолияти, бошқарилиш механизми ҳам муҳим омиллардан бири ҳисобланади. Хусусан, тизимдаги кадрлар ротацияси соҳа маданиятини белгилаб беради. Ташкилотнинг маданияти, асосан, таъзимдаги бошқарув ҳолати, кадрлар ва уларнинг фаолияти орқали эътироф этилади. Бу эса ўз навбатида олий таълим тизимида кадрларнинг илмий ишларларнинг амалий самарадорлигини ошириш вазифасини юклайди.

Олий таълим тизимидаги ташкилотнинг имижиди ўз мақсад ва вазифаларига эришишда, асосан, эътибор, қаратиш керак бўлган “Кадрлар сиёсати”, умуман олганда “ташкилотнинг стратегик ривожланиши ва миссиясини ҳисобга олган ҳолда ўзгариб бораётган бозор талабларига ўз вақтида мослашиш қобилиятига эга бўлган масъулиятли, юқори малакали уюшган жамоани тузиш мақсадида кадрлар салоҳиятини ривожлантириш, сақлаш ва мустаҳкамлашга йўналтирилган мақсад, вазифани ишлаб чиқишнинг ташкилий механизми, шакли, усул ва тамойиллари йиғиндисидир”<sup>2</sup>. Ташкилотдаги кадрларни бошқариш технологиясининг кенг миқёсдаги функцияларидан бири – ходимларни ишга ёллаш, уларни танлаш ҳамда жой-жойига қўйишдан иборат<sup>3</sup>. Кадрлар сиёсатини амалга ошириш механизми “ташкилотнинг персоналга бўлган талабини қондириш, кадрлар муаммосини ечиш мақсадидаги ташкилий, маъмурий, ижтимоий, иқтисодий ва бошқа тадбирлар меъёри ҳамда режалар тизимидир”<sup>4</sup>. Кадрлар сиёсатида бир қатор йўналишга амалий эътибор қаратишни тақозо этиб, жумладан улар саралаб олиш, хусусан, муносиб номзодни танлаш ва кадрлар захирасини яратишдир. Пировардида кадрларни бошқарув тузилмасидаги ўрнини тўғри белгилаш. Чунончи кадрларни тарбиялаш, уларнинг илмий салоҳияти самарадорлигини ошириш. Биз кўриб чиқаётган олий таълим тизимида ҳам ҳали ўз ечимини топмаган муоммолар мавжуд. Бундай муаммоларни бартараф этиш мақсадида тизимдаги меъёрий ҳуқуқий ҳужжатларни етарли даражада шакллантириш талаб этилади. Хусусан, ушбу муассасалар фаолиятини ташкил этиш ва бошқаришдаги асосий ҳужжатлардан бири Олий таълим муассасасининг Устави ҳисобланади. Ушбу уставга кўра, Олий таълим муассасаси таркибида фаолият олиб борадиган кадрларга изоҳ бериб ўтилган. Олий таълим муассасасига ректор бошчилик қилади, у Ўзбекистон Республикаси Президентининг 1992 йил 9 март 137-ф фармойишида белгиланган тартиб асосида тайинланади<sup>5</sup>.

“Ўзбекистон Республикаси Президентининг 1992 йил 9 март Ф-137-сонли фармойишига мувофиқ, олий таълим муассасасининг проректори ректор тавсиясига кўра \_\_ (ОТМ буйсунадиган вазирлик ёки идоранинг номи) \_\_ раҳбари томонидан Ўзбекистон Республикаси Президенти девони билан келишилган ҳолда тайинланади”<sup>6</sup>, деб кўрсатилган. Факультет деканининг асосий функциялари, ҳуқуқ ва мажбуриятлари Ўзбекистон Республикаси Олий ва ўрта махсус таълим вазирлигининг 2011 йил 3 декабрдаги 487-сонли буйруғи билан тасдиқланган “Олий таълим муассасасининг факултети тўғрисидаги Низом”<sup>7</sup>да батафсил ёритилганлигини кўришимиз мумкин. Хусусан, “Факультет ишига раҳбарликни факультет декани амалга оширади. Факультет декани, Олий ва ўрта махсус таълим вазирлиги билан келишилган ҳолда, олий таълим муассасаси ректори томонидан фан доктори, профессор ёки фан номзоди, доцентлар сафидан 5 йил муддатга тайинланади. Декан лавозими мустақил штат лавозими ҳисобланади ва уни ўриндошлик тартибида эгаллашга рухсат этилмайди”<sup>8</sup>.

Ривожланган хорижий мамлакатлар, Германия ва Япония мисолида давлат хизматчиси сифатида олий таълим муассасалари профессор-ўқитувчиларини кўришимиз мумкин. Уларнинг лавозимларининг оширилиши конкурс асосидаги имтиҳондан ўтиш орқали бажарилади<sup>9</sup>.

Ўзбекистон Республикасида эса Меҳнат ва аҳолини ижтимоий муҳофаза қилиш вазирлиги ва Молия вазирлигининг “Ходимлар сонини тартибга солиш ва бошқарув таркибини таъминлаш учун харажатларни мақбуллаш бўйича норматив ҳужжатларни тасдиқлаш тўғрисида”ги Қарорига асосан Ўзбекистон Республикасида Олий ўқув юртлари

<sup>2</sup> Владимиров А.И. О кадровой политике в вузе. – Москва. ООО «Издательский дом Недра», 2011. – С.4.

<sup>3</sup> Владимиров А.И. О кадровой политике в вузе. – Москва. ООО «Издательский дом Недра», 2011. – С.7.

<sup>4</sup> Дятлов В.А. Актуальные вопросы управления персоналом. – Москва., 2001. – С.6.

<sup>5</sup> Ўзбекистон Республикаси Олий ва ўрта махсус таълим вазирлигининг 01.07.2010 йилдаги 257-сонли буйруғи билан тасдиқланган “Давлат олий таълим муассасасининг намунавий Устави”. 38-банд.

<sup>6</sup> Ўзбекистон Республикаси Олий ва ўрта махсус таълим вазирлигининг 01.07.2010 йилдаги 257-сонли буйруғи билан тасдиқланган “Давлат олий таълим муассасасининг намунавий Устави”. 20-банд.

<sup>7</sup> Ўзбекистон Республикаси Олий ва ўрта махсус таълим вазирлигининг 03.12.2011 йилдаги 487-сонли буйруғи.

<sup>8</sup> Ўзбекистон Республикаси Олий ва ўрта махсус таълим вазирлигининг 03.12.2011 йилдаги 487-сонли буйруғига илова. “Олий таълим муассасасининг факултети тўғрисидаги Низом”. 6-банд.

<sup>9</sup> Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. — Новосибирск: НГАУ, 2004.— С.32.

ректорлари ҳамда проректорлари деканлар ва малака ошириш институтлари ректорлари давлат хизматчиси сифатида эътироф этилган.

Ривожланаётган ва ривожланган мамлакатларда айрим ҳолларда раҳбар лавозимига тайинланиш билан боғлиқ муаммолар ҳам учраб туради. Бундай муаммолар кўпинча субъектив омиллар асосида юзага келади. Назарий жиҳатдан илмий мақолаларда МДХ мамлакатлари олий таълим тизимида коррупция кенг тус олганлиги таъкидланади<sup>10</sup>. Бу албатта ачинарли ҳол сифатида кўрилади, чунки ташкилотнинг таълим фаолиятининг самарали ташкил этишга, ички тартиб бузилишига ва шу аснода кадрларнинг илмий-тадқиқот ишлари амалий самарадорлигига путур етказмасдан қолмайди.

Демак, хорижий мамлакатларнинг илғор тажрибаларини қўллаш мақсадида амалдаги айрим ҳуқуқий актларимизни такомиллаштиришга муҳим масала сифатида қараш лозим. Асосан, олий таълим тизими раҳбар кадрларни лавозимга тайинлашда самарали синов усулларига таянишни талаб этади. Номзодларни ёзма шаклдаги имтиҳон ва суҳбат орқали ҳамда психолог мутахассислар баҳолашини амалиётга жорий этиш, маълум вақтни ўз ичига олувчи синов муддатини жорий этиш, натижада муваффақиятли ўтган кадрларни расмий тайинлаш мақсадга мувофиқдир. Бу усулларни тизимли равишда ташкил этиш ва самарасини кўриш мақсадида юқорида санаб ўтилган маъёрий ҳужжатларга ўзгартириш ва қўшимчалар киритиш керак бўлади.

Олий таълим муассасасининг раҳбар кадрларини тайинлашда таклиф этилаётган усуллардан фойдаланиш нафақат коррупциянинг олдини олишга, балки расмий тайинланган раҳбар кадрлар фаолиятида илмий-тадқиқот ишлари амалий самарасини оширишга, шу билан бир қаторда профессор-ўқитувчилар фаолияти, ички тартибни таъминлашга ижобий таъсир кўрсатади.

Юқоридаги фикрлардан келиб чиққан ҳолда хулоса чиқарадиган бўлсак, **биринчидан**, Олий ўқув юртларини кадрлар сиёсати, молия, қабул масалаларидаги мустақиллигини кенгайтириш, қўшма лойиҳалар асосида замонталаб янги мутахассисликларни мустақил очиш, илмий-тадқиқот ишларининг самарадорлигини ошириш мақсадида қонун ҳужжатларида тақиқланмаган бошқа молиявий даромад манбаларини шакллантиришни такомиллаштириш лозим. **Иккинчидан**, ривожланган хорижий давлатларнинг тажрибасини инобатга олиб, олий ўқув юртларимизда илмий-тадқиқот ишларининг амалий самарадорлигини таъминлаш масалаларида миллий менталитетни ҳисобга олган ҳолда жаҳон таълим тизимига интеграциялашуви самарадорлигини ошириш. **Учинчидан**, Олий таълим муассасалари фаолиятини тартибга солиб турувчи меъёрий-ҳуқуқий ҳужжатлардан Ўзбекистон Республикаси Олий ва ўрта махсус таълим вазирлигининг “Давлат олий таълим муассасасининг намунавий Устави” ҳамда “Олий таълим муассасасининг факультети тўғрисидаги Низом”ни такомиллаштириш ва қўшимчалар киритиш лозим. **Тўртинчидан**, Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг “Хизматчиларнинг асосий лавозимлари ва ишчилар касблари классификаторини тасдиқлаш тўғрисида”ги 2010 йил 20 августдаги 181-сонли қарори иловасида кўрсатилган “Бошқарув ходимлари – бошқарув функцияларини амалга оширувчи, ходимларга раҳбарлик қилувчи, зарур қарорларни ишлаб чикувчи ва қабул қилувчи, ташкилот фаолиятини режалаштирувчи, назорат қилувчи ва жараёнларни тартибга солувчи, зарур қарорлар қабул қилиш учун маълумотлар тайёрловчи ходимлар. Бошқарув ходимлари ташкилотнинг ўз олдига қўйган мақсад ва вазифаларга эришиши учун зарур ташкилий-техник шартларни, юкланган функциялар ва ишлаб чиқариш дастурлари бажарилишини таъминлайдилар” таърифидан келиб чиққан ҳолда олий таълим тизимидаги профессорларни давлат хизматчиси сифатида эътироф этиш мақсадга мувофиқдир. Чунки бу ўзгариш олий таълим тизимида илмий-тадқиқотларнинг амалий самарадорлигининг ошишига олиб келади.

Юқорида кайд этилган илмий таклиф ва амалий тавсияларнинг амалиётда қўлланилиши олий таълим тизимининг барқарор суръатларда ривожланиши, ўрта ва узоқ муддатларда жаҳон таълим бозоридаги рақобатбардошлигини оширишга, меҳнат бозори билан алоқадорлигини кучайтиришга олиб келади. Таълим сифатини яхшилаш асосида жаҳон таълим тизимига интеграциялашувини кучайтиради.

<sup>10</sup> Nataliya L. Romyantseva. Taxonomy of Corruption in Higher Education. Peabody Journal of Education, Vol. 80, No. 1, Newly Emerging Global Issues (2005), –p.81. from: <http://www.jstor.org/stable/1493336>



# Давлат хизмати тизимида инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш (адлия органлари фаолияти мисолида)

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси М.Мансуров*



**Ф**уқаролик жамиятини ривожлантиришда давлат хизмати институти муҳим институтлардан бири бўлиб ҳисобланади. Ўтган давр мобайнида мамлакатимизда давлат хизмати соҳаси ислоҳ қилиниб, мамлакатимизда миллий давлат хизмати яратилди. Ўз навбатида шуни ҳам алоҳида қайд этиш жоизки, мустақиллигимизнинг ўтган даври “одамлар ҳаётида ҳам, дунёқарашда ҳам, юртимиз тарихида ҳам туб бурилишлар даври бўлди. Жамият бутунлай янги қиёфа, янги мазмун касб этди. Одамларнинг турмуш тарзи ўзгарди. Янгича яшаш тарзи эса бевосита онг ва тафаккуримизнинг ўзгаришига, ҳаётга янгича қарашга замин яратди”<sup>1</sup>.

Таъкидлаш жоизки, мустақиллик йилларида давлат хизматини янада такомиллаштириш, давлат хизматининг миллий моделини яратишда қатор ислохотлар амалга оширилиб, бунда маъмурий ислохотларнинг стратегик вазифалари ҳамда устувор йўналишлари сифатида қуйидагилар хизмат қилди:

- ▶ давлат қурилиши соҳасида демократик жараёнларни янада чуқурлаштириш, Бош вазирнинг, ҳукумат ва бутун ҳукумат тузилмаларининг ваколатларини ошириб, шу билан бирга, уларнинг масъулиятини сезиларли даражада кучайтириш;
- ▶ ҳукуматнинг ролини ва масъулиятини кучайтириш;
- ▶ ижро ҳокимияти ва идораларининг ўзига юкланган вазифани адо этишда масъулиятни ва жавобгарлигини янада ошириш;
- ▶ ҳокимият тармоқларига Конституцияда белгиланган ҳуқуқ ва мажбуриятларини мустақил ҳолда амалга ошириш учун зарур шарт-шароит ва кафолатлар яратиш;
- ▶ давлат ҳокимияти марказий органларининг ваколатларини жойлардаги бошқарув органларига босқичма-босқич ўтказиш;
- ▶ давлат вазифаларини имкон қадар жамоат, нодавлат ташкилотларига, фуқароларнинг ўзини-ўзи бошқариш органларига ўтказиш;
- ▶ ҳокимият ваколатларининг маълум бир қисмини марказдан маҳаллий ҳокимият органларига ўтказишга қаратилган қонун ҳужжатларини тизимлаштириш ва уларга қўшимча ва ўзгартишлар киритиш;

<sup>1</sup> Азизхўжаев А. Давлатчилик ва маънавият. - Т.: Шарқ, 1997. - 97-98-бетлар.

- ▶ иқтисодиётни бошқаришда давлатнинг ролини кескин чеклаш, давлат бошқарув органларини сақлаб туришга сарфланаётган харажатларни камайтириш;
- ▶ бошқарув аппаратини сақлаб туришга сарфланадиган бюджет маблағларини кескин қисқартириш;
- ▶ вакиллик органларининг назорат ваколатларини, хусусан, парламент назоратини амалга ошириш жараёнида давлат тузилмаларининг иқтисодиёт соҳасига асоссиз аралашувини камайтириш чораларига алоҳида аҳамият қаратиш, ижро этувчи ҳокимият устидан парламент назоратини кучайтириш, оммавий ахборот воситалари, кенг жамоатчиликнинг бу жараёндаги фаол иштирокига боғлиқлиги, сиёсий партияларнинг марказда ва жойларда ижро этувчи ҳокимият идораларини шакллантириш жараёнига фаол таъсирини таъминлаш учун барча ташкилий-ҳуқуқий шарт-шароитлардан тўлақонли фойдаланиш, шу мақсадда халқ депутатлари маҳаллий Кенгашларидаги партиялар гуруҳлари фаолиятини жонлантириш, барча бўғиндаги ижро этувчи тузилмаларнинг минтақалар ижтимоий-иқтисодий тараққиётига доир амалий вазифаларни ҳал этиш ишига партияларнинг таъсирини ошириш;
- ▶ жойлардаги ҳокимият ва бошқарув идоралари фаолияти устидан жамоатчилик ва фуқаролик назоратини кучайтириш, жамият ҳаётини демократлаштириш шароитида ислохотларни жамоатчилик назорати остида амалга ошириш, унинг моҳияти, мақсад-вазифаларининг оммавий ахборот воситалари орқали кенг ёритилишини таъминлаш;
- ▶ давлат, айниқса назорат ва текширув органларининг тижорат, хусусий ва тадбиркорлик тузилмалари фаолиятига аралашувини кескин чеклаш, иқтисодиётда давлат улушини камайтириш;
- ▶ иқтисодиётда давлат иштирокини камайтиришга қаратилган маъмурий ислохотларни босқичма-босқич татбиқ этиш;
- ▶ иқтисодиёт, жумладан, мулкчилик масалалари бўйича, хусусий корхоналар, кичик бизнес ва тадбиркорликка кенг йўл очиб бериш, ишлаб чиқариш соҳаларини эркинлаштириш, давлатнинг назоратчилик ва бошқарувчилик вазифасини қисқартириш, унинг корхоналар хўжалик фаолиятига, биринчи навбатда хусусий бизнес фаолиятига аралашувини чеклаш;
- ▶ давлат тузилмаларининг хусусий тадбиркорлик фаолиятига аралашувини янада кўпроқ чеклаш;
- ▶ бозор ислохотларини чуқурлаштириш ва тадбиркорлик тузилмалари фаолиятига аралашувни чеклаш масалаларини ҳал этишда маъмурий ислохотларни амалга оширишга алоҳида эътибор бериш;
- ▶ эски маъмурий-буйруқбозлик, тақсимлаш тизимига хос, ўз умрини ўтаб бўлган вазифалардан халос бўлиши;
- ▶ эски, мустабид, маъмурий-буйруқбозлик ва ўта марказлашган тақсимот тизимидан воз кечиб, бутун дунё яшаётган, бозор иқтисодиёти муносабатларига қурилган тизимга ўтиш, миллий давлатчилик бошқарувини ташкил қилиш;
- ▶ эски тузумдан мерос бўлиб қолган, моддий ресурсларни турли квоталар, лимит ва кўрсатмалар асосида марказлаштирилган ҳолда тақсимлаш тизимига бутунлай барҳам бериш;
- ▶ фақат ишлаб чиқариш ва реализация масаласини тезкорлик билан бошқариш учун зарур бўлган ҳисоботни, шу жумладан, баланс ва бошқа муҳим таҳлилий материалларни тайёрлаш, жорий ҳамда истиқбол прогнозларини ишлаб чиқишга хизмат қиладиган ҳисоботнигина сақлаб қолиб, ҳеч қандай эҳтиёж бўлмаган кўрсаткичларни чиқариб ташлаш, текширишлар натижалари бўйича молиявий ва маъмурий жазоларни фақат суд томонидан тайинлаш тизимига ўтиш;

- ▶ хусусий бизнес кафолатларини мустаҳкамлаш, унинг ривожини учун қулай муҳит яратиш мақсадида давлат бошқаруви идоралари ва бозор институтларида маъмурий процедураларни бажариш билан боғлиқ, ҳали-бери анча юқори бўлиб келаётган бизнес харажатларини камайитириш нуқтаи назаридан қайта кўриб чиқиш;
- ▶ тадбиркорлик субъектлари учун жарима санкцияларини камайитиришни кўзда тутадиган қонунчиликни такомиллаштириш;
- ▶ солиқ ва божхона маъмуриятчилиги билан боғлиқ жараёнларни соддалаштириш;
- ▶ иқтисодий ўсиш бюрократик тўсиқларни, бизнес юритишда хавф етказётган барча сабабларни бартараф этиш, тадбиркорлик фаолияти эркинлигини таъминлаш борасидаги ишлар билан чамбарчас боғлиқлиги, шу борада маъмурий ислохотлар доирасида лицензиялар ва турли рухсатномалар беришни кескин қисқартириш;
- ▶ амалдаги маъмурий, божхона, банк процедураларини чуқур таҳлил қилиш, мамлакатимизда ишлаб чиқарилаётган рақобатга бардошли маҳсулотларнинг экспорти йўлида ғов бўлиб турган барча тўсиқларни олиб ташлаш;
- ▶ регламентга солувчи тартиб-таомилларни янада соддалаштириш, арзонлаштириш ва қисқартириш, давлат ва назорат қилувчи органлар билан тадбиркорлик субъектлари ўртасидаги ўзаро муносабатларнинг бевосита мулоқотсиз электрон шаклларини ҳамма жойда кенг татбиқ этиш;
- ▶ хорижий инвесторлар билан ишлашдаги мавжуд бюрократик ғовлар ва тўсиқларни бартараф этиш, хорижий инвестициялар иштирокидаги корхоналар фаолиятига давлат ва назорат идоралари томонидан ноқонуний аралашувларга йўл қўймаслик борасида қўшимча чора-тадбирлар қабул қилиш;
- ▶ бозор иқтисодиёти талабларига, халқаро меъёрлар ва стандартларга мувофиқ, бюрократик ғовларни бартараф этиш, лицензия ва рухсат бериш тартиб-таомилларини қисқартириш ҳамда соддалаштириш, ҳисобот тизимини ва ҳисоботларни тақдим этиш тартибини тубдан такомиллаштириш ҳисобига ишбилармонлик муҳитини тубдан яхшилаш, тадбиркорлик субъектлари фаолияти учун максимал даражада қулай шарт-шароитларни вужудга келтириш;
- ▶ тиббиёт соҳаси бошқарув тизимининг барча бўғинларини қайта кўриб чиқиш;
- ▶ барча даражадаги ҳокимият органларининг ислохотларни амалга ошириш, жойлардаги ишларнинг аҳволи, иқтисодий ва ижтимоий муаммоларни ҳал этиш, бандлик муаммоларини ечиш ҳамда аҳоли турмуш фаровонлиги даражасини кўтариш борасидаги масъулиятини кучайтириш, бунда бозор иқтисодиёти тамойилларига сўзсиз риоя этилиши ва уларнинг бажарилишини таъминлаш;
- ▶ бошқарув тизимининг самарадорлигини сифат жиҳатидан янги босқичга кўтариш, қарорларни тайёрлаш ва қабул қилиш сифатини сезиларли даражада ошириш, уларнинг ижроси устидан назоратнинг таъсирчан механизмни жорий этиш;
- ▶ давлат бошқаруви тизимини босқичма-босқич модернизация қилиш ҳисобидан унинг самарадорлигини ошириш;
- ▶ ислохотлар қандай самара бераётгани, улар одамларнинг ижтимоий аҳволига қандай таъсир кўрсатаётганини ҳисобга олиш;
- ▶ фуқароларимизнинг давлат бошқарувидаги ролини ошириш.

Давлат хизмати тизимида инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлашда адлия органларининг фаолияти муҳим аҳамиятга эга бўлиб ҳисобланади. Мустақиллик йилларида мамлакатимизда инсон ҳуқуқларини ҳимоя қилувчи давлат хизмати таркибидаги органлар билан биргаликда, адлия органларининг ҳам бу борадаги фаолиятининг мустаҳкам ҳуқуқий асослари яратилди. Шу ўринда, адлия органларининг бу борадаги фаолиятини тартибга солувчи ҳуқуқий асослар ўзига хос хусусиятларга эга эканлигини таъкидлаш жоиз. Ушбу ўзига хослик адлия органларининг фаолияти инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш борасида давлатнинг махсус вазифасини бажаришга йўналтирилганлиги ҳамда шу мақсад юзасидан уларга махсус ваколатлар берилганлигидан келиб чиқади.

Шу ўринда қайд этиш жоизки, мустақилликнинг ўтган даври мобайнида мамлакатимизда амалга оширилган маъмурий ислохотлар адлия органлари фаолиятини такомиллаштиришга ҳам хизмат қилди. Бу бевосита адлия органлари фаолиятида қонун ҳужжатларига риоя этилиши устидан доимий таҳлил қилиш фаолиятининг кучайишига, тадбиркорлик субъектлари, хусусан, чет эл инвесторлари ҳуқуқ ва қонуний манфаатларининг бузилиш ҳолатларини бартараф этишга оид фаолиятнинг янада такомиллашувига хизмат қилди.

Инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш бевосита ушбу соҳага оид халқаро ва миллий қонун ҳужжатларида белгиланган нормалар мазмуни билан чамбарчас боғлиқ бўлиб ҳисобланади. Таъкидлаш жоизки, бугунги кунда инсон ҳуқуқ ва эркинликларига оид мукамал халқаро ҳуқуқий стандартлар тизими шаклланди. Хусусан, ҳозирги кунга қадар БМТ Бош Ассамблеяси томонидан 70 га яқин, Европа Кенгаши томонидан 160 тадан зиёд, ЮНЕСКО томонидан 70 тадан ортиқ, Европада Хавфсизлик ва Ҳамкорлик Ташкилоти томонидан 30 тадан ортиқ, турли минтақавий ташкилотлар томонидан ҳам кўплаб инсон ҳуқуқ ва эркинликларига оид халқаро шартномалар қабул қилинган. Бунинг натижасида бугунги кунда ҳаммаси бўлиб инсон ҳуқуқ ва эркинликларига оид 400 га яқин халқаро ҳужжатлар мавжуд. Бу халқаро ҳужжатларда инсон ҳуқуқларига доир жаҳон андозалари белгилаб қўйилган ва уларнинг миллий қонунлардан устуворлиги тамойили аксарият давлатлар томонидан тан олинган<sup>2</sup>.

Таъкидлаш жоизки, Инсон ҳуқуқлари Умумжаҳон Декларацияси Ўзбекистон Республикаси мустақилликка эришгандан кейин қўшилган биринчи халқаро-ҳуқуқий ҳужжат бўлди. Демократик, ҳуқуқий давлат, кучли фуқаролик жамияти барпо этиш йўлини танлаган Ўзбекистон инсон ҳуқуқлари ва манфаатларини жамиятни ривожлантириш ва давлат қурилишининг, бутун ички ва ташқи сиёсатининг энг устувор йўналиши этиб белгилади. Истиқлол йилларида мамлакатимиз инсон ҳуқуқлари бўйича 60 та асосий ҳужжатга қўшилди, БМТ томонидан бу соҳада қабул қилинган олтинчи асосий халқаро шартнома қатнашчисига айланди<sup>3</sup>.

Инсон ҳуқуқлари Умумжаҳон Декларациясининг қоидалари Ўзбекистон Республикаси Конституцияси, инсоннинг сиёсий, иқтисодий, ижтимоий ва маданий ҳуқуқ ва эркинликларининг ишончли ҳимоя қилинишини таъминлайдиган миллий қонунчилик меъёрларида ўз ифодасини топган.

Бу борада Президентимиз И.А.Каримов қуйидагиларни таъкидлаган эди: “Асосий қонунимизда биринчи навбатда шахс манфаатларининг давлат манфаатидан устун этиб белгилангани, инсон, унинг ҳуқуқ ва эркинликлари ҳамда манфаатлари энг олий қадрият сифатида муҳрлаб қўйилганини яна бир марта таъкидлаб ўтиш ўринли, деб биламан.

Айнан ана шу қатъий талабни нафақат қонунларимиз ва ҳуқуқий меъёрларимизда белгилаб бериш, балки бу устувор тамойилни ҳаётимизга татбиқ қилиш ўта муҳим аҳамиятга эгадир<sup>4</sup>. Шу ўринда таъкидлаш жоизки, юқорида қайд этиб ўтилган халқаро ҳуқуқий нормалар ва Ўзбекистон Республикаси Конституцияси, Ўзбекистон Республикасининг Конституциявий қонунлари ва қонунларининг тегишли моддалари билан мустаҳкамлаб қўйилган нормалар давлат ҳокимиятининг тегишли органлари, хусусан, адлия органларининг ҳам инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлашга қаратилган фаолиятининг муҳим ҳуқуқий асослари ҳисобланади. Давлат ҳокимияти, шу жумладан, адлия органларини ташкил этишнинг конституциявий тамойиллари Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг “Давлат ҳокимиятининг ташкил этилиши” деб номланган XVIII бобида мустаҳкамлаб қўйилган. Ушбу конституциявий қоидалар адлия органларининг ташкил этилишига ҳам тааллуқли бўлиб, уларда давлат органлари ваколатларининг бошланғич асослари белгиланган. Хусусан, Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг ваколатига Конституциянинг 78-моддаси бешинчи бандига биноан Ўзбекистон Республикаси қонун чиқарувчи, ижро этувчи ҳамда суд ҳокимияти органларининг тизимини ва ваколатларини белгилаш киради.

<sup>2</sup> Ўша асар. –Б.7.

<sup>3</sup> Қаранг: Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2008 йил 1 майдаги “Инсон ҳуқуқлари умумжаҳон декларацияси қабул қилинганлигининг 60 йиллигига бағишланган тадбирлар дастури тўғрисида”ги Фармони. www.lex.uz

<sup>4</sup> Каримов И.А. Инсон, унинг ҳуқуқ ва эркинликлари – олий қадрият. Т. 14. –Т.: Ўзбекистон, 2006. –Б.62-63.

Шу ўринда таъкидлаш жоизки, адлия органлари томонидан сўнгги йилларда инсон ҳуқуқларини ҳимоя қилишга қаратилган кўплаб ишлар амалга оширилиб келинмоқда. Биргина 2011 йилда адлия органлари томонидан инсон ҳуқуқларини ҳимоя қилишни таъминлаш йўналишида 3306 та ариза ва шикоятлар кўриб чиқилиб, 1300 дан ортиқ фуқароларнинг бузилган ҳуқуқлари тикланди, тегишли идораларга 1282 та тақдимнома киритилиб, шундан 1267 та тақдимнома ижроси тўлиқ бажарилган. Тақдимномалар натижасида 435 та турли хилдаги ноқонуний қарорлар ва буйруқлар бекор қилинган, 1766 нафар айбдор шахслар интизомий жавобгарликка тортилган, шулардан 88 нафар мансабдор шахслар эгаллаб турган вазифасидан озод қилинган. Шунингдек, қонунчиликни бузиш ҳолатлари юзасидан 265 та огоҳнома, 327 та ёзма кўрсатмалар киритилган, маъмурий жавобгарликка тортиш юзасидан 434 та таклиф киритилган бўлиб, унга кўра 423 нафар шахслар маъмурий жавобгарликка тортилган. Ҳуқуқни муҳофаза қилувчи идораларга киритилган 39 та иш асосида 14 та шахсга нисбатан жиноят иши қўзғатилган<sup>5</sup>.

Юқоридагилардан келиб чиқиб, Ўзбекистон Республикасининг Конституциясида адлия органлари фаолиятининг институционал жиҳатларининг мустақамланиши юзасидан куйидагича хулосалар қилиш мумкин: биринчидан, адлия органларини тузишда Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси, Ўзбекистон Республикаси Президенти ва Бош вазир биргаликда иштирок қиладилар; иккинчидан Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси адлия органларининг тизимини белгилаб беради; учинчидан, адлия вазирини лавозимга тасдиқлашда Ўзбекистон Республикаси Президенти ва Бош вазир биргаликда иштирок этадилар.

Институционал жиҳатдан адлия органларини шакллантириш юзасидан асосий ваколатларнинг Ўзбекистон Республикаси Президентига берилишининг мақсадга мувофиқлигини эътироф этган ҳолда, бизнинг фикримизча, функционал жиҳатдан адлия органлари фаолиятини назорат қилиш билан боғлиқ ваколатларни Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисига ҳам бериш лозим.

Шу билан бирга, Конституцияда бир томондан адлия органларининг Олий Мажлис олдидаги жавобгарлиги Вазирлар Маҳкамасининг умумий жавобгарлиги орқали ҳам ўз ифодасини топганлигини қайд этиш жоиз. Ушбу жавобгарликнинг амалга оширилишини таъминлаш мақсадида бизнинг фикримизча, Конституцияда Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг ваколати сифатида Парламент эшитувларива ҳукумат аъзоларини, хусусан, адлия вазирининг ҳам фаолияти юзасидан ҳисоботларини эшитиш тартибини жорий этиш лозим. Бу борада Ўзбекистон Республикасининг Президенти И.А.Каримов, “Бизнинг олдимизда турган яна бир масала қабул қилинган қонунларимиз ижросини таъминлашдан иборат... Сиз, муҳтарам депутатлар қонунларни қабул қилар экансиз, уларни ижроси билан ҳам қизиқишингиз, керак бўлса, тегишли мутасадди раҳбарлардан, биринчи навбатда, ижро ҳокимиятидан шуни талаб қилишингиз лозим”,<sup>6</sup> – деб фикр билдирган эди.

Айни пайтда адлия органлари ўз фаолиятлари давомида инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш борасидаги қонунчиликни такомиллаштиришда адлия органларига, улар инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш борасидаги ўз фаолиятини олиб боришида Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси томонидан уларга нисбатан нафақат жавобгарлик меъёрларини қўллаш, балки уларни ҳам Олий Мажлисга мурожаат қилиш ҳуқуқларини бериш мақсадга мувофиқ, деб ҳисоблаймиз. Бу эса ўз навбатида, адлия органлари ва Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш борасидаги ўзаро муносабатларини янада фаоллашишига ҳамда уларни бу борадаги фаолиятининг самарасини ошишига олиб келган бўлар эди<sup>7</sup>.

Бинобарин, мазкур ҳуқуқий механизм орқали адлия органлари инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш борасидаги вазифаларини бажаришда бевосита Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг ваколатлари билан боғлиқ бўлган, яъни асосан қонунчиликни бу борадаги ҳолати юзасидан ўзининг муносабатини билдириб бориш орқали ушбу жараённинг такомиллашишига ўз таъсирини кўрсатиш имкониятига эга бўладилар. Таъкидлаш жоизки, бундай амалиёт кўпгина хорижий давлатларнинг Конституцияларида ўз ифодасини топган. Хусусан, Германия Федератив Республикаси Конституциясининг 43-моддаси иккинчи бандига биноан: “...Ҳукумат аъзолари ва уларнинг вакиллари Бундестаг ва унинг қўмиталари барча мажлисларига кириши мумкин. Улар хоҳлаган вақтларида эшитилишларилозим”<sup>8</sup>, 53-моддага кўра: “Федерал ҳукумат аъзолари Бундестаг ва унинг қўмиталари мажлисларида иштирок қилишга ҳақли.

<sup>5</sup> Йўлдошев Н. Жамиятни изчил демократик янгилаш йўлида адлия органлари олдидаги вазифалар // “Инсон ва қонун” газетаси, 2012. –28 февраль

<sup>6</sup> Каримов И.А. Ўзбекистон демократик тараққиётнинг янги босқичида. –Т.: Ўзбекистон, 2005. –Б.19.

<sup>7</sup> С.Саид-Ғазиева Адлия органларининг инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш борасидаги фаолиятининг ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш масалалари Ҳуқуқдаги бўлиқлар ва уларни бартараф этиш йўллари // Республика илмий-амалий конференция материаллари. – Т.: ТДҲОИ, 2009. – 350 б.

<sup>8</sup> Қаранг: Байшев Ж., Шакиров К. Конституции 16 стран мира. – Алматы: Жети жаргы, 1995. –С.17

Улар хоҳлаган вақтларида эшитилишлари лозим<sup>9</sup>; Испания Конституциясининг 110-моддаси иккинчи бандига биноан: “Ҳукумат аъзолари палаталар ва улар комиссияларининг мажлисларида иштирок этишга ва эшитилишга ҳақлидирлар”<sup>10</sup>. Франция Конституциясининг 31-моддасида: “Ҳукумат аъзолари иккала палаталарда иштирок қилишга ҳақли. Уларнинг талабига биноан улар тингланишлари лозим<sup>11</sup>, деб белгиланган.

Ўзбекистон Республикаси Конституциясининг 81-моддаси еттинчи бандида: “Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Қонунчилик палатаси ва Сенати мажлисларида... Вазирлар Маҳкамасининг аъзолари... иштирок этишлари мумкин”. Бу ерда Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг аъзоларини, жумладан Адлия вазирини ҳам, Олий Мажлисдаги иштироки пассив ҳолатда берилганлигини кўришимиз мумкин. Яъни уларга палаталарнинг мажлисларида раислик қилувчи томонидан сўз берилсагина, уларнинг мазкур ҳуқуқи амалга ошади, акс ҳолда Адлия вазирининг мажлисдаги иштироки унинг ҳозир бўлиши билан чегараланиб қолади.

Маълумки, адлия органларининг инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш борасидаги фаолиятининг муҳим йўналишларидан бири қонунчилик жараёни билан боғлиқ. Бизнинг фикримизча, адлия вазири билан Олий Мажлис палаталарининг ўзаро муносабатларида нафақат адлия вазирининг ҳуқуқларини кенгайтириш, балки Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси палаталарининг ҳам адлия вазирига нисбатан ҳуқуқларини кучайтириш лозим. Мазкур бир-бирига қаратилган иккала ҳуқуқий ҳаракат адлия вазири ва у орқали адлия тизимидаги барча органларнинг фаолиятини фаоллаштиради, чунки бир томондан унинг масъулиятли бўлишига Олий Мажлисининг таъсир кучи ошади, иккинчи томондан, адлия вазирининг қонунчилик жараёнидаги фаол иштироки таъминланади.

Шу билан бирга, ҳозирги қонунчилик амалиётида бундай ҳуқуқий механизм мавжуд эмаслигини таъкидлаш жоиз. Бунинг натижасида адлия вазири билан Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг палаталари бир-бири билан етарлича фаол муносабатга кириша олмайди, яъни мавжуд қонунчилик биринчисини ҳам, иккинчисини ҳам фаол бўлишига зарурий асос яратмаган. Амалда мавжуд бўлган ҳуқуқий механизм инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш борасида, адлия вазири ва Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси палаталарининг бир-бири билан фаол муносабатга киришиб кетишини таъминлай олмайди.

Бундай ҳолат, Ўзбекистон Республикаси Президенти И.А.Каримов томонидан кўрсатиб ўтилган қуйидаги салбий ҳолатларнинг юзага келишига сабаб бўлмоқда: “Жумладан, инсон ҳуқуқ ва манфаатларини ҳимоялаш, аҳолининг таъминоти ва ижтимоий муаммоларни ечиш сингари муҳим масалаларга бепасандлик билан қараш, қонунбузарлик, тамагирлик, ўз вазифасини суистеъмол қилиш ҳолатлари ҳамон учраб тургани, бундай салбий кўринишларни қонун асосида бартараф этиш ҳақида ҳали кўп бош қотириш керак...”<sup>12</sup>.

Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан кўрсатилган мазкур камчиликларни бартараф этиш ва бунинг учун адлия органларининг бу борадаги фаолияти самарасини ошириш мақсадида “Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Қонунчилик палатаси тўғрисида”ги ҳамда “Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлисининг Сенати тўғрисида”ги Конституциявий қонунларга қуйидаги мазмундаги қўшимча ва ўзгартиришлар киритиш мақсадга мувофиқдир: биринчиси, бу ҳукумат аъзоларини, шу жумладан, адлия вазирини, палатанинг мажлисида хоҳлаган вақтда эшитилишига ҳақлилиги, иккинчиси, палаталарнинг ҳукумат аъзоларини, жумладан, адлия вазирини ҳам, қонунларни бажариш борасидаги ҳисоботини эшитиш ҳуқуқини киритиш билан боғлиқ нормалар. Бундай ҳуқуқий тартиб Ўзбекистон Республикаси Президентининг қуйидаги кўрсатмаларининг амалга ошишини таъминлайди: “Ҳар қандай ҳукумат аъзоси, ҳар қайси вазир ўз соҳасига маъсул бўлиб, Президент олдида жавоб беради. Керак бўлса, Парламентга бориб, депутатлар олдида ҳам ҳисобот беради”<sup>13</sup>.

Инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлашда адлия органларининг фаолиятини ташкилий-ҳуқуқий шакллари билан бири сифатида Адлия вазирининг Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси фаолиятидаги иштирокини кўрсатиб ўтиш мумкин. Жумладан, адлия органлари тизимининг раҳбари бўлмиш Адлия вазири Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг аъзоларидан бири бўлганлиги сабабли, у ҳукуматни инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш борасидаги фаолиятига бевосита таъсир кўрсатиб бориш имкониятига эга. Хусусан, “Ўзбекистон Республикаси

<sup>9</sup> Қаранг: Ўша манба. –Б.19

<sup>10</sup> Қаранг: Баишев Ж., Шакиров К. Конституции 16 стран мира. – Алматы: Жети жаргы, 1995. –Б.81

<sup>11</sup> Қаранг: Ўша манба. –Б.511

<sup>12</sup> Қаранг: Каримов И.А. Ўзбекистон демократик тараққиётнинг янги босқичида. –Т.: Ўзбекистон, 2005. –Б.68

<sup>13</sup> Ўша асар. –Б.82.

Вазирлар Маҳкамаси тўғрисида”ги Қонуннинг 17-моддасида белгиланишича: “Вазирлар Маҳкамасининг аъзолари: ...Вазирлар Маҳкамаси мажлисларида масалаларни кўриб чиқишда иштирок этадилар; Вазирлар Маҳкамасининг ваколатларига кирадиган масалаларни кўриб чиқиш тўғрисида Вазирлар Маҳкамасига таклифлар киритишга ҳақли”<sup>14</sup>.

Юқорида ўтказилган таҳлилларга асосланиб хулоса қилиш мумкинки, адлия органлари фаолиятининг ҳуқуқий асосларининг такомиллашуви тенденцияси уларни давлат органлари тизимидаги мустақиллигини кучайтиришга қаратилган бўлиб, ушбу ҳолатни адлия органларининг инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлашдаги фаолиятига ижобий таъсир кўрсатади, деб баҳолаш мумкин.

Демак, мамлакатимизда адлия органларининг инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш борасидаги фаолиятининг ҳуқуқий асослари инсон ҳуқуқларига оид халқаро ҳужжатлар, конституция, конституциявий қонунлар ва бошқа қонун ҳужжатларида муайян даражада мустаҳкамлаб қўйилган бўлса-да, ижтимоий воқеликнинг бугунги ҳолати бу борадаги миллий қонунчилигимизни янада такомиллаштиришни тақозо этаётганлигини кўрсатиб турибди.

Адлия органлари фаолиятига оид қонун ҳужжатлари тизимида бевосита адлия органларининг ҳуқуқий мақомини мустаҳкамлашга ва улар билан боғлиқ муносабатларни тартибга солишга қаратилган норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар алоҳида аҳамиятга эга бўлиб ҳисобланади. Мазкур ҳуқуқий нормалар Ўзбекистон Республикаси Президентининг фармонлари, қарорлари, Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг қарорлари ҳамда Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлигининг локал ҳужжатларида ўз аксини топади. Масалан, бундай ҳуқуқий ҳужжатлар қаторига Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2005 йил 15 декабрдаги “Норматив-ҳуқуқий ҳужжатларнинг амалга оширилиши устидан мониторинг қилиш марказини ташкил қилиш тўғрисида”ги ПФ-237-сонли Фармони<sup>15</sup>, Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2003 йил 27 августдаги “Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги фаолиятини янада такомиллаштириш чора тадбирлари тўғрисида”ги 370-сонли Қарорини<sup>16</sup> ва бошқаларни киритиш мумкин. Демак, юқоридагилардан хулоса қилиш мумкинки, адлия органларининг ҳуқуқий ҳолатини мустаҳкамловчи норматив ҳужжатларни улар томонидан тартибга солинадиган ижтимоий муносабатларни хусусиятига қараб қуйидаги учта асосий турга бўлиш мумкин: халқаро ва умумдавлат доирасидаги, ижро ҳокимияти тармоғи доирасидаги ва адлия органлари тизими доирасидаги норматив-ҳуқуқий актлар.

Хулоса сифатида қайд этиш жоизки, мамлакатимизда адлия органларининг инсон ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлашга оид қонун ҳужжатлари тизими шаклланган бўлиб, ўз навбатида ушбу соҳада адлия органлари фаолиятини янада такомиллаштиришга қаратилган ислохотлар изчиллик билан амалга оширилмоқда.

<sup>14</sup> Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлис Ахборотномаси. -2003. -№9-10. -138-м.

<sup>15</sup> Қаранг: Ўзбекистон Республикаси Қонун ҳужжатлари тўплами. - 2005. -№49-50. -368-м.

<sup>16</sup> Қаранг: Ўзбекистон Республикаси Қонун ҳужжатлари тўплами. -2003. -№15. -138-м.



## Роль заработной платы в повышении эффективности деятельности государственных служащих

*Слушатель Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан А. Муминов*

Стремительно меняющиеся социально-экономические условия современного мира ставят перед государственной службой новые цели и задачи, которые несравнимы по своей сложности, комплексности и масштабности с задачами государства в прежние времена. Для достойного ответа на эти вызовы, органы государственной власти и государственные служащие вынуждены не только пересматривать традиционные методы управления, но и постоянно повышать эффективность своей деятельности, улучшая качество реализации государственных функций, а также внедряя новые методы управления, технологии и техники ориентированные на результат.

Государственная служба по своей сути является обслуживающей структурой и направлена на выполнении двух задач: первое, обеспечить политических руководителей различными услугами (информационной, технологической, документационной, финансово-экономической, хозяйственной) для выполнения государственных функций, и второе – оказывать разнообразные услуги населению (справки, выписки, регистрация, лицензирование, сертификация и пр.).

Государственная служба также является специфической формой трудовой, а точнее, служебной деятельности, что определяется ее ключевой ролью в процессах управления обществом и государством. Вместе с тем, и сама служба нуждается в эффективном управлении, которая направлена на улучшение качества работы государственных служащих, что в свою очередь, зависит от применяемых систем стимулирования труда.

Ответственный и довольно сложный труд государственных служащих должен, прежде всего, хорошо оплачиваться, поскольку государственные служащие, по мнению американского социолога Дж. Хенслина, «формируют национальную элиту»<sup>1</sup>.

Оплата труда и стимулирование государственных служащих Республики Узбекистан производится в соответствии с Указом Президента Республики Узбекистан от 13 мая 1997 года. №УП-1778 «О стимулировании труда государственных служащих» и Постановлениями Кабинета Министров Республики Узбекистан (ПКМ РУ) от 12 апреля 1996 года №147 «О введении тарифной сетки по оплате труда работников органов государственной власти и управления, судебных органов и нотариальных контор» и от 3 июля 1997 г. № 339 «Об установлении двадцатипроцентной надбавки к должностным окладам государственных служащих».

Оплата труда государственного служащего производится в виде денежного содержания, состоящего из месячного оклада в соответствии с занимаемой должностью, а также ежемесячных и иных дополнительных выплат. Необходимо отметить, что законодательство рассматривает денежное содержание государственного служащего как основное средство его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности. В этой

<sup>1</sup> Henslin James M. Social Problems. New Jersey: Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1994.



связи, нельзя рассматривать должностной оклад в качестве стимула трудовой деятельности, поскольку в большинстве случаев его размеры недостаточны даже для воспроизводства затраченных сил.

В Республике Узбекистан оплата труда, как и в большинстве стран Западной Европы, основывается на тарифной сетке. Она включает в себя уровни от 1 до 22<sup>2</sup> и размер заработной платы определяется исходя из утвержденной единой тарифной сетки.

Кроме того, применяются дополнительные стимулирующие выплаты, в т.ч.:

1. *Ежемесячная надбавка к должностному окладу* (в соответствии с ПКМ РУ за №339 от 3 июля 1997г.), а также *надбавка за выслугу лет*, которые стимулирует служащих к длительной службе и является одним из методов снижения уровня текучести кадров. Конкретный размер *надбавки за выслугу лет*, устанавливается руководителем (организации, комитета, ведомства) по представлению соответствующего отдела или службы в зависимости от результатов работы сотрудника. Данный стимул является наиболее эффективным, поскольку размер денежных средств зависит от индивидуальных результатов работника.
2. *Премии*<sup>3</sup> за выполнение особо важных и ответственных работ, порядок которых определяется руководителем (организации, комитета, ведомства) с учетом обеспечения задач и функций государственного органа, также напрямую зависят от индивидуальных заслуг служащего.
3. За безупречную и эффективную государственную службу применяются *поощрение* (грамота, благодарственное письмо, объявление благодарности, вручение ценного подарка, выплата денежной премии) и *награждение*, которые определяются органами государственной власти самостоятельно в рамках установленного законодательства, соответствующие записи о которых вносятся в трудовую книжку и личное дело служащего.
4. Также, существует широкая и многоуровневая система поощрений на уровне государства, министерств, хокимиятов и организаций. На государственном уровне она включает в себя присуждение почетного звания «Заслуженный деятель» в различных сферах, а также учреждаются почетные профессиональные звания. Государственным служащим производятся соответствующие надбавки к должностному окладу за почетные и профессиональные звания, ученую степень и ученое звание при соответствии их специализации занимаемой должности.

С помощью единовременных премий и наградений руководители (организации, комитета, ведомства) могут поощрять и развивать в работниках те их качества, которые влияют на усиление мотивации высокопроизводительного труда и на результаты деятельности организации. Однако эти качества работников не имеют четко выраженных количественных показателей и не влияют на общую дисциплинированность и профессиональную культуру, добросовестность, ответственность и т.д.

Кроме рассмотренных методов стимулирования труда государственных служащих, применяются социальные стимулы, включающие: основной и дополнительный оплачиваемый отпуск, длительность которого зависит от выслуги лет и ненормированного рабочего времени; санаторно-курортное лечение или её компенсацию; пенсионное обеспечение; медицинское и социальное страхование; профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку; единовременную субсидию на приобретение жилой площади, а также возможности карьерного роста и другое.

Обобщая все вышесказанное, следует отметить, что денежное содержание государственного служащего, как и прочие надбавки, доплаты, поощрения и стимулы, в большинстве случаев зависит от индивидуальных усилий служащего, хотя некоторые из них гарантируются государством (звание, выслуга лет). Тем не менее, сегодня отсутствует единая система учета показателей качества труда государственных служащих, поэтому оценка труда служащего носит весьма субъективный характер, а значит, размеры получаемых доплат и поощрений очень часто зависят от мнения руководства и конкретной ситуации.

<sup>2</sup> ПКМ РУ от 12 апреля 1996 года №147 «О введении тарифной сетки по оплате труда работников органов государственной власти и управления, судебных органов и нотариальных контор»

<sup>3</sup> ПКМ РУ от 12 апреля 1996 года №147 «О введении тарифной сетки по оплате труда работников органов государственной власти и управления, судебных органов и нотариальных контор»

Важнейшим направлением совершенствования системы государственного управления является создание и внедрение новых принципов кадровой политики в системе государственной службы, которые должны предусматривать совершенствование системы материальной мотивации и моральной устойчивости государственных служащих и стимулировать их антикоррупционное поведение.

В настоящий момент в международной практике с небольшими различиями и дополнениями применяются две модели построения системы оплаты труда государственных служащих. Первая характеризуется невысоким уровнем денежного содержания, но со значительным социальным пакетом, а вторая, наоборот, с высоким денежным содержанием, конкурентным на рынке труда, но с незначительным социальным пакетом.

Каждая из моделей имеет свои преимущества и недостатки. Основными достоинствами первой модели являются: малая бюджетная нагрузка, сдерживание зарплатных ожиданий, а также высокий социальный пакет. Вместе с тем, недостатками этой модели являются: непривлекательность работы на государственной службе для молодежи и утечка квалифицированных кадров в частный сектор.

К достоинствам второй модели можно отнести: привлекательность работы на государственной службе и закрепление квалифицированных кадров, в частности молодежи. Недостатками второй модели являются: существенная бюджетная нагрузка, отставание от рынка труда и учитывая высокие требования, текучесть кадров.

Рассмотрим опыт зарубежных стран на примере Японии. Система оплаты труда госслужащих Японии строится следующим образом<sup>4</sup>. Размер заработной платы определяется двумя показателями: градацией (разрядом) соответствующей должности (квалификации) работника и ступенью, определяемой стажем сотрудника. В разрабатываемых типовых сетках по оплате труда госслужащих 11 градаций и 32 ступени.<sup>5</sup> Учет результатов работы госслужащего осуществляется периодичностью перевода его из одной градации в другую.

Следующая, более высокая ступень по оплате труда присваивается через каждый год (максимум два) работы. Например, госслужащий по своей должности имеет 6-ю градацию, а по стажу работы – 21-ю ступень и его должностной оклад в месяц составляет примерно 420 тыс. иен. Через год он перешел на 22-ю ступень. Должностной оклад увеличивается до 430 тыс. иен. Оплата труда государственных служащих, имеющих уровень градации выше 11-го, производится по иной сетке (сюда относятся министры, заместители министров, начальники департаментов и их заместители некоторых министерств Японии). В этой связи, с учетом японского опыта можно совершенствовать 22-разрядную Единую тарифную сетку, согласно которой в Республике Узбекистан оплачивается труд работников государственной власти и управления, судебных органов и нотариальных контор. Для этого внутри каждого разряда целесообразно ввести ступени, дифференцирующие размеры заработной платы, в зависимости от фактических результатов работы служащего. Тогда у служащих будет больше заинтересованности в улучшении качества труда, более полной реализации своих физических и интеллектуальных способностей.

Для государственных служащих Японии, так же как и для работников частного сектора, кроме оплаты труда предусмотрены выплаты некоторых видов пособий (семейное пособие, в том числе на детей; транспортное пособие или оплата стоимости бензина личного автомобиля; региональные пособия; пособия за особые условия труда). Пять должностных окладов в год выплачивают в виде бонусов (в размере 0,8 – в марте, 2 – в июле и 2,2 – в декабре).

Ежегодно Управление по делам персонала<sup>6</sup> (уполномоченный орган, осуществляющий контроль за соблюдением законодательства в сфере государственной службы в Японии) изучает уровень оплаты труда госслужащих по всем градациям и ступеням с учетом их квалификации, образования и т.д. по сравнению с заработками работников производственного (частного) сектора. Для этого обследуются частные предприятия с численностью работающих более 100 человек. В Японии более 4 млн<sup>7</sup>. предприятий, из них для корректировки уровня оплаты труда государственных служащих изучается около 40 тыс. предприятий. В соответствии с Законом о статистике частный сектор обязан предоставлять достоверную информацию по заработной плате сотрудников, так как от этого зависит динамика оплаты труда госслужащих.

<sup>4</sup> Волгин Н.А. Японский опыт решения экономических и социально-трудовых проблем. — М.: Экономика, 1998г.

<sup>5</sup> Волгин Н.А. Японский опыт решения экономических и социально-трудовых проблем. — М.: Экономика, 1998г.

<sup>6</sup> Волгин Н.А. Японский опыт решения экономических и социально-трудовых проблем. — М.: Экономика, 1998г.

<sup>7</sup> Волгин Н.А. Японский опыт решения экономических и социально-трудовых проблем. — М.: Экономика, 1998г.

Эти данные публикуются в печати, сравниваются с уровнем оплаты труда на государственной службе, и она приводится в соответствие с ними. Таким образом, уровень оплаты труда госслужащих прямо пропорционально зависит от оплаты труда в производственном секторе. Учитывая что, в конечном счете основная задача госслужбы – через экономический рост обеспечить высокие заработки и достойный уровень жизни населения, данный подход, вполне разумный и научно обоснованный. В частности, если растет зарплата в производственной сфере, значит, увеличиваются макроэкономические показатели страны (ВВП, ВНП и т.д.), поскольку оплата труда работников предприятий тесно связана с конечными производственными результатами. Следовательно, есть экономическая и моральная основа для адекватного повышения окладов государственным служащим, которое утверждается решением парламента. Если, наоборот, заработная плата работников производственного сектора сокращается, то соответственно делаются пересчеты в сторону уменьшения окладов госслужащих.

Анализ динамики расходов на государственное управление показывает<sup>8</sup>, что в целом они за последние годы увеличиваются: в Германии они выросли в период 2002–2010 гг. на 15,9%, во Франции на 34,2%, в Италии на 5,2%, в Нидерландах на 16,5%, в Финляндии на 38,6%, в Великобритании на 32,1%.

При этом доля расходов на государственное управление в ВВП в Германии составляет 6,1%, во Франции – 6,9%, в Италии – 8,3%, в Нидерландах – 5,9%, в Финляндии – 7,2%, в Великобритании – 5,3%.

Также, необходимо отметить, что условия оплаты труда управленческих работников высшего звена наиболее выгодны в странах ЕС. В частности, во Франции разница средней заработной платой высших руководящих кадров со средней заработной платой рабочих составляет 3,6 раз, которая выше, чем в других странах ЕС. Данная разница в Германии составляет 2,4 раза, в Италии – 2,5 раз, в Нидерландах – 3,2 раза, в Бельгии – 3,1 раз и в Люксембурге – 2,8 раз.

Вместе с тем, регулируемая и организованная рыночная экономика не допускает произвола в установлении вознаграждений руководящему звену корпораций, фирм и предприятий. Профсоюзы, собрания акционеров, налоговая служба, в определенных рамках, и судебная система являются теми инстанциями, которые могут воздействовать на установление и регулирование вознаграждения руководящему звену. Все эти субъекты действуют в единой системе, обеспечивающей равные условия в конкурентной борьбе, социальную стабильность и эффективность развития страны. Кроме того, данная система также обеспечивает определенные гарантии управленческому звену в их социальном статусе, материальной обеспеченности и формируют устойчивый контингент профессионалов-руководителей.

Таким образом, можно отметить, что в развитых странах расходы на государственное управление составляют значительную долю ВВП и постоянно увеличиваются.

Анализ системы оплаты труда государственных служащих показал, что система оплаты труда в Республики Узбекистан характеризуется невысоким денежным содержанием и небольшим социальным пакетом по сравнению с денежным содержанием и социальным пакетом государственных служащих за рубежом.

### ОБЩИЕ ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

На основании вышеизложенного, а также в целях повышения стимулирующей роли оплаты труда, усиления мотивации для высокопроизводительного труда, обеспечения заинтересованности работников в государственной службе, целесообразно совершенствовать систему оплаты труда государственных служащих, в частности:

- установить уровень денежного содержания на конкурентном уровне рынка труда (по опыту Японии), а также предоставить более высокий социальный пакет. Да, это возможно потребует дополнительных расходов на оплату труда государственных служащих из бюджета, но это необходимая надобность, учитывая, что опытные и талантливые работники уходят из госслужбы в частный и неправительственный сектора;

<sup>8</sup> М.Шестаков, статья «О состоянии системы оплаты труда государственных служащих» -М.: ЦБНТ, 2012г.

- установить размеры оклада денежного содержания на основе усовершенствованной и дифференцированной единой прозрачной схемы (новой тарифной сеткой), учитывающее все факторы государственной службы (образование, условие и производительность труда, круг обязанностей, ответственность, стаж работы, возраст и пр.), в связи с тем, что нормативно-правовой акт был принят около 20-ти лет назад и не отвечает современным требованиям рынка труда;
- при невозможности выделения дополнительных финансовых средств из бюджета рассмотреть возможность создания дополнительного временного (на срок не более 10–15 лет) республиканского фонда для частичного поддержания государственных служащих (на подобие Дорожного фонда при Министерстве финансов и пр.), с аккумулярованием спонсорских средств градообразующих финансово устойчивых и эффективных предприятий и компаний страны;
- структура социального пакета должна обеспечивать стабильность государственной службы, что гарантируется включением таких оказывающих долгосрочные эффекты элементов как медицинская страховка и пенсионное обеспечение.
- система оплаты труда и социальный пакет должны быть дифференцированы в зависимости от уровня и сложности решаемых задач, широты и ответственности выполняемых функций, а также от объема запретов и ограничений.

# Мамлакатимизда маъмурий юстицияни ривожлантириш масалалари

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси Д. Наимов*



**М**аълумки демократик ҳуқуқий давлат қуришнинг муҳим асосларидан бири бу давлат ҳокимиятининг бўлиниши принципига асосланиши бўлиб ҳисобланади. Жумладан, давлат ҳокимиятининг қонун чиқарувчи, ижро этувчи ва суд ҳокимиятига бўлиниши давлатимизнинг асосий қонуни бўлган Ўзбекистон Республикаси Конституциясида асосий принцип сифатида мустаҳкамланган<sup>1</sup>.

Ушбу конституциявий меъёрни, давлатимизда ҳозирги кунда давлат ҳокимияти ва бошқарувини янада демократлаштириш, ҳокимиятлар ўртасида ўзаро тийиб туриш ва манфаатлар мувозанатининг самарали тизимини янада мустаҳкамлаш мақсадида суд **назоратини**, яъни **маъмурий юстицияни** такомиллаштиришни долзарб масала сифатида кўриш мумкин.

Бу ҳақда, Президент И.А.Каримов ўз қарашларини қуйидагича баён қилган: “Фуқароларнинг манфаатлари ва ҳуқуқларини суд орқали ҳимоя қилиш соҳасини мумкин қадар кенгайтириш даркор. Ваҳоланки, айрим тармоқ қонунларида ҳуқуқлари поймол этилган фуқароларнинг шикоятларини судлов йўли билан эмас, маъмурий йўл билан кўриб чиқиш тартиби ҳам учрайди. Албатта бу ҳол Инсон ҳуқуқлари Умумжаҳон Декларациясига ва бизнинг Конституциямиз талабларига зид. Фуқаро, агар унинг қонуний манфаатлари ва ҳақ-ҳуқуқлари поймол этилган тақдирда, ҳар қандай масала бўйича судга мурожаат қилиш ҳуқуқига эга бўлмоғи даркор”<sup>2</sup>.

Шу нуқтаи назардан, давлатимиз раҳбари И.А.Каримов “... мамлакатимизда давлат ҳокимияти ва бошқарувини демократлаштириш соҳасида амалга оширилган ислохотлар ўта муҳим бир мақсадга, яъни ҳокимиятлар бўлиниши конституциявий принципини ҳаётга изчил татбиқ этиш, ҳокимиятлар ўртасида ўзаро тийиб туриш ва манфаатлар мувозанатининг самарали тизимини шакллантириш, марказда ва жойларда қонун чиқарувчи ва вакиллик ҳокимиятининг ваколатлари ҳамда нazorat вазифаларининг ролини кучайтириш, суд тизимини либераллаштириш ва унинг мустақиллигини таъминлаш бўйича ғоят долзарб чора-тадбирларни кўришга қаратилган...”<sup>3</sup> деб таъкилаганлар.

Бу борада мамлакатимизда қатор ислохотлар амалга оширилди.

Хусусан, “Фуқароларнинг ҳуқуқлари ва эркинликларини бузадиган хатти-ҳаракатлар ва қарорлар устидан судга шикоят қилиш тўғрисида”ги 1995 йил 30 августда қабул қилинган Ўзбекистон Республикаси Қонуни билан ҳар бир

<sup>1</sup> www.lex.uz Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси “Ўзбекистон Республикаси давлат ҳокимиятининг тизими - ҳокимиятнинг қонун чиқарувчи, ижро этувчи ва суд ҳокимиятига бўлиниши принципига асосланади» 11-модда.

<sup>2</sup> Каримов И.А. Ватан саждагоҳ каби муқаддасдир. Т.3. – Тошкент: Ўзбекистон, 1996. – Б. 17-18.

<sup>3</sup> Президент И.А.Каримовнинг Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлиси Қонунчилик палатаси ва Сенатининг қўшма мажлисидаги «Мамлакатимизда демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепцияси» мавзусидаги маърузаси. // -Т.: Халқсузи, 2010 йил 13 ноябрь.

фуқаро давлат органлари, муассасалари, жамоат бирлашмалари, фуқароларнинг ўзини-ўзи бошқариш органлари ёки мансабдор шахсларнинг ғайриқонуний хатти-ҳаракатларидан норози бўлганда, ҳуқуқлари ёки эркинликлари бузилганда, судга шикоят билан мурожаат қилиш ҳуқуқига эга эканлиги белгиланди (1-модда).

Суд-ҳуқуқ соҳасида олиб борилган ислохотларни янада чуқурлаштириш, ижро органлари хатти-ҳаракат(қарор)лари устидан суд назоратининг самарадорлигини ошириш, шунингдек, фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини таъминлаш мақсадида фикримизча, маъмурий қонунчиликни янада такомиллаштириш ва Ўзбекистон Республикаси **маъмурий судларининг** мустақил тизимини ташкил қилиш ҳозирги куннинг муҳим масалалардан бири ҳисобланади.

Савол туғилиши мумкин: давлатимизда маъмурий судлар мавжуд эмасми? Маъмурий ишлар ким томонидан кўриб чиқилмоқда?

Давлатимизда ҳозирги кунда маъмурий юстициянинг умумий судлов шакли мавжуд, бироқ маъмурий-ҳуқуқий низолар фуқаролик ёки хўжалик судлари томонидан кўриб чиқилади.

Хусусан, “Судлар тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунининг 36-моддасида жиноят ишлари бўйича туман (шаҳар) суди таркибида маъмурий ишлар бўйича судьялар бўлиши кўрсатилган. Бироқ, ҳозирги кунда фуқаролик ишлари бўйича судлар қонун билан уларнинг ваколатлари доирасига берилган фуқаролик ишлари билан биргаликда маъмурий ҳуқуқбузарликлар тўғрисидаги ишларни кўриб чиқиши, жиноят ишлари бўйича судлар қонун билан уларнинг ваколатлари доирасига берилган жиноят ишларини ва маъмурий ҳуқуқбузарликлар тўғрисидаги ишларни кўриб чиқиши кўрсатилган<sup>4</sup>. Яъни, амалиётда маъмурий ҳуқуқбузарлик тўғрисидаги ишлар алоҳида маъмурий ишлар бўйича судьялар томонидан эмас, балки фуқаролик, жиноят ва айрим ҳолларда хўжалик судлари томонидан кўриб чиқилмоқда.

Шунингдек, амалдаги қонунчилигимизда фуқароларнинг ҳуқуқлари ва эркинликларини бузадиган хатти-ҳаракатлар ва қарорлар устидан судларга мурожаат қилиш билан боғлиқ қонун ҳужжатларида фикримизча айрим ноаниқликлар ва тушунмовчиликлар мавжуд.

● **Биринчидан**, Ўзбекистон Республикаси Фуқаролик процессуал Кодексининг 264-моддасига кўра фуқаролар давлат органлари ва бошқа органлар, шунингдек мансабдор шахсларнинг хатти-ҳаракатлари (қарорлари) устидан **шикоят** тартибида мурожаат қилиши лозимлиги белгиланган. Ҳолбуки, Фуқаролик процессуал Кодексда фуқароларнинг судга шикоят тартибида мурожаат қилганида мурожаат мазмуни (нималар кўрсатилиши, шикоят бериш тартиби) аниқ белгиланмаган. Фақатгина, ушбу Кодекснинг 149-моддасида (даъво) **ариза** бериш тартиби кўрсатилган, холос.

● **Иккинчидан**, Ўзбекистон Республикаси Фуқаролик процессуал Кодексининг 264-моддасида ҳамда “Фуқароларнинг ҳуқуқлари ва эркинликларини бузадиган хатти-ҳаракатлар ва қарорлар устидан судга шикоят қилиш тўғрисида”ги Қонунининг 2-моддасида фуқаролар судга мурожаат қилиш ҳуқуқи куйидаги ҳолларда, хусусан, фуқаронинг ҳуқуқлари ва эркинликлари бузилган; фуқаронинг ўз ҳуқуқ ва эркинликларининг рўёбга чиқаришга монелик туғдирган; фуқаро зиммасига қонунга хилоф равишда қандайдир мажбурият юклатилишига сабаб бўлган хатти-ҳаракатлар (қарорлар) қабул қилинган тақдирда вужудга келиши белгиланган.

Бироқ, мазкур қонунларда давлат органлари, шунингдек мансабдор шахсларнинг ҳаракатсизлиги натижасида фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликлари бузилганлик ҳолати акс этмаган.

● **Учинчидан**, Ўзбекистон Республикаси Фуқаролик процессуал Кодексининг 267-моддасида (судловга тааллуқлилиқ) шикоят фуқаронинг хоҳишига кўра ўзи яшаб турган жойдаги судга ёки **давлат органи ва бошқа орган** ёхуд мансабдор шахснинг иш жойи жойлашган ҳудуддаги судга берилиши белгиланган.

Мазкур моддани таҳлил қиладиган бўлсак, мамлакатимизда фуқароларнинг мурожаатларни кўриб чиқиш ваколатига эга бир неча давлат органлари мавжуд. Хусусан, прокуратура, адлия органлари, тегишли ҳокимликлар<sup>5</sup> ва ҳоказо. Масалан, туман ҳокимининг қароридан норози

<sup>4</sup> www.lex.uz/Ўзбекистон Республикасининг “Судлар тўғрисида” Қонунининг 37-моддаси (07.09.2014 й)

бўлиб, фуқаро юқоридаги органларга бир вақтнинг ўзида мурожаат қилган тақдирда мазкур мурожаат бир вақтнинг ўзида бир неча давлат органлар томонидан кўриб чиқиб ҳал этилишини кўзда тутати. Бу ҳолат амалиётда айрим номувофиқликларни ва ортиқча овворагарчиликларни келтириб чиқаришга сабаб бўлади.

- **Тўртинчидан**, Ўзбекистон Республикаси Фуқаролик процессуал Кодексида шикоят суд томонидан кўриб қаноатлангилган тақдирда мазкур қарор ёки ҳуқуқий ҳужжатни бекор қилиш ёки тўхтатиш тартиби аниқ белгиланмаган. Яъни, мансабдор шахснинг қарори қандай тартибда бекор қилиниши кераклиги аниқ белгиланмаган. Бундан ташқари, қабул қилинган қарор ноқонуний деб топилган мансабдор шахсга нисбатан қандай жавобгарлик чоралари қўллаш кераклиги ҳақидаги норма қонунчиликда белгиланмаган.

Мазкур ҳолат амалиётда бу ишларни кўриб чиқишда айрим номувофиқликлар, шунингдек, судловга тааллуқлилик билан боғлиқ муаммоларни келтириб чиқариши мумкин.

Ўзбек олими М.Дониёровнинг таъкидлашича “бугунги кунда органлар ва мансабдор шахсларнинг хатти-ҳаракатлари устидан судга шикоят қилиш билан боғлиқ ишлар қайси судларга тегишли эканлиги аниқ-тиниқ қонуниимизда ўз ифодасини топмаган. Ишларни суд ёки бошқа давлат органларига тааллуқлилигини аниқлаш муаммоларининг муҳимлиги айнан бу органларнинг ваколат чегарасини белгиланган зарурлигини келтириб чиқаради”<sup>6</sup>.

Олим Ф.Ҳакимовнинг фикрича “мазкур ҳолатни маъмурий-ҳуқуқий низоларни кўриб чиқиш тартибини белгиловчи ягона ҳуқуқий ҳужжатнинг ва суд органининг йўқлиги билан изоҳлаш мумкин”лигини таъкидлайди.

Юқоридаги муаммолар ва мутахассислар томонидан баён этилган фикр ва мулоҳазалар асосида фикримизча фуқароларнинг ҳуқуқлари ва эркинликларини бузадиган хатти-ҳаракатлар ва қарорлар устидан шикоятларни кўриб чиқиш билан боғлиқ ишларни маъмурий процессуал қонунчилигига киритиб, Ўзбекистон Республикасининг Маъмурий жавобгарлик тўғрисидаги Кодексини такомиллаштириш ҳамда махсус маъмурий судларни (**маъмурий юстицияни**) ташкил қилиш билан боғлиқ масалалар долзарб эканлиги кўрсатмоқда.

Бу борада ғарб олимлари қарашлари ўрганиб чиқилганда, улар маъмурий юстицияни махсус суд органи сифатида эътироф этиб, мазкур органнинг асосий вазифалари давлат органлар устидан суд назоратини амалга ошириш, шунингдек, давлат органларининг ноқонуний ҳаракати ёки ҳаракатсизлиги оқибатида фуқароларнинг бузилган ҳуқуқ ва эркинликларини ҳимоя қилишга қаратилганлигини эътироф этишади.

Жумладан, маъмурий юстицияни, Ю.Н.Старилов – бу давлат бошқаруви устидан (ижро ҳокимияти органлари, мансабдор шахслар давлат хизматчиларининг фаолияти устидан) суд контролидир<sup>7</sup> дея таърифлайди.

Яна бир маъмурий ҳуқуқ соҳасида кўзга кўринган олим Ю.Н.Тихомировнинг фикрича, суднинг бошқа тармоқларидан маъмурий юстиция кадрлар (маъмурий судьялар), актлар ва ишни кўриб чиқишнинг махсус тартиби каби ўзига хос элементлари билан ажралиб туришини эътироф этади<sup>8</sup>.

Айрим олимлар эса, маъмурий юстицияга унинг контрол қилиш функциясидан келиб чиқиб бу давлат органлари ва мансабдор шахсларнинг фаолиятини ташқи контрол қилиш тизими эканлигини, давлат органлари ва мансабдор шахсларнинг фаолиятини назорат қилишдан асосий мақсади бу фуқароларнинг ҳуқуқ ва манфаатларини ҳимоя қилишдир<sup>9</sup> деб ҳисоблашади.

Демак, маъмурий юстиция деганда давлат бошқарув органлари ёки мансабдор шахсларининг фуқаролар билан ўзаро муносабатларида вужудга келадиган маъмурий низоларни махсус суд органи бўлган маъмурий суд томонидан

<sup>5</sup> www.lex.uz Ўзбекистон Республикаси “Маҳаллий давлат ҳокимияти тўғрисида”ги Қонун 25-моддаси (07.09.2014 й)

<sup>6</sup> Дониёров М. Фуқароларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини бузадиган хатти-ҳаракатлар (қарорлар) устидан берилган ариза ва шикоятларни судда кўришнинг процессуал хусусиятлари. – Тошкент, 2007. – Б.44.

<sup>7</sup> Старилов Ю.Н. Административная юстиция. Теория, история, перспективы. – М., 2001. – С. 54.

<sup>8</sup> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: Инфра-М., 1998. – С. 788-792.

<sup>9</sup> Салищева Н.Г. О некоторых способах защиты и охраны прав, свобод и законных интересов граждан в сфере исполнительной власти в Российской Федерации. – М., 1994. – С.87.

кўриб чиқилишини тушуниш мумкин.

Маъмурий юстицияга оид ривожланган давлатлар тажрибаси ўрганилганда, аксарият Европа давлатларда маъмурий-ҳуқуқий низолар алоҳида маъмурий судлар томонидан кўриб чиқилишини кузатишимиз мумкин. Хусусан, Германия, Австрия, Финляндия давлатларида маъмурий судларнинг алоҳида тизими мавжуд бўлиб, улар ижро ва суд органларидан мустақилдир. Ушбу органлар махсус орган ҳисобланиб, фақат маъмурий-ҳуқуқий низоларнигина ҳал этадилар.

Шунингдек, Франция давлатини маъмурий юстиция ривожланган давлат сифатида айтиб ўтиш жоиз. Ушбу мамлакатда барча давлат органлари ва мансабдор шахслари томонидан, шу билан бирга, мамлакат президенти томонидан қабул қилинадиган норматив-ҳуқуқий актлар маъмурий юстиция назоратининг асосий объекти ҳисобланади.

Фикримизча, давлатимизда маъмурий юстицияни(суд назоратини) жорий этиш қуйидаги ижобий жиҳатларда намоён бўлади.

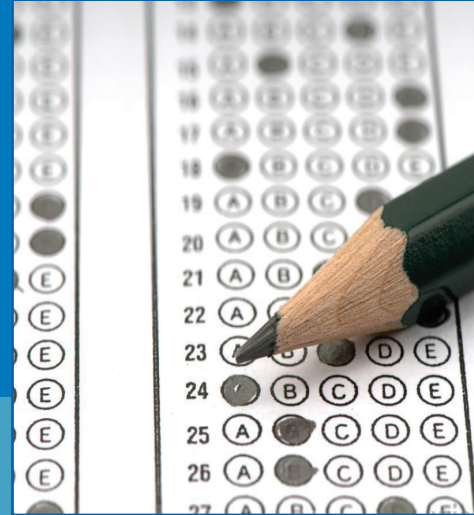
- ▶ давлат органлари билан фуқаролар ўртасида юзага келувчи маъмурий-ҳуқуқий низолар юқори маъмурий орган томонидан эмас, балки алоҳида (халис) орган бўлган маъмурий суд томонидан кўриб чиқилади;
- ▶ давлат органлари устидан шикоятларни кўриб чиқиш орқали уларнинг назоратини амалга оширувчи махсус профессионал ҳуқуқий институт шаклланади;
- ▶ давлат органлари билан фуқаролар ўртасида низоларнинг ҳал қилинишида бу низолар суд орқали ҳал қилиниши сабабли тенглик принципи таъминланади;
- ▶ маъмурий-ҳуқуқий низоларнинг кўриб чиқилишида аниқ процессуал қоидаларга таяниб ҳал этилади;
- ▶ мазкур низоларни кўриб чиқишда судда фуқаролар ўз манфаатини ҳимоя қилиш учун далиллар тақдим қилишга қулай шароит яратиб берилади;
- ▶ маъмурий юстиция (маъмурий суд) томонидан қабул қилинган қарор устидан шикоят бериш ва уни кўриб чиқилишининг механизмлари мавжудлиги билан изоҳланади.

Юқоридагилар кўра, давлатимизда алоҳида маъмурий суд органларини ташкил қилиб, уларнинг судловга тааллуқлилик масалаларини, шунингдек, уларнинг ваколатларини аниқ белгилаш мақсадга мувофиқ. Зеро, Президентимиз таъкидлаганларидек, “фуқаро агар унинг қонуний манфаатлари ва ҳақ-ҳуқуқлари поймол этилган тақдирда, ҳар қандай масала бўйича судга мурожаат қилиш ҳуқуқига эга бўлмоғи даркор”.



# Давлат хизматчиларини тайёрлашга психологик ёндашув

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси Н. Райимқулов*



**М**амлакатимиз мустақилликни қўлга киритган илк даврларданоқ собиқ Совет тузуми анъаналаридан воз кечиб, халқаро ҳамжамиятда тенг ҳуқуқли, ўзининг ва жаҳоннинг илғор давлатлари анъаналарини уйғунлаштирадиган ўзига хос миллий давлатчилик принципларини яратиш устида кенг кўламда ишлар бошлаб юборилган эди. Бу ҳақда Президентимиз Ислоҳ Каримов Ўзбекистон "...ўз ижтимоий-иқтисодий ривожланиш йўли ва андозасини танлаб олиши жуда катта аҳамиятга эга. Бу йўл ва андоза иқтисодиёти бозор муносабатлари асосига қурилган ривожланган мамлакатларнинг кўп асрлик тажрибасига, шунингдек, Ўзбекистон халқининг миллий, тарихий мероси, турмуш тарзи, анъаналари ва руҳияти хусусиятларига таяниши лозим", деб таъкидлаган эдилар<sup>1</sup>. Собиқ тузум томонидан яратилган тартибларни ислоҳ қилиш барча соҳаларни қамраб олди. Ислохотларнинг қандай тартиб ва йўналишларда амалга оширилиши Президентимиз Ислоҳ Каримов томонидан баён қилинган тамойилларда аниқ белгилаб берилган эди.

Давлатда амалга оширилаётган демократик ўзгаришларнинг тақдири кўп жиҳатдан давлат идораларида масъул лавозимларда ўтирган кишилар фаолияти, инсоний сифатлари ва раҳбарлик маҳоратига боғлиқдир. Мустақилликнинг дастлабки йилларидаёқ Президентимиз И.А.Каримов томонидан ишлаб чиқилган давлат ва жамият қурилиши ҳамда бошқаруви стратегияси илғор ғояларга асосланган бўлиб, миллий раҳбар кадрлар тайёрлаш тизимини яратишнинг асосини ташкил этди.

Юртимиз тараққиёти, ижтимоий барқарорлиги ва халқимиз турмуш даражасининг юқори бўлиши мамлакатимизда амалга оширилаётган демократик ислохотларнинг мағзини ташкил этади, бу мақсадларга эришишда давлат хизматчиси ана шу улуғвор ғояларни, мақсад ва вазифаларни чуқур англаб, уларни изчил амалга оширишга интилиши лозим.

Замонавий давлат хизматчиси ватанга садоқати, фидойилиги, адолатлиги, ташаббускорлиги, уддабуронлиги, изланувчанлиги, янгиликка интилиши, талабчанлиги, иқтисодий ва ҳуқуқий саводхонлиги, маънавий етуклиги билан собиқ раҳбарлардан фарқланиб туриши лозим. Раҳбарлик лавозимларига кадрларни танлашда ҳам юқоридаги сифат ва фазилатларга эга бўлган ёш мутахассисларга ишонч билдирилиб, бошқариш фаолиятига қобилиятли, исьтедодли ва иқтидорли ёшларни излаб топиш, улар билан мунтазам ишлаш, ўқитиш ва малакасини ошириш ишларига алоҳида эътибор қаратилмоқда. Бундан икки йил муқаддам Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат ва жамият қурилиши академияси Давлат бошқаруви академиясига айлантирилганлиги, эндиликда давлат хизматчиларни тайёрлаш бир йил эмас икки йиллик тизимга ўтказилганлиги ҳам кадрлар тайёрлашнинг аҳамияти кундан кунга ортаётганидан далолат бермоқда.

<sup>1</sup> И.А.Каримов Юксак маънавият енгилмас куч. Т.:Маънавият 2008 й

Бошқарув назарияларининг ривожланиши узоқ тарихга эга бўлиб уни қуйидаги даврларга бўлиш мумкин<sup>2</sup>:

**Илмий бошқарув мактаби ёки меҳнатни илмий ташкил этиш мактаби.** Ушбу йўналиш асосида америкалик олим Ф.У Тейлор номига қўйилган “тейлоризм” таълимоти қарор топган ва бу соҳада олиб борилган АҚШдаги изланишлар 1885–1920 йилларни ўз ичига олади. Ф.У Тейлор ўша даврдаги малакасиз ишчилардан самарали фойдаланиш мақсадида, мураккаб ва малака талаб этувчи меҳнат турини майда операцияларга ажратди.

Меҳнат жараёнини махсус операцияларга ажратиш натижасида, Ренсом Олдс 1902 йилда конвейер усулини яратди.

**Маъмурий бошқарув мактаби.** Ушбу ёндашув А. Файол номи билан боғлиқ бўлиб, 1920–1950 йилларда бунга оид ғоялар бошқарувда кенг миқёсда тадбиқ этила бошланди. А. Файол алоҳида меҳнат элементларини эмас, балки ташкилотни яхлит тузилма сифатида қарайди ва ташкилотни рационал бошқариш тамойиллари, бошқарув функциялари, бошқарув тизими кабиларни такомиллаштирган ҳолда меҳнат самарадорлигини оширишга эришди.

1924 йилдан бошлаб **инсоний муносабатлар мактаби** ҳам ривожлана бошлади. Бу ёндашувнинг асоси ва бирламчи манбаалари америкалик психолог Элтон Мейонинг “Хоторн тажрибалари”га бориб тақалади. “Western Electric” компаниясида ўтказилган тажрибаларда, цех ишчиларига эътиборли бўлиш, уларнинг манфаатлари ҳақида ғамхўрлик қилиш натижасида меҳнат унумдорлигини оширишга эришилган.

1950 йилдан **миқдорий ёндашув** ривожлана бошлади. Бу ёндашувнинг асосий моҳияти гуруҳ ва ташкилотларни бошқаришда математик усуллардан, хусусан, меҳнат операцияларини таҳлил этиш, математик моделлар яратиш услублари қўлланди.

**Бошқарувга жараён сифатида ёндашиш** таълимотида эса ташкилот ҳаётига мураккаб ва динамик жиҳат сифатида қаралади ҳамда бошқарув ўзаро боғлиқ функцияларни бажаришнинг узлуксиз жараёни сифатида тушунилади. Бундай функциялар сифатида: режалаштириш, ташкил этиш, топшириқлар бериш (маъмурий бошқарув), мотивлаштириш, раҳбарлик, координация, назорат, тадқиқотлар, коммуникация, баҳолаш, қарор қабул қилиш, персонал танлаш, музокаралар олиб бориш ва ваколат бериш кабилар санаб ўтилади.

**Тизимли ва вазиятли ёндашув** орқали эса ташкилотда амалга ошаётган жараёнлар, ишлаб чиқаришда иштирок этувчи ҳамма иштирокчилар ўртасида сабабий алоқа мавжудлиги, ташқи муҳит ва вазият ходим хулқидаги ҳал этувчи омил эканлигини тушуниш имконияти пайдо бўлади.

Замонавий ёндашувлардан бири – **инсон захираларини ривожлантириш** концепцияси бўлиб, бунда ташкилот манфаати йўлида ходимнинг ўз ташаббуси бўйича самарали меҳнат қилиши учун яратиладиган шароитлар марказий масала деб қаралади. Ғарбда бошқарувнинг психологик муаммоларини ўрганиш бўйича қўплаб қимматли тажрибалар ўтказилган. Жумладан, машҳур немис психологи К.Левин раҳбарларни 3 типга бўлиб ўрганган. Буларга: авторитар, демократик ва либерал раҳбарлик турлари киради. Олим авторитар бошқарув услуги тўғрисида гапириб, ушбу типдаги раҳбарларга жамоа, жамоатчилик фикр-мулоҳазаларини инобатга олмаслик, танҳо ҳукм ва хулосалар чиқаришга одатланиш, жамоани қаттиқ қўллик билан бошқариш, ўзини яқка ҳоким сифатида тан олиш каби сифатлар хос эканлигини таъкидлайди.

К.Левин одил бошқарув усули сифатида демократик ишлаш услубини таклиф қилади. Унинг фикрича, демократик услубдаги бошқарувчи жамоа фикри, ғояси, муайян даражада қарорга келиши, ҳуқуқий тенгликка риоя қилиниши,

<sup>2</sup> Каримова В., ва бошқ. Бошқарув психологияси. Т.: Фан ва технология. 2008 й.

эркинликни рўёбга чиқиши тўғрисидаги масалаларга оқилона муносабатда бўлади. Олим либерал бошқарувчиларни қатъиятсизлик ва принципсизликда айблади. Бу услуб илмий жамоаларда, иноқ гуруҳлардагина ижобий натижа беришини таъкидлайди.

Америкалик олим Л.Лайкерт бошқарув услубининг самарадорлигини ошириш муаммосини ўрганиб, раҳбарлик услубида мажбур қилиш усулларида фойдаланмаслик кераклигини таъкидлайди ҳамда энг оқилона усул сифатида ишонтириш усулини таклиф қилади.

Инглиз олими М.Мексоннинг изоҳлашича, давлат хизматчиси фаолиятининг самарадорлиги, энг аввало, коммуникация самарадорлигига боғлиқдир. Коммуникация самарадорлиги қуйидагилар:

- 1) кишилар билан яккама-якка суҳбат олиб бориш қобилияти;
- 2) телефонда сўзлашиш қобилияти;
- 3) расмий ҳужжатларни тузиш ва ўқий олиш қобилияти;
- 4) мажлисларда қатнашиш маданияти ва ҳоказо билан изоҳланади<sup>3</sup>.

Муаллифнинг фикрича, ҳар бир давлат хизматчиси 50–90% гача вақтини коммуникацияга сарфлайди. Давлат хизматчиси қанчалик коммуникатив қобилиятга эга бўлса, унинг раҳбарлигидаги жамоада шунчалик низоли ҳолатлар кам бўлишига олиб келади.

Психолог олим Э.Ғозиев бу муаммога бошқачароқ ёндашишга интилади. Олим бошқарув соҳасидаги тадқиқотларида муносабатлар психологияси, жамоа раҳбарининг нуфузи, раҳбар типологияси, раҳбарнинг махсус қобилиятлари, бошқарув қарорини қабул қилиш ва бошқалар бўйича қимматли маълумотларни тўплаган. Унинг бошқарув психологияси фанига кўшган ҳиссаси – бу раҳбар тури ва раҳбарлик услублари моҳияти, мажмуаси атрофлича таҳлил қилганлигидир. Олим раҳбар турларини қуйидагича таснифлаган:

#### I. Фаолиятнинг мазмунга кўра:

- а) илҳомлантирувчи раҳбар;
- б) ижрочи раҳбар;
- в) ҳам илҳомлантирувчи, ҳам ижро этувчи раҳбар.

#### II. Фаолиятнинг услубига биноан:

- а) авторитар раҳбарлик;
- б) демократ раҳбарлик;
- в) либерал раҳбар;
- г) синчков раҳбарлик;
- д) аралаш (диффуз) раҳбарлик.

#### III. Фаолиятнинг хусусиятига қараб:

- а) универсал (кўп қиррали, кўп ёқлама, кенг ихтисосли) раҳбар;
- б) бир ёқлама, яъни тор ихтисосли, чекланган хусусиятли раҳбар.

<sup>3</sup> И.Махмудов Бошқарув психологияси Т: Раҳбар. 2006 й

Яна бир тадқиқотчи В.Каримова ўзининг кенг қамровли қарашларида раҳбар фаолияти билан боғлиқ муаммоларга алоҳида аҳамият қаратган. Унинг тадқиқотларида раҳбар кадрлар фаолиятининг тузилиши, жамоадаги низолар ва уларнинг олдини олиш, раҳбар типологияси ва раҳбарлик услублари, хотин-қизлар раҳбарлиги муаммолари кенг қўламда баён қилинади ва изоҳлаб берилади.

Юқорида айтиб ўтилган давлат хизматчиси сифатлари ичида энг муҳими, психологик маҳоратни талаб этгани – одамлар билан ишлаш маҳоратидир. Жамоа аъзолари билан самарали ишлаш учун эса бошлиқ уларнинг психологиясини, ҳар бир аъзо психологиясини ва гуруҳ психологиясини яхши билиши зарур, чунки “ўзгалар психологиясини билиш улар устидан ҳукмронликнинг ягона йўлидир”, – деб ёзган эди инглиз олимлари<sup>4</sup>. Биз ҳам мазкур фикрга қўшилган ҳолда Ўзбекистонда бошқарувнинг демократик усулини жорий этишга имкон яратадиган кучли фуқаролик жамиятига ўтиш борасида саъй-ҳаракатлар қилинаётганлигини таъкидлашимиз жоиз. Раҳбар ва ходим ўзаро муносабатини шакллантириш учун эса мазкур жараёндаги психологик омилни янада чуқурроқ ўрганиш долзарб бўлиб бораётганлиги бу борадаги тадқиқотларни янада чуқурлаштиришни тақозо этмоқда.

Давлат хизматчиси ижтимоий-ҳуқуқий мавқеи хусусиятларига асосланган ахлоқий тамойил сифатидаги ижтимоий масъулият шаклланишининг аҳамияти мамлакатда содир бўлаётган турли йўналишдаги жараёнлар туфайли кучайиб бормоқда. Бир томондан, умуман жамиятда ва унинг барча ижтимоий гуруҳларида ахлоқнинг йўқолиши, ахлоқий қадриятларнинг ўзгариши; хулқ-атвор ахлоқий стандартларининг пасайиши ва хиралашуви; коррупция ва таниш-билишчилик, ошна-оғайнигарчиликнинг кучайиши; ишчиларнинг шахсий иш сифати учун жавобгарликни таъминловчи қонунчилик далолатномаларининг заиф, самарасизлиги, умуман йўқлиги яққол кўриниб туради.

Бошқа томондан эса, жамият ҳаётининг барча соҳаларида инсон омилининг аҳамияти сезиларли даражада кучайиб бормоқда. Бундан ўз фуқаролари фаровонлигини таъминлаб берувчи юқори малакали ва юксак ахлоқий ишчиларга бўлган объектив талаб ўсиб бораётганлигини кўриш мумкин. Давлат бошқарув тизимини ислоҳ қилиш юзасидан фаол ишлар амалга оширилмоқда, унинг марказида сиёсий лавозимларда турган раҳбарлар ижтимоий масъулиятини долзарблаштириш, ҳар бир ишчининг ўз ҳаракатлари учун шахсий жавобгарлигини ошириш туради.

Давлат хизматида масъулият тамойилини амалга ошириш учун қуйидагиларга эришиш лозим:

- ▶ давлат, жамият ва давлат хизматчилари ўзаро жавобгарлигини вазминлаштириш;
- ▶ ҳуқуқий ҳужжатлар пакети ва барча ўз сиёсий йўналишида амалга ошириладиган сиёсий хоҳишнинг мавжудлиги. Булар қонунни бузганлик ва хизмат ахлоқи талабларидан четга чиққанлик учун жазо муқаррарлигини таъминлайди;
- ▶ давлат хизмати касбий қадриятлари ва касбий номус институтини қайта яратиш;
- ▶ давлат хизматчиларининг ўз касбий фаолияти ижтимоий мазмунини англаш. Бу фаолият уларнинг касбий меҳнатини тўлаётган солиқлари эвазига таъминлаб турган жамият, фуқароларга хизмат қилишдан иборат.

<sup>4</sup> Ҳозиев Э., ва бошқ. Менежмент психологияси. Т.: Университет. 2001 й.

# Правовые аспекты регламентации политических прав женщин в управлении:

## сравнительно-правовой анализ с практикой европейских государств

Слушатель Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан Д. Нурмухамедова



Под политическими правами подразумевается право голоса, право избирать, дающее возможность женщинам участвовать в политической жизни общества. К сожалению, женщины прошли тернистый путь для получения этих прав. С незапамятных времен в различных культурах существовали сходные представления о мужской и женской сущностях, которые, якобы, составляли основу их природы. Если посмотреть некоторые восточные литературные источники («Махабхарата», «Рамаяна», «Законы Ману»), произведения различных европейских мыслителей (Аристотель, Адам Смит, Гегель, Кант, Локк, Руссо, Ницше) и некоторых других, то можно проследить, что в них присутствует почти одинаковое отношение к женщине, как к неполноценному и зависимому существу.

Впервые открыто о проблеме равенства мужчин и женщин заговорили в ходе Великой Французской революции, хотя еще при жизни Людовика XVI французские женщины подавали ему «петицию», где говорилось: «Мы требуем для себя образования, мы требуем для себя общественной службы, но не для того, чтобы завладеть мужской властью, но чтобы быть более уважаемыми со стороны мужчин и иметь средства жить обеспеченно против горькой доли»<sup>1</sup>.

Женское движение все больше и больше набирало силу. На примере Соединенных Штатов Америки и других стран, можно показать первые шаги в процессе получения женщинами политических прав и свобод. В 1890 году американский штат Вайоминг первым предоставил женщинам избирательное право. И именно губернатором этого штата в 1925 году впервые стала женщина – демократка Нелли Тейло Росс<sup>2</sup>.

Примеру только одного американского штата в 1893 году последовало государство Новая Зеландия. Закон о выборах там был принят большинством всего в 2 голоса и давал женщинам те же политические права, что и мужчинам.<sup>3</sup>

Следом за успехом новозеландок, последовали английские общества суфражисток (от англ. «suffrage» – «право голоса») объединились в 1897 году в Национальный союз суфражистских обществ и начали борьбу. Сначала мирными средствами, затем более решительно, устраивая демонстрации и нарушая общественный порядок.<sup>4</sup>

За женское равноправие боролись не только женщины, но и мужчины, в точности политики, которых суфражистки поддерживали во время предвыборной кампании.

<sup>1</sup> [http://www.owl.ru/win/women/wmr/magazine/n5\\_98/n5femina.htm](http://www.owl.ru/win/women/wmr/magazine/n5_98/n5femina.htm)

<sup>2</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/Росс,\\_Нелли\\_Тейло](https://ru.wikipedia.org/wiki/Росс,_Нелли_Тейло)

<sup>3</sup> <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1301730>

<sup>4</sup> <https://ru.wikipedia.org/wiki/Суфражистки>

Можно также проследить историю получения женщинами политических прав в других государствах:

**1902 год** – Австралия дала политические права женщинам.

**1906 год** – Великое княжество Финляндское, которое входило в состав Российской империи, и уже в 1907 году женщины Финляндии становятся членами Парламента.

**1917 год** – в России после Октябрьской революции (в голосовании на выборах в советы женщины принимали участие и до революции, хотя тогда советы не признавались органами государственной власти).

**1918 год** – Канада и Азербайджан (до 1919 года ограниченное, с правом голосовать только за ближайших родственников, находящихся на военной службе).

**1919 год** – права голосовать добились женщины Германии, Нидерландов, Швеции, Люксембурга и Бельгии (только для муниципальных выборов).

**1920 год** – США, Австрия и Венгрия.

**1928 год** – Великобритания (1918 год предоставляется право женщинам старше 30 лет, замужние, обладательницы университетских дипломов, у мужчин возрастной ценз 21 год; 1928 год возрастной ценз женщин был снижен до 21 года).

**1931 год** – Испания.

**1944 год** – избирательное право было предоставлено женщинам во Франции,

**1971 год** – Швейцария.

**2011 год** – Саудовская Аравия.<sup>5</sup>

Рост общественной активности женщин, их стремление по-своему воздействовать на политику, интерес к глобальным проблемам, особенно к проблеме выживания человечества, протест против гонки вооружений, милитаризма, защите окружающей среды – все это превращает женское движение, женские исследования и гендерные исследования в существенную силу.

В XX веке в международной практике избирательные права женщин расширяются и раскрываются в нескольких основных международно-правовых документах, результатом которых явились существенные изменения в положении женщин:

- 1) Гагская Конвенция о коллизиях национальных законов о вопросах брака, развода и опеки над несовершеннолетними детьми (1902 год)<sup>6</sup>;
- 2) Конвенции о запрещении торговли женщинами и детьми (1904, 1910 год)<sup>7</sup>;
- 3) Конвенция о политических правах женщин (1952 год)<sup>8</sup>;

<sup>5</sup> <https://ru.wikipedia.org/wiki/Суффражистки>

<sup>6</sup> <http://www.vehi.net/brokgauz/all/024/24368.shtml>

<sup>7</sup> <http://www.crime.vl.ru/index.php?p=943&more=1&c=1&tb=1&pb=1>

<sup>8</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/women\\_politrights.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/women_politrights.shtml)

- 4) Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин (7 ноября 1967 года после дискуссий и тщательной редакционной работы в Комиссии по положению женщин и в самой Генеральной Ассамблее)<sup>9</sup>;
- 5) Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (принятая в 1978 году, обязала государства – участников обеспечивать женщинам на равных условиях с мужчинами право участвовать в формировании и осуществлении правительственной политики, занимать государственные посты, а также осуществлять все государственные функции на всех уровнях государственного управления. Ст.7)<sup>10</sup>;
- 6) Пекинская платформа действий (1996 год)<sup>11</sup>.

Как показывает историческое развитие политического положения женщин в целом, то сразу после Первой мировой войны в течение всего лишь нескольких лет были проведены международные конференции с участием представителей правительств. Но в ходе этих конференций не обсуждались вопросы принципа равенства мужчин и женщин, не предпринимались попытки содействовать осуществлению данного принципа. Вторая мировая война, поставившая на грань уничтожения целые народы и принесящая миллионам людей неисчислимые бедствия, затронула все население воюющих стран, независимо от пола и возраста.

В июне 1945 года была создана Организация Объединенных Наций (ООН), в Устав которой были включены четкие и всеобъемлющие положения, касающиеся принципа не дискриминации на основании пола. Статья 2 «Равноправие мужчин и женщин» требует «поощрения и развития уважения к правам человека и основным свободам для всех» без различия пола.<sup>12</sup>

Одним из первых шагов ООН было также принятие 10 декабря 1948 года Хартии прав человека – Всеобщей декларации прав человека. Вслед за французской «Декларацией прав человека»<sup>13</sup> была провозглашена «Декларация прав женщин»<sup>14</sup>, главное требование которой заключалось в предоставлении женщинам активного и пассивного избирательного права.

Генеральная Ассамблея ООН (ГА ООН) провозгласила 1975 год Международным годом женщин и постановила посвятить этот год активным действиям, направленным на обеспечение большего равенства между мужчинами и женщинами. Это дало свои результаты и обеспечило полное участие женщин в экономическом, социальном, культурном развитии на национальном, региональном и международном уровнях, а резолюцией от 15 декабря 1975 года Генассамблея провозгласила период 1976 – 1985 годов Десятилетием женщины ООН под девизом: «Равенство, развитие, мир».

На 23ей Специальной сессии ГА ООН «Женщины в 2000 году: равенство между мужчинами и женщинами, развитие и мир в XXI веке» прошедшей в Нью-Йорке, Генсек Кофи Аннан отметил: **«Проблемы, стоящие перед женщинами требуют осуществления незамедлительных действий. Все эти проблемы старые и новые, являются частью комплексного и взаимосвязанного мира, в котором мы живем. Они могут быть решены лишь в том случае, если мы дадим женщинам созидать то лучшее, что этот мир может предложить, а не обречем их на страдания. Это означает, что, прежде всего, женщины должны получать образование и играть свою роль в глобальной экономике. Невозможно достичь наших целей, когда дискриминируется половина человечества»**.<sup>15</sup>

<sup>9</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/women\\_discrimination.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/women_discrimination.shtml)

<sup>10</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/conventions/cedaw.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml)

<sup>11</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/womdecl.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/womdecl.shtml)

<sup>12</sup> <http://www.un.org/ru/documents/charter/>

<sup>13</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/declarations/declhr.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declhr.shtml)

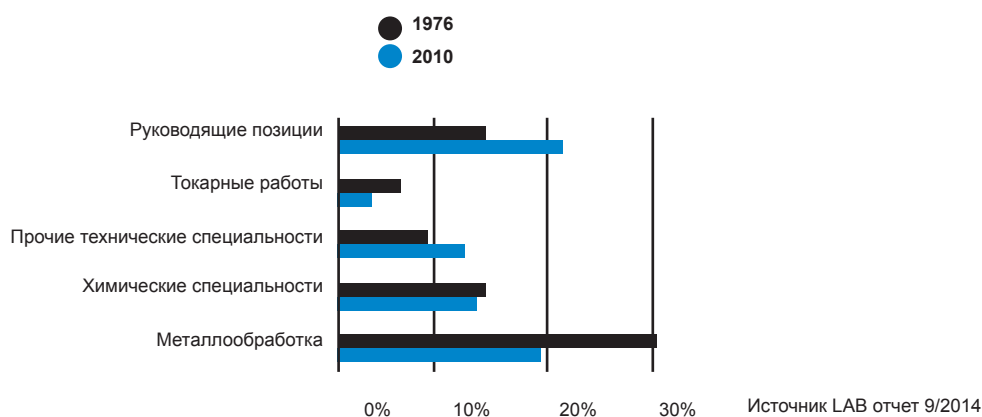
<sup>14</sup> [http://www.un.org/ru/documents/decl\\_conv/decl\\_women.shtml](http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/decl_women.shtml)

<sup>15</sup> [gender\\_inside\\_rus.pdf](#)

В Германии же 50-летие женского избирательного права широко отмечалось в 1969 году. Как показывают исследования исторического развития, юридического основания для отстранения женщин от выборов в Германии не существовало. Впервые вопрос о законодательном закреплении сложившейся практики был поставлен в 1848 году, однако решение было принято не в силу того, что роль женщины считалась очевидной. Вопрос о женских политических правах впервые достиг Рейхстага Германской Империи в 1891 году. Полное расширение и восстановление женщин в правах произошло только в 1948 году в Западной Германии и в 1949 году в ГДР.<sup>16</sup>

Согласно последним исследованиям и данным Федерального статистического управления Германии (Destatis)<sup>17</sup>, с уверенностью можно сказать, что сегодня гораздо больше женщин занимают руководящие должности, чем 34 года назад. Число женщин в управлении выросло с 14% (1976 год) до 22% (2010 год). Что касается занятости женщин в технических профессиях, рост не так высок: в категории «техники» количество женщин увеличилось на 5%. Рассматривая все специальности вместе, число женской составляющей растет быстрее и составляет 9,9%.

#### Развитие занятости женщин в технических специальностях



В управленческих структурах, где недостаточным образом представлены женщины, на основании ст. 33 Конституции ФРГ<sup>18</sup> при равной профессиональной подготовке отдавать предпочтение женщинам при замещении должностей государственных служащих.

Прежде чем рассмотреть аналогичное исследование на примере Франции, можно сказать, что разработка и поднятие на уровень международных стандартов прав женщин – одно из важных достижений Франции. Сформировавшееся под влиянием великих буржуазных революций, прогремевших в конце XVIII века, национальное право ряда государств, несомненно, повлияло на становление и развитие в международном праве принципов и норм, касающихся не только прав человека, но и в особенности прав женщин. Во Франции женщины получили право голоса только через 150 лет после Великой французской революции.

При сравнительном анализе и результатах исследований МакКинзи (McKinsey)<sup>19</sup> из серии «Роль женщин в руководстве компаний», лидирующее положение занимала Франция. Доля женщин в советах директоров и в управлении в целом с 2007 по 2010 годы увеличилась на 7%, в то время как в большинстве стран данный показатель колеблется от 0 до 3%.

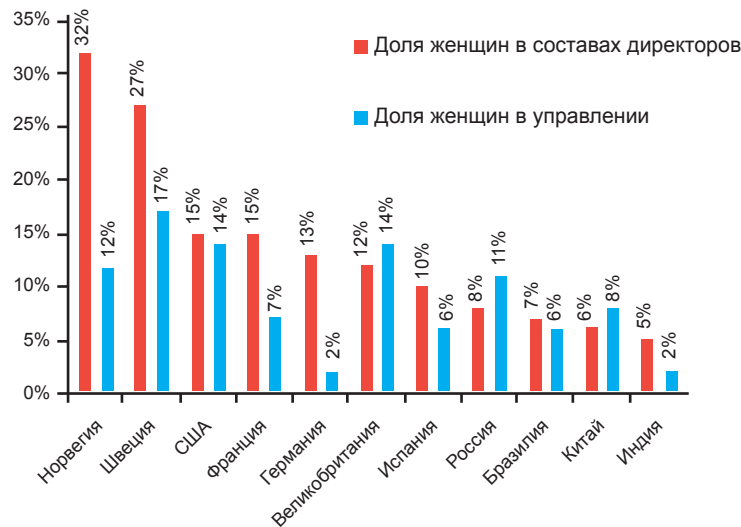
<sup>16</sup> «Суфражизм в истории феминизма», Успенская В. И.

<sup>17</sup> www.destatis.de/

<sup>18</sup> Конституция ФРГ

<sup>19</sup> www.mckinsey.com





В ходе первого опроса специалисты изучили 231 фирму, чтобы оценить эффективность организационной модели каждой из них по девяти критериям: лидерство, управление, ответственность, координация и контроль, инновации, взаимодействие с внешней средой, навыки, мотивация, рабочая обстановка и ценности.

Семья и дети во многих странах считаются помехой для продвижения женщины по службе. Во Франции, например, 96% девушек, окончивших лучшие вузы страны, убеждены, что наличие детей и даже детородный возраст – реальный недостаток при устройстве на работу. Или, например, в России 54% женщин среди факторов, негативно влияющих на карьеру, назвали семью. При этом более 80% россиянок, имеющих детей до 14 лет, выбирают – чаще всего из экономических соображений – жизненную стратегию «работающей матери»: совмещают работу и семейные обязанности.

Для сравнения: в странах Европы этой стратегией руководствуются менее 70% женщин. Исследование также показало, что между представителями разных полов существуют значительные расхождения в двух вопросах:

Во-первых, 27% женщин (и всего 7% мужчин) признали, что на пути развития карьеры им приходилось сталкиваться с гендерной дискриминацией.

Во-вторых, в семейном положении опрошенных наблюдается заметная разница: 54% женщин (и всего 29% мужчин) были бездетными, а 33% женщин (и 18% мужчин) не состояли в браке.

В возрастной группе 41–55 лет, 49% женщин с уровнем заработной платы более \$100.000 в год не имеют детей; среди мужчин бездетных всего 19%. Для женщин с уровнем заработной платы \$55.000 – 65.000 этот показатель составляет 33% (для мужчин – 25%), во Франции и в Англии уровень занятости женщин примерно одинаков (60% и 67% соответственно), но в этих странах принимаются разные меры по установлению гендерного баланса. Во Франции действует множество социальных служб поддержки семьи, поэтому у французских женщин явное преимущество перед британскими женщинами в том, что касается совмещения семейной и профессиональной деятельности. В Англии государственные программы помощи в уходе за детьми только развиваются, зато там существует давняя традиция паритета в корпоративной культуре – в отличие от Франции, где добиться равенства полов на рабочем месте очень сложно.

Можно смело сравнить политико-правовое положение женщин европейских стран с положением женщин Узбекистана. В унисон выступлению Генсека Кофи Аннана на 23 Специальной сессии ГА ООН «Женщины в 2000 году: равенство между мужчинами и женщинами, развитие и мир в XXI веке» Президентом Республики Узбекистан И. А. Каримовым было отмечено: «Одним из важных вопросов стоящих перед страной – это дальнейшее повышение политического и общественного статуса женщин. Мы должны воздать им уважение и почести, которых они достойны».<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Каримов И. А. «Доверие народа – высокая ответственность»; «Свое будущее мы строим своими руками». Узбекистан, 1999. – С. 265

В Узбекистане создан определенный юридический механизм обеспечения равенства мужчин и женщин. Конституция<sup>21</sup> Узбекистана в статье 46 закрепила равенство прав мужчины и женщины и установила систему гарантий, которые обеспечивают такое равенство. К ним относятся: предоставление женщинам равных с мужчинами возможностей в общественно-политической и культурной деятельности; получении образования и профессиональной подготовки, в труде и вознаграждении за него; специальные меры по охране труда и здоровья женщин, установление пенсионных льгот; создание условий, которые дают женщинам возможность совмещать работу с материнством; правовая защита, материальная и моральная поддержка материнства и детства, включая предоставление оплачиваемых отпусков и других льгот беременным женщинам, а также матерям. Гендерное равенство также закрепляется и в Гражданском, Трудовом, Семейном, Уголовном и других кодексах. В Республике Узбекистан установлены специальные льготы для работающих женщин и 30 % квота при выборах в законодательные органы страны.

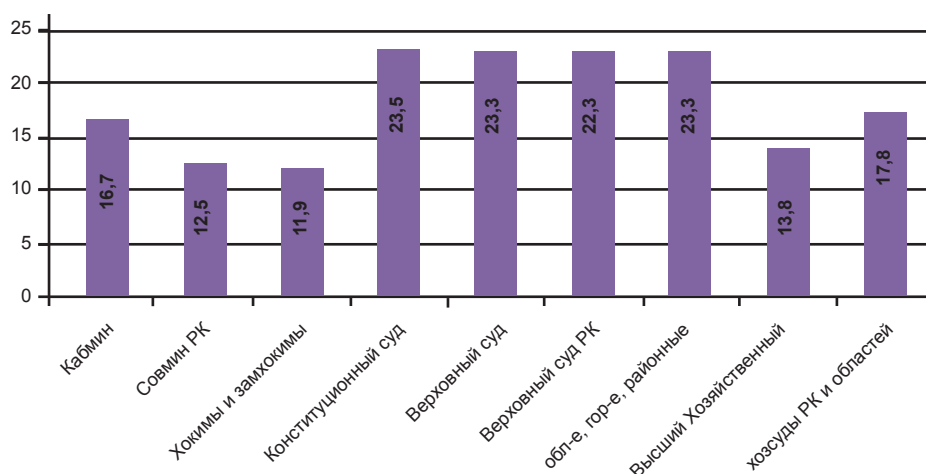
Важным направлением государственной политики является искоренение дискриминации женщин во всех сферах жизни. Национальным центром Республики Узбекистан по правам человека совместно с государственными, общественными организациями и ННО подготовлен проект Закона «О государственных гарантиях равных прав и равных возможностей среди мужчин и женщин», который прошел национальную и международную экспертизу и в марте 2006 г. направлен на рассмотрение в Законодательную палату Олий Мажлиса.

Частью четвертой статьи 22 Закона «О выборах в Олий Мажлис Республики Узбекистан» от 29 августа 2003 г. предусмотрено, что число женщин должно составлять не менее 30% от общего числа кандидатов в депутаты, выдвинутых от политической партии. В настоящее время 21 женщин (18%) является депутатом Законодательной палаты и 15 женщин (15%) – членами Сената Олий Мажлиса, тогда как в 1999 г. в Олий Мажлисе было всего 12 женщин депутатов.

В последнее время увеличивается количество женщин в составе политических партий Узбекистана. Например, в 2005 г. в составе Народно-демократической партии было 34,2% женщин; Либерально-демократической партии – 33,1%; «Миллий тикланиш» – 45,6%; «Фидокорлар» – 40,7%; «Адолат» – 38% женщин.

В высших органах государственной власти Узбекистана женщины составляют 16%, в местных органах законодательной и представительной власти – 15,2%. Представительство женщин в органах исполнительной власти составляет 3,4%, а в судебных – 22,7%.

В Узбекистане в последнее время также осуществляется курс на увеличение количества женщин **в органах исполнительной власти**. Так, в последнее время в органах исполнительной власти 15,3% женщин занимали руководящие должности, а именно: в Кабинете Министров – 16,7%; в Совете Министров Республики Каракалпакстан – 12,5%; хокимов и заместителей хокимов – 11,9% женщин.



<sup>21</sup> Конституция Республики Узбекистан.

В Узбекистане женщины достаточно полно представлены **в органах судебной власти**. Так, на 1 января 2006 г. в Конституционном суде работают 23,5% женщин, в Верховном суде РУ – 23,3%; в Верховном суде Республики Каракалпакстан, областях и Ташкентском городском суде, в районных и городских судах – 22,8%; в Высшем Хозяйственном суде – 13,8% и в хозяйственных судах Республики Каракалпакстан и областей – 17,3%.

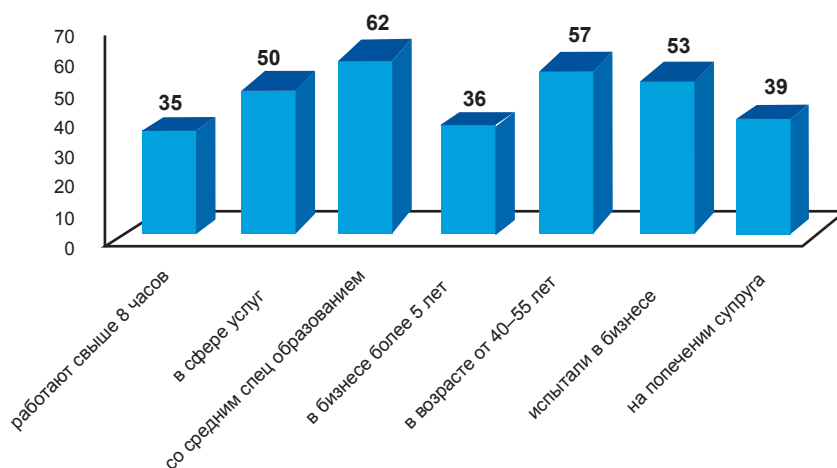
В экономике республики доля женщин и мужчин на начало нового столетия составила 44% и 56%, соответственно. Традиционные для женщин сферы приложения труда – образование, здравоохранение, культура, искусство, наука и научное обслуживание.

Ежегодно в Узбекистане открывается около 400 тысяч новых рабочих мест, из которых свыше 40% мест предназначены женщинам.<sup>22</sup>

В Узбекистане проживает около 14 млн. женщин. Из них 60 процентов – в сельской местности, при этом в народном хозяйстве занято почти 50% трудоспособного женского населения.

Основная часть женского работающего населения занята в таких отраслях как: промышленность (48 %), сельское хозяйство (40 %), здравоохранение, социальное обеспечение (70 %), народное образование, культура, наука (от 60 до 47 %), органы государственного управления (47 %), торговля, общественное питание, жилищно-коммунальное и бытовое обслуживание (от 50 до 52 %).

В результате формирования рыночной экономики произошли изменения в экономической активности женщин по секторам экономики. В 2004 году доля женщин, занятых в негосударственном секторе, по оценкам, составила 70 %. По исследованиям 2013 года из 64 тысяч предпринимателей свыше 20% составляют женщины. Почти 8 тысяч хозяйствующих субъектов, относящихся к малым и средним предприятиям, возглавляют женщины.<sup>23</sup>



Республика Узбекистан продолжает традицию повышения статуса в обществе и в семье статуса женщин, объявив 1999 год – годом Женщины, 2000 год – годом Здорового поколения, 2001 год – годом Матери и ребенка; законодательно закрепляя свыше 70-ю законами, которые имеют непосредственное отношение к обеспечению прав и свобод женщин.

<sup>22</sup> [www.uzembassy.ru/5508.htm](http://www.uzembassy.ru/5508.htm)

<sup>23</sup> Экономика Узбекистана (информационно – аналитический бюллетень за 2013 год).

Вопрос о ликвидации дискриминации, обеспечении гендерного равенства женщинам, предоставление им широкого спектра прав и свобод во всех сферах жизни по сей день остается актуальным. Задаваясь вопросами: Почему женщинам надо идти в политику? Есть ли объективная база для женщин? Можно с уверенностью ответить, что всего лишь 3 аргумента, обосновывающих правильность придерживаемого пути повышения статуса женщин:

- 1) женщины приносят новые элементы в политическую культуру, инициируют гендерную озабоченность;
- 2) выдвигают законодательные инициативы, являющиеся близкими к женщинам. Результатом является трансформация женских интересов в политических курсах;
- 3) облегчение доступа женщин через женщин в большую политику и управление страной.

Статистика 1945 года показывает, что в парламентах было всего 3% женщин – парламентариев, в 1995 году в 176 парламентах стран мира женщины составляли 11,6%, включая 9,4% в числе сенаторов.

Вывод очевиден: ведется относительно долгосрочная, медленная, но стабильная тенденция к росту числа женщин в управленческих структурах.

# Давлат хизматида маъмурий ҳуқуқий усуллар

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқарув академияси тингловчиси С.Хужамбердиев*



**Д**авлат хизматида маъмурий-ҳуқуқий усуллар ҳақида тўхталадиган бўлсак, у аввало демократик жамиятни қонуний бошқариш механизми ва ундан давлат бошқаруви субъектлари томонидан қандай тарзда фойдаланишни англасак бўлади.

Давлат бошқарув усуллари деганда давлат томонидан бошқарув соҳасидаги вазифалар қандай ҳал қилиниши тушунилади. Бошқача қилиб айтганда, улар бошқарув фаолиятининг сифат томонини белгилаб беради. Шунинг учун ҳам бошқарув сифатини яхшилаш, унинг самарадорлигини ошириш кўп жиҳатдан бошқарув усулларини такомиллаштиришга боғлиқдир. Давлат ўз олдига қўйилган мақсадларга эришиш йўлида ҳамда вазифа ва функцияларни бажариш учун турли хил усуллардан фойдаланади.

Бошқарув аппарати ўз вазифаси ва функцияларини муваффақиятли бажариши учун ҳар бир бошқарув органи ва уларнинг тизими маълум жиҳатдан ташкиллаштирилган бўлиши лозим.

Ҳуқуқшунос олим Х.Р.Алимовнинг фикрича, маъмурий-ҳуқуқий муносабатлар қатнашчиларининг ўз бурчларини қонуний бажаришларини таъминлаш учун икки асосий усулни кўрсатади. Ишонтириш ва мажбурлаш усуллари қўлланилади. Ишонтириш давлат бошқарувининг ҳамма қатнашчиларига нисбатан қўлланилиши мумкин бўлса, мажбурлаш бошқарув қоидаларини бузган шахсларга нисбатан қўлланилади. Мажбурлаш ўз ичига тарбиялаш элементларини қамраб олади. Мажбурлаш ҳамма вақт ҳуқуқий меъёрлар орқали қўлланилади, мажбурлашнинг турлари, ҳажми, уни қўллаш асослари ва ижро этиш қоидалари қонунларда аниқ кўрсатиб ўтилади.

Ҳуқуқшунос олим Ю.М.Козловнинг фикрича, ижро ҳокимиятини (бошқарув фаолиятини) амалга ошириш жараёнида бошқарув усулларининг тутган ўрни каттадир. Бошқарув жараёни бошқарув субъектнинг тегишли объектга бевосита мақсадга мувофиқ таъсир этиши билан тугалланади. Айнан шу орқали давлат-бошқарув фаолиятининг мақсади, вазифа ва функциялари амалга оширилади. Демак, ижро ҳокимияти органларининг бошқарув объектига бошқарув таъсирини ўтказишга қаратилган услуб ва воситалар – давлат бошқарув усуллари ҳисобланади.<sup>1</sup>

Маъмурий усуллар бошқарув субъектларига давлат таъсирини ўтказиш орқали амалга оширилиб, улар ёрдамида субъектлар олдига вазифалар қўйилади, тартиб-қоидалар ўрнатилади, шунингдек субъектларнинг нима қилиши аниқланади. Бунинг натижасида мабодо вазифалар ва тартиб-қоидалар бажарилмаса субъектлар юридик жавобгарликка тортилади.

<sup>1</sup> Kozlov YU.M. Administrativnoye pravo. – M.: Yurist', 2003. 160-164-b.lar

Давлат бошқарувини амалга оширишда давлат органлари ва уларда хизмат қилаётган давлат хизматчилари томонидан ишонтириш усуллари кенг қўлланилади. Ишонтириш усуллари давлат бошқарувининг умумий усулларида бири бўлиб, давлат-ҳокимият ваколатидан фойдаланиш хусусиятидан келиб чиқади.

Бозор иқтисодиёти муносабатларига ўтиш жараёнида давлат томонидан кўпгина соҳаларда туб ислохотлар амалга оширилмоқда. Республика фуқаролари бу ислохотларнинг моҳиятини қанчалик яхши тушунсалар, бу жараён шунчалик осон кечади ва амалиётда самарали натижалар беради.

Давлат ўз олдида турган турли вазифалар ва функцияларни бажариш фаолияти жараёнида, бозор иқтисодиётига асосланган бир қанча усуллардан фойдаланади. Давлат ўз фаолиятини амалга ошириш вақтида, биринчи навбатда халқнинг ишончига таянади. Айнан мана шундай усуллардан бири – бу ишонтириш усуллари. Ишонтириш усули, давлат бошқаруви усули сифатида, инсонларнинг онги ва хулқ-атворида руҳий таъсир кўрсатиб, улардан шу давлатда ўрнатилган тартибга риоя қилишни назарда тутаяди.

Ишонтиришнинг амалий натижаси омма ижтимоий фаолиятининг кундан-кунга ошишида, уларнинг янги демократик жамият қуришда қатнашишида яққол кўриниб туради.

Давлат бошқаруви фаолиятини амалга ошириш жараёнида давлат органлари ва уларда хизмат қилаётган давлат хизматчилари томонидан нафақат ишонтириш усуллари, балки мажбурлаш усуллари ҳам қўлланилади. Давлат бошқарувининг мажбурлаш усуллари бошқарувнинг умумий усулларида бири бўлиб, давлат-ҳокимият ваколати хусусиятларидан келиб чиқади.

Маъмурий ҳуқуқ бўйича жавобгарлик маъмурий мажбурлаш ва маъмурий жавобгарлик тушунчаларини ўз ичига олади. Маъмурий ҳуқуқ бўйича жавобгарлик деганда маъмурий қонунчилик ҳужжатлари билан қўриқланадиган тартибни бузган тақдирда давлат томонидан қўлланиладиган жавобгарлик тизими тушунилади. Маъмурий қонунчилик ҳужжатлари бузилганда фуқаролик-моддий, интизомий, маъмурий ва жиноий мажбурлаш чоралари ҳаракатга келиши мумкин.

Давлат бошқаруви жараёнида маъмурий ҳуқуқбузарликнинг олдини олиш, чеклаш ва айбдор шахсни жавобгарликка тортиш мақсадида шахснинг онгига, юриш-туришига моддий, маънавий ва жисмоний таъсир этиш мажбурлаш ҳисобланади. Бошқарув жараёнида маъмурий мажбурлаш чоралари қуйидагича намоён бўлиши мумкин: давлат бошқарув органларининг фаолияти сифатида, яъни мажбурлаш чораларини фақат қонун талабларини ёки юқори турувчи давлат бошқарув органларининг қонуний талабларини ихтиёрий равишда бажармаган шахсларга нисбатан қўллаш; давлат бошқарувининг усули сифатида, яъни ташкилотлар ва фуқароларнинг хулқига таъсир этиш орқали намоён бўлади.

Давлат ҳокимиятидан қаерда фойдаланилса, мажбурлаш чораларининг элементлари барча ҳолатларда мавжуд бўлади. Ҳокимиятни амалга ошириш учун унинг кўрсатмаларига бўйсунгани талаб этади. Бўйсунгани, одатда, ихтиёрий бўлиб, тўғридан тўғри мажбурлашга таянмайди. Шу билан бирга бўйсунувнинг ихтиёрийлиги ҳар қанақа мажбурлашнинг йўқлигини билдирмайди. Ҳокимият мажбурлашининг элементлари қонуннинг ва бошқарув актларининг барча кўрсатмаларида учрайди, чунки уларнинг ҳаммаси мажбурловчи характерга эга ва давлатнинг кучига таянади.

Қонунчиликни ва ҳуқуқий тартиботни таъминлаш, давлат органлари томонидан давлат интизомини сақлаш мақсадида қўлланиладиган мажбурий чоралар жумласига интизомий ва маъмурий мажбурлаш чораларини киритиш мумкин.

Интизомий мажбурлаш – давлат хизмати доирасида тўғридан тўғри хизмат бўйсунуви мавжуд бўлганида қўлланилади. Интизомий мажбурлаш қуйи турувчи бошқарув органлари, унинг таркибий бўлинмалари ёки маълум бир хизматчилар томонидан юқори турувчи органлар, мансабдор шахсларнинг фармойишларини тегишлича ва ўз вақтида бажарилишини таъминлаш мақсадида қўлланилади. Интизомий мажбурлаш чоралари бир томондан, тегишли фармойишни бажаришни талаб этиш, мажбурлашга қаратилган руҳий, иродавий мажбурлаш бўлса, иккинчи томондан интизомий жавобгарликни англатади.

Маъмурий мажбурлаш, юқорида кўрсатиб ўтилганидек, давлат бошқаруви соҳасида маъмурий ҳуқуқбузарликларнинг олдини олиш, чеклаш ва айбдор шахсларни жавобгарликка тортиш мақсадида қўлланилади. Маъмурий мажбурлаш шахсларнинг онгига хулқ-атворида моддий, маънавий ва жисмоний таъсир этишни назарда тутаяди.

Юқоридаги ҳолатлардан келиб чиқиб хулоса ўрнида шуни айтиш мумкинки, давлат бошқарувини амалга оширишда давлат хизмати субъектлари томонидан давлат бошқарувида ишонтириш услуги ёрдамида инсонларнинг онгига ва иродасига назарда тутилган таъсир кўрсатилади, ҳуқуқий кўрсатмалар ва бошқарув субъекти ҳаракатларининг мақсадга мувофиқлигига ҳамда уларга бўлган эътиборни шакллантиришга эришилади.

Ҳуқуқий демократик жамиятда ишонтириш – инсонларга бошқарув таъсирини кўрсатишнинг асосий услуги деб кўришимиз мумкин.

- **биринчидан**, бу услублар фуқароларга нисбатан доимий қўлланилади;
- **иккинчидан**, ўрнатилган талабларнинг ихтиёрий бажарилишига олиб келади, инсонларни қонунларга риоя этиш руҳида тарбиялашни таъминлайди;
- **учинчидан**, инсонлар ҳуқ-атворини ташқаридан тартибга солинишининг ўзини-ўзи тартибга солишга ўтилишини талаб этади;
- **тўртинчидан**, ишонтириш услубларини қўллаш, давлат мажбурлов чораларини қўллашга қараганда моддий жиҳатдан анча қулай ҳисобланади.

Инсонларга самарали тарбиявий таъсир кўрсатиш, айбдор шахсларга ўз вақтида ва адолатли жавобгарлик чораларини қўллаш, қонунга зид хатти-ҳаракатларга қарши курашишнинг яхши ташкил этилганлиги ҳам кўпчиликда намунали ҳуқ-атворнинг шаклланишига, қонун талабларига мос ҳуқ-атворни амалга оширишга хизмат қилади.

Давлат хизматчилари томонидан бошқаруви фаолиятини амалга оширишда демократик маъмурий ҳуқуқий усуллардан тўғри фойдаланиш ва уларни амалга ошириш муҳим аҳамият касб этади ҳамда давлат бошқарувида давлат хизматчиларининг фаолиятининг самарали ишлаши, шунингдек, фуқаролик ҳуқуқий-демократик жамияти шаклланишида муҳим аҳамият касб этади.



## Суд тизимининг самарали фаолияти мамлакатда қонун устуворлигини таъминлашда муҳим омилдир

*Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси тингловчиси Ш. Тўхтабоев*

**М**амлакатимизда қонун устуворлигини таъминлаш, инсон ҳуқуқ ҳамда манфаатларини ишончли ҳимоя қилиш истиқлол йилларида суд-ҳуқуқ тизимида олиб борилган кенг кўламли ислохотларнинг туб моҳиятига сингдирилди. Чунончи, суд тизими ҳуқуқий асосларини шакллантириш ва изчил либераллаштириш, судлар мустақиллиги ҳамда масъулиятини кучайтиришга алоҳида эътибор қаратилди. Ўзбекистон Республикаси Конституциясида белгилаб қўйилган уч мустақил ҳокимиятнинг бири сифатида суд ҳокимиятини босқичма-босқич мустаҳкамлаб бориш, унинг мустақиллигини таъминлаш, уни қатағон қуроли ва жазолаш идораси сифатидаги орган эмас, балки инсонларнинг ҳуқуқ ва эркинликларини муҳофаза этишга хизмат қиладиган мустақил давлат институтига айлантириш борасида қатор ислохотлар амалга оширилмоқда.

Россиялик олим В.М.Савицкий<sup>1</sup> ўз илмий ишида суд ҳокимияти нафақат судлов ишлари билан шуғулланишини, балки у қонун чиқарувчи ва ижро этувчи ҳокимият қарорлари ҳамда фаолиятига ҳуқуқий жиҳатдан фаол таъсир кўрсатиш имкониятига эга бўлиб, уларни ўзаро мувозанатда ушлаб туришини таъкидлайди.

Агар суд ҳокимиятида интизомсизлик, судьяларнинг малакасизлиги натижасида халқнинг судга бўлган ишончи салбий томонга ўтиши, бу орқали нафақат суд ҳокимияти, балки давлат ҳокимияти, умуман олганда давлат тузумидан жиддий норозиликлар авж олиши ва миллий хавфсизликка бевосита таҳдид келиб чиқиши мумкин.

Ўзбекистон Республикасининг янги таҳрирдаги “Судлар тўғрисида”ги (2000), “Судьяларнинг малака ҳайъатлари тўғрисида”ги, “Судьяларнинг малака даражалари тўғрисида”ги, “Суд ходимларининг мансаб даражалари тўғрисида”ги, “Ҳарбий судлар фаолиятини ташкил этиш тўғрисида”ги Низомларга ўзгартиришлар ва қўшимчалар киритилиб, уларнинг янги таҳрири тасдиқланди.

Республикада ўтказилган судларнинг ихтисослашуви объектив сабаблар туфайли вужудга келадиган илгариги суд хатоларини ва фуқароларнинг ҳуқуқлари ва қонуний манфаатларининг бузилиш ҳолларини бартараф этишга имкон бермоқда. Ҳозирда судьялар ўз ихтисосликлари бўйича қонунчилик ва суд амалиётини янада чуқурроқ ўрганиб чиқиш имконига эга.

Замонавий қонунчилик фуқаролик ва жиноят ишларини биринчи инстанцияда кўриб чиқадиган суд таркибини ўзгартирди.

Жиноят иши биринчи инстанция суди томонидан ҳайъатда кўрилганда суд таркибига судья ва икки нафар халқ маслаҳатчиси киради. Ўзбекистон Республикаси Олий суди биринчи инстанция ишларни уч нафар судьядан иборат таркибда кўриб чиқади.

<sup>1</sup> В.М.Савицкий «Организация судебной власти в Российской Федерации» // М. 1996. С. 75.



Фуқароларнинг суд орқали ҳимояланиш кафолатлари жиддий тарзда кучайтирилди, ушбу кафолатдан фойдаланиш имкониятларини янада кенгайтириш бўйича катта кўламдаги чора-тадбирлар амалга оширилди. Жойларда алоҳида ихтисослашган Тошкент шаҳри, вилоятлар ва туманлараро фуқаролик ишлари бўйича судлар ташкил этилди.

“Мамлакатимизда демократик ислохотларни чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини шакллантириш концепцияси”да Ўзбекистон Республикаси Президенти И.Каримов томонидан “Мамлакатимизни демократик янгилашнинг бугунги босқичидаги энг муҳим йўналишлардан бири бу – қонун устуворлиги ва қонунийликни мустаҳкамлаш, шахс ҳуқуқи ва манфаатларини ишончли ҳимоя қилишга қаратилган суд-ҳуқуқ тизимини изчил демократлаштириш ва либераллаштиришдан иборатдир. Бир сўз билан айтганда, юртимизда ҳуқуқий давлат асосларини янада такомиллаштириш ва аҳолининг ҳуқуқий онги ва маданиятини юксалтириш биз учун ҳал қилувчи вазифа бўлиб қолмоқда.”<sup>2</sup>,-деб таъкидланди.

Бугунги кунда ушбу соҳада олиб борилаётган кенг кўламли ташкилий-ҳуқуқий чора-тадбирлар самараси ўлароқ, суд ҳокимияти инсон ҳуқуқ ва манфаатларини ишончли ҳимоя қиладиган мустақил давлат институти сифатида ўзини тобора кенгроқ намоён этиб, одил судловни амалга оширишга қодир суд ҳокимияти сифатида тўлиқ шаклланди.

Мамлакатимизда суднинг обрўси ва мустақиллигини ошириш, одил судловни амалга оширишда қонунийликни таъминлаш, судлар фаолиятига аралаштириш ҳамда ғайриқонуний суд қарорлари чиқарилишига йўл қўймаслик мақсадида 2008 йил 23 июнда Ўзбекистон Республикаси Президентининг қарори билан Олий суд ҳузурида Суд қонунчилигини демократлаштириш ва либераллаштириш ҳамда суд тизими мустақиллигини таъминлаш бўйича тадқиқот маркази ташкил этилди. Марказ мустақил ахборот-таҳлил муассасаси бўлиб, суд фаолиятини амалга ошириш Конституциянинг суд тизими вазифаларини белгилаб берувчи қоидалари рўёбга чиқарилиши самарадорлиги масалалари бўйича қонунчилик базасини таҳлил қилиш ва умумлаштириш, шунингдек, қонун устуворлигини таъминлашга йўналтирилган ҳуқуқни қўллаш, суд амалиётини ўрганиш ҳамда умумлаштириш, жиноий ва маъмурий жазолар тизимини янада либераллаштириш, суд, жиноят-процессуал, фуқаролик процессуал, хўжалик процессуал қонунчилигини, суд ишларини юритишни демократлаштириш бўйича чора-тадбирлар ишлаб чиқиш, одил судловни янада такомиллаштириш бўйича таклифлар ишлаб чиқиш каби вазифаларни амалга оширади.

Ўзбекистон Республикасида демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантиришда аввало, суд ишларини мустақил юритиш ва суд органлари ходимларининг ижтимоий мақомини муҳофаза қилиш учун зарур ҳуқуқий ва социал кафолатларни кучайтириш мақсадида Президентимизнинг 2012 йил 2 августдаги “Суд тизими ходимларини ижтимоий муҳофаза қилишни тубдан яхшилаш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Фармони қабул қилинди.

Мазкур Фармонга асосан, 2012 йилнинг 1 августидан бошлаб Конституциявий суд, умумий юрисдикция судлари ва хўжалик судлари судьяларининг ягона тариф сеткаси бўйича меҳнат ҳақи разрядлари ҳамда мазкур суд судьялари ва суд идораларининг мансаб даражасига эга бўлган ходимларининг алоҳида меҳнат шароитлари учун лавозим маошларига ойлик устама ҳақ миқдори белгиланди.

Эътиборлиси шундаки, Конституциявий суд, умумий юрисдикция судлари ва хўжалик судларининг судьялари хизмат вазифаларини бажаришлари муносабати билан оладиган даромадлари жисмоний шахслар даромадларидан олинadиган солиқ тўловидан батамом озод қилинди. Бу эса ўз навбатида судьяларнинг ойлик маошларининг кўпайишига ҳамда уларнинг ижтимоий ҳимоясининг кучайишига қаратилгандир.

Президентимиз Фармонининг ўзига хос аҳамиятли жиҳати шундаки, судьяларга имтиёзли шартлар асосида уй-жой сотиб олиш учун узоқ муддатли ипотека кредитлари беришни, шунингдек, турар жойлар ижараси учун ҳар ойда пул компенсацияси тўлаб бориш ҳамда судлар фаолиятига замонавий ахборот-коммуникация технологияларини жорий этиш дастури тасдиқланиши белгиланган бўлиб, унга асосан, судларнинг таркибий тузилмасида ахборотлаштириш масалалари бўйича алоҳида бўлинмалар ташкил қилиш назарда тутилган. Мазкур Фармоннинг қабул қилиниши Ўзбекистон Республикасининг “Судлар тўғрисида”<sup>3</sup>ги Қонуннинг 67-моддасида “судьяга давлат ҳисобидан унинг юксак мақомига муносиб моддий ва ижтимоий таъминот бериш”, деб мустаҳкамланган ҳуқуқий норманинг амалий ифодасининг яққол далилидир.

<sup>2</sup> Каримов.И.А. Мамлакатимизда демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепцияси. – Т.: Ўзбекистон, 2010. 6-бет.

<sup>3</sup> Ўзбекистон Республикасининг “Судлар тўғрисида”ги Қонуни // Ўзбекистон Республикаси Олий Мажлис Ахборотномаси 2001. 1-2-сон, 10-модда.

Юқоридаги Президент Фармониға мувофиқ, 2012 йил 31 октябрда Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг “Судьяларға имтиёзли шартларда уй-жой сотиб олишға узоқ муддатли ипотека кредитлари бериш тартиби тўғрисида”<sup>4</sup>ги ҳамда “Судьяларға уй-жойларни ижараға олганлик (ижарада турганлик) учун ҳар ойлик пул компенсацияси тўлаш тартиблари тўғрисида”ги Низомларни тасдиқлаш ҳақида қарори қабул қилинди.

Ушбу Низом “Ипотека тўғрисида”ги Ўзбекистон Республикаси Қонунига, юқоридаги Президент Фармониға мувофиқ, тижорат банклари томонидан судьяларға имтиёзли шартларда уй-жой сотиб олишға узоқ муддатли ипотека кредити бериш тартибини белгилаши билан аҳамиятлидир. Мазкур Низом ҳарбий судлардан ташқари Ўзбекистон Республикаси Конституциявий суди, умумий юрисдикция судлари ва хўжалик судлари судьяларига ипотека кредитлари беришни ҳамда судьяларға ипотека кредитлари якка тартибдаги уй-жой ёки кўп квартирالي уйда квартира сотиб олиш учун қайтаришлик, тўловлилик, таъминланганлик ва муддатлилик шартларида тижорат банклари томонидан берилиши кўзда тутилган.

“Судьяларға имтиёзли шартларда уй-жой сотиб олишға узоқ муддатли ипотека кредитлари бериш тартиби тўғрисида”<sup>5</sup>ги Низомнинг 6-бандига асосан Тижорат банки томонидан бериладиган ипотека кредити миқдори ипотека кредити олиш учун буюртманома берилган кунда республикада белгиланган энг кам ойлик иш ҳақининг 2000 бараваридан ортиқ бўлиши мумкин эмас” деб мустаҳкамланган.

Судьяларға имтиёзли шартларда уй-жой сотиб олишға ипотека кредити камида 10 йил муддатга берилади ҳамда тижорат банки томонидан бериладиган ипотека кредити миқдори сотиб олинadиган якка тартибдаги уй-жой ёки кўп квартирالي уйдаги квартира қийматининг 75 фоизидан ошмаслиги керак.

Ушбу Низомнинг 10-бандига асосан, судья тижорат банкидан ипотека кредити олиш учун сотиб олинadиган якка тартибдаги уй-жой ёки кўп квартирالي уйдаги квартира қийматининг камида 25 фоизи миқдоридаги ўз маблағига эга бўлиши керак” деб белгиланган. Аммо қайд этилган, Низомнинг 11-бандига, сотиб олинadиган якка тартибдаги уй-жой ёки кўп квартирالي уйдаги квартира қийматининг 25 фоизи миқдоридаги дастлабки бадал судьянинг ҳисоб рақамига Судлар ва адлия органларини ривожлантириш жамғармаси маблағлари ҳисобидан ўтказилиши мумкинлиги белгиланган.

Юқоридаги Вазирлар Маҳкамасининг Қарорига асосан, “Судьяларға уй-жойларни ижараға олганлик учун ҳар ойлик пул компенсацияси тўлаш тартиби тўғрисида”ги Низом тасдиқланди.

Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2012 йил 29 декабрдаги Фармойишига асосан, “Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Судьяларни танлаш ва лавозимларга тавсия этиш бўйича олий малака комиссияси фаолиятини такомиллаштириш тўғрисида”<sup>6</sup>ги янги таҳрирдаги Низом тасдиқланди. Мазкур Низомда Комиссиясини Ўзбекистон Республикаси Олий суди, Олий хўжалик суди, Адлия вазирлиги билан ҳамкорлигини янада кучайтириш, судьяларнинг одил судловни амалга ошириш борасида самарали ишлаши, уларнинг ўз олдида турган вазифаларни ҳал этиши учун зарур бўлган ташкилий-ҳуқуқий, моддий-техникавий шарт-шароитлар яратиш, судьяларнинг хизмат ва мансаб поғоналари бўйича ўсишини таъминлайдиган кафолатларни, уларни ижтимоий муҳофаза қилишни тубдан яхшилашға қаратилган ташкилий-ҳуқуқий чора-тадбирларини амалга оширишға ҳамда судьяларни лавозимга қайта тайинлаш ёки ваколатлари тугаганидан сўнг ишға жойлаштириш даврида ижтимоий муҳофаза қилиш механизмларини кучайтириш масалаларига алоҳида эътибор берилганлиги билан аҳамиятлидир.

Мамлакатимизда судьяларнинг мустақиллигини таъминлашда Ўзбекистон Республикаси Конституцияси, “Судлар тўғрисида”ги Қонуннинг ўрни ва аҳамияти беқиёсдир. Ҳар қайси бир давлат органини олмайлик, улар ўз фаолиятини авваламбор, Конституция ва қонун асосида фаолият олиб боради. Конституция ва судлар фаолиятига оид махсус қонунлар қабул қилиш орқали нафақат судьяларнинг балки, суд тизими ходимларининг ижтимоий муҳофазаси билан боғлиқ ҳуқуқий нормалар яхлит бир қонунда мустаҳкамланса мақсадга мувофиқ бўлар эди. Чунки, одил судловни амалга оширишда суд аппарати ходимларининг ўрни ва амалга оширадиган вазифаси нақадар муҳимдир.

<sup>4</sup> Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2012 й., 44-сон, 506-модда.

<sup>5</sup> Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2012 й., 44-сон, 506-модда.

<sup>6</sup> Ўзбекистон Республикаси қонун ҳужжатлари тўплами, 2013 й., 2-сон, 18-модда.

Давлатимизда судьянинг ўз хизмат вазифаларини бажариши муносабати билан унга тегишли мол-мулкни йўқ қилиш ёки шикастлаш оқибатида етказилган зарар ҳам судьяга ёки унинг оила аъзоларига тўлалигича қопланиш масаласи амалдаги қонунчилигимизда кафолатланганлиги алоҳида эътиборга лойиқ. Шунингдек, “Судлар тўғрисида”ги қонуннинг 76-моддаси 5-қисмига кўра, судьяларга етказилган зарарни қоплаш бўйича тўловлар республика бюджети маблағлари ҳисобидан амалга оширилиши ва кейинчалик улар айбдор шахслардан қонунда белгиланган тартибда ундириб олиниши кафолатланган.

Ҳозирги кунда судьяларнинг давлат хизматчиси сифатидаги ҳуқуқий мақомини қонун ҳужжатларида мустақамлаш, ваколат муддати тугаган судьяларни ижтимоий-иқтисодий ҳуқуқлари ҳимоясини таъминлаш, уларнинг ваколат муддатлари давомида ҳамда ушбу муддат тугагандан сўнг шахсий ва оилавий дахлсизлиги ва хавфсизлигини таъминлаш ҳал этилиши лозим бўлган долзарб масалалардандир.

Юқоридагилардан келиб чиқиб айтиш мумкинки, мамлакатимизда амалга оширилаётган суд-ҳуқуқ ислохотлари доимий ривожланиб бориш хусусиятига эга бўлиб, давлатнинг стратегик мақсади ва ижтимоий тараққиётнинг характери ислохотларнинг асосий йўналишларини белгилашда муҳим аҳамиятга эга бўлади.

Жинойят-процессуал, фуқаролик-процессуал, хўжалик процессуал қонунчилигига тегишли ўзгартиш ва қўшимчалар киритилди. Бу эса, ўз навбатида суд тизимини ижро этувчи ҳокимият органлари назорати ва таъсиридан чиқариш имконини берди. Айни пайтда судьялик лавозимига номзодларни тақдим этиш, судьяларнинг ваколатини тўхтатиш ва муддатидан олдин тугатиш, уларга нисбатан интизомий иш юритувни кўзғатиш вазифалари Адлия вазирлиги ваколатидан чиқарилгани ҳам бу борада муҳим қадам бўлди. Бундан ташқари, судлар фаолиятини ташкилий жиҳатдан таъминлаш, хусусан, суд тизими учун кадрлар масалалари билан шуғулланиш вазифаси махсус орган – Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Судьяларни танлаш ва лавозимларга тавсия этиш бўйича олий малака комиссиясига юклатилганлигини қайд этиш лозим. Шулар қаторида Ўзбекистон Республикаси Адлия вазирлиги ҳузурида махсус ваколатли тузилма – Суд қарорларини ижро этиш, судлар фаолиятини моддий-техник ва молиявий таъминлаш департаменти ташкил этилди. Бу эса судларнинг уларга хос бўлмаган вазифалардан сезиларли даражада халос бўлиши ва бутун диққат-эътиборини ўзларининг асосий ваколатлари одил судловни амалга оширишга қаратиш имконини берди.

Суднинг мустақиллиги асосан иккита асосий элемент йиғиндисидан ташкил топади: бу суд ҳокимияти ва судьяларнинг ўзларининг ташкилий (институционал) ва функционал мустақиллигидир.

Суд ҳокимиятининг ташкилий жиҳатдан мустақиллиги судлар ҳокимиятининг қонун чиқарувчи ва ижро этувчи тармоқларига бўйсунмаслигини ва холис ҳамда мустақил бўлиши лозимлигини англатади. Қонун чиқарувчи ва ижро этувчи ҳокимият органлари суд ҳокимиятининг ваколатларига кирадиган қарорларни қабул қилиши мумкин эмас.

Ушбу соҳада Давлатимиз раҳбари ҳар биримизнинг тасаввур қилишимизни хоҳлаган ҳақиқат “...эришилган бундай марралар барқарор ривожланиб борган иқтисодиётга асосланган, очиқ демократик ҳуқуқий давлат куриш, инсон ва унинг манфаатлари, ҳуқуқ ва эркинликлари сўзда эмас, амалда олий қадрият даражасига кўтарилган, жаҳон миқёсида обрў-эътибор қозонган жамият барпо этиш борасида биз ўз олдимизга қўйган юксак мақсадларга қаратилган узоқ ва мураккаб йўлининг бир қисмидир...”. Давлатимиз раҳбари бу йўлда биз дуч келишимиз мумкин бўлган хавф ҳақида фикр билдирар экан, бу хавф “... авваламбор эришилган ютуқларга маҳлиё бўлиб, хотиржамлик кайфиятига берилиш, реал воқелиқдан узилиб қолиш хавфидир”<sup>7</sup>– деб таъкидлаб ҳамда бу хавф мамлакатнинг истиқболига салбий таъсир кўрсатишини алоҳида қайд этиб ўтди. Шу билан бирга давр билан ҳамқадам бўлишимиз зарурлигини таъкидлади.

Хулоса ўрнида қайд этиш жоизки, юртимизнинг мустақил суд тармоғида амалга оширилаётган янгиланишлар мамлакатимизда қонун устуворлигини ўрнатишда ҳамда фаровонлик, тинчлик ва тотувликни таъминлашга қаратилган ижтимоий барқарорликнинг амалга оширилишида ўз хиссасини қўшмоқда.

<sup>7</sup> И.А.Каримов. “Мамлакатимизда демократик ислохотларни янада чуқурлаштириш ва фуқаролик жамиятини ривожлантириш концепцияси.” Т.: “Ўзбекистон”. 2010. 3-бет.

ЎЗБЕКИСТОН РЕСПУБЛИКАСИДА ДАВЛАТ ХИЗМАТИНИ  
ИСЛОҲ ЭТИШНИНГ ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ

Мухаррир: У.Раджабова

Нашриёт лицензияси АИ № 263 31.12.2014  
Босишга рухсат этилди 02.10.2015 г. Бичими 60x90 1/8.  
Офсет босма усулида босилди.  
Босма табағи 19,5. Нашр табағи 18,1.  
Адади 100 нусха

«BAKTRIA PRESS» МЧЖ Нашриёт уйи  
100000, Ташкент, Буюк Ипак Йули мавзеси, 15-25  
тел.: +998 (71) 233-23-84

Mega Basim босмаҳонасида чоп этилди:  
Baha Is Merkezi, Haramidere, Istanbul, Turkey.  
[www.mega.com.tr](http://www.mega.com.tr)

ISBN 978-9943-4508-9-9