

ЎЗБЕКИСТОНДА ДАВЛАТ ФУҚАРОЛИК ХИЗМАТЧИЛАРИНИ ТАЙЁРЛАШНИНГ СИЁСИЙ-ҲУҚУҚИЙ АСОСЛАРИ

Юсубов Жамшид Қадамович¹

¹ Мирзо Улугбек номидаги Ўзбекистон Миллий университети
Ижтимоий фанлар факультети Ҳуқуқий фанлар кафедраси доценти, PhD

МАҚОЛА МАЪЛУМОТИ:

АННОТАЦИЯ:

МАҚОЛА ТАРИХИ:

Received: 28.12.2024

Revised: 29.12.2024

Accepted: 30.12.2024

Мақолада Ўзбекистонда давлат фуқаролик хизматчиларини тайёрлашнинг сиёсий-ҳуқуқий асослари ва мазкур масалага оид фикр-мулоҳазалар юритилган.

КАЛИТ СЎЗЛАР:

давлат фуқаролик
хизмати, кадрлар
сиёсати, давлат
бошқаруви, раҳбар,
бошқарув тизими,
сиёсий-ҳуқуқий асос.

КИРИШ. Мустақиллик йилларида мамлакатимизда давлат фуқаролик хизмати соҳасида янги талаблар шаклланди. Хусусан, кадрларнинг фидойилиги, ватанпарварлиги, халқ ва давлат манфаатларини ўз манфаатларидан устун қўя олиши, уларнинг маънавий етуклиги каби сифатларига қўйиладиган талабларни ишлаб чиқиш ва амалиётга татбиқ этишга асосий урғу берилди бошланди. Шунингдек, миллий манфаатлардан келиб чиқиб, уларнинг онгида миллий мустақиллик мафкураси ғояларини шакллантириш ва уларни доимий эътиборда тутиш ҳам бошқарув тизимининг устувор вазифасига айланди.

Ўзбекистон Республикасида давлат фуқаролик хизмати кадрлари сиёсати, хусусан, кадрлар захирасини шакллантириш ва тайёрлаш, хизмат карьерасини бошқариш, амалга оширилмоқда. Дарҳақиқат, давлат фуқаролик хизмати фаолиятида тасодиф ёки тартибсизлик бўлиши мумкин эмас. Бу сиёсатда давлат ва жамият олдидаги жуда аниқ қилиб қўйилган мақсад ҳамда вазифаларнинг даражаси беқиёс ётади. Профессор Ф.Равшанов фикрича “Кадрлар сиёсати давлат сиёсатининг энг муҳим таркибий

қисмларидан бири бўлиб, сиёсатни тўғри бошқариш, мамлакат кадрлар потенциалини шакллантириш ва ундан тўғри фойдаланиш, давлат сиёсатининг таркибий қисмларини амалга оширувчи ижрочи ташкилотлар фаолиятини ўзаро уйғунлаштириш ва узлуксиз фаолиятини йўлга қўйиш воситасида мамлакатнинг барқарор тараққиёти давомийлигини таъминлашга қаратилганлиги билан характерланади. Шунга кўра у давлат кадрлар сиёсати мақомига эга бўлади”.⁵¹

Юридик адабиётларда давлат хизмати ва давлат фуқаролик хизмати тушунчасига турлича ёндашув кўзга ташланади:

биринчидан, ижтимоий маънода. Давлат хизмати ижтимоий категория бўлиб, давлат ташкилотида маълум бир лавозимни эгаллаб турган шахс томонидан давлатнинг кўрсатмасига кўра ижтимоий фойдали фаолиятни амалга ошириш;

иккинчидан, сиёсий маънода. Давлат хизмати давлат сиёсатини амалга оширишга қаратилган фаолият бўлиб, давлатнинг мақсад ва вазифаларига барча мавжуд сиёсий куч орқали эришади, жамиятдаги мувозанатни таъминлайди;

учинчидан, ҳуқуқий маънода – давлат-хизмат муносабатларини ҳуқуқий ўрнатиш бўлиб, бу орқали мансаб мажбуриятлари, хизматчиларнинг ваколатлари, давлат органларининг компетенцияси бажарилиши таъминланади. Давлат хизмати мураккаб ижтимоий-ҳуқуқий институтлардан бири бўлиб, уни ўрганиш давлат хизматининг ижтимоий ва ҳуқуқий асосларини таҳлил қилишни талаб қилади. Бу институт давлат-хизмат муносабатларини тартибга солувчи нормалар йиғиндисидан иборат бўлиб, у орқали хизматчиларнинг ҳуқуқлари, мажбуриятлари, уларга белгиланадиган чекловлар, жавобгарлик ҳамда давлат хизматини ўташ, хизмат муносабатларининг юзага келиши ва бекор бўлиши тартибга солинади;

тўртинчидан, ташкилий маънода. Давлат хизмати давлат аппаратининг ташкилий-функционал элементлари билан алоқада бўлади. У қуйидаги элементлардан ташкил топган тизим сифатида намоён бўлади: давлат аппарати фаолиятининг ташкилий ва процессуал асосларини ташкил этиш; лавозимларнинг тузилиши ва ҳуқуқий кўриниши; ходимларни аниқлаш, баҳолаш. Давлат хизмати давлатни, давлат ҳокимиятини мустаҳкамлайди ва фуқаролик жамиятининг бир меъёردа фаолият юритишини таъминлайди⁵².

⁵¹ Равшанов Ф. Давлат фуқаролик хизматчисининг маънавий қиёфаси. -Т.: Маънавият, 2022. –Б. 88.

⁵² Э.Т.Хожиев, Г.С.Исмаилова, М.А.Рахимова. Давлат хизмати. Ўқув қўлланма. –Т.: Baktria press, 2015, 8-9 бетлар.

Олимларнинг асосли фикрлари ва таклифлари бежиз ёзилмаган. Бу соҳанинг ташкилий-ҳуқуқий асослари маъмурий ҳуқуқ соҳасига бориб тақалади. Биз мавзу доирасида ана шу масалаларни самарали ташкил этиш жиҳатларини тадқиқ этишга ҳаракат қиламиз. Бизнингча бу борада давлат фуқаролик хизматчилари захирасини шакллантириш ва тайёрлаш жараёнининг бошқарув фанлари билан боғлиқ қонуниятларини қуйидаги талаблар билан узвий боғлиқликда ўрганиш лозим бўлади:

- биринчидан, раҳбар кадрлар тарбиясида Ватанга меҳр ғояси биринчи ўринда туриши, ҳар қандай иш асосига миллий орият, миллий ғурур, ғурур қўйилиши;

- иккинчидан, мамлакатда амалга оширилаётган демократик ислохотлар, шунингдек, дунё миқёсидаги ўзгаришлар талабларига жавоб берадиган раҳбар кадрларни шакллантириш ва тайёрлаш билан боғлиқ чора-тадбирларни амалга ошириш;

- учинчидан, давлат фуқаролик хизмати кадрлари сиёсати билан мамлакатимизда давлат ҳокимияти ва бошқарувини демократлаштириш жараёнларининг уйғунлигини таъминлаш;

- тўртинчидан, мустақиллик йилларида давлат фуқаролик хизмати кадрлари сиёсатида содир бўлган ўзгаришлар, ютуқ ва муаммоларни илмий нуқтаи назаридан ўрганиш талаб этилади.

Ўзбекистонда давлат ва жамият бошқаруви учун кадрлар тайёрлаш тизимини мунтазам таҳлил этиб бориш, муаммоларни ижтимоий-сиёсий ва иқтисодий фанларда ўрганиш орқали мазкур тизимни янада такомиллаштириш ва модернизациялашга қаратилган тегишли хулоса, амалий таклифлар ишлаб чиқиш муҳим ўрин тутди. Шу ўринда кадрлар фиёсати шаклланиши динамикасини норматив ҳужжатлар орқали келтириб ўтамиз. Мустақиллик йилларида давлат фуқаролик хизмати соҳаси оид ишларни тартибга солиш бўйича мавжуд сиёсий-ҳуқуқий асослари⁵³ қуйидагилардада ўрин олган:

1. Ўзбекистон Республикаси Конституцияси. 2023 йил 30 апрелдаги умумхалқ референдуми асосида қабул қилиниб, 1 майдан кучга кирган.

2. Ўзбекистон Республикасининг 2018 йил 8 январдаги ЎРҚ-457-сон “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида”ги Қонуни.

3. Ўзбекистон Республикасининг 2022 йил 8 августдаги ЎРҚ-788-сон “Давлат фуқаролик хизмати тўғрисида”ги Қонуни.

⁵³ www.lex.uz

4. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 7 февралдаги ПФ-4947-сон “Ўзбекистон Республикасини янада ривожлантириш бўйича Ҳаракатлар стратегияси тўғрисида”ги Фармони.

5. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2019 йил 3 октябрдаги ПФ-5843-сон “Ўзбекистон Республикасида кадрлар сиёсати ва давлат фуқаролик хизмати тизимини тубдан такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги [Фармони](#).

6. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2022 йил 21 декабрдаги ПФ-269-сон “Янги Ўзбекистон маъмурий ислохотларини амалга ошириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Фармони.

7. Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Ўзбекистон-2030” стратегияси тўғрисида”ги Фармони 2023 йил 11 сентябр ПФ-158-сон

8. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2021 йил 31 майдаги ПҚ-5132-сон “Ijro.gov.uz” ижро интизоми идоралараро ягона электрон тизими самарали фаолият кўрсатишини таъминлашга қаратилган қўшимча чора-тадбирлар тўғрисида”ги Қарори.

9. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2022 йил 21 декабрдаги ПҚ-447-сон “Янги Ўзбекистон маъмурий ислохотлари доирасида республика ижро этувчи ҳокимият органлари фаолиятини самарали ташкил этиш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Қарори.

10. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2022 йил 14 октябрдаги 595-сон “Давлат фуқаролик хизматчилари томонидан одоб-ахлоқ қоидаларига риоя этилишини таъминлаш бўйича қўшимча чора-тадбирлар тўғрисида”ги қарори қарори.

11. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2024 йил 4 октябрдаги 629-сон “Раҳбар кадрларни баҳолаш марказини ташкил этиш тўғрисида”ги қарори қарори.

12. Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат хизматини ривожлантириш агентлиги директорининг 2022 йил 21 ноябрдаги 2-2022-сон “Давлат фуқаролик хизмати фаолиятининг самарадорлигини энг муҳим кўрсаткичлар асосида баҳолаш услубиятини тасдиқлаш тўғрисида”ги буйруғи ва бошқалар.

Кўриниб турибдики, давлат фуқаролик хизмати кадрлар сиёсатининг ҳуқуқий жиҳатларига катта эътибор қаратилиб келинмоқда. Мустақиллик йилларида давлат бошқарувини босқичма-босқич шакллантиришгина эмас, балки эволюцион тарзда такомиллаштиришга доир кўплаб ўзгаришлар амалга оширилди. Бунда биринчи

навбатда ривожланган мамлакатларнинг бой тажрибалари ўрганилди ва қўлланди. 2023 йил 30 апрел кuni ўтказилган Ўзбекистон Республикаси референдумида умумхалқ овоз бериш орқали қабул қилинган Ўзбекистон Республикасининг Конституцияси 6 бўлим, 27 боб ва 155 та моддани ташкил этади. Бу борада жаҳондаги ривожланган илғор мамлакатларнинг тажрибалари ўрганилди, Конституциялари таҳлил қилинди ҳамда асрлар давомида ривожланиб келган миллий давлатчилигимизнинг ўзига хос анъана ва удумлари хос ва мос мезонлар асосида қабул қилинди. Мазкур мезонлар уйғунлиги асосида миллий давлат бошқаруви ва ҳокимият институтлари, шунингдек, давлат фуқаролик хизмати кадрлари сиёсати механизмининг илмий-назарий асослари яратилди.

Шу билан соҳага доир Қонунларда ҳокимлар бошчилигида халқ депутатлари вилоят, шаҳар, туман Кенгашлари маҳаллий аҳамиятга молик барча масалаларни умумдавлат манфаатларига мос тарзда, Кенгаш ҳудудида яшаётган фуқароларнинг манфаатларидан келиб чиққан ҳолда ҳал қилишлари, мазкур Кенгашларнинг Ўзбекистон Республикаси Президенти Фармонларини, юқори давлат идораларининг қарорларини амалга оширишлари белгилаб қўйилди. Умуман, Ўзбекистонда ҳуқуқий давлат ва фуқаролик жамиятини қуриш ислохотларини изчил давом эттириш Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг бир қатор қарорларида⁵⁴ ҳам белгилаб борилди.

Миллий кадрлар тайёрлашнинг асоси ва пойдевори ҳисобланган таълимни ривожлантиришнинг асосий вазифаларидан бири ҳам истикболда кадрлар тайёрлаш тизимини янада такомиллаштиришга қаратилди. Жумладан шахс, давлат ва жамият, узлуксиз таълим, фан ва ишлаб чиқаришнинг ўзаро боғлиқлиги ва ҳамкорлиги, бири-бири билан ўзаро алоқадорлигидан келиб чиққан ҳолда, кадрлар тайёрлаш тизимини ривожлантириш режалаштирилган. Шунингдек, мамлакатнинг бозор иқтисодиёти муносабатларига ўтиши, давлат бошқарувининг демократик тамойиллар асосида шаклланиши жараёнларида кадрлардан замонавий сиёсат талабларига тўла жавоб бериш, менежмент ва маркетинг асосларини пухта билиш, тадбиркорлик ва бизнес фаолиятини баҳолаш, хорижий тажрибалардан фойдалана олиш, илғор технологиялар ютуқларини ўз соҳасига жорий этишни замон ва келажакка муносиб даражада ўрганиш ва амалиётга қўллай олиш қобилиятига эга бўлиши талаб этилмоқда.

⁵⁴ Батафсил қаранг: www.lex.uz.

Сўнгги йилларда бу борада бир қатор муҳим фармонлар, қарорлар қабул қилиниши билан бирга амалий ишлар ҳам амалга оширилди. Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Стратегик ислохотлар агентлиги кенгаши томонидан 2023 йил 1 январдан бошлаб Янги Ўзбекистон маъмурий ислохотларининг биринчи босқичи доирасида ихчам, профессионал бошқарув тамойилларига асосланган ва самарадорликка йўналтирилган республика ижро этувчи ҳокимият органларининг вазирликлар, қўмиталар, агентликлар ва инспекцияларни ўз ичига оладиган яхлит тизимини шакллантириш вазифаси белгилаб берилди. Белгилансинки:

вазирлик - тегишли соҳаларда ягона давлат сиёсатини ишлаб чиқувчи ва амалга оширувчи, муайян йўналишда ижро этувчи ҳокимият органларининг фаолиятини мувофиқлаштирувчи ҳамда тизимдаги раҳбарий фаолиятни яккабошчилик асосида ташкил этадиган республика ижро этувчи ҳокимият органи ҳисобланади;

қўмита - тегишли соҳа ичидаги тармоқ фаолиятини мувофиқлаш-тирувчи ва тартибга солувчи ҳамда тизимдаги раҳбарий фаолиятни коллегиял асосда ташкил этадиган, шунингдек, вазирликнинг ташкилий бўйсунувида фаолият юритадиган республика ижро этувчи ҳокимият органи ҳисобланади;

агентлик - асосий вазифаси сифатида тегишли соҳада давлат хизматларини кўрсатиш ва қонунчилик ҳужжатларида назарда тутилган бошқа ҳуқуқни қўллаш функцияларини амалга оширувчи, шунингдек, вазирлик ташкилий бўйсунувида фаолият юритадиган республика ижро этувчи ҳокимият органи ҳисобланади;

инспекция - асосий вазифаси сифатида тегишли соҳа ва тармоқларда давлат назорати ва текширувни амалга оширувчи, шунингдек, вазирлик ташкилий бўйсунувида фаолият юритадиган республика ижро этувчи ҳокимият органи ҳисобланади;

қонунчилик ҳужжатларига мувофиқ алоҳида мақомга эга ҳамда бевосита Ўзбекистон Республикаси Президенти ва (ёки) Вазирлар Маҳкамасига бўйсунадиган қўмита, агентлик ва инспекциялар ташкил этилиши мумкин⁵⁵. Демак, вазирлик, қўмита, агентлик ва тегишли инспекциялар давр талабига мос ҳолда фаолиятларини ташкиллаштириш қарорлар қабул қилишда коллегиялик асосида иш юритиши мақсадга мувофиқ. Булардан хулоса шуки, давлат кадрлар сиёсати мамлакатимиз

⁵⁵ Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2022 йил 21 декабрдаги «Янги Ўзбекистон маъмурий ислохотларини амалга ошириш чора-тадбирлари тўғрисида»ги ПФ-269-сон Фармони. <https://lex.uz/uz/docs/6324756>.

миллий манфаатларини, давлат ва жамиятнинг барқарор тараққиётини таъминлашга хизмат қилмоқда.

2018 йил 8 январда Ўзбекистон Республикасининг “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида”ги ЎРҚ-457-сон Қонуни қабул қилиниб, мазкур ҳужжат давлат хизмати соҳсини тўғри ташкил этиш ва тартибга солишда муҳим ҳужжатлардан бири бўлди. Ушбу Қонун маъмурий органларнинг манфаатдор шахсларга нисбатан маъмурий-ҳуқуқий фаолиятига, шу жумладан лицензия, рухсат бериш, рўйхатдан ўтказиш тартиб-таомилларига, давлат хизматларини кўрсатиш билан боғлиқ бошқа тартиб-таомилларга, шунингдек қонунчиликка мувофиқ бошқа маъмурий-ҳуқуқий фаолиятга нисбатан татбиқ этилади. Ушбу Қонун норматив-ҳуқуқий ҳужжатларни тайёрлаш ва қабул қилиш, солиқлар ва бошқа мажбурий тўловларни ундириш, давлат хизматини ўташ, референдумлар, сайловлар ўтказиш, муҳофаа, жамоат хавфсизлиги ва ҳуқуқ-тартибот соҳасида, шунингдек тезкор-қидирув фаолияти, суриштирув, дастлабки тергов, жиноий мажбурият чораларини қўллаш билан боғлиқ бўлган бошқа фаолият, суд ишини юритиш, маъмурий ҳуқуқбузарликлар тўғрисидаги ишларни юритиш соҳасида юзага келадиган муносабатларга нисбатан татбиқ этилмайди⁵⁶.

Давлат фуқаролик хизмати кадрлари сиёсатининг ижтимоий-ҳуқуқий асослари унда инсон ва фуқаро ҳуқуқларининг ҳисобга олиниши, кадрлар билан боғлиқ барча асосий жараён ва муносабатларнинг ҳуқуқий нуқтаи назардан қатъий назорат қилиниши билан боғлиқ кечади. Ҳуқуқий тартибга солиш усуллари *императив* (буйруққа асосланган) ва *диспозитив* (келишув, муросага асосланган) турларга бўлинади. Масалан, ҳокимият идораси хизматчиларининг ҳуқуқий мақомлари уларнинг фуқаролар хизматида йўналтирилган асосий ҳуқуқлари, мажбуриятлари ва вазифалари, чеклов ва тақиқлари билан боғланиб, хизмат тартиби императив асосда (ҳукмнинг юқоридан қуйига таъсир кўрсатиши) давлат қонунлари билан назорат қилинади.

Ўзбекистонда давлат фуқаролик хизматида манфаатлар тўқнашувининг олдини олиш бўйича бир қатор ислохотлар бошланган. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг 2022 йил 14 октябрдаги 595-сонли “Давлат фуқаролик хизматчилари одоб-ахлоқининг намунавий қоидалари” номли қарор муҳим ўринни эгаллайди. Айнан мазкур ҳужжатда мамлакатда илк бор давлат хизматида тегишли равишда

⁵⁶ Ўзбекистон Республикасининг 2018 йил 8 январдаги “Маъмурий тартиб-таомиллар тўғрисида”ги ЎРҚ-457-сон Қонуни. <https://lex.uz/docs/3492199>.

манфаатлар тўқнашуви ҳуқуқий категория сифатида норматив жиҳатдан мустаҳкамланди⁵⁷.

Мамлакатимизда 2018 йилдан бошлаб, профессионал давлат фуқаролик хизматининг самарали тизimini шакллантириш, бу соҳадаги вазифаларни аниқ белгилаш, давлат хизматлари кўрсатиш тизimini такомиллаштириш ва уларнинг ташкилий-ҳуқуқий асосларини ишлаб чиқиш⁵⁸га катта эътибор берилмоқда. Жумладан, 2022 йил 8 августда “Давлат фуқаролик хизмати тўғрисида”ги Қонун қабул қилинган бўлиб, уни лойиҳасини ишлаб чиқиш ва ҳаётга татбиқ қилиш жараёнида қуйидаги қонуности ҳужжатларини амалга ошириш белгиланган эди: Булар - Давлат хизмати масалалари бўйича ваколатли давлат органи ҳақидаги низом; Давлат хизматчилари лавозимлари реестри; Давлат хизматчиларини танлов асосида саралаб олиш ҳақидаги низом; Давлат хизматчиларини тайёрлаш, қайта тайёрлаш ва малакасини ошириш тартиби ҳақидаги низом; Давлат хизматчилари кадрлар захирасини шакллантириш ҳақидаги низом; Давлат хизматчилари фаолиятини баҳолаш ҳақидаги низом; Давлат лавозимларини меҳнатга ҳақ тўлаш бўйича тоифалар ва гуруҳларга киритиш ҳақидаги низом ва бошқалар. Аммо шуни қайд этиш лозимки, лавозимлар реестри ҳанузга қадар қабул қилинмаган. Бу эса соҳа фаолияти самарадорлигини янада оширишга ўзини таъсирини кўрсатмоқда. Республика ижро этувчи ҳокимият органларининг сонини 2023 йил 1 январдан 61 тадан 28 тагача, шу жумладан вазирликлар сонини 25 тадан 21 тагача қисқаргани халқ томонидан илиқ қарши олинди⁵⁹.

Таҳлилларимизга кўра, 2020-2024 йилларда жамиятни фаоллаштириш, давлат фуқаролик хизматчисининг жамиятга муносабатини тўғри шакллантириш, халққа хизмат қилиш, одамларни розилигини олиш, ҳалоллик, адолатни кенг кўламларда ўрнатиш борасидаги замонавий ёндашувга бўлган ижтимоий эҳтиёж кучаймоқда. Чиндан ҳам давлат фуқаролик хизмати тўғрисидаги қонун ва қонуности ҳужжатларнинг қабул қилинганлиги давлатнинг халққа хизмат қилиши, одамларнинг розилигини олиш борасида Президентимиз илгари сураётган халқпарвар сиёсатнинг яна бир амалий тасдиғи бўлди.

⁵⁷ Бекмуродов А.Ш. Коррупцияга қарши курашиш. -Т.: Дарслик, Akademiya, 2022., 47-бет.

⁵⁸ Қаранг: www.lex.uz.

⁵⁹ Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2022 йил 21 декабрдаги «Янги Ўзбекистон маъмурий ислохотларини амалга ошириш чора-тадбирлари тўғрисида»ги ПФ-269-сон Фармони. <https://lex.uz/uz/docs/6324756>.

Давлат фуқаролик хизмати ташкилий-функционал жиҳатдан шаклланган бўлишига қарамасдан иқтисодий-сиёсий соҳада сезиларли ўзгаришлар кузатилмоқда. Бугунги кунда давлат фуқаролик хизмати кадрлари сиёсати Ўзбекистон Республикасининг ҳуқуқий-демократик давлат сифатида тараққий этишида ҳал этувчи омил вазифасини бажарадиган муҳим манбалардан бири ҳисобланади. Ҳуқуқий давлат ва фуқаролик жамияти қуришнинг муҳим таркибий қисмларидан бири кадрлар билан боғлиқ жараёнларни ижтимоий-ҳуқуқий нуқтаи назардан тўғри бошқаришни ташкил этишдир.

