

# Давлат Фуқаролик Хизматининг Ҳуқуқий Асослари

Хулқар Ражабова<sup>1</sup>

**Аннотация:** мақолада давлат фуқаролик хизматининг ҳуқуқий асослари, ўзига хос хусусиятлари, давлат хизматини ташкил этиш, шу жумладан, давлат хизматчиларининг ҳуқуқий мақоми, ушбу масала юзидан муаммовий жиҳатлари хусусида илмий мушоҳада олиб борилган, тегишли норматив-ҳужжатлар билан тартибга солиниши лозим бўлган энг муҳим масала, яъни меҳнат қонунчилигига оид турли масалалар ҳамда уни такомиллаштириш юзидан фикр ва қарашлар муаллиф томонидан илмий-назарий ва қиёсий-ҳуқуқий нуқтаи назардан таҳлил этилган.

**Калит сўзлар:** давлат хизмати, давлат фуқаролик хизмати, меҳнат интизоми, хизмат вазифалари, хизматни ўташ, интизомий чора.

Ҳар қандай замонавий давлатнинг энг муҳим вазифаларидан бири бўлиб самарали давлат ҳокимияти тизимини ташкил этган ҳолда муҳим оқилона сиёсатни амалга ошириш ҳисобланади. Бу эса, ўз навбатида давлат фуқаролик хизматини янада ривожлантиришни, давлат органларининг ваколатларини таъминлаш бўйича самарали фаолиятга йўналтирилган очиқ, рақобатбардош ва юқори савиядаги давлат хизматини йўлга қўйишни талаб этади. Шу аснода давлат фуқаролик хизмати давлатнинг ижтимоий-иқтисодий, маданий ҳамда таълим соҳасидаги сиёсатини амалда рўёбга чиқаришда муҳим востита бўлиши лозимдир.

Ўзбекистон Республикаси Давлат мустақиллигини қўлга киритганидан кейин суверен ҳуқуқий демократик давлатни шакллантириш ва ривожлантиришга қаратилган давлат фуқаролик хизматини ташкил этиш зарурати вужудга келди. Бунда, энг асосий вазифа сифатида юқори малакали кадрларни тайёрлаш, давлат фуқаролик хизматини замонавий билим ҳамда малакаларга эга бўлган кадрлар билан таъминлаш белгиланди.

Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йилнинг 8 сентябридаги “Ўзбекистон Республикасида Маъмурий ислохотлар концепциясини тасдиқлаш тўғрисида”ги ПФ-5185-сон Фармони давлат бошқаруви тизимини ислох қилишнинг муҳим йўналиши сифатида профессионал давлат хизматларининг самарали тизимини шакллантириш мақсадини кўзлади. Ушбу фармонга мувофиқ, давлат хизматини ташкил этиш, шу жумладан, давлат хизматчиларининг ҳуқуқий мақоми, классификацияси; хизматга қабул қилишнинг шаффоф механизмлари (танлов асосида), кадрлар захирасини шакллантириш, хизматни ўташ, ахлоқ нормаларига риоя этилишини таъминлаш каби муҳим масалаларни тартибга солиниши муҳимлиги мустақамлаб қўйилган эди.

Шу ўринда қайд этиш зарурки, ҳозирги глобаллашув шароитида давлат олдида турган мураккаб вазифаларни ҳал қилишда, айниқса Конституцияда назарда тутилган мақсадларга эришишда давлат хизматига асосий ўрин берилгандир<sup>2</sup>. Конституциянинг кўплаб норма ва принциплари давлат хизматини ташкил этишнинг устувор принциплари ҳисобланади. Чунончи, Ўзбекистон Республикаси Конституциянинг 114-моддасига кўра Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси ижро этувчи ҳокимиятни амалга оширади. Вазирлар Маҳкамаси ўз фаолиятини

<sup>1</sup> Давлат хизматини ривожлантириш агентлиги, Хоразм вилояти филиали кадрлар маъмуриятчилиги бўлими бош инспектори, Тошкент давлат юридик университети мустақил тадқиқотчиси

<sup>2</sup> Розенфельд В.Г., Новожиллов А.А. Проблемы совершенствования законодательства о правовом регулировании деятельности государственной (муниципальной) службы, государственных (муниципальных) служащих // БЕРЕГИНЯ.777.СОВА. 2009. №2 (2).



ижро этувчи ҳокимият фаолиятининг Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан белгиланадиган асосий йўналишлари доирасида амалга оширади. Албатта, ушбу вазифаларни демократик ҳуқуқий давлатни вужудга келиши ва ривожланишига хисса қўшадиган, давлат ва жамият ҳаётида муҳим ролни эгаллаган давлат фуқаролик хизматчилари амалга оширадilar.

Ўз навбатида давлат фуқаролик хизмати ролини янада ошириш масаласи ҳозирда долзарб мавзулардан ҳисобланади. Бугунги бозор шароитида давлат фуқаролик хизматининг тегишли вазифаларини ўз вақтида ва самарали ҳал этиш, уларнинг касбий маҳорати, айниқса давлат бошқаруви вазифаларини ўз вақтида ва самарали ҳал этиш, юқори сифатли давлат хизматларини кўрсатиш қобилияти жамиятда ижтимоий барқарорликни сақланиб қолиниши, иқтисодий ривожланиши, шунингдек инсонларнинг ҳуқуқларини ҳимоя қилиниши ҳамда қонуний манфаатларини таъминланишида муҳим омил бўлмоқда.

Маълумки, Мустақил Давлатлар Ҳамдўстлигига аъзо давлатларнинг 1998 йил 15 июндаги Парламентлараро Ассамблеясининг ўн биринчи ялпи мажлисида қабул қилинган “Давлат хизматининг асослари тўғрисида”ги намунавий қонун<sup>3</sup> ўзига хос хусусиятга эгадир. Чунончи, қонун МДҲ га аъзо давлатларнинг конституцияси ҳамда миллий қонунларига мувофиқ шакллантириладиган давлат фуқаролик хизматини ташкил этишнинг ҳуқуқий асосларини белгилаш, фуқароларнинг давлат хизматида бўлган ҳуқуқларини амалга оширишда ташкилий-ҳуқуқий, ижтимоий-иқтисодий шарт-шароитларни яратиш билан боғлиқ бўлган ижтимоий муносабатларини ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солишлиги билан аҳамиятлидир.

Давлат фуқаролик хизматининг ҳолати мамлакат аҳолисида давлатга нисбатан тасаввурларни пайдо қилади, унга баҳо берилади. Шу сабабли, ҳар бир давлатда давлат фуқаролик хизматининг қандай шаклланиши жуда муҳимдир. Бугунги кунда давлат фуқаролик хизмати муҳим ислохотлар ҳамда ривожланишнинг янги босқичида ривожланмоқда. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2019 йил 3 октябрдаги “Ўзбекистон Республикасида кадрлар сиёсати ва давлат фуқаролик хизмати тизимини тубдан такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги ПФ-5843-сон Фармони давлат фуқаролик хизмати самарадорлигини ошириш, давлат органлари ва ташкилотларининг малакали кадрларга бўлган эҳтиёжини қондириш, шунингдек, Ўзбекистон Республикасида Маъмурий ислохотлар концепциясида белгиланган вазифаларни изчил амалга ошириш мақсадини кўзлаб қабул қилинганлиги аҳамиятлидир. Ушбу фармон доирасида мамлакатда кадрлар сиёсатини ва давлат фуқаролик хизмати тизимини тубдан такомиллаштиришга оид биринчи навбатдаги чора-тадбирлар дастури тасдиқланганлиги бу борадаги энг муҳим бўлган илк қадам ҳисобланиши муҳимдир.

Эътиборли жиҳат шуки, давлат фуқаролик хизмати тушунчаси қонун доирасида аниқ белгилаб берилгандир. Жумладан, «Давлат фуқаролик хизмати тўғрисида»ги қонунга мувофиқ, **давлат фуқаролик хизмати** – давлат хизматининг бир тури бўлиб, Ўзбекистон Республикаси фуқароларининг давлат фуқаролик хизмати лавозимларидаги давлат органлари ваколатлари амалга оширилишини таъминлашга доир ҳақ тўланадиган касбий фаолиятини ифодалайди. Шунингдек, Ўзбекистон Республикаси фуқароси давлат фуқаролик хизмати лавозимида тайинланган пайтдан эътиборан давлат фуқаролик хизматчиси деган ҳуқуқий мақомига эга бўлади. Аслини олганда, давлат фуқаролик хизмати давлат фуқаролик хизматчиларнинг профессионал (касбий) фаолияти бўлиб, у конституциявий, маъмурий, молиявий, меҳнат ва бошқа ҳуқуқ соҳалари билан ҳам ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солинади.

Шунингдек, ушбу қонуннинг қабул қилиниши мамлакатимизда ўта муҳим бўлган янги институтни шаклланишига хизмат қилди ҳамда унинг мақсади давлат фуқаролик хизмати соҳасидаги муносабатларни тартибга солишдан иборат эканлиги эътиборлидир. Бунда, давлат фуқаролик хизмати лавозимларининг давлат реестри давлат органи даражасидан, яъни миллий, республика, ҳудудий ва туман даражасидан келиб чиққан ҳолда, малака талабларига мувофиқ бирхиллаштирилган ва таснифланган давлат фуқаролик хизмати лавозимларининг гуруҳлари

<sup>3</sup> [https://iacis.ru/baza\\_dokumentov/modelnie\\_zakonodatelnie\\_akti\\_i\\_rekomendacii\\_mpa\\_modelnie\\_kodeksi\\_i\\_zakon\\_i/420](https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_modelnie_kodeksi_i_zakon_i/420) sng/



хамда тоифаларидан, шунингдек давлат фуқаролик хизмати лавозимларининг малака даражаларидан иборат бўлади. Давлат фуқаролик хизмати лавозимларининг давлат реестри Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан тасдиқланади ҳамда махсус ваколатли давлат органи томонидан юритилади. Аҳамиятли жиҳати шундан иборатки, давлат фуқаролик хизмати лавозимларининг давлат реестри, шунингдек унга киритилган ўзгартиш ва қўшимчалар махсус ваколатли давлат органининг расмий веб-сайтида эълон қилинади. Шу аснода давлат фуқаролик хизмати давлат бошқаруви тизимининг муҳим элементи ҳисобланади.

Бугунги кунда давлат фуқаролик хизмати хусусида олимлар, тадқиқотчилар ва амалиётчилар томонидан кўплаб қизиқиш уйғонмоқда. Қолаверса, юридик адабиётларда давлат фуқаролик хизмати тушунчасига турли хил ёндашув ҳамда илмий мушоҳадалар мавжуд бўлиб унда ушбу тушунча кенг ва тор маънода ҳамда турли хил маънода талқин қилинади. Чунончи, баъзи олимлар давлат хизмати кенг маънода ходимларнинг давлат органлари, давлат корхона, муассаса ва бошқа ташкилотлардаги вазифаларини бажариши, тор маънода эса – бу фақат давлат органларида ўз вазифаларини бажариши эканлигини эътироф этишади<sup>4</sup>.

Давлат фуқаролик хизмати ҳуқуқий муносабат сифатида кўпроқ қайси ҳуқуқ соҳаси билан тартибга солиниши бўйича ҳуқуқшунос олимлар ўртасида кўплаб мунозаралар мавжуд. Бунга сабаб сифатида ушбу муносабатда ҳам оммавий ҳам меҳнат ҳуқуқи нормалари мавжудлигини қайд этиш жоиз. Шу боис, айрим мутахассислар давлат хизматини маъмурий (оммавий) ҳуқуқ билан тартибга солинишини таъкидласа, айрим мутахассислар унинг меҳнат қонунчилиги билан тартибга солинишини мақбуллигини таъкидлайдилар<sup>5</sup>.

Бошқа бир олимлар эса, давлат хизматини назарий тузилиши нуқтаи назаридан ва бошқа томондан эса бундай хизматга оид муносабатларни қонунчилик (тартибга солиш) амалиёти нуқтаи назаридан ўрганишни таклиф қилади. Масалан, Ю.Н. Стариловнинг фикрича, давлат хизмати кенг назарий тушунчада бу – давлат органлари томонидан бошқаришнинг ходимларга оид функциясини ва давлат бюджетидан иш ҳақи оладиган ва давлат органлари аппаратида доимий ёки вақтинчалик лавозимларни эгаллаган барча шахсларнинг амалий фаолиятини амалга ошириш демакдир<sup>6</sup>. Яъни, қонунчилик нуқтаи назаридан, давлат хизмати – бу давлат органларининг давлат хизматчилари ва давлат лавозимларини эгаллаган шахсларнинг ваколатларини бажаришини таъминлашдан иборат бўлган касбий фаолият ҳисобланади<sup>7</sup>.

Ҳамда давлат органлари ва бошқа давлат ташкилотлари ходимларини ташкил этиш ва ҳуқуқий тартибга солиш бўйича давлат фаолиятининг тарафларидан (қисмларидан) бири, шунингдек, давлат хизматчиларининг давлатнинг вазифалари ва функцияларини амалий ва тўғридан-тўғри амалга оширишдаги фаолияти ҳамдир<sup>8</sup>.

Шу аснода қайд этиш лозимки, давлат хизмати бу ўз мансаб ваколатларини, хизмат мажбуриятларини ва жавобгарлигини белгиловчи лавозим йўриқномаси ва бошқа ҳужжатларда назарда тутилган фаолиятни амалга оширувчи, қолаверса, ўз хизмат мажбуриятларини виждонан бажариб, давлат органи томонидан белгиланган одоб-ахлоқ қоидаларига, хизматга оид ахборот билан ишлаш тартибига, шунингдек давлат фуқаролик хизматини ўташ билан боғлиқ бошқа қоидаларга риоя этган ҳода фаолият олиб бораётган хизматчилар фаолияти тушунилади. Давлат хизматчиси фақат муайян давлат лавозимини эгаллаб турган оддий ходимгина бўлмай, балки у давлат номидан, унинг топшириғига биноан ва унинг манфаатлари юзасидан иш кўрадиган, ўз меҳнатига давлат бюджетидан тегишли ҳақ оладиган шахс, давлат

<sup>4</sup> Алехин А.П. / Административное право / А.П. Алехин, А.А. Кармолинский, Ю.М. Козлов. -М.-1997. С.174.адабиёт эски

<sup>5</sup> Хайитов Х.С. Давлат фуқаролик хизмати ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш масалалари // Ижтимоий-гуманитар фанларнинг долзарб муаммолари. - 2020. - № 1(1). - Б. 138–148. <https://doi.org/10.47390/A1342112020N16>

<sup>6</sup> Старилов, Ю.Н. Административное право, ч.2, книга 1/Ю.Н. Старилов. - Воронеж. - 2001. С. 225.

<sup>7</sup> Бахрах, Д.Н. Административное право//Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. - М.- 2004. С.768.

<sup>8</sup> Манохин, В.М. Государственная служба/ В.М. Манохин, - М.- 1966. С.89.



тимсоли, давлат манфаатларининг моддий, сиёсий ва маънавий-ахлоқий ифодачиси ва ҳимоячиси ҳисобланади<sup>9</sup>.

Бундан ташқари, ҳар қандай давлатнинг ўз олдида турган бир қатор вазифаларни самарали ҳал қилиш кўп жиҳатдан мансабдор шахслар, хусусан, давлат органлари раҳбарларининг ишини самарали ташкил этишга боғлиқдир. Бунда, оқилона қарорлар қабул қиладиган ва уларнинг ўз вақтида ва тўлиқ бажарилишини таъминлай оладиган муносиб ва кучли ҳукуматгина ўз мақсадини амалга ошириши ва жамият олдидаги мажбуриятларини бажара олади. Шунинг учун давлат хизматини шакллантириш ва ривожлантириш муаммолари биринчи навбатдаги масала сифатида гавдаланади.

Шунингдек, муайян ҳуқуқий нормалар тизимининг маълум ҳуқуқ соҳасига мансублигини аниқлаш тегишли мезонларга асосланиши аҳамиятлидир. Умуман олганда, давлат фуқаролик хизмати тўғрисидаги қонунчилик алоҳида ҳуқуқ соҳасида ўрганилиши лозимлиги тўғрисида фикрлар айнан Ю.Н.Старилов томонидан илгари сурилганлиги аҳамиятлидир<sup>10</sup>. Мазкур фикр мунозарали бўлиб, давлат фуқаролик хизмати тўғрисидаги қонунчилик конституциявий, маъмурий ва меҳнат ҳуқуқининг бир тармоғи сифатида ўрганиш лозимдир. Айнан бу борада миллий олимларимизнинг эътирофлариниям қайд этиш аҳамиятлидир. Чунончи, Ш.Исмоиловнинг фикрича, “Ўзбекистон Республикасининг Меҳнат кодекси ва меҳнат тўғрисидаги бошқа қонун ҳужжатлари давлат хизматчилари меҳнатини тартибга солишга нисбатан қўлланилади. Демак, давлат хизматчиларининг меҳнатини тартибга солишга нисбатан фақат маъмурий қонун ҳужжатлари татбиқ этилмайди. Бунинг яна бир асосий сабаби маъмурий қонун ҳужжатлари тартибга солинадиган меҳнат муносабатларининг барчасини қамраб олиш имконига эга эмас”<sup>11</sup>.

Қолаверса, хизматчи ўз фаолиятини амалга ошириш жараёнида ўзига хос муносабатларга киришади. Бу муносабатларнинг мазмунини хизмат тури ҳамда хизмат олиб борилаётган ташкилотнинг хусусиятлари белгилаб беради. Хизмат муносабатлари давлат-хизмат муносабатларига ёки жамоат бирлашмаларида ва бошқа нодавлат, хусусий, тижорат ташкилотларида амалга ошириладиган хизмат муносабатларига бўлиниши мумкин<sup>12</sup>.

Хуллас, ҳозирги даврда давлат фуқаролик хизмати соҳасидаги қонунчиликни доимий равишда такомиллаштириш давр талаби ҳисобланади. Қолаверса, давлат фуқаролик хизматчиларининг касбий жиҳатларига интизомлилик тааллуқли экан, албатта ўрнатилган хизмат интизомга қатъий риоя этиш вазифаси замонавий давлат фуқаролик хизматчисининг асосий вазифаларидан бири бўлиб қолиши лозимдир. Бу эса, ўз навбатида давлат фуқаролик хизматчисининг ўз хизмат мажбуриятларини виждонан бажариши, давлат органи томонидан белгиланган одоб-ахлоқ қоидаларига, хизматга оид ахборот билан ишлаш тартибига, шунингдек давлат фуқаролик хизматини ўташ билан боғлиқ бошқа қоидаларга риоя этишига замин яратади. Давлат фуқаролик хизматида соғлом муҳит қарор топишига, давлат хизматларининг сифатини янада оширишга ва ушбу тизимни барқарор ривожда мустаҳкам пойдевор бўлиши шубҳасиз.

Шунингдек, ҳозирда давлат фуқаролик хизматини модернизация қилиш усули энг аввало инновацион ёндашувни талаб этади, шу аснода бу борада илмий жамоатчиликни давлат

<sup>9</sup> Саид-газиева Н.Ш. Ўзбекистонда давлат хизматини ислоҳ қилишнинг назарий ва амалий муаммолари: Юрид. фан. докт. ... дисс. 2010. –Б. 260. // Said-gazieva N.Sh. Theoretical and practical problems of reforming the civil service in Uzbekistan: diss. ...Dr. Legal.sciences. 2010. – P. 260.

<sup>10</sup> Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. No 9 (93). С. 13.

<sup>11</sup> Исмоилов Ш. Давлат фуқаролик хизматчилари меҳнатини ҳуқуқий тартибга солишнинг хусусиятлари // “Ўзбекистонда давлат фуқаролик хизмати тизимини ривожлантириш истиқболлари” мавзуидаги республика илмий-амалий конференцияси материаллар тўплами. –Тошкент: “ADAD PLYUS”, 2020. –Б. 34–36. // Ismoilov Sh. Features of legal regulation of labor of civil servants // Materials of the republican scientific-practical conference “Prospects for the development of public service in Uzbekistan”. – Tashkent: “ADAD PLUS”, 2020. – P. 34–36.

<sup>12</sup> Хожиев Э. Т. Давлат хизмати : ўқув қўлланма / Э. Т. Хожиев, Г. С. Исмаилова, М. А. Рахимова. – Тошкент: Baktria press, 2015. - 172 б. Б. 82



хизматини оптималлаштириш ва ислоҳ қилиш муаммоларини ҳал қилишда иштирокини таъминлаш муҳим аҳамият касб этади.

### Фойдаланилган адабиётлар рўйхати:

1. Хожиев Э. Т. Давлат хизмати : ўқув қўлланма / Э. Т. Хожиев, Г. С. Исмаилова, М. А. Рахимова. – Тошкент: Baktria press, 2015. - 172 б. Б. 82
2. Саид-газиева Н.Ш. Ўзбекистонда давлат хизматини ислоҳ қилишнинг назарий ва амалий муаммолари: Юрид. фан. докт. ... дисс. 2010. –Б. 260. // Said-gazieva N.Sh. Theoretical and practical problems of reforming the civil service in Uzbekistan: diss. ...Dr. Legal.sciences. 2010. – P. 260.
3. Исмоилов Ш. Давлат фуқаролик хизматчилари меҳнатини ҳуқуқий тартибга солишнинг хусусиятлари // “Ўзбекистонда давлат фуқаролик хизмати тизимини ривожлантириш истиқболлари” мавзuidaги республика илмий-амалий конференцияси материаллар тўплами. –Тошкент: “ADAD PLYUS”, 2020. –Б. 34–36. // Ismoilov Sh. Features of legal regulation of labor of civil servants // Materials of the republican scientific-practical conference “Prospects for the development of public service in Uzbekistan”. – Tashkent: “ADAD PLUS”, 2020. – P. 34–36.
4. Хайитов Х.С. Давлат фуқаролик хизмати ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш масалалари // Ижтимоий-гуманитар фанларнинг долзарб муаммолари. - 2020. - № 1(1). - Б. 138–148. <https://doi.org/10.47390/A1342112020N16>
5. Алехин, А.П. / Административное право / А.П. Алехин, А.А. Кармолинский, Ю.М. Козлов. - М.-1997. С.174.
6. Старилов, Ю.Н. Административное право, ч.2, книга 1/Ю.Н. Старилов. - Воронеж. - 2001. С. 225.
7. Старилов Ю. Н. Что происходит с институтом российской государственной службы? // Журнал российского права. 2004. № 9 (93). С. 13.
8. Бахрах, Д.Н. Административное право//Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов. - М.-2004. С.768.

