

Elbek SHUKUROV,

*O'zbekiston Respublikasi Prezidenti huzuridagi
Davlat boshqaruv akademiyasi mustaqil izlanuvchisi,
E-mail: musokok@mail.ru
Tel: +998998497424*

O'zbekiston xalqaro islom akademiyasi dotsenti, S.f.f.d., Berdiyev B.O taqrizi ostida

CIVIL SERVICE AND ITS COMPARATIVE ANALYSIS: ON THE EXAMPLE OF UZBEKISTAN AND FOREIGN COUNTRIES

Annotation

The article analyzes the civil service, its formation, the experiences of foreign countries and their development trends, as well as state construction and personnel policy in Uzbekistan, important institutional factors such as administrative and legal reforms. The purpose of the article is a comparative and systematic analysis of the civil service of our country with countries such as the USA, France, Germany and Great Britain and, on their basis, the development of certain proposals, recommendations and conclusions to overcome the problems and shortcomings in our country.

Key words: civil service, administrative-comparative system, administrative reform, Anglo-Saxon system, continental European system, foreign experience and system.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА И ЕЕ СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ: НА ПРИМЕРЕ УЗБЕКИСТАНА И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Аннотация

В статье анализируются государственная служба, ее становление, опыты зарубежных стран и их тенденции развития, а также государственное строительство и кадровая политика в Узбекистане, важные институциональные факторы как административно-правовые реформы. Целью статьи является сравнительный и системный анализ государственной службы нашей страны с такими странами как США, Франции, Германии и Великобритании и на их основе разработки определенные предложения, рекомендации и заключения для преодоления проблем и недостатков в нашей стране.

Ключевые слова: государственная служба, административно-сравнительная система, административная реформа, англо-саксонская система, система континентальной европы, зарубежный опыт и система.

DAVLAT XIZMATI VA UNING QIYOSIY TAHLILI: O'ZBEKISTON VA XORIJ TAJRIBASI MISOLIDA

Annotatsiya

Maqolada davlat xizmati, uning qaror topishi, dunyoning rivojlangan mamlakatlari tajribasi va rivojlanish tendensiyalari, shuningdek, O'zbekistonda davlat quriligi va kadrlar siyosati borasidagi islohotlarning muhim yo'nalishi sifatidagi ma'muriy-huquqiy, siyosiy o'zgarishlarning muhim institutsional omili misolidagi jarayonlar tahlil qilingan. Maqolaning maqsadi esa mamlakatimiz va rivojlangan xorij mamlakatlar, jumladan, AQSH, Fransiya, Germaniya va Buyuk Britaniya kabilardagi davlat xizmati institutining muammolarini qiyosiy va tizimli tahlil qilish va ular asosida mamlakatimizda bu boradagi muammolar yoki kamchiliklarni bartaraf etish borasida ma'lum bir ilmiy taklif, tavsiya va xulosalar ishlab chiqish hisoblanadi.

Kalit so'zlar: davlat xizmati, ma'muriy-qiyosiy tizim, ma'muriy islohot, ingliz sakson tizimi, kontinental yevropa tizimi, xorijiy tajriba va tizim.

Kirish. O'zbekistonda bugungi kunda barcha sohalarda erishilgan yutuqlar misolida davlat xizmati va uning samaradorligini oshirishga qaratilgan islohotlar jadal amalga oshirilmoqda. Chunki bu soha – har qanday mamlakatda ro'y berayotgan siyosiy-ma'muriy, huquqiy, kadrlar, iqtisodiy va ijtimoiy islohotlarning ustuvor yo'nalishlaridan bo'lib, bunday islohotlar juda katta kompleks o'zgarishlarni va tadqiqotlarni, xorijiy rivojlangan mamlakatlar tajribalarini o'rganish va milliy manfaatlarimizga jihatlarini mamlakatimiz uchun tatbiq qilish kabi vazifalarni taqazo etadi. Shuningdek, mavzuning dolzarbligi shundaki, biz xorijiy mamlakatlarning davlat xizmati va ushbu muammo bilan shug'ullanadigan institutlarining tadqiqotlari asosida O'zbekistondagi muammolarni qiyoslashimiz va natijasi orqali davlat xizmati bilan bog'liq munosabatlarni baholashimiz, muammolarni aniqlashimiz mumkin.

Mavzuga oid adabiyotlar tahlili. Davlat xizmati masalasi juda qadim zamonlarga borib taqalishi bilan bir qatorda, uning siyosiy fan sohasii sifatida shakllanishi asosan XX asrning boshlarida sodir bo'lgan. Bu borada xorijlik olimlardan A.Polger, G.Kayden, G.Devis, R.Rodis, V.Veller, D.Fransiskolarning ilmiy ishlarida Osiyo-Tinch okeani mintaqasida davlat sektori boshqaruvini rivojlantirishning turli muammolari va yechimlari keng yoritib berilgan. Shuningdek, davlat boshqaruvini yaxshilash uchun boshqaruv kadrlarida liderlikni rivojlantirish va ijro etuvchi hokimiyat vakillarining salohiyatini oshirish masalalari bo'yicha tadqiqotlarni A.Fels, P.Allen, J.Vanna G.Patapan, R.Spann larning ilmiy asarlarida kuzatish mumkin.

Davlat boshqaruv kadrlarining salohiyatini oshirish bo'yicha innovatsion yechimlar kadrlar tayyorlashning muhim mavzusi ekanligi, globallashuv va axborot zamonida ayniqsa yangicha fikrlaydigan, boshqaruvda innovatsion g'oyalarni amalga oshira oladigan, yangi bilim va ko'nikmalarni egallashga katta e'tibor qaratadigan boshqaruv kadrlarining istiqbollari to'g'risidagi ma'lumotlar S.K.Pan, S.S.Kang, S.Pollit tadqiqotlarida uchraydi.

O'zbekistonlik olimlar – Q.Quronboyev, N.Jo'rayev, M.Bekmurodov, M.Qirg'izboyev, I.Ergashev, M.Quronov, F.R.Ravshanov, X.Axmedov, O.Mahkamov, B.Alimov, A.Yuldashevlarning maqollarida davlat xizmati va yaxshilash, ularga ta'sir ko'rsatadigan omillar chuqur tahlil qilinganligini ko'rishimiz mumkin. Bundan tashqari, ko'plab olimlar va mutaxassislar ham borki, ular tomonidan imidj masalalarining yoritilishini birgina maqola bilan ko'rsatib berish nihoyatda mushkuldir.

Tadqiqot metodologiyasi. Maqolada, siyosiy fanlar sohasida keng qo'llaniladigan tizimli tahlil, qiyosiy tahlil va bixevioristik metodlardan keng foydalanilgan va ushbu metodlar maqolaning ilmiylik darajasi ortishining asosiy omili bo'lib xizmat qilgan.

Tahlil va natijalar. Ma'lumki, ko'plab mamlakatlar (o'z taraqqiyotida yuksak natijalarni ko'rsatgan va ko'rsatayotgan, dunyoning yuqori darajada taraqqiy etgan mamlakatlari sifatida e'tirof etiladigan) davlat xizmati va uning samaradorligini

o'shirish borasida nafaqat katta tajribani yaratganlar, balki ushbu sohani doimiy ishlaydigan va takomillashib boradigan tizim sifatida o'z taraqqiyotining muhim institutsional omiliga aylantirgan.

Davlat xizmatini birinchi galda, dunyo standartlari talablari darajasida isloh qilishning zarurati bugungi jadal demokratik o'zgarishlar natijasida kelib chiqmoqda va dolzarblashmoqda. Bunga sabab sifatida, uzoq yillar davomida davlat xizmatchisining maqomi, sha'ni, ijtimoiy-siyosiy, huquqiy, iqtisodiy manfaatlari himoya qilinmaganligi, bu borada tegishli qonunchilikning bo'lmaganligi, davlat xizmati sohasini belgilashga qaratilgan huquqiy holatlarning zaifligi yoki zamon talablariga muvofiq shakllanmaganligiva xokazolarni ko'rsatish mumkin. Shuningdek, bugungi kunga qadar O'zbekistonda "Davlat xizmati" to'g'risidagi qonun yoki boshqa huquqiy aktlarning yo'qligini (2022 yil 8 avgustda qabul qilingan "Davlat fuqarolik xizmati" to'g'risidagi O'zbekiston Respublikasining Qonuni bundan mustasno) ham qayd etish lozim [1]. Aslida, bizning fikrimizcha, avvalo, davlat xizmati uning maqsad vazifalari, uni baholishning mezonlari, o'zboshimcha ishdan bo'shatib yuborilishdan himoya qilinishi, mansabdorlarning ahloqiy va ma'naviy qarashlari, bu boradagi xorijiy tajriba aniq belgilanganda maqsadga muvofiq bo'lar edi.

Agar xalqaro tajriba haqida gapiradigan bo'lsak, alohida ta'kidlash, keyingi islohotlarda va olib boriladigan tadqiqotlarda hisobga olish uchun, shuningdek, davlat xizmati yoki davlat fuqarolik xizmatini tashkil etishning asosiy ikki tizimi bo'lgan va nazarimizda, O'zbekiston uchun ham maqbul modellar sifatida istiqbolli hisoblanadigan **ochiq ingliz sakson** va **yopiq kontinental** modellarni alohida e'tirof etmoq joiz.

Biz ta'kidlagan ochiq ingliz-sakson modeliga xos bo'lgan xususiyatlar ichida "xizmat munosabatlarini bevosita tartibga soladigan aniq tashkiliy normativ-huquqiy tizimning yo'qligi; kadrlar tanlab olishning ochiq tanlov tizimi; davlat xizmatchisining mehnatiga haq to'lash va xizmat pog'onalarida o'sish - uning ishda ko'rsatgan natijalariga bog'langanligi; ishdan bo'shatishning soddalashtirilgan jarayonligi" [2]. Bu tizim bugungi kunda va tarixan AQSH, Buyuk Britaniya va Kanada kabi davlatlarda keng qo'llaniladi. Ingliz sakson tizimi sud amaliyoti, qonunlar va hukumatning meyoriy aktlariga asoslanadi. Yopiq tizimga esa davlat xizmatining har bir darajasidagi malaka aniq tartibga solinishi; kadrlarni tanlab olishning ko'p bosqichli tizimi; xizmatchining yuqori ijtimoiy maqomi, ya'ni xizmat pog'onalaridagi o'sish, oylik maosh va imtiyozlari uning mehnat stajiga bog'liqligi; davlat xizmatchisini ishdan bo'shatishning o'ta murakkab jarayonligi (Germaniya va Fransiya).

Mazkur maqolada endigi asosiy masala sifatida biz O'zbekiston va g'arbning rivojlangan mamlakatlari hisoblanmish AQSH, Buyuk Britaniya, Fransiya va bizga tuzum jihatdan bir muncha yaqin bo'lgan Rossiyani ko'rib chiqamiz. Negaki, bu davlatlarning tajribalari, erishgan yutuqlari va imkoniyatlari barchamizga ma'lum va ularning tajribalari O'zbekistonda ushbu tizimni rivojlantirish, huquqiy va tashkiliy, siyosiy-ijtimoiy tomonlarini takomillashtirish imkonini beradi.

Hech birimizga sir emas, inson resurslarini boshqarish, davlat xizmatini tashkil qilish, qo'yingki barcha sohada dunyoning eng ilg'or mamlakatlaridan bo'lmish AQSH bilan O'zbekiston davlat xizmatini qiyoslaydigan bo'lsak, birinchi galda uning davlat xizmati xususiyatlarini ko'rib chiqmoq lozim. Ushbu mamlakatda davlat xizmatining huquqiy tartibga solinishi AQSH qonunlar jamlanmasida (The United States Code) [3], shuningdek, 1978 yil mamlakatda qabul qilingan "Fuqarolik xizmati islohot to'g'risida"gi qonun [4] va boshqalarda o'z aksini topgan. AQSH davlat tuzilishi federativ bo'lganligi uchun (mamlakat turli shtatlardan tashkil topgan) mazkur mezonlar bo'yicha davlat xizmati ham federal, shtatlar xizmati va mahalliy xizmatlarga bo'linadi. Federal xizmat esa o'z navbatida tanlov va patronaj tizimlarga bo'linadi. Umuman olganda, AQSH davlat xizmati va uning islohotlari bilan bog'liq uzoq tarixga ega mamlakat hisoblanadi. chunki, mamlakatda bu tizim yoki soha britaniya mustamlaka tuzumi davrida vujudga kelgan. Shuning uchun ham nisbatan kompakt markaziy hokimiyat tarixan ushbu mamlakatda rivolaning mintaqaviy va mahalliy saylov organlari bilan hamohang rivojlangan.

1871 yilga kelib AQSH Prezidenti U.S.Grant tomonidan Davlat xizmati komissiyasi ta'sis etilgan (hozirgi vaqtda u AQSH kadrlar xizmati (Office of Personnel Management) deb nomlanadi) va uning birinchi rahbari sifatida D.B.Iton tayinlangan edi. Lavozimga tayinlangan Iton Britaniya davlat xizmati tajribasini o'rganadi va undan ilhomlangan holda yozgan asari keyinchalik bo'lajak islohotlarning ilmiy asosi bo'lib xizmat qilgan [5]. "Ko'rsatgan xizmatlari tizimi" sifatida mashhur bo'lgan (merit-system) yangi tizim 1883 yilda federal darajadagi D.X.Pendlton qonuni sifatida tarixga kirgan va 1978 yilgacha amalda bo'lgan.

Bugungi kunda AQSH davlat xizmatida ma'muriy-hududiy tamoyil ustunlik qilishi hisobiga huquqiy nuqtai-nazardan yagona davlat xizmati yaxlit mazmunda mavjud emas. Xizmat faoliyati biz yuqorida keltirib o'tganimiz, AQSH kadrlar xizmati (Office of Personnel Management) tomonidan ishlab chiqilgan maxsus qoidalar (ishga qabul tartibi, maoshni belgilash tartibi, ijtimoiy ta'minot meyorlari va boshqalar) tomonidan tartibga solinadi. Ingliz-sakson tizimi, yoki modelining yana bir muhim vakili hisoblanmish Buyuk Britaniyaning tajribasi dunyo miqyosida ham alohida mavqega ega. Mamlakatda davlat xizmatini tartibga solishning asosiy huquqiy asosi "Fuqarolik xizmati kodeksi" ("Civil Service Commissioners' Recruitment Code. 1996") bo'lib, bundan tashqari ko'plab huquqiy va boshqa normativ aktlar, hukumat qarorlari ham mavjud [6]. Mamlakatda davlat xizmati va u bilan bog'liq qonunchilikning boshqa davlatlardan ajralib turadigan xususiyati (O'zbekiston bundan mustasno, chunki mamlakatimiz qonunchiligida Davlat fuqarolik xizmatiga aniq ta'rif berilgan [7]) – bu unda fuqarolik xizmati tushunchasining aniq ochib berilganligidir.

Buyuk Britaniya davlat xizmatining asosiy maqsadi – davlat boshqaruvini siyosatdan ajratishdir. Mamlakatdagi "Fuqarolik xizmatchisi" tushunchasining muhim elementi shundaki, u "Toj xizmatchisi" sifatida ko'riladi. Bundan shuni anglash mumkinki, fuqarolik xizmatchisi yoki bevosita "Toj" egasi tomonidan lavozimga ma'qullanadi maxsus tanlov jarayoni natijasida fuqarolik xizmatiga kiradi hamda shu asnod muayyan muddatga "qirollik xohishi bo'yicha" ish boshlaydi. Buyuk Britaniyada ham xuddi O'zbekistondagidek, davlat xizmatchisining ikki turi mavjud: jamoat tartibini himoya qilishni amalga oshiradigan xizmatchi va fuqarolik xizmatchisi. Birinchi turdagi davlat xizmatchilari safiga sudyalari, harbiy xizmatchilar, huquqni muhofaza qilish organlari va o'qituvchilar kirsa, ikkinchi turga davlat boshqaruv organlarida faoliyat yurituvchilar kiradi. O'zbekistonda esa Buyuk Britaniyadan farqli ravishda o'qituvchilar yoki davlat budjeti tashkilotlarida xizmat qiladigan kirmaydi.

Mamlakatda davlat xizmati tizimini boshqarishda asosiy rol o'ynaydigan Vazirlar Kabineti mavjudligiga qaramasdan, vdavlat xizmatchilarining oliy korpusi ham ushbu sohaga mustaqil organ sifatida muhim hissa qo'shadilar. Shuning uchun ham yuqori davlat lavozimlariga xizmatchilarni tayinlash Qirolning muhim vazifalaridan sanaladi. Ma'muriy siyosiy rahbarlar esa fuqarolik xizmati ishlari bo'yicha vazirlik tomonidan tayinlanadi. Qolgan mansabdorlar esa vazirliklarning yillik hisobotlarida ko'rsatiladigan, ya'nikim ularning ish natijalariga qarab ilgari suriladi. Lavozimda o'sishning asosiy mezonini sifatida esa professionalizm emas, balki ish staji hisoblanadi! Mansabdor uchun asosiy talab – bu sodiqlik va siyosiy masalalarda bosiqlikdir. Fuqarolik xizmatining asosiy talabi esa "betaraflikdir".

Yana bir Yevropaning rivojlangan davlatlari biri Fransiya bo'lib, uning kontinental yopiq modelga asoslangan tajribasi ham juda foydalidir. Fransiya davlat xizmati uch tarmoqdan iborat bo'lib, ular: davlat xizmati, hududlar xizmati va davlat tibbiyot muassasalari xizmatini qamrab olgan. Fransiyaning davlat xizmati korpuslarga (**corps**), тоифаларга (**categorie**), ranglarga (**rank**) va pog'onalarga (**echelon**) bo'linadi. Korpus odatda bir xil professional faoliyat bilan shug'ullanadigan davlat xizmatchilaridan (o'qituvchilar, klerklar (muassasa yoki idora xizmatchisi), inspektorlar, fuqarolik administratorlar, diplomatlar, prefektlar (maxsus yoki muayyan vazifalar yuklatilgan mansabdor shaxs) va xokazolar) iborat. Yana bir jihat, xuddi AQShdagi singari Fransiyada ham fuqaroligi bo'lmagan shaxslar davlat xizmatiga ishga qabul qilinmaydi, lekin milliy, irqiy, diniy va jinsiy disriminatsiya ta'qiqlanadi.

Fransiya davlat xizmatini tashkil qilish "insondan davlatga xizmat qilishda ma'lum bir sifatlarga ega bo'lishni va unga o'zini bag'ishlashni talab qiladigan o'ziga xos va boshqa kasblardan ajralib turadigan davlat xizmatchisiga aylanishga asoslanadi". Bir vaqtning o'zida ushbu mas'uliyat bilan bir qatorda, u davlat xizmatchisiga o'z vazifalarini vijdonan bajarsa, moddiy kafolat va o'sishni ham va'da qiladigan tizimdir.

Davlat apparatida xizmatchining ixtisoslashuv konsepsiyasi hukmronlik qiladigan AQShdan farqli ravishda, Fransiya va Buyuk Britaniyada ham ma'muriy va ham texnik funksiyalarni bajarishlari uchun keng tayyorgarlik zarurati to'g'risidagi qoidalar ustunlik qiladi.

Xulosa va takliflar. Xulosa o'rnida aytish lozimki, Yangi O'zbekiston sifatida xalqaro maydonga jadal kirib kelayotgan mamlakatimizning ertangi kun istiqboli avvalo, kadrlarga, keyin esa ularni tayyorlash, tanlab olish, va tayinlashga bog'liq. Zero, zamonaviy ishlash va fikrlash, qarorlar qabul qilish va o'zlariga yuklatilgan vazifalarni mas'uliyat bilan bajaradigan mutaxassis kadrlar davlatimizning milliy boyligi hisoblanadi. Ularni yo'naltirish, davlat xizmatini bajarishdagi faoliyatini qo'llab-quvvatlash, g'amxo'rlik qilish, tartibga solish, rag'batlantirish va faoliyatini doimiy baholab borish bilan bog'liq ishlarning samaradorligi – bu davlatning yorqin istiqboli ta'minlandi demakdir.

Xorijiy mamlakatlarning davlat xizmati sohasidagi tajribalarini o'rganish va ulardan O'zbekiston milliy manfaatlari va taraqqiyoti yo'lida foydalanish, sohani tartibga solish va rivojlantirishga xizmat qiladigan omillarni keng joriy qilish vazifalari juda dolzarb bo'lib qolmoqda. Davlat xizmatchisining maqomi, ularni davlat ishlariga jalb qilish, ma'muriy javobgarligini va mas'uliyatini oshirish, samarasiz yoki soha rivojiga to'siq bo'layotgan muammolarni doimiy monitoring qilish va bartaraf qilish borasida ham xorij tajribasiga murojaat qilish katta imkoniyatlarni taqdim qiladi.

O'zbekiston bu yo'lda AQSH, Buyuk Britaniya, Fransiya, Germaniya singari nafaqat ko'rib chiqilgan mamlakatlarning tajribalarini, ustun tomonlarini, balki boshqa mamlakatlarning yutuqlarini ham davlat xizmatiga kadrlar tayyorlash, tanlash va tayinlash borasida maqsadli va asosli tarzda o'zlashtirishi foydadan holi emas. Bu esa mamlakat fuqarolarini, butun tizimni va iqtisodiy-ijtimoiy hayotini davlat xizmatida o'tirgan mansabdorlarning noprofessional qarorlaridan himoya qilishning uslublaridan biri hisoblanadi.

ADABIYOTLAR

1. O'zbekiston Respublikasining «Davlat fuqarolik xizmati to'g'risida»gi Qonuni. 10.11.2022 dan kuchga kirgan. <https://lex.uz/uz/docs/6145972>
2. Civil Service Systems in Comparative Perspective / Edited b Hans A. G. M. Bekke, James L.Perry, and Theo A.J.Toonen. (Indiana University Press: Bloomington & Indianapolis, 1996.) - 346 p.
3. The United States Code. <https://uscode.house.gov/browse.xhtml?jsessionid=894765195953A97708456A2996A5FB3F>
4. Civil Service Reform Act (1978). October 13. Publ. 95-454, 92 Stat. 1111.
5. McGrath R.J. The Rise and Fall of Radical Civil Service Reform in the US States // Public Administration Review. 2013. Vol. 73. Issue 4. P. 638-649.
6. The major central government policy documents and legal acts related to the Civil Service in Britain, such as "Northcote-Trevelyan Report" 1853-1854, "Fulton Report" 1968, "Improving Management in Government: The Next Steps. Report to the Prime Minister. 1988", "The Financing and Accountability of Next Steps Agencies. December 1989", "Making the Most of Next Steps: The Management of Ministers' Departments and their Executive Agencies. Report to the Prime Minister. May 1991", "Citizen's Charter. July 1991", "Continuity and Change, Civil Service White Paper. July 1994", "Open Government. Code of Practice on Access to Government Information. March 1994", "Civil Service Order in Council 1995", "Civil Service Commissioners' Recruitment Code. 1996", "Nolan Committee's Reports on Standards in Public Life" 1996 etc.
7. O'zbekiston Respublikasining «Davlat fuqarolik xizmati to'g'risida»gi Qonuni. 10.11.2022 dan kuchga kirgan. <https://lex.uz/uz/docs/6145972>