Davlat xizmatlarini koʻrsatish tizimini tashkiliy-huquqiy tartibga solish: xorijiy tajriba

Koʻplab davlatlarda davlat xizmatlarini koʻrsatish tizimini rivojlantirishga alohida e'tibor qaratilmoqda. Lekin ularning barchasi ham bu borada yuqori natijaga erishmoqda deb ayta olmaymiz. Shu nuqtayi nazardan sohada katta yutuqqa erishgan mamlakatlarning davlat xizmatlari tizimining tashkiliy-huquqiy tartibga solinishini tahlil qilish muhimdir.



Xorijiy mamlakatlar tajribasiga e'tibor qaratadigan boʻlsak, davlat xizmatlarini tashkiliy-huquqiy tartibga solishni uchta modelga boʻlib oʻrganish mumkin: fransuz, nemis va anglo-sakson.

Davlat xizmatlarini "ommaviy xizmat" (public service) deb tushunish fransuz tajribasiga borib taqaladi. Ushbu tushuncha Leon Dyugi nomi bilan bogʻliq[1]. Fransuz modelining muhim xususiyati – davlat faqatgina jamiyat ehtiyojlarini qondirish jihatidan u bilan aloqa qilishi lozim. Dyugi fikrining asosiy mohiyati davlat funksiyalarini cheklash boʻlgan. Davlat xizmatlari dastlab faqat davlat manfaatlari nuqtayi nazaridan iqtisodiy, ijtimoiy va boshqa xizmatlarga ajratilgan. Keyinchalik ushbu qarash oʻzgartirilgan va Gaston Jeze tomonidan davlat xizmatlari funksiyasi davlat faoliyatini cheklash emas, jamoatchilik manfaatlarini himoya qilgan holda uni amalga oshirish lozimligi ilgari surilgan[2].

Fransiyada davlat xizmatlarini isloh qilishda globallashuv va nomarkazlashtirishga alohida e'tibor qaratildi. Rivojlantirish tendensiyalari sifatida kadrlar siyosatini takomillashtirish, ijro funksiyalarini markazdan quyiga oʻtkazish, davlat xizmatchilari samaradorligini baholash, ma'muriy tartib-taomillarni soddalashtirish va davlat xizmatlarida axborot texnologiyalarni qoʻllash kabi masalalar belgilab olindi. Bularning barchasi ikkita

[1] L. Duguit Traité de droit constitutionnel, T. 2, Sirey, 1923, P. 54
[2] Schweitzer H. Daseinsvorsorge, „service public", Universaldienst. Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag und die Liberalisierung in den Sektoren Telekommunikation, Energie und Post, Diss., Nomos-Verlag, Baden-Baden 2001/2002. P. 64-66.

asosiy maqsadga erishishga qaratilgan: fuqarolarning boshqaruv apparati faoliyatidan qoniqishini oshirish va budjet mablag‘larini oqilona boshqarish yo‘li bilan moliyalashtirish hajmini saqlab qolgan holda sarflash samaradorligini oshirish. Islohotlar natijasida davlat xizmatlari ko‘rsatishni nodavlat tashkilotlarga o‘tkazishga ehtiyoj sezildi[3].

Davlat xizmatlarini huquqiy tartibga solishga oid qonun hujjatlari ma’lum bir tendensiya asosida rivojlanib bordi. Dastlab 1992-yilda davlat xizmatlarini taqdim etishning asosiy tamoyillarini belgilaydigan Davlat xizmatlarini taqdim etish to‘g‘risidagi nizom (La Charte des Services Public) qabul qilindi. 1997-yilda Davlat xizmatlari sifati to‘g‘risidagi nizom ishlab chiqildi va 2004-yilda qabul qilingan Mariani xartiyasi asosida davlat xizmatlari soddalashtirildi[4].

Fransuz modeli Ispaniya, Italiya va Lotin Amerikasi davlatlarida keng tarqaldi. Ushbu mamlakatlar davlat xizmatlarini tashkiliy-huquqiy tartibga solishda fransuz modeliga tayandi.

Nemis modelining muhim jihati – davlat xizmatlari munosabatlarini davlat to‘liq huquqiy tartibga solishi lozimligida. Germaniyada davlat xizmatlarini ko‘rsatishda ma’muriy taomillar orqali tartibga solishga e’tibor qaratiladi. Bu borada ma’muriy akt va ma’muriy shartnomalar asosiy rol o‘ynaydi. Aslida esa davlat xizmatlarini ko‘rsatish faqatgina ma’muriy akt berish va ma’muriy shartnoma tuzish orqali emas, balki ijtimoiy yordam ko‘rsatish, soliq imtiyozlari, suv ta’minoti, transport xizmatlari, universitetlarda ta’limni moliyalashtirish va boshqa ko‘rinishlarda amalga oshiriladi[5].

2006-yilda Yevropada “Grant Thornon” kompaniyasi tomonidan o‘tkazilgan so‘rovga ko‘ra, Germaniya byurokratik to‘siqlarning ko‘pligi bo‘yicha mintaqada salbiy natija ko‘rsatgan davlatlardan biri bo‘lgan. Nemis kompaniyalari davlat organlariga taqdim etishi kerak bo‘lgan hujjatlar soni o‘rtacha chegaradan oshib ketdi: ijtimoiy sug‘urta organlariga 78 ta ma’lumotnoma; soliq va bojxona nazorati organlariga 60 ta so‘rov; mehnat qonunchiligiga asosan 111 ta guvohnoma va statistik ma’lumotlarning 69 tasi bo‘yicha ma’lumotnoma.

E. Yasinning ta’kidlashicha, “XXI asr boshlarida Germaniya dinamik rivojlanish namunasi bo‘lishni to‘xtatdi va turg‘unlikning namunasi bo‘ldi. Xorijlik investorlar Germaniyani tanlashdan voz kecha boshladilar”[6]. Natijada nemis davlat xizmatlarini isloh qilishga ehtiyoj paydo bo‘ldi. Bunda davlat boshqaruvi mexanizmini to‘liq muvofiqlashtirish va jamoatchilik bilan aloqalarni rivojlantirishga e’tibor qaratildi.

Germaniyada yuzaga kelgan holatdan kelib chiqib, nemis huquqshunos olimlari davlat xizmatlarini ko‘rsatishni salbiy va ijobiy turga ajrata boshlashdi. Salbiy davlat xizmatlarini ko‘rsatishning xususiyatida asosiy imtiyoz davlat tomonida bo‘ldi. Ijobiy davlat xizmatlarini ko‘rsatish fuqarolarga ko‘plab imtiyoz va huquq berishda ifodalanadi. Germaniyada davlat xizmatlarini ko‘rsatish davlat organlaridan boshqa tuzilmalarga o‘tkazila boshlandi.

Germaniya mazkur islohotlarni amalga oshirishda ikkita funksiyaga e’tibor qaratdi: umumiy xavfsizlik va tartibni ta’minlash hamda fuqarolarga munosib turmush sharoitlarini yaratish funksiyalari.

Ma’lum vaqt o‘tishi bilan qonun chiqaruvchi hokimiyat davlat xizmatlarini xususiy tuzilmalarga o‘tkazishni boshladi. Bunga ma’muriy byurokratiya natijasida davlat xizmatlarining kechikishi, Yevropa ittifoqi shakllanishi natijasida liberal islohotlarning integratsiyalashuvi va jahon iqtisodiy inqirozining boshlanishi sabab bo‘ldi.

Yevropaning boshqa davlatlaridan farqli o‘laroq nemis qonun chiqaruvchilari boshqaruv tamoyillarini tubdan qayta ko‘rib chiqish vazifasiga duch kelmadilar. Asosiy e’tibor 1995-yilda qabul qilingan konsepsiyaga muvofiq davlat organlarini qisqartirishga qaratildi. Keyin hokimiyat tepasiga yangi kuchlar kelishi bilan uning o‘rnini “Boshqaruvning yangi modeli” tamoyili egalladi, u samaradorlik natijalariga asoslangan kompleks boshqaruv modeli bo‘lib, fuqarolar manfaatlariga yo‘naltirilganlik g‘oyasi bilan ajralib turadi.

---

[3] Dreyfus M. France // The Changing Legal Framework for Services of General Interest in Europe: Between Competition and Solidarity / Ed. by M. Krajewski, U. Neergaard, J. van de Gronden. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2009. P. 271-290.

[4] Барциц И.Н. Понятие «публичная услуга» в контексте федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и вне его // Государство и право. 2013. № 10. С. 47.

[5] Административно-процессуальное право Германии = Verwaltungsrechtsschutz in Deutschland : перевод с немецкого / введ., сост. В. Бергман-2-е изд., перераб. – М. ; Берлин : Инфотропик Медиа, 2013. С. 19-24

[6] Мицкевич Л.А. Предоставление публичных услуг как вид государственного управления / Л.А. Мицкевич // Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) / под общ. ред. Е.В. Гриценко, Н.А Шевелевой. –М.: Волтерс Клувер. 2007. 256 с

Davlat xizmatlarini optimallashtirish, uni isloh qilish yo‘lidagi faoliyatning bir qancha yo‘nalishlarini qayd etish mumkin. Birinchi navbatda, davlat xizmatlarini ko‘rsatish mahalliy subyektlarga o‘tkazildi. Ikkinchidan, yana bir muhim jarayon – davlat xizmatlarini bevosita boshqarish va ko‘rsatishda axborot-texnologik kommunikatsiya vositalaridan foydalanish bo‘ldi. Masalan, 2000-yilda Germaniya hukumati 2005-yilgacha ko‘pchilik davlat xizmatlarini internet orqali taqdim etishni o‘z oldiga maqsad qilib qo‘ygan edi. Ma’lum vaqtdan so‘ng belgilangan sana bo‘yicha ma’lum natijalarga erishildi. Jumladan, “BundOnline” biznes tuzilmalari uchun soddalashtirilgan tartiblarni o‘z ichiga olgan elektron hukumat dasturi tasdiqlandi. 180 ga yaqin davlat xizmatini ko‘rsatish elektron shaklga o‘tkazildi.

Yevropa ittifoqining sezilarli bosimiga qaramay, Germaniya davlat xizmatchilarining professionalligiga asoslangan o‘ziga xos qattiq, markazlashtirilgan boshqaruv mexanizmini saqlab qolishga muvaffaq bo‘ldi. Ammo shu bilan birga, bo‘rtib ketgan byurokratik apparatni qisqartirish maqsadida bir qator davlat idoralari tugatildi (birlashtirildi).

Davlat xizmatlari bo‘yicha nemis modeli Avstriya, Boltiqbo‘yi mamlakatlari, Ozarbayjon, Belarus, Yaponiya va boshqa mamlakatlarda keng tarqalgan.

Davlat xizmatlarini isloh qilishda anglosakson modeli alohida o‘rin tutadi. 1980-yillardan boshlab Angliyada davlat boshqaruvi sohasiga bozor qonunlari va tamoyillarini joriy etish vazifasi qo‘yildi. 1982-yilda mahalliy hokimiyat organlarini dolzarb muammolarni o‘zlari hal etishga undash maqsadida Moliyaviy boshqaruv tashabbusi konsepsiyasi tasdiqlandi.

Islohotlar jarayonidagi muhim qadam “Fuqarolar xartiyasi”ning qabul qilinishi bo‘ldi. Uni qabul qilishdan asosiy maqsad davlat xizmatlarini ko‘rsatish va baholash standartlaridan foydalangan holda sifatni oshirishdan iborat edi. U mijozlar bilan o‘zaro hamkorlikda davlat xizmatlarini ko‘rsatishga vakolatli davlat organlari va boshqa tuzilmalari uchun asosiy tamoyillar va yondashuvlarni birlashtirdi. Davlat boshqaruvi rivojlanishining asosiy yo‘nalishlari sifatida davlat xizmatlarini ko‘rsatishning ochiqligi, davlat organlari faoliyati to‘g‘risidagi ma’lumotlarning ochiqligi va fuqarolar uchun maslahatlar tashkil etish belgilab berildi. Ushbu dasturning qabul qilinishi davlat xizmatlarining rivojlanishiga turtki bo‘ldi. 1996-yilga kelib davlat xizmatlariga oid 42 ta nizom qabul qilindi va ko‘plab davlat xizmatlari mahalliy darajaga o‘tkazildi.

Buyuk Britaniyada davlat xizmatlarini huquqiy tartibga solishda 2012-yilda qabul qilingan “Davlat xizmatlari to‘g‘risida”gi qonun asosiy rol o‘ynaydi. Ushbu qonunda davlat xizmatlarini ko‘rsatish tartibi va davlat xizmatlarini xususiy tashkilotlarga berish tartibi belgilangan.

Buyuk Britaniyada davlat xizmatlarini taqdim etish bir necha bosqichlarga bo‘lindi:

Birinchi bosqich davlat xizmatlari ko‘rsatilishida oldingi bosqich bo‘lib, belgilangan shaklda oldindan xabarnoma yuborish, davlat organining ish jadvali bilan tanishtirish, fuqaroga sxematik tasvirlangan marshrutni yuborish, kutish va ovqatlanish joylarini ko‘rsatish, nogironlarning kirishini ta’minlash va tushuntirish uchun ma’lumotlarni taqdim etish kabilarni o‘z ichiga oldi.

Ikkinchi bosqich davlat organi binosiga kelgandan keyingi bosqich. U davlat organi yaxshi jihozlangan va ma’lumot beruvchi belgilar bo‘lishi, xodimlarning xushmuomala va ehtiyotkor munosabati, ism va lavozimni ko‘rsatadigan kartalar borligi, binoda bo‘lishning taxminiy imkoniyatlari (chekuvchilar va chekmaydiganlar uchun joy), barcha ishlarning ro‘yxati ma’lumotlar taxtasida joylashganligi va shaxsiy xavfsizlik ta’minlangan bo‘lishi kabilarni o‘z ichiga olgan.

Uchinchi bosqich telefon orqali aloqa qilish bosqichi bo‘lib, qo‘ng‘iroqlarni 9:00 dan 17:00 gacha qabul qilish, xodimlar har bir qo‘ng‘iroqqa 30 soniya ichida javob berishi, xizmatchi o‘zini tanishtirishi jarayonlarini o‘z ichiga olgan.

To‘rtinchi bosqich davlat xizmatlarini ko‘rsatish jarayoni bo‘lib, davlat organi davlat xizmatlarini ko‘rsatishni imkon qadar o‘z majburiyatiga olishi va ishni imkon qadar qisqa muddatda ko‘rib chiqishi kabilarni o‘z ichiga olgan[7].

Buyuk Britaniyada 1997-yilda “Modernizatsiyalashgan hukumat” konsepsiyasi qabul qilindi. Ushbu konsepsiyaning qabul qilinishiga davlat xizmatlarini ko‘rsatish sifati uchun mas’uliyatning yetarli emasligi, uslubiy muammolar mavjudligi, davlat xizmatlarini ko‘rsatish ustidan monitoring

[7] John J. Problems of the public management. Handbook. New York, 2014. P. 49.

mavjud emasligi va davlat xizmatlarini koʻrsatuvchi organlar oʻrtasidagi munosabatning zaifligi kabi muammolar sabab boʻldi. Bu bosqichda asosiy e'tibor axborot texnologiyalarini rivojlantirishga qaratildi. Davlat boshqaruvini takomillashtirishning asosiy yoʻnalishlari bugungi kungacha amalga oshirilayotgan davlat xizmatlaridan elektron shaklda foydalanishni ta'minlash zarurati edi.

Ushbu konsepsiyaga qoʻshimcha ravishda "Zamonaviy hukumat" dasturi qabul qilindi. Ushbu dasturda uchta masalaga e'tibor qaratildi: rivojlanishga kompleks yondashuv, milliy manfaatlarni hisobga olish va turli ijtimoiy guruhlar (keksalar, ayollar, nogironlar, milliy ozchiliklar) manfaatlarini hisobga olgan holda davlat xizmatlarini koʻrsatish[8]. Mazkur islohotlar Buyuk Britaniyada davlat xizmatlarini koʻrsatishni yangi bosqichga olib chiqdi. Bugungi kunda Buyuk Britaniyaga elektron davlat xizmatlari eng rivojlangan davlatlardan biri sifatida qaraladi.

Ta'kidlash lozimki, anglo-sakson modeli butun dunyoga "yangi davlat boshqaruvi" ("new public management") nomi bilan mashhur boʻldi.

Anglo-sakson modeli doirasida katta yutuqqa erishgan davlatlardan yana biri AQSH hisoblanadi. Davlat xizmatlarini isloh qilishga davlat organlarida byurokratik toʻsiqlarning koʻpligi, davlat budjetining samarasiz ishlatilishi, iqtisodiyotda davlat ta'sirining koʻpligi va davlat xizmatlariga fuqarolarning qoniqarsiz baho berishi kabilar sabab boʻldi.

AQSHda 1998-yilda "Federal organlarning funksiyalarini inventarizatsiya qilish toʻgʻrisida"gi qonun qabul qilindi. Ushbu qonun asosida ijro etuvchi organlarga butun majmuani tahlil qilish topshirildi. Bu orqali ularning funksiyalaridan xususiy sektorga berilishi mumkin boʻlganlari aniqlab olindi.

AQSHda davlat xizmatlari sifatini oshirishga ularni taqdim etish va muayyan funksiyalarni amalga oshirish qoidalari katta ta'sir koʻrsatdi. Buning me'yoriy asosi 1946-yilda qabul qilingan "Ma'muriy tartib-taomillar toʻgʻrisida"gi qonun edi[9].

"Yangi davlat boshqaruvi" konsepsiyasi asosida davlat xizmatlarini rivojlantirgan davlatlardan yana biri Koreya Respublikasi hisoblanadi. Ushbu davlatda davlat xizmatlarini rivojlantirish uchta tamoyilga asoslandi: davlat xizmatlariga bozor munosabatlarini joriy qilish, samaradorlik va mijozlarga yoʻnaltirilgan davlat xizmatlari. Koreya Respublikasida davlat xizmatlarini rivojlantirish quyidagi tendensiyalarga asoslandi: iqtisodiyotga davlat ta'sirini kamaytirish, davlat xizmatlarini koʻrsatishda raqobat muhitini yaratish va iste'molchilarga xizmat qiluvchi tizimni shakllantirish[10].

Xorijiy mamlakatlar tajribasini tahlil etish shuni koʻrsatadiki, bugungi kunda dunyo davlatlarining aksariyati sifatli davlat xizmatlarini koʻrsatish orqali fuqarolarga qulay turmush sharoitini ta'minlashni koʻzlamoqda. Hozirgi vaqtda xorijda davlat xizmatlari sifatini oshirish bevosita davlat boshqaruvi tizimini isloh qilish bilan bogʻliq holda amalga oshirilmoqda. Eng rivojlangan mamlakatlarda davlat boshqaruvini normarkazlashtirish tendensiyasi mavjud. Ushbu chora-tadbirlar davlat vazifalarini bajarish imkoniyatlarini kengaytirish uchun xususiy mablagʻlarni jalb qilish va xususiy sektor imkoniyatlaridan foydalanishga qaratilgan. Ayrim davlatlarda davlat xizmatlarini koʻrsatish davlat organlari bilan bir qatorda xususiy sektorga berilmoqda. Bu esa davlat xizmatlarida raqobatning kuchayishiga sabab boʻldi. Oʻz navbatida AQSH va Buyuk Britaniyada mazkur islohotlarni amalga oshirish natijasida davlat xizmatlari narxining pasayishiga va sifatining oshishiga erishilmoqda.

Biroq davlat xizmatlarining xususiy sektorga berilishining ayrim xavfli jihatlari ham bor. Misol uchun soha tijoratlashib ketishi mumkin. Shuning uchun mazkur sohada jamoatchilik nazoratani rivojlantirish lozim.

Oʻzbekiston ham davlat xizmatlarini koʻrsatishda rivojlangan davlatlar tajribasidan unumli foydalanmoqda. Misol uchun Oʻzbekistonda Avstraliya (Centerlink), Kanada (Access Centers), Polsha (Axborotni qoʻllab-quvvatlash markazlari) va boshqa bir qator mamlakatlarda tashkil etilgan tuzilmalarga oʻxshash tizim mavjud. Ammo davlat xizmatlarini koʻrsatish borasida hali salmoqli ishlar qilinishi va bunda Germaniya, Buyuk Britaniya, Fransiya kabi mamlakatlar tajribasidan unumli foydalanish lozim.

Sevara ZAKIROVA,
TDYU mustaqil izlanuvchisi

[8] Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании // http://vasilievaa.narod .ru/ptpu/10_3_00.htm.
[9] Закон США «Об административных процедурах» // http:www.nmfs.noaa.gov/pr/pdfs/laws/apa.pdf.
[10] Chung, C. (2015). The Introduction of e-Government in Korea : Development Journey, Outcomes and Future. Gestion et management public, 3(4), 107-122. https://doi.org/10.3917/gmp.034.0107.