Davlat fuqarolik xizmatiga oid qonunchilik

va uni takomillashtirishning dolzarbligi

Mamlakatimizda so‘nggi yillarda davlat boshqaruv tizimi, xususan davlat fuqarolik xizmati samaradorligini oshirishga qaratilgan keng ko‘lamli islohotlar amalga oshirilmoqda.



Xususan, O‘zbekiston Respublikasi Prezidentining 2019-yil 3-oktabrdagi “O‘zbekiston Respublikasida kadrlar siyosati va davlat fuqarolik xizmati tizimini tubdan takomillashtirish chora-tadbirlari to‘g‘risida”gi 5843-farmoni hamda 2019-yil 3-oktabrdagi “O‘zbekiston Respublikasi Prezidenti huzuridagi davlat xizmatini rivojlantirish agentligi faoliyatini tashkil etish chora-tadbirlari to‘g‘risida”gi 4472-qarorining qabul qilinishi davlat fuqarolik xizmatini tashkil etish va uni rivojlantirishga qaratilgan islohotlarning yorqin misoli deyish mumkin.

O‘zbekistonda davlat fuqarolik xizmatini tashkil etishning huquqiy asoslari va uni ilg‘or xorijiy tajribani inobatga olgan holda takomillashtirish zarurati mavjud.

Davlat fuqarolik xizmatiga oid qonunchilikni tahlil qilgan holda nisbiy ma’noda uch guruhga bo‘lish mumkin:

1. Davlat fuqarolik xizmatini tashkil etish bilan bog‘liq qonunchilik;

2. Davlat fuqarolik xizmatida mehnat munosabatlarini tartibga soluvchi qonunchilik;

3. Davlat fuqarolik xizmatida javobgarlikni tartibga soluvchi qonunchilik.

Davlat fuqarolik xizmatini tashkil etishga oid asosiy hujjat O‘zbekiston Respublikasining Konstitutsiyasi hisoblanadi. Konstitutsiyaning “Davlat hokimiyatining tashkil etilishi” deb nomlangan V bo‘limi hokimiyat bo‘linish prinsipidan kelib chiqib, O‘zbekistonda davlat fuqarolik xizmatini tashkil etishning asosiy qoidalarini belgilab beradi.

Uzoq yillardan beri “Davlat fuqarolik xizmati to‘g‘risida”gi qonunning qabul qilinishi dolzarb masala bo‘lib kelmoqda edi. Davlat fuqarolik xizmatining umumiy jihatlarini, huquqiy asoslarini, tashkiliy-huquqiy mexanizmini, uni o‘tash tartibini, shuningdek davlat fuqarolik xizmatchisining huquqiy maqomini belgilab beruvchi yagona qonunning yo‘qligi ko‘p muammolar keltirib chiqargani ham rost gap. Mazkur muammolarni hal qilish maqsadida 2022-yil 8-avgust kuni “Davlat fuqarolik xizmati to‘g‘risida”gi qonun qabul qilindi.

Davlatning taraqqiy etishi eng avvalo davlat fuqarolik xizmatini to‘g‘ri tashkil etishga bog‘liqdir. Davlat organlarining samarali faoliyat olib borishi ko‘p jihatdan bu qonunning qabul qilinishini taqozo etayotgan edi.

Huquqshunos olim Y. Oxotskiy aytganidek, “Davlat xizmatchilari, ularning intilishi va qiziqishlari qanday bo‘lsa, davlat ham shunday taraqqiy etadi”[1] . Olimning mazkur fikriga qo‘shilgan holda aytish mumkinki, har bir davlat o‘zi taraqqiy etishni maqsad qildimi, demak, birinchilardan bo‘lib davlat boshqaruvini, shu jumladan davlat fuqarolik xizmatchilarining huquq-kafolatlarini hamda majburiyatlarini aniq belgilashi lozim.

Xorijiy davlatlar qonunchiligida davlat fuqarolik xizmati davlat xizmati sifatida yuritilib, professional asosda davlat organlarining vaqolatlarini ijro etishni ta’minlashga qaratilgan faoliyat tushuniladi. Jumladan, Qirg‘iz Respublikasida davlat xizmati tizimi davlat xizmati, harbiy, huquqni muhofaza qilish va diplomatik xizmat turlarini o‘z ichiga oladi. Rossiyada davlat xizmatining tizimi davlat fuqarolik, harbiy va huquqni muhofaza qilish xizmati kabi turlardan iborat. Germaniya Federativ Respublikasida davlat xizmati ommaviy xizmat deb yuritiladi.

Ayrim davlatlarning davlat fuqarolik xizmatiga oid munosabatlariga nazar tashlaydigan bo‘lsak, davlat fuqarolik xizmatiga oid munosabatlar shu davlatning “Davlat xizmati to‘g‘risida”gi qonuni bilan yoki alohida “Davlat fuqarolik xizmati to‘g‘risida”gi yoxud “Ommaviy xizmat to‘g‘risida”gi qonunlar bilan tartibga solingan. Ushbu davlatlar qonunchiligida davlat fuqarolik xizmati davlat xizmatining bir turi ekani belgilangan. Shuningdek, prezident, bosh vazir, gubernatorlarning, sudyalarning hamda davlat siyosiy mansablarini egallovchi boshqa shaxslarning faoliyati davlat fuqarolik xizmati hisoblanmasligi ta’kidlab o‘tilgan.

Davlat fuqarolik xizmatchilarining mehnatga oid munosabatlari mehnat qonunchiligida belgilab qo‘yilgan. Xususan, O‘zbekiston Respublikasi Mehnat kodeksida belgilangan umumiy normalarni qaysidir ma’noda davlat fuqarolik xizmatida mehnat munosabatlarini tartibga soluvchi huquqiy asos sifatida baholash mumkin. Xususan, Mehnat kodeksining 18-moddasida “Davlat xizmatchilarining mehnatini tartibga solish

[1] https://zamin.uz/jamiyat/75346-davlat-fuarolik-hizmati-davlat-hizmatining-bir-turi-sifatida.html.

xususiyatlari qonun bilan belgilanadi" deb qayd etilgan. Ya'ni kodeksga muvofiq davlat xizmatchilari mehnati qonun darajasida qabul qilinadigan alohida normativ-huquqiy hujjat bilan tartibga solinishi lozim. Ushbu munosabatlarni tartibga soluvchi normativ asos sifatida 2022-yil 8-avgust kuni qabul qilingan "Davlat fuqarolik xizmati to'g'risida"gi qonunni keltirishimiz mumkin. Mazkur qonunda davlat fuqarolik xizmatchilarini ishga qabul qilish, ish vaqti, dam olish vaqti, mehnatga haq to'lash, kafolatli to'lovlar va kompensatsiya to'lash, mehnat intizomi, mehnatni muhofaza qilish, ijtimoiy sug'urta qoidalari va nafaqalar bilan ta'minlash tartiblari belgilangan.

Davlat fuqarolik xizmatchisining mehnat munosabatlari yozma ravishda tuziladigan mehnat shartnomasi bilan tartibga solinadi. Unda taraflar kelishuvi va mehnat haqidagi qoidalar belgilanadi. Tuziladigan mehnat shartnomasining muddatlari turlicha bo'lishi mumkin. Mehnat shartnomasini tuzish tartibi, o'zgartirish tartibi, bekor qilish tartibi, shartnoma tuzish uchun zarur hujjatlar, shartnoma tuzishga to'sqinlik qiluvchi holatlar Mehnat kodeksida batafsil belgilangan.

Yuqorida aytib o'tilgan "Davlat fuqarolik xizmati to'g'risida"gi qonunning 2-moddasida ham davlat fuqarolik xizmatchilarining ushbu qonun bilan tartibga solinmagan mehnatga oid munosabatlari O'zbekiston Respublikasining Mehnat kodeksi bilan tartibga solinishi belgilab qo'yilgan.

Shuningdek, davlat xizmatining ayrim sohalari yoki ayrim toifadagi davlat xizmatchilarining faoliyatini tartibga soluvchi alohida qonun hujjatlari qabul qilingan. Masalan, "Davlat bojxona xizmati to'g'risida"gi, "Davlat soliq xizmati to'g'risida"gi, "Prokuratura to'g'risida"gi, "Sudlar to'g'risida"gi, "Davlat hokimiyati va boshqaruvi organlari faoliyatining ochiqligi to'g'risida"gi qonunlarda tegishli sohada davlat xizmatini tashkil etish prinsiplari, sohadagi davlat xizmatchilarining maqomi, ularga qo'yilgan talablar, javobgarlik va ularning xizmatni o'tash shartlari belgilab qo'yilgan. Bu turdagi davlat xizmatchilarini maxsus turdagi davlat fuqarolik xizmatchilari degan nazariy qarashlar ham mavjud.

Davlat fuqarolik xizmatida javobgarlikni tartibga soluvchi qonunchilik o'zining ahamiyati bilan boshqa turdagi qonunchilikdan ancha farq qiladi. Davlat fuqarolik xizmatchilarining javobgarligi deganda qonunga xilof qilmishga nisbatan qonun hujjatlarida nazarda tutilgan u yoki bu turdagi jazo choralarini qo'llash tushuniladi. Ularning javobgarligi "Davlat fuqarolik xizmati to'g'risida"gi qonunning 14-moddasida belgilab qo'yilgan.

Javobgarlik davlat fuqarolik xizmatchisi qonun talablarini bajarmaganda, xizmat intizomini buzganda, xizmat vazifalarini bajarmaganida yoki lozim darajada bajarmaganida yoxud sovuqqonlik bilan qaraganda, davlatga, jamoat birlashmalariga moddiy zarar yetkazganda, fuqarolarning huquqlari va qonuniy manfaatlarini buzganda vujudga kelishi mumkin.

Davlat fuqarolik xizmatchilarining javobgarligini quyidagi uch guruhga bo'ldik:

1. Intizomiy javobgarlik;
2. Ma'muriy javobgarlik;
3. Jinoiy javobgarlik.

Intizomiy javobgarlikni belgilovchi asoslar Mehnat kodeksi va "Davlat fuqarolik xizmati to'g'risida"gi qonunning 46-moddasida keltirib o'tilgan. Davlat fuqarolik xizmatchisi mehnat intizomini buzganda vakolatli organ yoki rahbar quyidagi intizomiy jazo choralarini qo'llashi mumkin:

- hayfsan;
- o'rtacha oylik ish haqining o'ttiz foizidan ortiq bo'lmagan miqdorda jarima;
- malaka darajasini pasaytirish;
- davlat fuqarolik xizmati lavozimini pasaytirish;
- egallab turgan davlat fuqarolik xizmati lavozimidan ozod qilish.



Davlat fuqarolik xizmatchilarining ma’muriy javobgarligi Ma’muriy javobgarlik to‘g‘risidagi kodeksda belgilab qo‘yilgan. Agar ularning qilmishida jinoyat alomatlari bo‘lsa Jinoyat kodeksi normalari orqali hal qilinadi.

Misol uchun, Ma’muriy javobgarlik to‘g‘risidagi kodeksning 15-moddasiga binoan mulk shaklidan qat’i nazar, korxonalarda, muassasalarda, tashkilotlarda tashkiliy-boshqaruv, ma’muriy-xo‘jalik vazifalarini amalga oshiradigan va yuridik ahamiyatga ega harakatlarni sodir etishga vakolat berilgan shaxs, xuddi shuningdek xalqaro tashkilotda yoxud chet davlatning qonun chiqaruvchi, ijro etuvchi, ma’muriy yoki sud organida mazkur vazifalarni amalga oshiruvchi shaxs mansabdor shaxs deb e’tirof etiladi.

E’tibor berish lozimki, mansabdor shaxslarning hammasi ham davlat fuqarolik xizmatchisi hisoblanmaydi. Ayrim yuridik adabiyotlarda olimlar “Davlat fuqarolik xizmatchisi – ma’muriy javobgarlikning subyekti bo‘lishi uchun albatta davlat tashkilotida ma’lum bir lavozim (mansab) ni egallagan bo‘lishi, davlatning vazifa va funksiyalarini amalga oshirishi hamda davlat xizmati bilan bog‘liq ravishda ma’muriy huquqbuzarlikni sodir etgan bo‘lishi kerak” deb fikr bildirgan[2].

Fikrimizcha, mansabdor shaxs davlat fuqarolik xizmatchisi bo‘lishi uchun yana bir muhim belgiga ega bo‘lishi kerak. Ya’ni “davlat fuqarolik xizmati lavozimlarining davlat reyestri”ga kiritilgan bo‘lishi eng muhim belgilardan biri hisoblanadi.

Xulosa qilib aytganda, O‘zbekiston Respublikasida davlat fuqarolik xizmatiga oid normalar Konstitutsiya, ayrim kodekslar, sohaviy qonunlar va boshqa normativ-huquqiy hujjatlarda qayd etilgan. Ularda davlat fuqarolik xizmatini tashkil etish xususiyatlari, mehnat munosabatlari, jinoiy va ma’muriy javobgarligining ayrim jihatlarigina yoritilgan bo‘lib, davlat fuqarolik xizmatchisining huquq va majburiyatlari hamda davlat fuqarolik xizmatini o‘tash bilan bog‘liq jihatlar to‘liq huquqiy tartibga solinmagan. Xususan, ushbu sohadagi maxsus hujjat hisoblangan “Davlat fuqarolik xizmati to‘g‘risida”gi qonunda davlat fuqarolik xizmatchilarining lavozim reyestrini aniq shakllantirish hisobiga maxsus xizmatdan farqlash, davlat fuqarolik xizmatchilarining huquq va majburiyatlarini lavozim reyestridan kelib chiqib aniq belgilash, lavozim reyestri razryadiga qarab haq to‘lashning unifikatsiyalashgan tizimiga o‘tish kabi dolzarb masalalarni huquqiy jihatdan tartibga solish zarur.

Bundan tashqari, davr talabidan kelib chiqib davlat fuqarolik xizmatini tashkil etish va davlat fuqarolik xizmatini o‘tash, shuningdek xizmat pog‘onasi bo‘yicha harakatlanishning ayrim jihatlarini xorijiy davlatlar tajribasini o‘rganish asosida takomillashtirish talab etiladi.

Yuqoridagilardan ko‘rinib turibdiki, davlat xizmatining asosiy turi bo‘lgan davlat fuqarolik xizmatining tashkiliy-huquqiy asoslarini, uning mexanizmini belgilab beruvchi qonunchilikni takomillashtirish muhim ahamiyatga ega hamda mazkur sohadagi muammo va bahs-munozalarni bartaraf etishga xizmat qiladi.

Zafar RAHMONOV,
Adliya vazirligi qoshidagi Yuristlar malakasini oshirish markazi katta o‘qituvchisi

[2] Мирбобоев Б., Ҳусанов О., Бегматов А. Ўзбекистонда давлат хизматини ташкил этишнинг ташкилий-ҳуқуқий масалалари. “Akademiya” нашриёти, Тошкент, 2005 йил. 117-бет.