

ЗАМОНАВИЙ ДАВЛАТ ХИЗМАТЧИСИ ВА ХАЛҚАРО ТАЖРИБА МЕЗОНЛАРИ ВА МУВОФИҚЛИК ДАРАЖАСИ

Жамшид Шухратович Шоназаров

Карши давлат университетининг педагогика институти, ф.ф.н., доцент

АННОТАЦИЯ

Мзкур мақолада давлат бошқарувини мукаммал амалга оширувчи замонавий давлат хизматчиларини тарбиялаш, уларни бошқарувга хос функцияларини халқаро тажрибалар асосида мувофиқлаштириб бориш, улар тажрибаларини ўзлаштириш, ривожланган давлатларнинг бошқарув тажрибаларини ўзимизнинг миллий тажрибамиз билан уйғунлаштиришга қаратилган муаммолар келтириб ўтилган.

Таянч тушунчалар: замонавий давлат хизматчиси, халқаро тажриба, халқаро ҳамкорлик, АҚШ тажрибаси, Япония тажрибаси, Сингапур тажрибаси, миллий тажриба, миллий бошқарув, давлат, давлат ва жамият, давлат бошқаруви, маънавий тамойиллар, ахлоқий қадриятлар, ретроспектив бошқарув, сиёсий бошқарув, бошқарувда ахлоқийлик.

КИРИШ

Жаҳон халқлари орасидаги тобора чуқурлашиб бораётган интеграция, иқтисодий муносабатлар, ахборот алмашинув жараёнлари ҳар бир тузум, жамият, ташкилот ёки гуруҳ олдида ўз фаолиятларини ушбу ҳодисаларнинг бугуни ва келажagini ҳисобга олган ҳолда ташкил этиш вазифасини юкляпти. Ана шундай шароитда жаҳондаги барча давлатлар ўз сиёсий ҳокимиятларини амалга ошириш ва мустаҳкамлаш мақсадида албатта, ҳар томонлама муносиб бўлган давлат хизмати фаолиятини ташкил этишга интиладилар. Шу нуқтаи назардан ушбу хизмат фаолиятини амалга ошириш эса ҳар бир давлатнинг белгилаб қўйилган қонун-қоидаларига асосан давлат хизматчиларининг фаолияти орқали амалга оширилади. Давлатларнинг ривожланиши, мамлакатларнинг тараққиётга юз тутиши, энг аввало, давлат хизматини оқилона ва тўғри ташкил этиш, давлат хизматчиларининг самарали фаолиятига чамбарчас боғлиқ бўлади.

АДАБИЁТЛАР ТАҲЛИЛИ ВА МЕТОДОЛОГИЯ

Глобаллашув жараёнида кўпгина давлатларда “давлат хизмати” тушунчасига нисбатан ҳуқуқшунос олимлар, сиёсатшунослар иқтисодчи олимлар томонидан турлича таъриф берилган. Бугунги кунда давлат бошқарувидаги туб ўзгаришларни эътиборга олган ҳолда “Давлат хизмати” тушунчасига ойдинлик киритиш унинг кенг қамровли фаолиятига баҳо беришда давлат хизматчилари, яъни “инсон омили” нинг ўрни масаласига эътиборни қаратиш мақсадга мувофиқдир. Ҳаётини тажрибадан маълумки, давлат ҳокимиятини амалга оширувчилар – давлат хизматчилари янги давлатга мос келишлари, унинг бошқарув тизимини модернизация қилишда фаол иштирок этишлари, давлат механизми ва жамият юксалишида энг асосий субъект бўлиб қатнашишлари лозим. Бундай фикрларнинг хилма-хиллиги, асосан, давлат хизматчиси томонидан турли ижтимоий функцияларнинг амалга оширилиши билан боғлиқ. Бу табиий ҳолат бўлиб, давлат хизматчиси тушунчасини белгилашда аниқ бир мезондан келиб чиқишни истисно этади.

Бундан ташқари замонавий давлат хизматчиси тушунчасини уч маънода кўриб чиқиш мумкин:

биринчидан, давлат-ҳуқуқий нуқтаи назардан замонавий давлат хизматчиси – бу турли хусусиятдаги ва аҳамиятдаги ваколатларга эга бўлган давлатнинг (давлат органларининг) хизматини амалга оширувчи ҳисобланади. Хизматчилар давлатни давлат маъмуриятининг ичидаги турли ижтимоий муносабатларда ёки ташқи алоқаларда давлат номидан ҳаракат қилади. Давлат хизматчиси – давлат ва жамият тараққиётининг маҳсули бўлиб, давлат функцияларини амалга оширади;

иккинчидан, маъмурий-ҳуқуқий нуқтаи назардан замонавий давлат хизматчиси – махсус ҳокимият, ташкиллаштирувчи, фармойиш берувчи ваколатларга эга. Давлат хизматчиси юрисдикциявий (ҳуқуқни муҳофаза қилувчи) чоралар ва ваколатларни амалга ошириш ва маъмурий-ҳуқуқий санкцияларни қўллаш ҳуқуқига эга бўлган ҳокимият вакилидир;

учинчидан, жиноят-ҳуқуқи нуқтаи назардан давлат хизматчиси – жиноий жавобгарликнинг махсус субъекти ҳисобланади (давлат хизматчиси – мансабдор шахс – мансаб жиноятлари учун жавобгарликка тортиладилар). Бу соҳадаги вазифаларни муваффақиятли ҳал қилиш жуда кўп омишлар билан белгиланади. Давлат бошқаруви янги тизимининг шаклланиши давлат хизматини ислоҳ этиш билан чамбарчас боғлиқдир. Давлат хизмати тизимини,

айниқса, ижро этувчи ҳокимият давлат органлари тизимини қайта ташкил этиш тузилмавий кўриниш касб этади. Давлат

бошқарув тизими, давлат хизматини янада такомиллаштириш мамлакатимизда ўтказилаётган маъмурий ислохотларда ўз аксини топмоқда. Давлат органлари, уларнинг ҳар бир тузилмаси ўз олдиға қўйилган вазифаларни аниқ бажарса, халқ манфаатини кўзлаб, унинг иродаси ва умидларини рўёбға чиқариш учун хизмат қилса, ислохотлардан кўзланган мақсадларға эришиш мумкин бўлади. Давлат томонидан мамлакат тараққиётининг таъминланишида, фуқаролар манфаатининг ҳимоя қилинишида, умуман ўз вазифасининг муваффақиятли бажарилишида давлат хизматининг тўғри йўлга қўйилиши муҳим роль ўйнайди. Шунинг учун ҳам давлат хизматини тўғри ташкил этиш, ундан самарали фойдаланиш мақсадида уни ташкил этиш ва фаолиятининг асосий принципларини белгилаб берадиган назарий ғояларни ўрганиш ҳамда уларни амалда қўллаш, унинг ҳуқуқий асосларини аниқ белгилаб олиш зарур бўлади.

Бугун дунё тажрибасида кадрлар сиёсатини амалға ошириш борасида уч хил модель аниқланган. Булар марказлашган, қисман марказлаштирилган ва аксил марказлаштирилган либераль моделлардир.

Марказлашган модель - кадрлар сиёсатини ва давлат бошқарув фаолиятининг тоталитар-авторитар модели ҳисобланади. Кадрлар фаолиятини партиявий монополияға айлантирган собиқ совет тузуми бунга мисол бўла оладики, давлат бошқаруви ва кадрлар фаолиятини ҳаддан ташқари марказлаштириш давлат ҳамда жамиятға катта зиён етказади, уни ривожланиш қв амалийлигидан маҳрум қилади.

Қисман марказлашган модель – бундай модель кадрлар сиёсатини маъмурий асосда бошқаришдан фарқли ўлароқ кадрлар жараёнини жамиятдаги демократик ислохотларға ҳамоҳанг равишда йўналтиради, тартибға солади.¹ Республикамизда олиб борилаётган ислохотларни давлат ва халқ манфаати йўлида изчиллик билан амалға ошириш, иқтидорли, изланувчан, замонавий билимға эга, Ватанға садоқатли ёшларға кенг йўл очиб бериш бирламчи вазифалар қаториға кириб келмоқда. Айни пайтда, ижтимоий муаммоларни еча оладиган, аввало, уни теран англай оладиган ислохотлар жараёнида жонқуярлик қила оладиган, маънавий ахлоқий баркамол қодир замонавий

¹ В.В.Черепанов. Основы государственной службы и кадровой политики. –М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2008. С 356.

давлат хизматчиларини бошқарув бўғинларига жалб этиш асосий ва бош масала сифатида қаралмоқда. **Аксилмарказлашган либераль модель** – бу таълимотга мувофиқ давлатга жамият бошварув борасида маълум хизматларни амалга оширувчи социал институтлардан бири сифатида қаралади. Ҳали фуқаролик жамияти ривожланиши жараёнида бўлган давлатларда бундай модель мутлақо тўғри келмайди. Тажриба шуни кўрсатмоқдаки, ҳаттоки, ривожланган мамлакатларда ҳам агар давлат жамият бошқаруви учун масъулиятни зиммасига олмаса, (айниқса кадрлар борасида) унда ижтимоий беқарорлик муаммоларининг келиб чиқиш хафи кучайиб боради. Эътибор қиладиган бўлсак, давлат хизматчилари бўлган раҳбар кадрлар фаолиятини ташкил этишнинг маънавий ва ахлоқий восита ҳамда услубларини жорий этиш ҳамда унинг малакавий талабларини белгилаш, давлат хизматчиларининг профессионаллашган даражасини такомиллаштиришга қаратилган ташкилий ва амалий тадбирлар, тамойиллар, қарашлар ва билимлар тизимини ташкил этиш билан боғлиқ бўлган жараён эканлиги кўзга ташланади.

Шунингдек, давлат хизматини мақсадли ташкил этишнинг асосий принципларидан бири бу – давлат органлари ва мансабдор шахслар халққа, фуқароларга хизмат қилиши, фуқаролар олдида жавобгарлигидир. Ушбу принцип қуйи давлат органи асоси ҳисобланади. Шунинг учун ҳам маҳаллий ижро ҳокимияти органларида фаолият кўрсатаётган давлат хизматчиларига давлат кафолатларини янада ривожлантириш орқали улар фаолиятлари самарадорлигини ошириш зарур.

Ривожланган мамлакатларда иш ҳақини ташкил этиш (иш ҳақи миқдори, меҳнат миқдори ва сифати билан унга тўланадиган ҳақ миқдори ўртасидаги боғлиқликни таъминлаш, меҳнатни меъёрлаш, таъриф тизими ва бошқалар) ва тартибга солишда давлат муҳим рол ўйнайди. Мисол учун Японияда давлат хизматчилари бажараётган иши характеридан келиб чиқиб икки асосий гуруҳга бўлинади:

а) “оддий хизмат” да ишловчилар;

б) “алоҳида хизмат” да ишловчилар;

“Оддий

хизмат” да ишловчилар – бу мансабдорларнинг асосий қисми бўлиб, 3 миллиондан ортиқни ташкил қилади.² Улар ишга лавозим имтиҳонларидан ўтганидан кейин олиниб, ойлик маошлари тегишли стандарт шкалалар асосида

² З.Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. – Новосибирск: НГАУ, 2004. С. – 48.

белгиланади. Бу гуруҳга кирувчилар қонун бўйича 7 категорияга бўлинади. Биринчи категорияга кирувчилар, канцелярия ишлари билан шуғулланувчилар бўлиб, уларга профессионал билим ва маъмурий ишлари учун маош тайинланади. Айнан шу категория бошқа давлат хизматчиларидан кўра кўпроқ миқдорни ташкил қилади. Бошқа категорияларга полиция ва солиқ хизматчилари, таълим, соғлиқни сақлаш, илмий-изланувчилик ишлари билан шуғулланувчилар киради.

Япония тажрибаси бўйича давлат хизматчилари имтиҳон асосида ишга олиниб, хизматчилар даражасига қараб ранг ва разрядлар берилиши мақсадга мувофиқ. Японияда яна бир тажриба борки, ҳудуднинг ижтимоий-иқтисодий ривожланишини баҳолаш натижаларига қараб, ушбу ҳудуднинг бошқарув органлари хизматчилари моддий рағбатлантирилади ёки жарима қилинади. Худди шу тажрибани Ўзбекистонда қўллаб-қувватлаш давлат хизматида самарага эришишда муҳим омил бўлиши мумкинлиги тўғрисидаги таклифни тадқиқотимизда илгари сурмоқчимиз. Ҳудуднинг ижтимоий-иқтисодий ривожлантириш кўрсаткичларига, республика бюджетидан ташқари, маҳаллий бюджетнинг харажатларидан ортиб қолган даромад қисмига қараб, ҳудуддаги бошқарув органлари, айниқса маҳаллий давлат ҳокимияти органлари хизматчиларининг моддий рағбатини кучайтиришга сарфлаш ҳудуднинг ижтимоий-иқтисодий ривожланишига, турмуш даражасининг ошишига олиб келиши мумкин.

Сингапур давлатидаги давлат хизматининг ташкил этилиши тажрибаси тўғрисида гапирадиган бўлсак, Сингапурдаги давлат хизмати Осиёдаги энг самарали давлат хизматларидан биридир. Сингапур давлатида 1959 йилда қабул қилинган Конституцияси 9-қисмининг 102-119-моддаларида давлат хизматининг ҳуқуқий мақоми ёритилган. Сингапур давлатидаги давлат кафолатларига эътибор берадиган бўлсак, хизмат бўйича юқори поғонага фақат инсоннинг салоҳияти асосида кўтариш механизми яхши шакллантирилган. Бундай хизмат фаолияти замонавий моддий-техник таъминот билан, раҳбар кадрларнинг интизомга қатъий риоя этиш ва меҳнатсевар бўлишлари учун кучли мотивацияланганлиги, давлат хизматининг тўғри ташкил этилиши билан уларнинг мукамалликка, ғайратли, ташаббускор ва доимий инновацияларга интилишлари учун яхши замин яратиб бериш орқали эришилган. Давлат хизматчилари ҳар йилда 100 соат ўқиб,

малака оширишга мажбурдирлар.³

Сингапур давлат хизматчиларига иш ҳақини ҳисоблаб чиқишда бозор усуллари қўлланиладиган мамлакатлардан биридир. Шунинг учун иш ҳақининг ҳажми ҳам анчагина катта. 1985 йили аппаратни таъминлаш харажатларини оқлаш тўғрисида парламент олдида ҳисоб берган бош вазир “Мен энг юқори маош тўланадиган, ва эҳтимол, учинчи дунё мамлакатлари бош вазирларининг энг қашшоқларидан бири бўлсам керак. Бу масалани ҳал қилишнинг турлича йўллари мавжуд. Мен ҳалол, ошқора, ўзини оқлайдиган ҳамда амалга оширилиши мумкин бўлган бозор иқтисодиёти доираларидаги ўз йўлимизни таклиф этаман. Агар сиз бу йўлдан кўра риёкорликни афзал кўрсангиз, иккиюзламачилик ва коррупцияга дуч келасиз. Қайси бирини танлаш сизнинг ишингиз” деган эди.⁴

Бу дастурнинг таклиф этилиши оқибатида давлат хизматчиларининг маоши кескин кўтарилди, бу эса ушбу давлатда коррупция даражасининг пасайишига эришилган. Ҳозирги кунда юқори лавозимдаги давлат хизматчиларининг иш ҳақи тадбиркорликдаги ўртача иш ҳақиға боғлиқ ҳолда ҳисоблаб чиқилади ва уларнинг 1 ойлик иш ҳақлари 20 000–25 000 долларни ташкил этади.

Молдавия Республикаси ривожланган давлатлар қаторида кўринмаса ҳам, лекин давлат хизмати қонунчилигида жуда яхши ташкил этилган. Ушбу давлатнинг давлат хизмати Молдавия Республикаси Конституцияси ва 1995 йил 4 майда қабул қилинган “Молдавия Республикаси давлат хизмати тўғрисида” ги Қонунга асосан тартибга солинади. Ушбу Қонун судьялар, прокурор ва уларнинг ёрдамчилари, ҳарбий хизматчилар, божхона хизматчилари, Ички ишлар, молиявий гвардия, солиқ хизмати учун жорий қилинади. Республика Президенти, Парламент депутатлари, ҳукумат аъзолари, Олий магистрат кенгаши аъзолари, жамоат бошқарувининг маҳаллий органлари маслаҳатчилари, Олий суд палатаси аъзолари, Конституциявий суд судьялари учун жорий қилинмайди. Ушбу қонунга асосан давлат хизматчилари 3 даражага бўлинган. Ривожланган давлатлардан Америка, Германия ва бошқа мамлакатларнинг тажрибасига эътибор қаратадиган бўлсак, уларда бундай ёндашувларни ташкил этиш борасида ниҳоятда катта тажрибалар орттирилганлигини кўришимиз мумкин. Президент Честер А.Артур даврида

³ Сингапур Конституцияси 1959 йил.

⁴ Осипова М. Сингапур в интернетях финансовых рынков. Азия и Африка сегодня. - 2002. - № 6. 32-бет.

тузилган “Ходимларни бошқариш идораси” 114 йилдан бу фаолият кўрсатиб келмоқда. Шу боис АҚШ нинг бугунги рикози бевосита ХБИ хизматлари билан ҳам таъминланди, деб айтиш мумкин. “Ходимларни бошқариш идораси”, АҚШ бўйича уч миллиондан ортиқ. Ҳукумат мансабларига муносиб ходимларни саралаб олиш учун рақобат имтиҳонларини ташкил қилади, ўтказди. Шунингдек, ҳукумат ишига ёлланувчилар фаолиятининг самарадорлигини ошириш ниятида раҳбар кадрларни маънавий ва касбий тайёрлаш, тарбиялашга қаратилган таълим-тарбия дастурларига ҳомийлик қилади. Жумладан, 1949 йили АҚШнинг “Давлат хизматчилари лавозимлари таснифи ҳақида” қонуни қабул қилинган.

Давлат хизматчилари фаолиятини ахлоқий вадриятлар талабларига мувофиқлаштириш борасида ривожланган демократик давлатларнинг катта тажрибага эга эканлигини эътироф этиш лозим. Ушбу мамлакатларда эътибор сиёсий ҳокимият фаолиятини ахлоқий қоидалар негизда қуришга қаратилган тизимий ёндашувлар ва механизмларнинг шаклланганлигини кузатиш мумкин. Масалан, Франция, Англия, Германия, Жанубий Корея, Япония, Аргентина, Чехия, Польша ва бошқа кўплаб Лотин Америкаси мамлакатларида давлат хизматчилари фаолиятининг ахлоқий нормалари бевосита сиёсий ҳокимият тизимига киритилган. Масалан, Англияда Парламент аъзоларининг “Ахлоқий кодекси” парламентнинг халқ ичидаги обрўсини, ишончини сақлашга қаратилади. Унинг шаънига доғ туширадиган ҳеч қандай ҳаракат бўлмаслиги расмий тартибда белгиланган.

Бундай тажрибаларнинг биз учун муҳимлиги шундаки, асосий масала мутахассисларнинг хизмат пиллапояларида кўтарилиб боришининг ахлоқий меъёрларини ташкил этиш, ишдан бўшатишда субъективизмдан сақланиш, уруғ-аймоқчилик негизда етказилиши мумкин бўлган зиённинг олдини олиш, давлат органлари томонидан товар ва хизматдан фойдаланишнинг юқори даражасини регламентациялаш, тузилган шартномаларнинг асосланганлигини қайта-қайта текшириш ва назоратда тутиб туриш каби вазифаларни амалда жорий этиш мумкин.⁵

Юқорида биз томономиздан танлаб олинган, таҳлиллари келтириб ўтилган давлатлар тажрибалари мисол тариқасида келтирилган, қолаверса, барча учун таниш ва таниқли бўлган мамлакатлар сифатида олинди. Албатта, бунга монанд давлатлар тажрибасидан, уларнинг бошқарув усуллари ва давлат

⁵ Ф.Равшанов. Давлат хизмати хх асрда. // Жамият ва бошқарув. 1999. № 1-2. –Б. 16.

хизматчиларининг ижтимоий мавқеълари хусусида кўплаб намунавий мисолларни келтиришимиз мумкин эди. Аммо, бир мақоланинг ҳадди ва унинг қамраб олиш салоҳиятидан келиб чиққан ҳолда ушбу таҳлиллар доирасини бирозгина бўлсада ихчамлаштиришга ҳамда соддалаштиришга ҳаракат қилдик.

ХУЛОСА

Шу мақсадда ушбу мақолани кўйидаги хулосалар билан яқунлашга ирода этдик.

Биринчидан, жаҳон ҳамжамиятида умумий эътироф этилган ва мазмун-моҳиятга эга бўлган давлат хизматчиси ҳамда давлат хизмати фаолиятларини ягона мақсад сари ички имкониятлар асосида мувофиқлаштириб бориш ҳамда уларнинг самарали фаолияти учун етарли шарт ва шароитлар яратиш бериш миллий бошқарув учун ҳам халқаро тажриба учун ҳам зарурий аҳамият касб этади. Чунки, идеал бошқарувнинг реал имкониятларини яратиш барча минтақалар учун умумий хусусият касб этади.

Икинчидан, бугун дунё талаби ва эҳтиёжларининг асосий мақсадини ҳар томонлама мукамалликка эга бўлган замонавий давлат хизматчиларини тарбиялаш ва сифатли давлат хизматини йўлга қўйиш масаласи ташкил этади. Бу истак ва хоҳиш миллий чегаралардан бошланишини эътиборга оладиган бўлсак, энг аввало, миллат манфаатларини, халқ манфаатларини инобатга олган ҳолда амалга оширилиши талаб этилади.

Учинчидан, миллий бошқарувни амалга ошириш ва уни жорий ҳолатига нисбатан янада юксалтириш масаласи халқаро тажриба мезонларини таҳлил ва тадқиқ этиш билан боғлиқ бўлган муаммоларни ҳал этиш имконини беради. Масаланинг моҳияти шундаки, миллий бошқарув тизимини мунтазам равишда халқаро бошқарув тажрибалари, мезонлари ва муносиб жиҳатлари билан мувофиқлаштириб бориш мақсадини илгари суради.

Тўртинчидан, давлат томонидан мамлакат тараққиётининг таъминланишида, фуқаролар манфаатининг ҳимоя қилинишида, умуман ўз вазифасининг муваффақиятли бажарилишида давлат хизматининг тўғри йўлга қўйилиши муҳим роль ўйнайди. Шунинг учун ҳам давлат хизматини тўғри ташкил этиш, ундан самарали фойдаланиш мақсадида уни ташкил этиш ва фаолиятининг асосий принципларини белгилаб берадиган назарий ғояларни ўрганиш ҳамда уларни амалда қўллаш, унинг ҳуқуқий асосларини аниқ белгилаб олиш муҳим омил ҳисобланади.

REFERENCES

1. В.В.Черепанов. Основы государственной службы и кадровой политики. –М.: ЮНИТИ-ДАНА. Закон и право. 2008. С 356.
2. З.Зенков М.Ю. Зарубежный опыт управления: Государственная служба: Учебное пособие. – Новосибирск: НГАУ, 2004. С. – 48.
3. Сингапур Конституцияси 1959 йил.
4. Осипова М. Сингапур в интересях финансовых рынков. Азия и Африка сегодня. - 2002. - № 6. 32-бет.
5. Ф.Равшанов. Лавлат хизмати хх асрда. // Жамият ва бошқарув. 1999. № 1-2. – Б. 16.