

УДК 342.9
ББК Х401.02(5УЗБ)

DOI: 10.53315/2949-1193-2025-4-2-38-44

*Ражабова Х.,
самостоятельный соискатель,
Ташкентский государственный
юридический университет,
г. Ташкент, Узбекистан*

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОГРАНИЧЕНИЙ НА СОВМЕСТНУЮ СЛУЖБУ РОДСТВЕННИКОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Аннотация. В условиях современных социально-экономических и политических изменений постоянное совершенствование законодательства в сфере государственной гражданской службы является насущной необходимостью, поскольку к профессиональным качествам государственных гражданских служащих относится дисциплинированность, строгое соблюдение установленной служебной дисциплины должно стать одной из основных обязанностей современного государственного гражданского служащего. Это, в свою очередь, создаёт основу для добросовестного исполнения служебных обязанностей, соблюдения этических норм, установленных государственным органом, порядка работы с служебной информацией, а также других правил, связанных с прохождением государственной гражданской службы. Известный российский учёный-правовед Д.Н. Бахрах справедливо подчёркивает, что принципы комплектования кадров для государственной службы направлены на выявление наиболее компетентных и добросовестных специалистов, а также на формирование в государственных учреждениях продуктивной, творческой атмосферы и эффективной командной работы в интересах общества. Однако в прошлом эти принципы зачастую не соблюдались: при подборе кадров преобладал субъективный подход, нередко наблюдались случаи протекционизма и даже коррупции. В данной статье проводится научное обсуждение ограничения совместной службы родственников в государственной гражданской службе с учетом изучения некоторых проблемных аспектов этого вопроса. С научно-теоретической и сравнительно-правовой точек зрения автором проведен анализ наиболее важных вопросов, требующих регулирования соответствующими нормативно-правовыми актами, а именно – положительные и отрицательные стороны совместной службы родственников, связанные с этим аспекты и предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова: трудовое право, государственный аппарат, государственная гражданская служба, родственники, служебные обязанности, конфликт интересов.

UDC 342.9
ББК Х401.02(5УЗБ)

DOI: 10.53315/2949-1193-2025-4-2-38-44

*Rajabova Kh.,
Independent applicant,
Tashkent State Law University,
Tashkent, Uzbekistan*

SOME LEGAL ISSUES OF RESTRICTIONS ON JOINT SERVICE OF RELATIVES IN THE STATE CIVIL SERVICE IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

Abstract. In the context of modern socio-economic and political changes, constant improvement of legislation in the sphere of state civil service is an urgent need, since discipline is one of the professional qualities of state civil servants, strict adherence to established service discipline should become one of the main duties of a modern state civil servant. This, in turn, creates the basis for the conscientious performance of official duties, compliance with ethical standards established by the government agency, the procedure for working with official information, as well as other rules related to the passage of the state civil service. The well-known Russian legal scholar D.N. Bakhrakh rightly emphasizes that the principles of staffing for the civil service are aimed at identifying the most competent and conscientious specialists, as well as at forming a productive, creative atmosphere and effective teamwork in government agencies in the interests of society. However, in the past, these principles were often not observed: when selecting personnel, a subjective approach prevailed, cases of protectionism and even corruption were often observed. This article provides a scientific discussion of the restriction of joint service of relatives in the state civil service, taking into account the study of some problematic aspects of this issue. From the scientific-theoretical and comparative-legal points of view, the author analyzed the most important issues that require regulation by the relevant regulatory and legal acts, namely, the positive and negative aspects of joint service of relatives, related aspects and proposals for their improvement.

Key words: labor law, state apparatus, state civil service, relatives, official duties, conflict of interest.

В Республике Узбекистан функционирование эффективной системы государственной власти и устранение существующих недостатков в её работе зависит не только от чёткого построения системы государственных органов, разграничения их полномочий и разумного распределения функций, но в значительной степени – от позиции, квалификации и ответственности самих работников государственных органов, а также и других критерий. Относительно профессионального мастерства государственных гражданских служащих Президент Шавкат Мирзиёев отметил: «В настоящее время в органах государственной власти и управления в большинстве случаев неэффективно используется кадровый потенциал, распределение обязанностей и полномочий не налажено должным образом. Самое плохое – это мешает нашей работе. Посмотрите на один орган – сотни людей числятся, но фактически ничего не делают. В другом – работы много, задач много, но кадров не хватает. Настало время полностью прекратить такую неправильную организацию труда» (Мирзиёев, 2016).

Действительно, государство вправе устанавливать специальные требования, регулирующие правовой статус государственных гражданских служащих, порядок поступления на службу и её завершения. Именно интересы общества и государства диктуют необходимость введения законных запретов и ограничений (Ражабова, 2024). Одним из таких законных ограничений является запрет или ограничение совместной службы родственников в государственных учреждениях. Нормы, закреплённые в статье 121 Трудового кодекса, признаются правовой основой этого запрета. В частности, лицам, находящимся в близком родстве или родстве по браку (родители, братья, сёстры, сыновья, дочери, супруги, а также родители, братья, сёстры и дети супругов), запрещается работать в одном и том же государственном органе, если между ними возникают прямые отношения подчинённости или контроля.

Следует отметить, что совместная служба близких родственников может противоречить принципам добросовестного исполнения служебных обязанностей, установленным этическим нормам, правилам работы с служебной информацией, а также другим положениям, регулирующим прохождение государственной гражданской службы. Важно подчеркнуть, что из этого правила существуют исключения, которые могут быть установлены Кабинетом Министров Республики Узбекистан. Обращает на себя внимание тот факт, что данная норма основывается на традиционном условии: запрет распространяется только в случае прямого подчинения одного родственника другому или наличия контроля со стороны одного из них. С точки зрения основных задач государственной гражданской службы такое ограничение является полностью обоснованным. Однако, в соответствии с частью 2 статьи 4 действующего нового Трудового кодекса Республики Узбекистан, дискриминация в сфере труда и занятости запрещена. Это означает, что установление любых прямых или косвенных ограничений или предоставление привилегий, не связанных с деловыми качествами сотрудников и результатами их труда, считается дискриминацией.

Кроме того, одной из основных задач данного кодекса является установление государственных гарантий прав и свобод работников, включая право на труд, свободный выбор работы, справедливые и безопасные условия труда, а также защиту от безработицы.

Также одним из основных принципов кодекса считается равенство трудовых прав и запрет дискриминации в сфере труда и занятости. Мы считаем, что при решении проблем в этой области следует обратить внимание на многие вопросы. Например, в системе государственной гражданской службы вообще отсутствует указание на цель запрета совместной службы родственников. Также в законодательстве не до конца решены некоторые правовые последствия данного ограничения.

Не существует чётко установленных правил разрешения ситуации, когда государственные гражданские служащие, находящиеся в прямом подчинении, в силу этого больше не могут занимать прежние должности. Например, в действующей практике возможно, что один из супругов – государственных гражданских служащих – занимает высокую должность, а другой супруг обладает многолетним профессиональным опытом, повышал квалификацию и имеет право на повышение по службе. Если между ними существуют прямые отношения подчинения и один из них получает повышение, то вопрос о необходимости изменения официального статуса остаётся неурегулированным с правовой точки зрения. По мнению зарубежных учёных, нельзя ограничивать право на карьерный рост, повышение по должности и назначение на государственную должность только на основании семейных отношений подчинённых государственных служащих (Колеватова, 2013: 154).

В статье 13 действующего Закона «О государственной гражданской службе» закреплено, что государственный гражданский служащий не имеет права занимать должность в том же государственном органе, где работает лицо, состоящее с ним в близком родстве или родстве по браку (родители, братья, сёстры, сыновья, дочери, супруги, а также родители, братья, сёстры и дети супругов), если при этом возникает прямая подчинённость или контроль одного над другим.

Проблема заключается в том, что на практике применение этих норм вызывает сложности, прежде всего в определении понятий «прямая подчинённость» и «нахождение под контролем». Эти термины недостаточно чётко определены, и их применение может привести к разным толкованиям. Контроль может быть обширным, межведомственным или осуществляться вышестоящими органами. Законодатель, по сути, не внёс ясности в эти понятия. Особенно важно отметить, что термин «нахождение под контролем» трудно применим ко всем видам государственной гражданской службы. То же самое касается и понятия «прямая подчинённость».

На наш взгляд, в настоящее время существует насущная необходимость в юридическом закреплении чётких определений понятий «прямая подчинённость» и «нахождение под контролем». Для этого необходимо либо чётко определить эти термины в законодательстве, либо вовсе отказаться от их использования. Несомненно, в будущем следует решить этот вопрос, чтобы избежать злоупотреблений в применении данных ограничений на практике. В соответствии с действующим трудовым законодательством, право на труд должно быть гарантировано без какой-либо дискриминации на любом основании.

По мнению некоторых учёных, государственная служба предполагает ограничение отдельных личных прав должностных лиц. Эти ограничения в основном направлены на предотвращение превращения служебных полномочий в средство получения личной выгоды, а также на то, чтобы должностное лицо в подобных вопросах ставило себя выше всяческих подозрений. Основная цель ограничений, связанных с совместной службой близких родственников или супругов, заключается в предотвращении негативного влияния этих отношений на официальные взаимодействия и качество служебной деятельности, а также в недопущении злоупотреблений служебным положением со стороны сотрудников. Суть конфликта интересов заключается в том, что работник (или его члены семьи) в определённой ситуации может быть заинтересован в получении дохода или другой материальной выгоды в связи с исполнением служебных обязанностей. При этом сам факт наличия близких отношений или брака между государственными служащими не может служить основанием для прекращения официальных трудовых отношений (Сенатова, 2016).

Государственные гражданские служащие, находящиеся в родственных отношениях, не должны рассматриваться как неподходящие для работы только на основании этого факта, поскольку наличие родства не связано с их деловыми качествами, которые являются ключевыми при оценке пригодности к службе. Поэтому родственные отношения не могут быть основанием для отказа в приёме на работу или для необходимости прекращения официальной деятельности. В этом отношении К. Антонов подчёркивает: «Близкие родственники не должны подвергаться никаким привилегиям или дискриминации. Такое сравнение или градация недопустимы в цивилизованном государстве» (Антонов, 2017: 29).

Однако в современной практике, помимо совместной службы родственников, всё более распространённой становится ситуация, когда сотрудники разного пола состоят в близких отношениях, не зарегистрированных официальным браком, и при этом продолжают совместно работать. Такие отношения между сотрудниками могут негативно сказываться на их профессиональной деятельности и приводить к конфликтным ситуациям, однако отсутствие правового регулирования этой проблемы вызывает определённые трудности.

Кроме того, общеизвестно, что совместная работа друзей или знакомых также может привести к конфликту интересов. Ни в национальном, ни в зарубежном законодательстве не предусмотрен прямой запрет на подобные отношения в государственной службе. В отличие от национального законодательства, в правовых актах США строго запрещается помогать в приёме на работу лицам, находящимся в личных дружеских отношениях с должностным лицом. Нарушение этого запрета расценивается как мелкое коррупционное преступление (Закон США о государственной службе 1883 года – Pendleton Civil Service Act of 1883). Согласно закону Китайской Народной Республики «О государственных служащих», близкие родственники должностного лица – супруг(а), дети, родители, другие родственники (дедушки, бабушки, внуки и др.) – и лица, находящиеся в близких отношениях с государственным служащим, не могут занимать должности, предусматривающие прямое подчинение этому служащему. В случае возникновения такой ситуации государственный служащий обязан взять самоотвод.

Согласно Закону Монголии «О предотвращении конфликта интересов на государственной службе», при приёме на работу, продвижении по службе, выполнении заданий и принятии решений должны учитываться сведения о личных активах и обязательствах, а также, при возможности, сведения о собственности и обязательствах супругов, иждивенцев, членов семьи, деловых партнёров и родственников. Закон подчёркивает, что государственный служащий должен служить только интересам государства и работать во благо своего народа. В этом контексте установленные законом ограничения не должны причинять вред интересам, а служить исключительно для предотвращения конфликта интересов.

Однако новый закон не ограничивает права государственных служащих на владение личным имуществом, получение доходов, а также ведение бизнеса с участием членов семьи, родственников и деловых партнёров. В этом случае ясно, что вышеуказанные меры направлены на предотвращение потенциального конфликта интересов на государственной службе (Лхамжав, 2011).

Полагаем, что перечень лиц, которым запрещено совместное прохождение службы, должен включать не только официальных близких родственников или лиц, связанных имущественными отношениями, но также совместно проживающих лиц, лиц, имеющих общих детей, совместных собственников недвижимости или иных активов, лиц, ведущих общее домашнее хозяйство, имеющих совместные счета или депозиты в банках и находящихся в дружеских отношениях.

В настоящее время, когда в нашей стране активно развивается процесс цифровизации, важно отметить возросшее значение трудовой дисциплины. Безусловно, формирующееся демократическое общество и правовое государство в условиях рыночной экономики требуют высокого уровня как государственной, так и служебной дисциплины во всех сферах. Одной из основных обязанностей государственных служащих является укрепление и строгое соблюдение установленной дисциплины (Хожиев, 2015: 82).

На самом деле, такие ситуации должны выявляться путём анализа информации о сотрудниках, представленной в кадровый отдел. Однако, в любом случае, запрет на совместную службу родственников должен применяться только к тем сотрудникам, между которыми существуют отношения прямого подчинения или контроля. Не допускается профилактический запрет на совместную службу лиц, находящихся в близких отношениях, если между ними нет таких служебных зависимостей. Кроме того, подобный подход может повлиять на служебную дисциплину. При этом служебная дисциплина распространяется исключительно на лиц, занимающих должности в государственной гражданской службе. Такая деятельность рассматривается как служение государству, а не как средство получения заработной платы или поощрений. Она должна быть тесно связана с исполнением служебного долга и проявлением преданности (Чаннов, 2010).

В этой связи, с целью повышения эффективности правового воздействия на поведение государственных гражданских служащих, действующее законодательство следует дополнить перечнем дисциплинарных взысканий, включающим материальные меры наказания, такие как: снижение официальной заработной платы (оклада), лишение премий и других надбавок, уменьшение ежемесячных денежных льгот или дополнительных выплат к пенсионному обеспечению с учётом продолжительности государственной службы и т.п. Обратившись к зарубежному опыту, можно отметить успешную практику применения дисциплинарных мер, влекущих за собой неблагоприятные материальные последствия для государственных служащих. Однако на данный момент внедрение таких мер в нашей системе требует тщательного изучения и индивидуального подхода. Например, законодательство Германии предусматривает дисциплинарные взыскания материального характера для государственных служащих, среди которых: «денежный штраф; снижение заработной платы (оклада); перевод на другую должность в той же профессиональной сфере с меньшей зарплатой; сокращение пенсионного обеспечения; отказ в выплате пенсий (Маклаков, 2012: 640). Аналогично, во Франции судебный орган может запретить занимать должность на государственной службе, и это может стать основанием для увольнения с государственной службы в связи с дисциплинарным правонарушением, совершённым служащим (Карасаева, 2019: 97).

В заключение следует отметить, что постоянное совершенствование законодательства, регулирующего совместную службу близких родственников в сфере государственной гражданской службы или в одном ведомстве, является насущной необходимостью нашего времени. Механизм конкурсного отбора на государственную службу позволит более эффективно противодействовать фактам коррупции, а главное – позволит изжить негативные тенденции при приеме на работу по принципу преданности, родственных связей и личной дружбы. При этом, суть конкурса заключается в создании равных условий для поступления на государственную службу и в отборе квалифицированных кандидатов на должности посредством честного соперничества между специалистами. Одним из ключевых положительных моментов является возможность самовыдвижения: человек, желающий принять участие, подаёт заявление самостоятельно, без чьей-либо инициативы, прилагая к нему все требуемые документы.

Кроме того, такие профессиональные качества, как честность, должны быть неотъемлемой частью характера государственного гражданского служащего, и строгая приверженность установленной служебной дисциплине должна оставаться одной из его главных

обязанностей. Это, в свою очередь, создаёт основу для добросовестного исполнения служебных обязанностей, соблюдения этических норм, установленных государственным органом, а также других правил, связанных с прохождением государственной службы. Поддержание здоровой рабочей атмосферы в государственной службе, повышение качества предоставляемых государственных услуг и формирование устойчивого фундамента для стабильного развития этой системы, а также устранение проявлений клановости – всё это безусловно необходимо.

Литература

Антонов К. Труд и близкие родственники: анализ проблемы и споры по ней // Трудовое право. 2017. № 2. С. 29-40.

Карасаева Л.В. Институт государственной (публичной) службы во Франции // Материалы V международной научно-практической конференции на тему “Актуальные вопросы развития государственности и публичного права” / Издательство: Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2019. – С. 97-98.

Колеватова В.С. Правовое ограничение совместной службы близких родственников. Вестник Удмуртского университета. Серия «Экономика и право», 2013. (3). С. 154-156.

Лхамжав Б. Основные вопросы коллизии интересов государственной должности в Монголии // Вестник БГУ. 2011. № 2.

Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Европейский союз, Соединенные Штаты Америки, Япония: учеб. пособие / 8-е изд., исправл. и доп. М.: Инфотропик Медиа. 2012. 640 с.

Ражабова Х. Некоторые правовые вопросы организации труда государственных гражданских служащих в Республике Узбекистан. // Феномен права и законодательство: стратегии и методы познания. 2024. № 3(3). С.20-27.

Сенатова Е.В. Административно-правовое регулирование близкого родства на службе в уголовно-исполнительной системе // Уголовно-исполнительное право. 2016. №3 (25).

Хожиев Э.Т. Давлат хизмати : ўқув қўлланма / Э.Т. Хожиев, Г.С. Исмаилова, М.А. Рахимова. Ташкент: Vaktria press, 2015. – 172 б. Б. 82

Чаннов С.Е. Административно-правовая модель регулирования служебных отношений в Российской Федерации: понятие и основные черты: автореф. дис. ... д.ю.н. Саратов, 2010.

Мирзиёевнинг Шавкат Ўзбекистон Республикаси Президенти лавозими га киришиш тантанали маросими га бағишланган Олий Мажлис палаталарининг қўшма мажлиси даги нутқи // Эркин ва фаровон, демократик Ўзбекистон давлатини мард ва олижаноб халқимиз билан бирга қурамыз. – URL: <http://uza.uz/oz/politics/erkin-va-farovondemokratik-zbekiston-davlatini-mard-va-olizh-14-12-2016>. (дата обращения: 05.06.2025)

中华人民共和国公务员法 (XXP нинг “Давлат фуқаролик хизмати тўғрисида” ги қонуни) [электронн манбаа]. – URL: http://www.gov.cn/flfg/2005-06/21/content_8249.htm (дата обращения: 05.06.2025)