

УДК 342.5(575.3)
ББК ББК Х401.02(5Уз6)

DOI: 10.53315/2949-1193-2024-3-3-20-27

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

НЕКОТОРЫЕ ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ТРУДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Аннотация. В современном мире одной из важнейших задач любого государства является реализация важной рациональной политики, формирование эффективной системы государственной власти в целом. Это, в свою очередь, требует дальнейшего развития государственной гражданской службы, создания открытой, конкурентоспособной и высокоуровневой государственной службы, направленной на эффективную деятельность по обеспечению компетентности государственных органов. При этом ни одно цивилизованное и социальное государство, тем более правовое, не может функционировать без государственной службы. А эффективность и результативность реформирования государственной службы существенно зависит от таких факторов, как управляемость этим процессом и собственно самим институтом государственной службы, интенсивность обмена опытом проведения реформ, в ходе которого выявляются общие сложности и проблемы законодательного закрепления производимых преобразований в системе государственного управления, осуществляется поиск новых, более эффективных механизмов организации системы исполнительной власти и взаимодействия ее элементов. В данной статье проанализированы актуальные вопросы организации труда государственных гражданских служащих Узбекистана. Особое внимание уделено вопросу дальнейшего повышения роли государственной гражданской службы, при этом сейчас оно является одной из актуальных вопросов современности. Автором были разработаны соответствующие предложения по совершенствованию трудового законодательства в целом. Изучен зарубежный опыт по данному вопросу, выработаны предложения и рекомендации по его развитию в Республике Узбекистан.

Ключевые слова: государственная служба, государственная гражданская служба, трудовая дисциплина, служебные обязанности, прохождение службы, дисциплинарное взыскание.

UDC 342.5(575.3)
ББК ББК Х401.02(5У36)

DOI: 10.53315/2949-1193-2024-3-3-20-27

Razhabova H.
Independent applicant
Tashkent State Law University,
Tashkent, Uzbekistan

SOME LEGAL ISSUES OF THE ORGANIZATION OF WORK OF STATE CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

Annotation. In the modern world, one of the most important tasks of any state is the implementation of an important rational policy, the formation of an effective system of state power as a whole. This, in turn, requires the further development of the state civil service, the creation of an open, competitive and high-level civil service aimed at effective activities to ensure the competence of public authorities. At the same time, no civilized and social state, especially a legal one, can function without public service. And the effectiveness and efficiency of public service reform significantly depends on such factors as the manageability of this process and the institution of public service itself, the intensity of the exchange of experience in carrying out reforms, during which common difficulties and problems of legislative consolidation of the transformations being carried out in the public administration system are identified, new, more effective mechanisms for organizing the executive power system and interaction are being searched its elements. This article analyzes the current issues of labor organization of civil servants of Uzbekistan. Special attention is paid to the issue of further enhancing the role of the state civil service, while now it is one of the urgent issues of our time. The author has developed relevant proposals for improving labor legislation in general. Foreign experience on this issue has been studied, proposals and recommendations for its development in the Republic of Uzbekistan have been developed.

Key words: civil service, civil service, labor discipline, official duties, service, disciplinary action.

В настоящих рыночных условиях своевременное и эффективное решение соответствующих задач государственной гражданской службы, их профессиональные навыки, особенно своевременное и эффективное решение задач государственного управления, способность предоставлять качественные государственные услуги являются, несомненно важным фактором поддержания социальной стабильности в обществе, развивая экономику, а также защищая права человека в целом.

При этом одной из важнейших проблем реформирования системы государственного управления является создание качественно новых отношений и типов взаимодействия между государственными гражданскими служащими и гражданами, при этом необходимо нормативно определить место и роль непосредственных форм участия государственной гражданской службы.

Более того, принятие в стране Указа Президента Республики Узбекистан «Об утверждении концепции административных реформ в Республике Узбекистан» от 8 сентября 2017 года, №-ПФ-5185 направлен на формирование эффективной системы профессиональных государственных услуг как важного направления реформирования системы государственного управления. В соответствии с этим указом определяется организация государственной службы, включая правовой статус, классификацию государственных служащих; подчеркивается важность регулирования таких важных вопросов, как прозрачные механизмы призыва на военную службу (на конкурсной основе), формирование кадрового резерва, поддержание службы, обеспечение соблюдения норм этики и морали.

За последние двадцать лет в государствах – участниках СНГ, членом которого является Узбекистан, произошли весьма существенные изменения в сфере правового регулирования отношений на государственной службе. После обретения Республикой Узбекистан государственной независимости возникла необходимость в создании государственной гражданской службы, направленной на формирование и развитие суверенного правового демократического государства. В данном случае в качестве основной задачи была поставлена подготовка высококвалифицированных кадров, обеспечение государственной гражданской службы современными знаниями и квалифицированными кадрами.

Реформирование в стране тесным образом связано с реформированием государственной гражданской службы, которое потребовало обеспечить государственные органы не только инициативными, надежными, но главное – профессионально грамотными и компетентными специалистами, способными эффективно выполнять возложенные на них задачи. Необходимым условием решения поставленной задачи является нормативно-правовое регулирование государственной службы, эффективное функционирование ее персонала.

Следует отметить, что в современных условиях глобализации главное место отводится государственной службе в решении сложных задач, стоящих перед государством, особенно в достижении целей. Также многие нормы и принципы Конституции являются приоритетными принципами организации государственной гражданской службы. В частности, согласно статье 114 Конституции Республики Узбекистан, Кабинет Министров Республики Узбекистан осуществляет исполнительную власть. Также Кабинет Министров осуществляет свою деятельность в рамках основных направлений деятельности исполнительной власти, определенных Президентом Республики Узбекистан. Конечно, эти задачи выполняются государственными служащими государства, которые массово вносят свой вклад в становление и развитие демократического правового государства, занимают важную роль в жизни государства и общества.

Исходя из этого, государственная гражданская служба должна стать важным звеном в практической реализации политики государства в социально-экономической, культурной и образовательной сфере (Тарджуманян, 2010).

Следует подчеркнуть, что государственная служба – это сложный, комплексный институт. Были рассмотрены и проанализированы различные ее аспекты, которые определили, что реализация государственной службы определяется набором правовых норм и предписаний, регламентирующих трудовое поведение чиновников и государственно-административного аппарата; ее интеграцией в социально-политическую структуру общества с целью осуществления контроля над институциональными типами действий; наличием средств и ресурсов, позволяющих успешно выполнять функции государственного управления. Все это говорит о том, что профессиональная деятельность государственных служащих является сложным социально-правовым институтом (Тарджуманян, 2010).

И государственная гражданская служба всегда является службой в органах государственной власти, проходит в составе государственного аппарата, которому присущи организационно-функциональное единство, иерархичность, соподчиненность нижестоящих звеньев вышестоящим, что естественно предполагает интеграцию гражданского служащего в организационную структуру государственного органа. При этом в соответствии со ст.53 закона РУз. «О государственной гражданской службе» социальная защита государственного гражданского служащего обеспечивается государством путем предоставления трудовых и социальных отпусков; обязательного страхования жизни и здоровья; возмещения вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу; государственного пенсионного обеспечения. Также им гарантируются такие меры социальной защиты, как медицинское обслуживание; возмещение расходов, связанных с переводом на другую должность государственной гражданской службы в порядке ротации, включая проживание и транспорт; обеспечение служебным жильем, служебным транспортом или денежной компенсацией расходов за жилье и транспортных расходов в случаях и порядке, установленных законодательством.

Как известно, что модельный закон «Об основах государственной службы»¹, принятый на одиннадцатом пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств-членов Содружества Независимых Государств от 15 июня 1998 года, имеет свою специфику, поскольку данный модельный закон устанавливает правовые основы организации государственной гражданской службы, формируемой в соответствии с Конституцией и национальными законами государств-членов СНГ, также правовое регулирование общественных отношений граждан, связанных с созданием организационно-правовых, социально-экономических условий реализации их прав на государственную службу.

При этом следует особо отметить, что состояние государственной гражданской службы формирует у населения страны представления по отношению к государству, которое оценивается. Поэтому очень важно, как сформирована государственная гражданская служба в каждом государстве. Сегодня государственная гражданская служба государства развивается на новом этапе значительных реформ и развития. Говоря о правовой базе, следует сказать, что в настоящее время действует указ Президента Республики Узбекистан от 3 октября 2019 года “О мерах по коренному совершенствованию кадровой политики и системы государственной службы Республики Узбекистан” № ПФ-5843» которое направлено на повышение эффективности государственной гражданской службы государства, удовлетворение потребностей государственным органам и организациям для квалифицированных кадров, и оно предусматривают организационно-правовые формы профессиональной подготовки государственных гражданских служащих, порядок, периодичность, сроки и условия профессионального обучения и затрагивают некоторые другие вопросы.

¹https://iacis.ru/baza_dokumentov/modelnie_zakonodatelnie_akti_i_rekomendacii_mpa_sng/modelnie_kodeksi_i_zakon_i/420

При этом в рамках данного указа утверждение программы первоочередных мер по радикальному совершенствованию кадровой политики и системы государственной гражданской службы в стране считается важнейшим первым шагом в этом направлении.

Примечательным аспектом является то, что понятие государственной гражданской службы четко определено в рамках закона. В частности, в соответствии с законом «О государственной гражданской службе», государственная гражданская служба является видом государственной службы, представляющим собой профессиональную оплачиваемую деятельность граждан Республики Узбекистан по обеспечению осуществления полномочий государственных органов на должностях государственной гражданской службы.

Следует отметить, что принятие данного закона послужило формированию в нашей стране нового института, который является чрезвычайно сложным, и его целью является регулирование отношений в сфере государственной гражданской службы. В этом случае Государственный реестр должностей государственной гражданской службы будет состоять из групп и категорий должностей государственной гражданской службы, которые унифицированы и классифицированы в соответствии с квалификационными требованиями в зависимости от уровня государственного органа, то есть национального, республиканского, территориального и районного уровней, а также как квалификационные уровни должностей государственной гражданской службы. Государственный реестр должностей государственной гражданской службы утверждается президентом Республики Узбекистан и ведется специально уполномоченным государственным органом. Существенным аспектом является то, что Государственный реестр должностей государственной гражданской службы, а также изменения и дополнения к нему публикуются на официальном сайте специально уполномоченного государственного органа. Таким образом, государственная гражданская служба является важным элементом системы государственного управления.

Среди ученых-юристов ведется много споров о том, в какой области права государственная гражданская служба в большей степени регулируется как правоотношение. В качестве причины стоит отметить, что на этот счет существуют нормы как массового, так и трудового права. Таким образом, в то время как некоторые эксперты утверждают, что государственная служба регулируется административным (публичным) правом, некоторые эксперты утверждают, что данный вопрос допустимо, чтобы она регулировалась трудовым законодательством (Хайитов, 2020: 138-148).

Другие ученые предлагают изучать государственную службу с точки зрения теоретической структуры и, также, с точки зрения законодательной (нормативной) практики таких отношений, связанных со службой. Например, ученый Ю.Н. Старилов считает, что в широком теоретическом понимании государственной службы это означает выполнение государственными органами специфической для сотрудников функции управления и практическую деятельность всех физических лиц, получающих заработную плату из государственного бюджета и занимающих постоянные или временные должности в аппарате государственных органов (Старилов, 2001). То есть, с законодательной точки зрения государственная служба – это профессиональная деятельность, заключающаяся в обеспечении выполнения государственными органами полномочий государственных служащих и лиц, занимающих государственные должности.

В связи с этим следует отметить, что под государственной службой понимается деятельность работников сферы обслуживания, которые осуществляют деятельность, предусмотренную служебными инструкциями и другими документами, определяющими их карьерные полномочия, служебные обязанности и ответственность, и, более того, добросовестно выполняют свои служебные обязанности и соблюдают правила

этикета, установленный государственным органом порядок работы. Государственный служащий – это не только рядовой служащий, занимающий определенную государственную должность, но и личность, лицо, которое действует от имени государства, по его поручению и в его интересах, получает соответствующее вознаграждение из государственного бюджета за свою работу, лицо государственного имиджа, материальное, политическое и духовно-нравственное самовыражение и защитник государственных интересов (Саид-Газиева, 2010).

Также основной целью государственной гражданской службы является выполнение государственных функций на соответствующем профессиональном уровне. Нормальное развитие рыночной экономики страны и поддержание социальной стабильности в обществе, а также обеспечение и защита прав и законных интересов граждан зависят от профессионализма государственных служащих, их антикоррупционности, способности своевременно и эффективно решать административные задачи, а также от того, насколько эффективно они работают и способны предоставлять качественные государственные услуги.

В Большом энциклопедическом словаре представлена суть определения «служащие» – работники нефизического и умственного труда, получающие заработную плату, т. е. фиксированный заработок. Делятся на ряд крупных профессиональных групп: административно-управленческие кадры, инженерно-технические работники и др. группы дипломированных специалистов (научные работники, преподаватели высшей и средней школы, врачи и т. д.), торговые и конторские работники (Прохоров, 2001). При этом в современном обществе их число значительно возросло, во многих развитых странах служащие составляли в нач. 90-х гг. 20 в. св. 50% занятого населения.

Важно также, чтобы определение принадлежности определенной системы правовых норм к определенной области права основывалось на соответствующих критериях. В целом есть мнение о том, что законодательство о государственной гражданской службе должно изучаться в отдельной отрасли права, при этом необходимо изучить законодательство о государственной гражданской службе как отрасль конституционного, административного и трудового права. Именно в этой связи Ш. Исмаилов считает, что “Трудовой кодекс Республики Узбекистан и другое законодательство о труде применяются к регулированию труда государственных служащих. Следовательно, только административное законодательство не применяется к регулированию труда государственных служащих. Другой важной причиной этого является то, что административное законодательство не в состоянии охватить все регулируемые трудовые отношения” (Исмаилов, 2020: 34-36).

Также гражданин Республики Узбекистан будет обладать правовым статусом государственного служащего с момента назначения на должность государственной службы. По сути государственная служба государства – это профессиональная (профориентационная) деятельность государственных служащих государства, которая также законодательно регулируется конституционным, административным, финансовым, трудовым и другими отраслями права. И как любой работник, реализующий свою способность и навыки к труду только лично, государственный гражданский служащий исполняет обязанности по государственной должности лично.

В юридической литературе, несмотря на многочисленные различия в научных подходах по вопросу о толковании понятия «государственная служба», наиболее распространенной, на наш взгляд, является трактовка, используемая в законодательстве и доктринальных источниках, в соответствии с которой государственная гражданская служба рассматривается в двух основных значениях: как вид деятельности и как правовой институт в системе административного или трудового права.

Также, как справедливо отмечает А.В. Гусев, «деятельность государственных служащих должна быть организована, регулироваться и оцениваться с учетом того, что эта служба осуществляется в форме профессионального труда, содержит социально-трудовой компонент и потому нуждается в адекватных средствах и способах организации, управления, профессионально-личностной мотивации, стимулирования, контроля, т.е. подразумевает использование в ее регулировании трудового правового инструментария» (Гусев, 2012: 8-41). При этом способность государственного гражданского служащего быть субъектом правоотношения на государственной гражданской службе, как и у всех наемных работников, связана с заключением трудового договора (служебного контракта). Именно служебный контракт, заключаемый с государственным гражданским служащим, является важнейшим элементом, несущим определенное равенство в отношениях на государственной гражданской службе (Глухов, 2017). При этом можно полагать, что служебный контракт – это юридический факт, являющийся основанием возникновения взаимных правоотношений у государственного служащего и нанимателя, определяющий правовое содержание процесса прохождения государственной службы.

Проведение правовых исследований в сфере трудового права представляется очень важным направлением для юридической науки, поскольку обогащает ее новыми идеями, которые могут быть использованы для совершенствования национального законодательства страны. В рамках нашего исследования было определено, что сегодня постоянное совершенствование законодательства в сфере государственной гражданской службы в текущий период является требованием времени. Поскольку дисциплина относится к профессиональным аспектам государственных служащих, безусловно, задача строгого соблюдения установленной служебной дисциплины должна оставаться одной из главных задач современного государственного служащего. Это, в свою очередь, создает предпосылки для добросовестного выполнения государственным служащим своих служебных обязанностей, соблюдения установленных государственным органом правил этикета, порядка работы с информацией, касающейся службы, а также других правил, связанных с прохождением государственной службы в государстве. Нет никаких сомнений в том, что здоровая окружающая среда будет определять положение на государственной гражданской службе, еще больше повысит качество государственных услуг и заложит прочную основу для устойчивого развития этой системы в стране.

В целом, метод модернизации государственной гражданской службы нашего государства в настоящее время требует инновационного подхода, именно поэтому важно обеспечить участие научного сообщества в решении проблем оптимизации и реформирования государственной службы.

Библиографический список

Большой энциклопедический словарь: [А – Я: Ок. 80000 ст.] / Гл. ред. А.М. Прохоров. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Большая Рос. энцикл.; СПб.: Норинт, 2001. – 1434, [20] с.: ил., карт. 26 см.

Глухов А.В. Трудовые правоотношения государственных гражданских служащих // Инновационная наука. 2017. №2-2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/trudovye-pravootnosheniya-gosudarstvennyh-grazhdanskih-sluzhaschih>

Гусев А.В. Государственная гражданская служба: сочетание публично-правовых и частноправовых начал // Российский юридический журнал. 2012. N 6. С. 28 – 41.

Исмоилов Ш. Давлат фуқаролик хизматчилари меҳнатини ҳуқуқий тартибга солишнинг ҳусусиятлари // “Ўзбекистонда давлат фуқаролик хизмати тизимини ривожлантириш истиқболлари” мавзuidaги республика илмий-амалий конференцияси материаллар

тўплами. –Тошкент: “ADAD PLYUS”, 2020. –Б. 34–36. // Ismoilov Sh. Features of legal regulation of labor of civil servants // Materials of the republican scientific-practical conference “Prospects for the development of public service in Uzbekistan”. – Tashkent: “ADAD PLUS”, 2020. – Р. 34–36.

Розенфельд В.Г., Новожилов А.А. Проблемы совершенствования законодательства о правовом регулировании деятельности государственной (муниципальной) службы, государственных (муниципальных) служащих // БЕРЕГИНЯ.777.СОВА. 2009. №2 (2).

Саид-Газиева Н.Ш. Ўзбекистонда давлат хизматини ислоҳ қилишнинг назарий ва амалий муаммолари: Юрид. фан. докт. ... дисс. 2010. –Б. 260. // Said-gazieva N.Sh. Theoretical and practical problems of reforming the civil service in Uzbekistan: diss. ...Dr. Legal.sciences. 2010. – Р. 260.

Старилов, Ю.Н. Административное право, ч.2, книга 1/Ю.Н. Старилов. – Воронеж. – 2001. С. 225.

Тарджуманян, А.Б. Правовое регулирование государственной службы стран СНГ: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / – Москва, 2010. – 161 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-12/90

Хайитов Х.С. Давлат фуқаролик хизмати ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш масалалари // Ижтимоий-гуманитар фанларнинг долзарб муаммолари. – 2020. – № 1(1). – Б.138–148. <https://doi.org/10.47390/A1342112020N16>

Sharifbaevich, R.N., 2023. The Role of Social Partnership in Setting Standards for the Protection of the Natural Environment (Legal Aspect). International Journal of Development and Public Policy, 3(2), pp.16-25.