

Foreign and domestic experience in the development of public service

Gulnoza RAFIKOVA¹

Namangan State University

ARTICLE INFO

Article history:

Received January 2021

Received in revised form

30 January 2022

Accepted 20 February 2022

Available online

15 March 2022

Keywords:

health protection civil
service,
institute of civil service,
continental legal system

ABSTRACT

As a result of the development of capitalism in Europe during the 19th century, feudal methods of government were replaced by new relations - the system of state administration and civil service. The state also took over the air traffic control function. In the countries of Western and Eastern Europe, the restoration of all infrastructure was carried out under the leadership of the state. The sphere of social services was also reformed and transferred to the state. In 2017, the Public Services Agency (PSA) in Uzbekistan began to provide services not only to businesses, but to all citizens in various fields. Uzbekistan began to provide public services at the level of developed countries. At the same time, the unprecedented growth in the provision of public services in the country over the past three years means that civil society institutions are also developing.

2181-1415/© 2022 in Science LLC.

DOI: <https://doi.org/10.47689/2181-1415-vol3-iss2/S-pp473-479>

This is an open access article under the Attribution 4.0 International (CC BY 4.0) license (<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ru>)

Давлат хизматини ривожлантиришнинг хорижий ва миллий тажрибалари

АННОТАЦИЯ

Калит сўзлар:

давлат хизмати, давлат
хизмати институти,
континентал ҳуқуқ
тизими

Европада капитализмнинг ривожланиб бориши натижасида XIX аср давомида давлат бошқарувидаги феодал усуллари ўрнини янгича муносабатлар – давлатнинг тасарруф этиш ва давлат хизматини амалга ошириш тизими шаклланди. Ҳавода ҳаракатланишни назорат қилиш функциясини ҳам давлат ўз зиммасига олди. Ғарбий ва Шарқий Европа мамлакатларида барча инфратузилмаларни тиклаш ишлари давлат бошчилигида

¹doctoral student, Namangan State University, Namangan, Uzbekistan

амалга оширилди. Ижимоий хизмат кўрсатиш соҳалари ҳам ислоҳ қилинди, давлат тасарруфига ўта бошлади. Ўзбекистонда давлат хизматлари агентлиги (ДХА) 2017 йилдан бошлаб нафақат тадбиркорлик субъектларига, балки барча фуқароларга ҳам турли йўналишларда хизмат кўрсата бошлади. Ўзбекистонда ривожланган мамлакатлар даражасида давлат хизмати кўрсатиш даражасини эгаллай бошлади. Шу билан бирга, мамлакатда давлат хизмати кўрсатишнинг қисқа уч йил ичида беқиёс даражада ривожланиши фуқаролик жамияти институтларининг ҳам ривожланаётганлигини ифода этади.

Зарубежный и отечественный опыт развития государственной службы

АННОТАЦИЯ

Ключевые слова:

государственная служба,
институт государственной
службы,
континентальная
правовая система

В результате развития капитализма в Европе в течение XIX века на смену феодальным методам управления государством пришли новые отношения - система государственного управления и государственной службы. Государство также взяло на себя функцию управления воздушным движением. В странах Западной и Восточной Европы восстановление всей инфраструктуры проводилось под руководством государства. Сфера социальных услуг также была реформирована и передана государству. В 2017 году Агентство государственных услуг (АГС) в Узбекистане начало оказывать услуги не только бизнесу, но и всем гражданам в различных сферах. Узбекистан начал оказывать государственные услуги на уровне развитых стран. В то же время беспрецедентный рост предоставления государственных услуг в стране за последние три года означает, что институты гражданского общества также развиваются.

Европада капитализмнинг ривожланиб бориши, бозор иқтисодиётининг янада кенгроқ жорий қилиниши натижасида XIX аср давомида давлат бошқарувидаги феодал усуллари ўрнини янгича муносабатлар – давлатнинг тасарруф этиш ва давлат хизмати аамалга ошириш тизими шаклланди. Худди шу даврда ҳозирги даврдагига ўхшаш бўлган давлат хизматлари турлари вужудга келди. Давлат ва муниципал органлар мавжуд коммунал, транспорт ва бошқа соҳалардаги корхоналарни самарали тарзда назорат қилиш ва улардан унумли фойдаланиш ва ишчиларга яхшироқ ижтимоий шарт-шароитлар мақсадида ўз тасарруфларига ўткази бошлади. Бу ўзгаришлардан асосий мақсад мавжуд инфратузилмаларнинг хусусий эгалари фойда кўришилари учун эмас, балки аҳоли манфаатлари учун хизмат қилишдан иборат эди. Чунки бутун Европа бўйлаб

бошланиб кетган инқилоб ва исёнларга барҳам бериш учун ҳам аҳолига давлат хизмати кўрсатиш тизимишакллантирилди.

Албатта, Европа давлатларидаги бу ўзгаришлар давлат хизмати кўрсатишнинг ижтимоийлашув тамойилларининг шаклланишига олиб келди ва бу жараён XX бошларигача давом этди. Давлатнинг мажбурий тарзда таълим бериш тажрибаси Шимолий Америка ва Япония каби мамлакатларга ҳам тарқалди. Шу билан бирга, давлат тасарруфидаги тиббиёт, давлат транспорт корхоналари ва аэропортлар пайдо бўлди. Ҳавода ҳаракатланишни назорат қилиш функциясини ҳам давлат ўз зиммасига олди.

Иккинчи жаҳон урушидан кейин аксарият Европа давлатларида уй-жой ва бошқа бинолар, иқтисодиёт ва саноат вайрон бўлиб, уларни тиклаш долзарб масалага айланди. Ғарбий ва Шарқий Европа мамлакатларида корхоналар, иншоотлар ва барча инфратузилмаларни тиклаш ишлари давлат бошчилигида амалга оширилди. Ижтимоий хизмат кўрсатиш соҳалари ҳам ислоҳ қилиниб, уларнинг кўпчилиги давлат тасарруфига ўта бошлади.

Буюк Британия ва Шимолий Ирландияда 15 ёшгача бўлган болаларнинг ўрта маълумот олишлари учун тўловлар бекор қилинди, мажбурий ва бепул таълим олиш жорий этилди. “Бешикдан қабргача” моддий ҳимоя билан таъминлаш мақсади ижтимоий қўллаб-қувватлаш тизими шаклланди [1]. Темир йўллар, газ ва электр тармоқлари миллийлаштирилди (давлат тасарруфига ўтказилди). 1946–1948 йилларда Миллий тиббиёт хизмати (National Health Service) тузилди, давлат тиббиёт тизими трансформациялашди. Унинг асосий принципи давлатни молиялаштириши асосида фуқароларга умумий ва бепул хизмат кўрсатиш эди. Касалхоналар ва уларнинг ходимлари ҳам давлат бюджетига ўтказилди. Тиббиётнинг инглиз тизими 1950 йилда АҚШ экспертлари томонидан эътироф этилди.

Бу давргача Европа мамлакатларида ижтимоий мувозанатга эришиш концепциясида полиция давлатчилигига устуворлик берилган эди. Шу тариқа, XX асрнинг ўрталаридан бошлаб жамиятда мувозанатни ўрнатишга эришишнинг янги усули – давлат хизмати кўрсатиш тизими шакллана бошланди. Энди бу концепцияда сервис давлатчилига устуворлик берилди бошланди. Буюк Британиядаги янги концепция М.Тэтчер давлат аппаратида янги менежеризм номини олди [2].

Шу даврда бошлаб давлат хизмати кўрсатиш тизими барча Европа мамлакатларида шакллана бошлади. Шу билан бирга, бу жараён давлат хизмати кўрсатиш соҳасида янги тушунча ва ибораларни пайдо бўлишига олиб келди. Инглиз тилидаги манбаларда “public service” ибораси айдо бўлиб, у Франциядаги “service public” тушунчаси билан бир хил маънога эга бўлди. Шунингдек, инглиз тилидаги адабиётларда “government service” – “давлат хизмати” ёки “ҳукумат хизмати” (ижроия ҳукумат хизмати) тушунчалари кенг ёйилди.

Албатта, “ижтимоий (публикавий) хизмат” “давлат хизмати” тушунчасига нисбатан анча кенг бўлиб, у ўз ичига хизмат кўрсатишнинг барча турларини олади. “Public service” тушунчаси ниҳоятда кенг тарқалиб, у давлат ва муниципалитет органлари томонида ва давлатнинг молиялаштириши асосидаги давлат хизматини англатиши туфайли ҳам хорижий адабиётларда ҳам тез-тез эсланадиган тушунчага айланди.

Францияда қўлланадиган “service public” тушунчаси эса икки хил маънода ишлатила бошланди: моддий ва органик (жонли). Моддий маънода у ҳуқуқий меъёрлар асосида ваколатларга эга бўлган ва ҳокимият органлари томонидан назорат қилинадиган ижтимоий ёки хусусий ташкилот томонидан умумий манфаатларни қондиришга қаратилган фаолиятларни англата бошлади. Органик маънода эса у бу каби функцияларни амалга оширувчи маъносини бера бошлади.

Хорижий мамлакатлар ҳуқуқий ҳужжатларида давлат хизматига оид бошқа иборалар ҳам учрайди. Жумладан, Европа Иттифоқи (ЕИ) мамлакатларида давлат хизматига оид “services of general interest” ибораси ишлатилади. Уни ўзбекчага таржима қилганда “умумий манфаатлар хизмати” маъноси келиб чиқади. Европа қасаба уюшмалари конфелерациясининг (European Trade Union Confederation – ETUC) сайтида умумий манфаатлар хизмати инсонларнинг фаровонлигини ошириш учун уларнинг кундалик эҳтиёжларини қондириши лозим, деган қоида келтирилган.

Шунингдек, яна АҚШ қонунчилигида “шаҳар давлат хизмати” (“urban governmental services”) ибораси ишлатилади. Вашингтон қонунчилигида шаҳар хизмат кўрсатиши деганда ижтимоий хизматлар тушунилади. Шаҳар хизматига полиция хизмати, ёнғин хавфсизлиги хизмати, сел оқими канализация ва коллекторилари, сув билан таъминлаш ва сув чиқариш, кўчаларни тозалаш кабилар киради [3].

1920 йилда француз олими Л.Роллан давлат хизматининг барча турлари учун умумий бўлган давлат хизмати қоидаларини шакллантиришга ҳаракат қилди. Кейинчалик у давлат хизматининг олти та принципи номи билан қабул қилинди, Роман қонунлари номи билан кенг тарқалди. Улар, асосан, қуйидагилардан иборат:

1. Узлуксизлик принципи (continuite), яъни хизмат доимий ва танафуссиз тарзда кўрсатилиши лозим, акс ҳолда у хизматдан фойдаланувчиларга зиён етказди.

2. Мослашиш (adaptabilite) принципи, шунингдек, у яна ўзгарувчанлик принципи ҳам деб аталади. Доимий равишда эҳтиёжларни кўпайиб боришига монанд равишда давлат хизматлари ҳам ўзгариб бориши лозим.

3. Тенглик принципи (egalite), яъни хизматдан фойдаланувчиларга тенглик билан муносабатда бўлиш, давлат хизматидан фойдаланишда тенгликка риоя қилиш.

4. Қўшимча қийматнинг бўлмаслиги (valeur ajoutee nulle) принципи. Мазкур принцип давлат хизмати бепул кўрсатилади дегани эмас, балки давлат фойдаланувчдан ҳақ олмасида хизматлар солиқлар ҳисобига молиялаштирилади деганидир. Бошқача айтганда, давлат ўз хизматидан фойда олмайди.

5. Нейтралитетлик принципи, яъни давлат хизмати алоҳида шахслар учун эмас, балки жамият фаровонлиги манфаатлари учун амалга оширилади.

6. Ҳушмуомалалик билан хизмат кўрсатиш (obligation defonction nement correct), яъни давлат идораси маъмурияти давлат хизмати кўрсатишда фуқаролар ҳуқуқларининг сақланишини назорат қилиб бориши лозим.

Шунингдек, давлат хизмати кўрсатишда очиқлик принципига амал қилиниши мажбурияти шаклланди. Давлат хизмати истеъмолчиси нафақат давлат хизматидан фойдаланиш имкониятига эга бўлиши, балки ундан тўлиқ ҳажмда

фойдаланиши лозим. Акс ҳолда фуқаро давлат органларига мурожаат қилиш ҳуқуқига эга бўлиши лозим. Британ ҳукуматининг 2012 йилда қабул қилган “Давлат хизматлари очиқлиги” хужжатида “давлат хизмати очиқлиги сиёсати фуқароларга ишончли ахборотлар бериш учун уларга ахборотларни танлаш ва бу жараёни назорат қилиш ҳуқуқини беради” [4].

Шу тариқа, ривожланган мамлакатлар давлатлари давлат хизматини аҳоли эҳтиёжларига мослашувчан бўлишига муҳим эътибор қаратмоқда. Шунинг учун ҳам бу жараёнда давлат хизмати кўрсатишни сифатли, кераксиз ва ортиқча сарф-харажатларсиз амалга ошириш имконини бера бошлади. Давлат хизматини мослашувчан бўлишига эришиш натижасида бу жараёнда доимий равишда аҳоли демографиясини статистик кузатиш, давлат хизматларга бўлган талабларни эътиборга олиш шарт-шароитлари туғилди.

Ўзбекистонда ҳам кейинги уч йилда давлат хизмати кўрсатиш соҳасида чуқур ислохотлар амалга оширилди. 2017 йилгача бу соҳа умуман ривожланмаган, унга оид тасаввурларнинг ўзи йўқ эди. 2017 йилда Ўзбекистон давлат хизматлари агентлиги ташкил этилди. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2017 йил 12 декабрда қабул қилган “Аҳолига давлат хизматлари кўрсатишнинг миллий тизимини тубдан ислоҳ қилиш чора-тадбирлари тўғрисида”ги Фармонида мувофиқ Адлия вазирлиги ҳузурида Давлат хизматлари агентлиги ташкил этилди. 2017 йил 8 сентябрда қабул қилинган Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Ўзбекистон Республикаси Маъмурий ислохотлар концепцияси тўғрисида”ги Фармони давлат хизмати кўрсатишнинг ҳуқуқий асоси сифатида намоён бўлди.

Давлат хизматлари агентлиги (ДХА) 2017 йилдан бошлаб нафақат тадбиркорлик субъектларига, балки барча фуқароларга ҳам турли йўналишларда хизмат кўрсата бошлади. Давлат хизматларининг тезкорлиги, очиқ ва шаффофлиги, унинг сифатли тарзда хизмат кўрсатиши Президент Ш.М. Мирзиёев томонидан илгари сурилган “Халқ давлат идораларига эмас, давлат идоралари халқимизга хизмат қилиш керак” принципларига асосланганлиги учун қисқа давр ичида у ўзининг ижобий натижаларини бера бошлади. Давлат хизмати кўрсатишнинг миллий тизими шаклланди.

Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2019 йил 15 февралда қабул қилган “Давлат хизматлари кўрсатиш миллий тизимини янада комплекс ривожлантириш чоралари ҳақида”ги Қарорида давлат хизматлари агентлиги олдида “аниқ бир турдаги давлат хизматини тартибга солишчи норматив-ҳуқуқий базани ялпи хатловдан ўтказиш”, шунингдек, “давлат хизматларини оптималлаштириш, асоссиз чекловлар, ортиқча маъмурий тартиб-таомиллар ва эскирган тартибга солиш механизмларини бартараф этиш, қонун ҳужжатларини қисқартириш, нормаларнинг кўплигини бартараф этиш ва уларни ягона норматив-ҳуқуқий ҳужжатга бирлаштириш орқали нормаларни тизимлаштириш” вазифалари қўйилди [5].

Мамлакатимизда сўнгги йилларда аҳолига давлат хизматлари кўрсатиш тизими изчил ва тизимли ислоҳ қилинмоқда ҳамда такомиллаштирилмоқда. Ҳар бир туман ва шаҳарда Давлат хизматлари марказлари ташкил этилди ва улар 2019 йил давомида улар томонидан 13 млн.га яқин давлат хизматлари кўрсатилди.

Ўзбекистон Республикаси Президент 2020 йил 4 августда қабул қилган “Аҳолига давлат ижтимоий хизматлари ва ёрдам тақдим этиш тартиб-

таомилларини автоматлаштириш бўйича қўшимча чора-тадбирлар тўғрисида”ги Қарорида 2020 йилнинг 1 сентябридан бошлаб, ижтимоий нафақаларни тайинлаш тўғрисидаги аризаларни кўриб чиқиш ва уларни тайинлаш тартиб-таомиллари “Ижтимоий ҳимоя ягона реестри” ахборот тизими воситасида босқичма-босқич амалга оширилиши қуйидагича белгиланди:

- жисмоний шахснинг шахсий идентификация рақами ахборот тизимида шахснинг идентификатори ҳисобланади;

- ахборот тизими орқали кам таъминланган деб эътироф этилганлик тўғрисида маълумотнома Ягона портал орқали тақдим этилади ва ўн икки ой давомида амал қилади;

- Адлия вазирлиги 2021 йилнинг 1 январига қадар “ФХДЁнинг ягона электрон архиви” ахборот тизимида ФХДЁ органлари архивларида қоғоз ташувчиларда сақланаётган ҳужжатларнинг электрон базаларини шакллантирилишини таъминлайди;

- Марказий банк тижорат банклари билан биргаликда 1 октябрга қадар маълумотлар тақдим этиш махфийлиги ва ёпиқлигини таъминлаш асосида “Ижтимоий ҳимоя ягона реестри” ахборот тизимида ариза берувчи ва унинг оила аъзолари номига олинган пул ўтказмалари ва очилган депозит ҳисобварақларидаги қолдиқлари тўғрисидаги маълумотларни ахборот тизимида рўйхатга олинганда шахсларнинг розилиги билан тақдим этиш имкониятини яратиш тавсия этилади;

- Давлат хизматлари агентлиги 2021 йил 1 январга қадар «ФХДЁнинг ягона электрон архиви» ахборот тизимидаги фуқаролик ҳолати далолатнома ёзувларига фуқароларга тегишли бўлган шахсий идентификация рақамини бириктириш орқали ариза берувчининг оила аъзолари таркибини аниқлаш функцияси жорий этилишини таъминлайди;

- бир ой муддатда “Ижтимоий ҳимоя ягона реестри” ахборот тизими орқали кам таъминланган оилаларга ижтимоий нафақа ва моддий ёрдам тайинлаш ва тўлаш тартиби тўғрисидаги низом ишлаб чиқилади. Бунда, ижтимоий нафақаларни тайинлашда устуворлик даромади нисбатан пастроқ бўлган оилаларга берилиши назарда тутилади;

- икки ой муддатда халқаро экспертларни жалб қилган ҳолда аҳолига давлат ижтимоий хизматлари ва ёрдам тақдим этишнинг ягона тизимини жорий этиш, ижтимоий нафақаларни, хизматларни ва ёрдамни тайинлашда асос қилиб олинган муҳтожликни аниқлаш мезонларини такомиллаштириш юзасидан таклифлар ишлаб чиқилади [7].

2018–2021 йилларда Давлат хизматлари марказлари халқимиз тезкорлик, қулайлик ва сифат тамойилларига асосланган энг зарур давлат хизматларини олиши мумкин бўлган ягона жойга айланди..

Бугун мамлакатимизнинг ҳар бир туман ёки шаҳарида биттадан жами 205 та Давлат хизматлари марказлари фаолият юритмоқда. Аҳоли фикрини ўрганиш амалиёти доимий равишда йўлга қўйилган бўлиб, уларнинг истакларига кўра кўрсатилаётган хизматлар сони ортиб бормоқда. 2018 йилгача бўлган даврда Давлат хизматлари марказлари орқали фақат тадбиркорлик субъектларига 37 турдаги давлат хизматлари кўрсатилган бўлса, 2021 йилга келиб бу каби хизматлар сони 157 тага етди. 2017 йилда тадбиркорларга 120 мингдан ортиқ

давлат хизматлари кўрсатилган бўлса, бугун жисмоний ва юридик шахсларнинг давлат хизматлари кўрсатиш бўйича 28 миллиондан ортиқ мурожаатлари қабул қилинди, бошқача айтганда бу кўрсаткич 219 баробарга кўпайди.

Ҳозирги даврда давлат хизматлари соҳасига оид 110 та норматив-ҳуқуқий ҳужжат лойиҳалари ишлаб чиқилиб, 70 дан ортиқ хизматлар тўлиқ қайта кўриб чиқилди. Бу, ўз навбатида, фуқаролар томонидан тақдим этиладиган ҳужжатлар сонини 167 дан 79 га, хизмат кўрсатилиши учун талаб этиладиган муддатни эса 2 баробардан кўпроқ – жами 499 кунлик муддат 271 кунга қисқаришига имкон берди.

Аҳоли ва тадбиркорлик субъектларига давлат хизматларидан фойдаланишда янада қулай шароитлар яратиш, бу борада бюрократик тўсиқларни қисқартириш мақсадида давлат раҳбарининг тегишли Фармони билан давлат ҳокимияти органлари томонидан аҳолидан 17 турдаги маълумотнома ва ҳужжатларни талаб қилиш бекор қилинди.

Хулоса қилиб айтганда, ҳозирги даврга келиб Ўзбекистонда ривожланган мамлакатлар даражасида давлат хизмати кўрсатиш даражасини эгаллай бошлади. Шу билан бирга, мамлакатда давлат хизмати кўрсатишнинг қисқа уч йил ичида беқиёс даражада ривожланиши фуқаролик жамияти институтларининг ҳам ривожланаётганлигини ифода этади. Чунки бу соҳада хизмат кўрсатишда хусусий ва нодавлат секторнинг ҳам улуши ошиб бормоқда. Албатта, бу ўзгаришлар янги Ўзбекистонни шаклланиши тобора авж олиб бораётганлигини англатади.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати:

1. “From the cradle to the grave” – бу ибора даставвал ижтимоий суғуртага нисбатан ишлатилган.
2. Mehrotra S., Jarrett S.W. Improving Basic Health Service Delivery in Low-Income Countries: “Voice” to the Poor// Social Science & Medicine. 2002. Vol. 54. Iss. 11. – PP. 1685–1690.
3. Washington Administrative Code (WAC)365-196-320 // URL: <http://apps.leg.wa.gov/wac/default.aspx?Cite=365-196-320>.
4. Драго Р. Административная наука. М.,1982. – С. 72.
5. Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Давлат хизматлари кўрсатиш миллий тизимини янада комплекс ривожлантириш чоралари ҳақида”ги қарори. 2019 йил 15 февраль//Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 16.02.2019 й., 07/19/4193/2628-сон, Қонунчилик маълумотлари миллий базаси, 30.04.2021 й., 06/21/6218/0398-сон; 24.07.2021 й., 06/21/6268/0700-сон).
6. Ўзбекистон Республикаси Президентининг “Аҳолига давлат ижтимоий хизматлари ва ёрдам тақдим этиш тартиб-таомилларини автоматлаштириш бўйича қўшимча чора-тадбирлар тўғрисида”ги қарори. 2020 йил 4 август // <https://lex.uz/ru/docs/4930653>.