

Х.Исламходжаев,
профессор ТГЮУ,
доктор юридических наук

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы дальнейшего развития законодательства о государственной службе Республики Узбекистан. В том числе таких аспектов как совершенствование правовой основы государственной службы, обеспечение её профессионального характера и определение требований к работникам государственной службы.

Ключевые слова: государственная служба, закон о государственной службе, профессиональная этика, дисциплинарный кодекс, стандарты государственной службы, система управления государственной службой.

Аннотация: мазкур мақолада Ўзбекистон Республикасида давлат хизмати тўғрисидаги қонунчиликни такомиллаштириш масалалари кўриб чиқилган. Жумладан, давлат хизматининг ҳуқуқий асосларини такомиллаштириш, унинг профессионал хусусиятларини таъминлаш ва давлат хизматчисига нисбатан қўйиладиган талабларни аниқлаш ва бошқалар.

Калит сўзлар: давлат хизмати, давлат хизмати ҳақидаги қонун, касб этикаси, одоб-ахлоқ кодекси, давлат хизматининг стандартлари, давлат хизматини бошқариш тизими.

Annotation: the article considers the questions of further development of legislation on government service of the Republic of Uzbekistan. Including such aspects as perfection of legal basis of government service, provision of its professional character and definition of requirements to the officers of government service.

Key words: government service, law on government service, professional ethics, disciplinary codex, standards of government service, management system of government service.

Социально-экономические и политико-правовые преобразования, проводимые в Узбекистане, изменение места и роли государства в жизнедеятельности общества, признание приоритета прав и свобод человека и гражданина как важнейшей конституционной обязанности государства выдвигают ряд новых и актуальных проблем развития административного законодательства, требующих своего адекватного разрешения. Эффективная деятельность государства, успешное решение им экономических, политических и социальных задач зависят во многом от состояния законодательства о государственной службе.

Законодательство о государственной службе регулирует порядок и условия комплектования кадров органов исполнительной власти, а также аппарата органов представительной и судебной власти. Его задачи - создание правовой основы государственной службы, обеспечение её профессионального характера, определение требований к работникам этих органов, предотвращение бюрократизма, подбора кадров исключительно по деловым качествам, создание надлежащих условий для плодотворной деятельности государственных служащих, обеспечение их правовой и социальной защищенности.

В условиях дальнейшего углубления демократических реформ и формирования гражданского общества в Узбекистане возрастает роль и значение государственной службы как правового инструмента, призванного обеспечивать реализацию функции суверенного государства, эффективная деятельность которого в значительной мере зависит от персонала государственных органов. Высокую степень развитости правового регулирования государственно-служебных отношений доказывает тот факт, что нормативная база государственной службы за годы независимости значительно обновилась и расширилась.

Правовая база, регулирующая государственно-служебные отношения государственной службы, как в широком смысле, так и в узком её понимании (как процесса осуществления служащими компетенции государственных органов) в Узбекистане, включает в себя следующие нормативно-правовые акты:

1. Конституция Республики Узбекистан.

2. Нормативно-правовые акты, регламентирующие государственно-служебные отношения в сфере государственной службы или в какой-то степени относящиеся к институту государственной службы. Среди них можно назвать Законы Республики Узбекистан: «О государственной власти на местах» от 2 сентября 1993 года, [1] «О государственной таможенной службе» [2] и «О государственной налоговой службе» от 29 августа 1997 года, [3] «О судах» (новая редакция) от 14 декабря 2000 года, [4] «О прокуратуре» (новая редакция) от 29 августа 2001 года, [5] «О всеобщей воинской обязанности и военной службе» от 12 декабря 2002 года [6] и другие.

3. Специальные ведомственные правовые акты и нормы, которыми регулируются многие вопросы государственной службы в военизированных и правоохранительных органах, а также в органах, работники которых в силу служебных обязанностей соприкасаются с населением, деятельностью различных предприятий, учреждений и организаций, осуществляют специальные контрольно-надзорные функции (транспорта, связи, различных инспекций и др.).

Требования, предъявляемые, в современных условиях, к уровню профессиональной подготовки государственных служащих, весьма высоки. Профессионализм государственных служащих необходимо регулярно поддерживать на требуемом для практики уровне при помощи проведения различных мероприятий, например таких, как повышение квалификации, переобучение и получение дополнительного образования. В отраслевых органах государственного управления Республики Узбекистан действуют специальные учебные заведения, например, Налоговая академия, Таможенный институт, Академия МВД и т.д.

Государственная служба неразрывно связана с нравственностью, этикой, моральным обликом государственного служащего. Этика - это система норм нравственного поведения человека или группы людей. Профессиональная этика - это совокупность правил поведения определённой социальной группы, обеспечивающая нравственный характер взаимоотношений, обусловленных или сопряженных с профессиональной деятельностью.

Применительно к государственным служащим их профессиональная этика - это:

- с точки зрения теории - один из базовых принципов государственной службы, обеспечивающий нейтральность и профессионализм государственного

служащего в рамках системы заслуг, а не системы добычи (кормления);

- с точки зрения практики - это нравственный характер взаимоотношений государственного служащего с коллегами и другими членами общества.

Как правило, некоторые специфические требования, предъявляемые к государственным служащим той или иной страны, связаны с её культурно-историческими особенностями и ценностями. Так, азиатские страны серьёзное внимание уделяют этическим аспектам саморегулирования общества. В этой связи ценз этики для государственных служащих оправдан культурными особенностями азиатских государств. В западных странах этому аспекту придается иное значение – ограничительных рамок для чиновника.

Этот аспект необходимо учитывать в разработках, касающихся этики государственных служащих, поскольку подмена понятий в данном случае повлечёт за собой ложные механизмы функционирования самоконтроля и общественного контроля над этичностью поведения государственных служащих, и сведёт на нет усилия по её укреплению.

Разработки в области этики государственных служащих активно ведутся и в Узбекистане. Так, 30 декабря 2013 года был утвержден Этический кодекс (Профессиональная этика) работников органов прокуратуры. Согласно положениям данного Этического кодекса, служебным долгом работников органов прокуратуры является непримиримое отношение к коррупционным правонарушениям, регламентированы вопросы конфликта интересов.

Распоряжением Счетной палаты от 20 декабря 2014 года №Р-84 был утвержден Этический кодекс работников Счетной палаты Республики Узбекистан. Он вобрал в себя задачи и области применения, принципы и нормы поведения работников, включая вопросы конфиденциальности, защиту публичного интереса, компетентность, нейтралитет, избегание конфликта интересов, ответственность и мониторинг исполнения, а также другие существенные вопросы этического поведения работников Счетной палаты.

При проведении 3 раунда мониторинга в 2015 году в Узбекистане в рамках Стамбульского плана действий по борьбе с коррупцией было отмечено, что «уже сейчас ряд министерств и ведомств имеют кодексы этики, включая несколько новых кодексов, принятых после первого и второго раунда мониторинга». Среди них были перечислены следующие:

- настольная книга работника казначейства Министерства финансов, содержащая раздел «Кодекс этики работников Казначейства»;

- Кодекс чести сотрудника таможенных органов от 3 ноября 2011 года и Суды офицерской чести по соблюдению требований к служебной дисциплине сотрудников и урегулированию конфликта интересов, занимающиеся также профилактикой правонарушений, формированием у сотрудников принципов антикоррупционного поведения и законопослушности;

- Правила профессиональной этики сотрудников системы Государственного комитета Республики Узбекистан по охране природы,

- пособие о профессиональной культуре сотрудников органов внутренних дел Республики Узбекистан в Министерстве внутренних дел, нарушение правил которого считается нарушением служебной дисциплины и предполагает применение мер дисциплинарной ответственности.

В 2015 году этические кодексы действовали также у работников Министерства труда и социальной защиты населения Республики Узбекистан для работников министерства и подведомственных организаций, Правила этики и служебного поведения государственных служащих Узбекского агентства по печати и информации и другие ведомственные акты.

Кабинетом Министров Республики Узбекистан 18 мая 2015 года был утвержден Комплексный план практических действий по осуществлению антикоррупционных мероприятий на 2015 год, который включал, среди прочего, необходимость принятия кодексов этического поведения работников государственных органов, а также ведение правил этики в отдельных ведомствах государственного аппарата. Эти правила вобрали в себя не только материальные нормы, но и вопросы их практической реализации, а также санкции за их несоблюдение.

В результате, был разработан проект «Кодекса этического поведения работников государственных органов» с учётом рекомендаций Совета Европы о модельном «Кодексе поведения для государственных служащих», а также другой передовой мировой практики.

На базе этого проекта 2 марта 2016 года Постановлением Кабинета Министров № 62 [7] были утверждены «Типовые правила этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах». Этот документ представляет собой свод общих принципов профессиональной этики и основных правил служебного поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах, независимо от занимаемой ими должности.

Целью принятия этих правил явилось предупреждение правонарушений, устранение причин и условий, способствующих их совершению, воспитание государственных служащих в духе высокого правового сознания, неукоснительного соблюдения Конституции, законов и других нормативно-правовых актов Республики Узбекистан, прав и свобод граждан.

Документ содержит в себе принципы профессиональной деятельности государственных служащих (законность; приоритет прав, свобод и законных интересов граждан; патриотизм и верность служебному долгу; преданность интересам государства и общества; справедливость, честность и беспристрастность; недопущение конфликта интересов) и их обязанности.

Правила предусматривают некоторые аспекты взаимоотношений руководителя государственного органа со своими подчиненными и его обязанности в связи с этим, требования к поведению и внешнему виду государственных служащих в рабочее и вне рабочее время.

Отдельный раздел Правил посвящён вопросу недопущения и урегулирования конфликта интересов на государственной службе. В нём говорится, как может возникнуть ситуация конфликта интересов, о возможных конфликтах интересов при назначении на должность и во время исполнения обязанностей, а также предусмотрена обязанность информировать о возникновении конфликта интересов. В частности, государственным служащим запрещается получать в связи с исполнением служебных обязанностей материальные ценности или иную выгоду от физических или юридических лиц, а также заниматься предпринимательской деятельностью.

Нарушение Правил может стать основанием для привлечения государственного служащего к дисциплинарной или иной ответственности, в том числе через специальное подразделение или Комиссию по этике. Принятие Типовых правил бесспорно следует считать прогрессивным шагом в вопросе как создания системы профессиональной служебной этики государственных служащих Республики Узбекистан, так и модернизации государственной службы в целом.

Административно-правовой режим государственной службы принадлежит к числу тех, что имеют сквозной характер в отношении всех государственных органов, и относятся к классу комплексных, что подразумевает вариативность форм и методов осуществления этого режима в конкретных государственных органах.

Режим государственной службы имеет многомерный характер, в его составе функционирует целый ряд комплексных режимов, имеющих также общий характер в отношении государственных органов. Кроме того, требования режима в их конкретном воплощении напрямую связаны с основным режимом построения системы управления тем или иным государственным органом, в котором конкретизируется их должностная структура, распределение властных полномочий и механизм их реализации.

Динамика взаимодействия всех режимов и иных элементов государственной службы, действующих в конкретном государственном органе, образует режимную организацию протекающей в нем государственной службы. Обеспечение единства режима государственной службы на уровне его отдельных видов пока ещё не достигнуто.

Кроме того, рассматривая вопросы введения и соблюдения профессиональной этики в контексте государственно-правового строительства, необходимо понимать, что соблюдение стандартов профессиональной этики как принцип государственной службы напрямую связано с наличием в стране рамочного законодательства о государственной службе.

Эффективность требует рамочного единообразия. Существующие отдельные законы («О государственной налоговой службе», «О государственной таможенной службе», «Об органах внутренних дел» и другие) несвязаны между собой в единую систему государственного аппарата (механизма).

Как подчеркнул Первый Президент Республики Узбекистан И.А.Каримов: «...нам необходимо подумать о формировании качественно нового управленческого аппарата, состоящего из высококвалифицированных и компетентных специалистов, создав для них сильную систему стимулов и гарантий. Очевидно, уже давно назрела необходимость принятия специального закона о государственной службе» [8].

Разработка и принятие комплекса законодательных актов, регулирующих государственную службу, требует:

- на первом этапе – ускорения разработки и принятия базового закона о государственной службе в Республике Узбекистан. В нём с учётом национальных традиций, национальной специфики и демократических начал должны быть закреплены понятие государственной службы, её виды, понятия и категории государственных служащих, принципы, на которых основывается государственная служба в Республике Узбекистан, а также порядок его прохождения;

- на втором этапе – подготовку ряда специальных актов по вопросам государственной службы: дисциплинарного кодекса государственных служащих; положений о прохождении государственной службы, о денежном содержании государственных служащих.

- на третьем этапе – подготовку нормативных актов о порядке рассмотрения споров и конфликтов по делам государственной службы, принятия стандартов государственной службы.

В этой связи целесообразно принятие единого закона «О государственной службе» и закона «Об административных процедурах», поскольку это также прямо повлияет на формирование единой системы этики государственных служащих. Введение единообразных критериев, требований к государственным служащим (от вопроса о том, кто может быть государственным служащим, до вопросов кадровых перемещений и увольнений со службы) и единообразной классификации государственных служащих, установление единой эффективной системы оценки деятельности государственных служащих на предмет их служебного соответствия также прямо повлияет на вопросы их профессиональной этики.

Отдельные специальные вопросы государственной службы могут найти своё разрешение в смежных законодательных актах, например, в Уголовном и Уголовно-процессуальном кодексах, Кодексе об административной ответственности в части ответственности должностных лиц.

Реализация мер по совершенствованию правового обеспечения государственной службы позволит:

- ввести строгую типологию государственных должностей с необходимым организационным, профессиональным, правовым и методологическим обеспечением; строгую определенность должностных обязанностей;

- отбор (преимущественно конкурсный в установленных законом случаях), продвижение и удержание на государственной службе наиболее квалифицированных, добросовестных людей;

- создание режима, обеспечивающего, с одной стороны, жёсткую ответственность государственных служащих, с другой, – их правовую защищённость от произвола и некомпетентности;

- ориентировать государственных служащих на содействие, в первую очередь, реализации прав и законных интересов граждан.

Введение единой классификации и ранжирования государственных служащих, на основе которых будет построена иерархия всей государственной службы, а также система оплаты труда служащих позволит избежать различных коллизий при разделении властных полномочий, в том числе в этических вопросах, как это предусмотрено в Типовых правилах.

Для обеспечения беспристрастности при рассмотрении вопросов этики целесообразно вывести их из ведомственного подчинения. В этом случае представляется оправданным создание системы управления государственной службой, то есть выделение в государственном аппарате особого органа, специализирующегося исключительно на регулировании, координации и контроле государственной службы, включая вопросы образования, обучения, этики и кадровой политики на государственной службе.

Целесообразным представляется также введение единообразных для всех видов государственной службы критериев аттестации и ротации кадров, позволя-

ющих беспристрастно и объективно оценивать результаты служебной деятельности и степени пригодности служащего к выполнению возложенных на него задач, продвижению по службе и реализации интересов общества и государства с учетом этичности их поведения и деятельности.

Эти и другие системные меры окажут прямое влияние на развитие этики государственных служащих, позволяя сократить затраты на внутриведомственное нормотворчество, простимулируют дальнейшее развитие системы заслуг в противовес системе добычи на государственной службе, а также позволят систематизировать механизм государственной службы.

Список литературы:

1. Закон Республики Узбекистан от 2 сентября 1993 года № 913-XII «О государственной власти на местах» // «Ведомости Верховного Совета Республики Узбекистан». - 1993. - № 9. - ст.320.
2. Закон Республики Узбекистан от 29 августа 1997 года № 472-I «О государственной таможенной службе» // «Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан». - 1997. - № 9. - ст.230.
3. Закон Республики Узбекистан от 29 августа 1997 года № 474-I «О государственной налоговой службе» // «Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан». - 1997. - № 9. - ст.232.
4. Закон Республики Узбекистан от 14 декабря 2000 года № 162-II «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «О судах»» // «Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан». - 2001. - № 1-2. - ст.10.
5. Закон Республики Узбекистан от 29 августа 2001 года № 257-II «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Узбекистан «О прокуратуре»» // «Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан». - 2001. - № 9-10. - ст.168.
6. Закон Республики Узбекистан от 12 декабря 2002 года № 436-II «О всеобщей воинской обязанности и военной службе» // «Ведомости Олий Мажлиса Республики Узбекистан». - 2002. - № 12. - ст.217.
7. Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 2 марта 2016 года № 62 «Об утверждении типовых правил этического поведения работников органов государственного управления и органов исполнительной власти на местах» // «Собрание законодательства Республики Узбекистан». - 2016. - № 9. - ст.94.
8. Каримов И.А. Узбекистан на пути экономического подъема. Выступление на заседании Кабинета Министров Республики Узбекистан 25 июля 1996 года // Каримов И.А. Мыслить и работать по-новому – требование времени. Т.5. – Т.: 1997. – С. 97.

Ф.Т. Буранов,

Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамаси
хузуридаги Ижтимоий тадқиқотлар институти
илмий ходими, юридик фанлар номзоди, доцент

АХБОРОТ-ТАҲЛИЛИЙ ФАОЛИЯТДА ҲУҚУҚИЙ ТАҲЛИЛНИНГ ЎРНИ ВА РОЛИ

Аннотация: ишда ҳуқуқий таҳлилнинг ахборот-таҳлилий фаолиятдаги ўрни ва роли ёритилган бўлиб, унда “ҳуқуқий таҳлил” тушунчасига оид муаллифлик таърифи ҳамда унинг ҳуқуқий экспертизадан фарқли жиҳатлари кўрсатиб берилган. Шунингдек, мақолада тақдим этилаётган методиканинг ахборот-таҳлилий фаолиятдаги ўзига хос жиҳатлари очиб берилган.

Калит сўзлар: ҳуқуқий таҳлил, ҳуқуқий экспертиза, тизимли ёндашув, ахборот-таҳлилий фаолият.

Аннотация: статья посвящена роли и месту правового анализа в информационно-аналитической деятельности. В ней дано определение понятию «правовой анализ», и приведены отличия между данным понятием и правовой экспертизой. Кроме того, в статье раскрыты особенности, представляемой методики в информационно-аналитической работе.

Ключевые слова: правовой анализ, правовая экспертиза, системный подход, информационно-аналитическая работа.

Annotation: this work is dedicated to the role and the place of juridical analysis in the informational-analytical activity, here a definition to the concept of “juridical analysis” is given and the differences between this concept and a juridical expertise are drawn. Furthermore, in the article the peculiarities of presented methodology in informational-analytical work are disclosed.

Key words: juridical analysis, juridical expertise, systematic approach, informational-analytical work.

Ўзбекистон ижтимоий йўналтирилган барқарор бозор иқтисодиётига, очиқ ташқи сиёсатга эга бўлган кучли демократик ҳуқуқий давлат ва фуқаролик жамиятини барпо этиш йўлидан босқичма-босқич ривожланиб бормоқда. Амалга оширилаётган ислохотларнинг барчаси инсон ҳуқуқ ва манфаатларини самарали ҳимоя қилишга қаратилган экан, шу ўринда уларнинг ҳуқуқий асоси бўлиб хизмат қиладиган қонун ҳужжатларини қабул қилиш жараёнининг қай даражада ташкил этилиши, амалиётда қўлланилиши ва мавжуд муносабатларни ҳуқуқий жиҳатдан тўлиқ қамраб олиши муҳим аҳамиятга эга.

Мамлакатни ислоҳ қилиш ва янгилашнинг ҳуқуқий базасини тизимли таҳлил қилиш, қонун ҳужжатлари лойиҳаларини ҳар томонлама ҳуқуқий экспертизадан ўтказиш ва қабул қилишнинг барча босқичларида чуқур асосланган экспертлар баҳоси ва хулосаларини тайёрлашда юзага келаётган муаммоларни аниқлаш ҳамда уларни бартараф этиш норматив-ҳуқуқий базани такомиллаштиришнинг асосий вазифалари бўлиб келмоқда.

Айтиш жоизки, айрим ҳолларда қонун ҳужжатларининг мазмуни жамиятда юзага келаётган ижтимоий муносабатларнинг моҳиятига унчалик мос келмайди. Шу сабаб ушбу “бўшлиқлар”ни тўлдириш мақсадида уни ривожлантиришга қаратилган асослантирилган таклиф ва тавсиялар ишлаб чиқиш, уларни ижтимоий ҳаётга татбиқ этиш долзарб масала ҳисобланади. Қонун ҳужжатларини ҳуқуқий экспертиза