



ISSUES OF ROTATION OF CIVIL SERVANTS: A COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS

Feruza Yuldasheva

Associate Professor, PhD in Law

Academy of Public Administration under the President of the Republic of Uzbekistan

Tashkent, Uzbekistan

E-mail: feruza7071@gmail.com

ABOUT ARTICLE

Key words: public administration, civil service, personnel, rotation, corruption prevention.

Received: 04.03.25

Accepted: 06.04.25

Published: 08.04.25

Abstract: This article analyzes the legal foundations and objectives of rotation in the system of civil service. Rotation is considered an important tool for enhancing the competence of civil servants, preventing corruption, and ensuring labor efficiency. The article presents a comparative legal analysis of the experience of Uzbekistan and foreign countries and provides recommendations for further improvement of rotation mechanisms.

ДАВЛАТ ФУҚАРОЛИК ХИЗМАТЧИЛАРИНИ РОТАЦИЯ ҚИЛИШ МАСАЛАЛАРИ: ҚИЁСИЙ-ҲУҚУҚИЙ ТАҲЛИЛ

Феруза Юлдашева

доцент в.б., ю.ф.ф.д (PhD)

Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Давлат бошқаруви академияси

Тошкент, Ўзбекистон

E-mail: feruza7071@gmail.com

МАҚОЛА ҲАҚИДА

Калит сўзлар: давлат бошқаруви, давлат фуқаролик хизмати, кадрлар, ротация, коррупцияни олдини олиш.

Аннотация: Ушбу мақолада давлат фуқаролик хизматида ротация қилишнинг ҳуқуқий асослари, мақсадлари таҳлил қилинган. Ротация давлат хизматчилари компетенциясини ошириш, коррупциянинг олдини олиш ва меҳнат самарадорлигини таъминлашда муҳим восита ҳисобланади. Мақолада Ўзбекистон ва хорижий мамлакатлар тажрибаси қиёсий-ҳуқуқий таҳлил қилиниб, ротация механизмларини янада такомиллаштириш бўйича тавсиялар берилган.

ВОПРОСЫ РОТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Феруза Юлдашева

Исполняющий обязанности доцента, Доктор философии по юридическим наукам (PhD)

Академии государственного управления при Президенте Республики Узбекистан

Ташкент, узбекистан

E-mail: feruza7071@gmail.com

О СТАТЬЕ

Ключевые слова: государственное управление, государственная гражданская служба, кадры, ротация, предотвращение коррупции.

Аннотация: В данной статье проанализированы правовые основы и цели ротации в системе государственной гражданской службы. Ротация рассматривается как важный инструмент повышения компетентности государственных служащих, предотвращения коррупции и обеспечения эффективности труда. В статье проведён сравнительно-правовой анализ опыта Узбекистана и зарубежных стран, а также даны рекомендации по дальнейшему совершенствованию механизмов ротации.

Кириш.

Ҳозирги замонавий шароитда давлат фуқаролик хизмати самарадорлигини ошириш давлат сиёсатидаги устувор йўналишлардан бири ҳисобланади. Ўзбекистон Республикаси Президентининг 2023 йил 9 сентябрь куни қабул қилинган ПФ-158-сон Фармони билан тасдиқланган “Ўзбекистон – 2030” стратегияси БМТнинг 2030 йилгача Барқарор ривожланиш мақсадларига ҳамоҳанг бўлиб, унинг тадбирлари доирасида амалга оширилаётган сиёсий, ҳуқуқий ва ижтимоий-иқтисодий модернизация бўйича ислохотларда “Ҳеч кимни ортда қолдирмаслик” тамойилини таъминлашга қаратилган. Мазкур стратегияда 5 та асосий устувор йўналиш белгилаб берилган. Шулардан бири – Қонун устуворлигини таъминлаш, халқ хизматидаги давлат бошқарувини ташкил этиш йўналиши.

Ушбу йўналишдаги мақсадлардан бири, давлат фуқаролик хизматини меритократия, ҳалоллик ва профессионаллик тамойиллари асосида ташкил этиш бўлиб ҳисобланади. Ислохотларнинг асосий мақсади – “Инсон қадрини учун, инсон бахти учун”[1] ғояси остида давлат бошқаруви органлари фаолиятини “Халқ хизматидаги давлат” тамойили асосида ташкил этишдир.

Бу жараёнда кадрлар салоҳиятини ривожлантириш, малака ошириш, коррупцион омилларни олдини олишга қаратилган кадрлар технологиялари қўллаш муҳим ўрин тутди. Шу сабабли, давлат фуқаролик хизматида қабул қилиш жараёнида замонавий бошқарув

усулларидан самарали фойдалана оладиган юқори малакали мутахассисларни жалб этиш зарур.

Кадрлар салоҳиятини ривожлантиришга таъсир этувчи муҳим механизмлардан бири давлат фуқаролик хизматчилари ротациясини амалга оширишдир.

Давлат фуқаролик хизматчилари ротациясининг асосий мақсади – давлат хизмати самарадорлигини ошириш, хизматчиларнинг касбий профессионаллик даражасини ривожлантириш, коррупцияга қарши курашиш ҳамда давлат бошқарувида анти-коррупциявий муҳитни яратишдан иборатдир. Бу жараён натижасида давлат фуқаролик хизмати тизими яхлит ва самарали бошқарув механизмига айланади.

Давлатимиз раҳбари томонидан 2025 йил 5 март куни Коррупцияга қарши курашиш миллий кенгаши йиғилишида мамлакатда коррупциядан холи муҳит яратиш бўйича келгуси вазифалар белгиланди. Давлатимиз раҳбари ўз нутқида “коррупция ислохотлар йўлидаги энг катта тўсиқ” эканлигини ҳамда “Коррупциянинг олдини олиш – давлат хизматига профессионал ва фидойи кадрларни танлаш ҳамда уларни “ҳалоллик вакцинаси” билан эмлашдан бошланади. Шу боис ишга олишдаги тартиб ва ёндашувларни такомиллаштириш бўйича топшириқлар берилди”[2].

Танланган тадқиқот методологияси.

Ушбу мақолани ёзишда таҳлилий-ҳуқуқий ёндашув ва эмпирик тадқиқот усуллари қўлланилди. Таҳлил жараёнида қуйидаги манбалардан фойдаланилди: Давлат фуқаролик хизмати ва хизматчилари фаолиятини тартибга соладиган миллий ва халқаро ҳуқуқий ҳужжатлар. Тизимни тартибга солишда 2022 йил 8 августда қабул қилинган “Давлат фуқаролик хизмати тўғрисида”ги қонунни алоҳида ўрни белгиланган.

Тадқиқот натижалари ва усуллари таҳлили.

Давлат фуқаролик хизматида ротация институти давлат хизматчиларининг билимини ошириш, коррупцияга қарши курашиш воситаларидан бири ҳисобланади. Шунингдек, Ротация - бу давлат хизматчиларнинг муайян вақт оралиғида тенг бўлган лавозимлар ўртасида мунтазам равишда кўчирилиши амалиётидир.

Ротация маъносига тўхталадиган бўлсак, катта юридик луғатда берилган изоҳга кўра, ротация термини латинча “rotatio” сўзидан олинган бўлиб, “айлана”, “айланма ҳаракат” маъносини билдиради[3].

Ротация мақсадларига қуйидагилар киради: малакали, билимли ва янада кўпроқ компетенцияларни эгаллаган кадрларни шакллантириш; бир хизматчини битта жойда ёки лавозимда қотиб қолишининг олдини олиш; давлат фуқаролик хизмати тизимидаги коррупциянинг олдини олиш.

Мавжуд малака ва кўникмаларни мустаҳкамлаш ҳамда янги компетенцияларни эгаллашга йўналтирилган ротация механизми хизматчиларга касбий салоҳиятини ошириш, ўз ташкилотининг аҳамиятини англаш, шахсий ривожланиш эҳтиёжларини қондириш имкониятини беради. Бу ўз навбатида хизматчиларнинг иш жойига содиқлиги ва давлат органлари тизимида интеграциялашувини кучайтиради.

У.Хусаиновнинг фикрича, “ротация деб қонуний асосда ходимларни ўқитиш, кўникмасини аниқлаш ва коррупциянинг олдини олиш мақсадида уларнинг лавозимларини алмаштириб туриш, хизмат вазифаларини ўзгартириш ҳамда ходимлар таркибининг янгиланиши тушунилади”[4]. Ф.Исаеванинг тарифига кура, “ротация давлат хизматчисини унинг розилигига кўра эгаллаб турган лавозимида тенг равишда шу давлат органига ёки бошқа давлат органига маълум бир муддатга хизмат вазифасини бажариш учун юборишдир”[5]. Мазкур тушунчага тўлиқ қўшила олмаймиз. Чунки барча ҳолларда ҳам давлат фуқаролик хизматчисидан ротация қилиниши тўғрисидаги розилик сўралмайди. Масалан, солиқ органлари тизимида ротация “коррупция ва бошқа суистеъмолчиликларнинг пайдо бўлишига йўл қўймаслик ва олдини олиш, ходимнинг шахсий ва ишчанлик фазилатларини, унинг фаолияти самарадорлигини тизимли ўрганиш, шунингдек, солиқ органлари фаолиятининг турли йўналишларида билим ва тажрибага эга кадрлар захирасини шакллантириш мақсадида ходимлар ротация қилинади. Солиқ органлари ходимларини ротация қилиш тартиби Қўмита томонидан белгиланади”[6], деган тартиб белгиланган.

Қ. Қуранбаев ўз ишларида давлат хизматчиларининг ротация қилинишини қуйидагилар билан изоҳлайди “айрим хорижий мамлакатларда ротация механизмини шакллантиришга “Давлат хизматчиларининг номус кодекси” асос бўлиб хизмат қилади. Мазкур кодекс ротация механизмида давлат хизматчиларининг маънавий-этикодий мезонларини белгилаб боради”[7].

Бирлашган Миллатлар Ташкилотининг 2003 йил 31 октябрь куни қабул қилинган “Коррупцияга қарши” Конвенциясининг 7-моддаси “коррупцияга мойил деб ҳисобланган давлат лавозимлари учун кадрларни танлаш ва тайёрлаш шунингдек, бундай лавозимлардаги кадрларни ротацияси тартибларини ўз ичига олади”[8].

Ўзбекистон Республикаси “Давлат фуқаролик хизмати тўғрисида”ги қонунда кўра, хизматчилар шахсий ва касбга оид сифатларини ривожлантириш, фаолиятининг самарадорлигини ошириш, раҳбар кадрлар захирасини шакллантириш ҳамда коррупциявий хавф-хатарларнинг олдини олиш мақсадида ротация қилинади.

Давлат фуқаролик хизматида ротация қилиш тартиби икки хил, яъни ихтиёрий ва мажбурий равишда ротация. Мажбурий ротация қилиниши лозим бўлган давлат фуқаролик

хизмати лавозимларининг рўйхати ва ушбу лавозимларда бўлиш муддати Ўзбекистон Республикаси Президенти томонидан белгиланади. Истисно сифатида, Ўзбекистон Республикаси Меҳнат кодексининг 138-145 моддаларида бошқа ишга доимий ва вақтинча ўтказиш тартиби белгиланган. Унга биноан, бундай тартиб фақатгина ходимнинг розилиги билан амалга оширилади.

Ротация қуйидаги ҳолатларда реал ўз аксини топади: хизматчининг иш жойларини янгилашда; янги ходимларни хизматга жалб этишда; ходимларнинг янги шароитда ўз имкониятларини рўёбга чиқаришига имкон яратишда; ходимларнинг малакасини оширишда; аттестация ўтказишга шароит яратишда; коррупция, маҳаллийчилик ва бошқа салбий ҳолатларнинг олдини олишда; хизмат вазифасига нолойик, қобилиятсиз ходимларни лавозимидан четлатиш ва бошқаларда.

Қуйидаги давлат фуқаролик хизматчилари ротация қилинмайди:

тайёрлаш, қайта тайёрлашдан ва малака оширишдан ўтаётган;

ҳомиладор аёллар, шунингдек, уч ёшга тўлмаган болалари бор аёллар;

тиббий хулосага асосан, ўзларининг ёки улар билан бирга яшовчи оила аъзолари соғлиғининг ҳолати ротация ўтказилаётган давлат фуқаролик хизмати лавозими бўйича хизмат мажбуриятларини амалга ошириш имкониятини бермайдиганлар.

Давлат фуқаролик хизматчисининг ротацияси шартлари меҳнат шартномасида назарда тутилади.

Давлат фуқаролик хизматчиси ротация тўғрисидаги қарордан норози бўлган тақдирда юқори турувчи давлат органига ёки махсус ваколатли давлат органига ёхуд судга шикоят қилишга ҳақли.

Маълумки, давлат фуқаролик хизматчиларининг лавозимдан лавозимга ўтказилиши “горизонтал” ва “вертикал” тарзда амалга оширилади. Горизонтал ротацияда ходим битта структурада ўзига тенг лавозимдаги шахс билан ўрин алмашади. Вертикал ротация эса, ходимнинг ўз лавозимидан юқори поғонадаги лавозимга ўтказилиши ҳисобланади. Давлат хизматчиларининг “горизонтал” ва “вертикал” кўчирилиши лозимлиги шундан келиб чиқадики, ходимнинг битта лавозимда узоқ муддат фаолият юритиши меҳнат унумдорлигини пасайтиради, ходим ўз дунёқарашида битта иш жойи доираси билан чегараланади, камчиликларга кўникиб қолади, ўз меҳнат фаолиятини янги шакл ва услублар билан бойитиб боришни, ўз устида ишлашни тўхтатиб қўяди. Иш жойларининг ўзгартирилиши вазиятни таққослашга, янги шароитларга тезроқ кўникишга имкон беради[9].

Ички ва ташқи ротация турлари мавжуддир. Агар ички ротация бир хизматчини давлат органининг бошқа бўлинмасидаги лавозимга кўчиришни ўз ичига олса, ташқи

ротация эса бошқа давлат органидаги бошқа лавозимга ўтишни назарда тутди[10]. Шунингдек, хизматчининг бошқа доимий ишга ўтказишнинг узоқлигига қараб, ротациянинг вилоятлараро тури ҳам мавжуд.

Муддатга кўра, режалаштирилган, режадан ташқари, амалдаги вазиятдан келиб чиққан ҳолда амалга ошириладиган ротация турларини келтириб ўтиш мумкин. Режали ротация – келажакда махсус тузилган схемалар асосида амалга оширилади. Режадан ташқари ротация – фуқароларнинг мурожаатлари ва аризалари асосида амалга ошириладиган ротация ҳисобланади.

Фикримизча, давлат фуқаролик хизматчиларининг ротацияси давлат хизмати ходимларини шакллантиришнинг устувор йўналишларидан бири бўлиб, у орқали давлат органларида давлат фуқаролик хизматчилари қобилиятларидан самарали фойдаланишнинг оптимал йўли бўлибгина қолмай, давлат хизматида коррупциянинг олдини олиш (профилактика) чораларидан биридир.

Давлат фуқаролик хизматида ротация механизмлари қонун билан белгиланади ва унга бўлган эҳтиёж, одатда, давлат фуқаролик хизматини ислоҳ қилиш ва ривожлантириш жараёнлари билан боғлиқ бўлади.

Ротация қуйидаги ҳолатларда амалга оширилиши мумкин: хизматчининг иш жойини ўзгартиришда; янги ходимларни хизматга жалб этишда; ходимларни янги шароитда ўз салоҳиятини рўёбга чиқариш учун имкон яратишда; ходимлар малакасини оширишда; коррупция, маҳаллийчилик ва бошқа салбий ҳолатларнинг олдини олишда; хизмат вазифасига нолойик, қобилиятсиз ходимларни лавозимидан четлатиш ва бошқаларда.

Фикримизча, давлат фуқаролик хизматчисини ротация асосида бошқа лавозимга ўтказишнинг қуйидаги кафолатларини белгилаш керак: хизматчини янги хизмат жойида уй-жой билан таъминлаш ёки уй-жойларни ижарага олиш учун харажатларини қоплаш; ротация қилиниш даврида давлат фуқаролик хизматчини эгаллаган лавозимдан паст бўлмаган лавозимга, шунингдек, илгариги ишида олган иш ҳақидан кам бўлмаган бошқа ишга ўтказиш; давлат фуқаролик хизматчисининг фарзандларини мактабгача таълим муассасалари ва мактабга жойлаштиришнинг ротацияни амалга оширган давлат органи зиммасига юкланиши; ротация қилинган жойда малакали тиббий хизматни кафолатлаш керак.

Хорижий мамлакатларда ротация ўзига хос хусусиятларга эга. Масалан, Японияда давлат хизматчиларини тайёрлаш тизимининг яна бир афзаллиги ротация тизимидир. Унинг моҳияти шуки, хизматчилар ҳар икки-уч йилда ўз лавозимларида бажараётган вазифаларини янгилаб, горизонтал ёки вертикал ҳаракат қилиш орқали бошқа лавозимларга ўтказилади. Ротация ходимнинг розилигисиз амалга оширилади. Бундай ёндашув меҳнат

бозорининг эгилувчанлигини таъминлайди ва ходимларнинг малакасини, билим савиясини ва рақобатбардошлигини оширади. Ротация шунингдек, давлат хизматчисининг дунёқарашини кенгайтириш ва ташкилот ҳақида кенгроқ тасаввур ҳосил қилиш имкониятини яратади. Ротация ишчи кучининг эгилувчанлигини таъминлайди, унинг лаёқатини, малакасини ва рақобатбардошлигини оширади. Қоидага кўра, бир неча горизонтал алмашинувдан сўнг лавозимга кўтарилиш ва иш ҳақининг ошиши бошланади[11].

Россия Федерациясида давлат фуқаролик хизматчиларини ротация қилиш Россия Федерациясининг 2004 йил 27 июлдаги, “Давлат фуқаролик хизмати тўғрисида”ги 79-ФЗ – сонли Федерал Қонун билан тартибга солинади. Ушбу қонуннинг 60.1-моддасида “Давлат фуқаролик хизматчисини ротация тартибида бошқа давлат фуқаролик хизмати лавозимига тайинлашда унинг касбий даражаси, мутахассислиги, тайёргарлик йўналиши, давлат фуқаролик хизматидаги ёки мутахассислиги, тайёргарлик йўналиши бўйича меҳнат фаолиятидаги стажи ҳисобга олинади. Давлат фуқаролик хизматчиси ротация тартибида хизмат маоши ўзи эгаллаб турган лавозимдаги хизмат маошидан паст бўлмаган давлат фуқаролик хизмати лавозимига тайинланади.

Давлат фуқаролик хизматчисининг ёзма розилиги билан у ротация тартибида ўз эгаллаб турган лавозимдаги хизмат маошидан паст бўлган давлат фуқаролик хизмати лавозимига тайинланиши мумкин.

Давлат фуқаролик хизматчиси ротация тартибида муддатли хизмат шартномаси амал қилишининг сўнгги йили давомида федерал давлат органининг федерал давлат фуқаролик хизматчилари ротациясини ўтказиш режасида белгиланган муддатларда давлат фуқаролик хизмати лавозимига тайинланиши мумкин”[12] деб белгиланган.

Хулоса

Фикримизча, давлат фуқаролик хизмати фаолиятида ротация институти кадрларни жой-жойига қўйиш, хизмат ўташ жараёнида қонунийликни таъминлаш, билим ва кўникмаларни ошириш, интизомни мустаҳкамлаш, шунингдек, коррупция ва лавозим жиноятларининг олдини олиш мақсадида қўлланилади. Бинобарин, давлат фуқаролик хизматчиларининг турларига қараб, ротация қилиш механизми, тартиби, муддатлари, ротация қилиниши мумкин бўлмаган шахслар ва лавозимлар рўйхати ҳамда ротация қилинишидан олдин “устоз шогирд” усулини қўллаш бўйича қоида қонунчиликда мустаҳкамлаб қўйилиши лозим. Ишлаб чиқаришда бундай усул кўп қўлланилади. “Устоз-шогирд” усулини қўллашнинг афзалликлари: лавозимнинг бўш бўлиб қолишининг олдини олади; лавозим билан боғлиқ вазифаларни ўз вақтида бажарилмаслигининг олдини олади;

янги меҳнат жамоасига ўрганиш жараёнини ўтайди ва вақтни тежайди; лавозимнинг ўзига хос хусусиятлари ва тегишли билимларни эгаллашга қўмаклашади.

Фойдаланилган адабиётлар рўйхати:

1. Ўзбекистон Республикаси Президенти Ш.М. Мирзиёевнинг Ўзбекистон халқига Янги йил табриги// <https://president.uz/uz/lists/view/6956>
2. Мирзиёев Ш.М. 2025 йил 5 март куни Коррупцияга қарши курашиш миллий кенгаши йиғилишидаги нутқи // <https://president.uz/uz/lists/view/7924>
3. Сухарев А.Я., Зорькин В.Д., Крутских В.Е. Большой юридический словарь. – М.: ИНФРА-М, 1997. – С. 601.
4. Хусаинов У. Ш. Институт ротации в системе государственной власти: понятие и сущность // Актуальные вопросы юридических наук: материалы II Междунар. науч. конф. – Челябинск: Два комсомольца, 2015. – С. 10-13. URL <https://moluch.ru/conf/law/archive/140/7135/> (дата обращения: 15.01.2020).
5. Исаева Ф. Давлат хизматчисини ротация қилиш ташкилий-ҳуқуқий жиҳатлари // <https://in-academy.uz/index.php/ejar/article/view/6786/5200>
6. Ўзбекистон Республикаси Вазирлар Маҳкамасининг “Давлат солиқ хизмати органлари фаолиятини янада такомиллаштириш чора-тадбирлари тўғрисида”ги қарори//Қонун ҳужжатлари маълумотлари миллий базаси, 07.05.2024 й., 09/24/266/0329-сон
7. Куранбаев Қ.Қ. Давлат бошқаруви кадрлари тизими: шакллантириш ва ривожлантириш муаммолари (сиёсий-ижтимоий жиҳатлари). – Т.: ДЖҚА, 2008. – Б. 229
8. Сборник международных договоров Республики Узбекистан, 2008, – № 3-4
9. Дятлов В.А., Кибанов А.Я., Пихало В.Т. Управление персоналом. – М.: ПРИОР, 2004. – С. 365.
10. Заливанский Б.В. Технология ротации кадров в системе госслужбы. — Белгород, 2008; Иванов В.П. Основные направления совершенствования системы дополнительного образования государственных гражданских служащих // Государственная служба. 2007. № 5.
11. Пронников В.А., Ладанов И.Д. Управление персоналом в Японии. – М.: Наука, 1999. – С. 104. // Давлатнинг сиёсий модернизацияси шароитида бошқарув кадрларини ўқитиш ва қайта тайёрлаш тизими: ўқув қўлланма / Т.Турсунмуратов.-Тошкент: 2015.-45 б.
12. Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации"// <https://base.garant.ru/12136354/fddf9845ff6b541a4332a43a14febecf/>