ДАВЛАТ ХИЗМАТЧИЛАРИ РОТАЦИЯСИ: ХОРИЖИЙ ТАЖРИБА ВА ЎЗБЕКИСТОН АМАЛИЁТИ

Латипов Аброр Умарович
Ўзбекистон Республикаси Президенти ҳузуридаги Бошқарув самарадорлиги Агентлигининг Навоий вилояти филиали инсон ресурслари ва кадрлар салоҳиятини ривожлантириш бўлими бош инспектори

https://doi.org/10.5281/zenodo.17680624

Аннотация. *Ушбу мақолада давлат хизматчилари ротацияси институтининг мазмун-моҳияти, унинг давлат бошқаруви тизимидаги ўрни ва аҳамияти ҳамда хорижий мамлакатлар — Германия, Япония, Россия, Хитой ва Қозоғистон тажрибалари таҳлил қилинган. Хорижий давлатлар тажрибасини Ўзбекистон давлат фуқаролик хизмати тизимига татбиқ этиш имкониятлари ёритилган ҳамда ротация жараёнини такомиллаштириш бўйича амалий таклифлар ишлаб чиқилган.*

Калит сўзлар: *ротация, давлат фуқаролик хизмати, кадрлар сиёсати, коррупция, бошқарув самарадорлиги, кадрлар салоҳияти, малака ошириш.*

Аннотация. *В данной статье раскрываются сущность и содержание института ротации государственных служащих, его роль и значение в системе государственного управления. Проанализирован опыт зарубежных стран — Германии, Японии, России, Китая и Казахстана. Рассмотрены возможности внедрения зарубежного опыта в систему государственной гражданской службы Узбекистана, а также разработаны практические предложения по совершенствованию процесса ротации.*

Ключевые слова: *Ротация, государственная гражданская служба, кадровая политика, коррупция, эффективность управления, кадровый потенциал, повышение квалификации.*

Abstract. *This article examines the essence and content of the institution of rotation of civil servants, its role and significance in the system of public administration, as well as analyzes the experiences of foreign countries such as Germany, Japan, Russia, China, and Kazakhstan. The study highlights the possibilities of applying foreign best practices to the civil service system of Uzbekistan and develops practical recommendations for improving the rotation process.*

Key words: *Rotation, public civil service, personnel policy, corruption, management efficiency, human resource potential, professional development.*

Давлат хизмати тизимида кадрлар салоҳиятини ошириш, ходимларнинг малакасини юксалтириш ва коррупция ҳолатларининг олдини олишда кадрлар ротациясини амалга ошириш муҳим ўрин тутади.

Ротация — бу давлат хизматчиси ёки ташкилот ходимини муайян муддатдан кейин бошқа лавозимга ёки бошқа ҳудудий бўлинмага ўтказиш жараёни бўлиб, у давлат бошқаруви тизими самарадорлигини оширишнинг муҳим воситаларидан бири ҳисобланади.

Менежмент назариясида у ходимларнинг иш жойи ёки вазифаларини маълум муддатлар оралиғида алмаштириб туриш жараёни сифатида талқин қилинади.

Кадрлар бошқаруви назариясида ротациянинг мақсади — ходимларнинг касбий кўникмаларини ривожлантириш, иш фаолиятида монотонликни йўқотиш, ташкилотдаги малака балансини таъминлаш ҳамда манфаатлар тўқнашувини олдини олишдир.

У.Ш. Хусаинов талқинига кўра, ротация — ходимларни уларнинг малакасини ошириш, кўникмаларини аниқлаш ва коррупциянинг олдини олиш, хизмат вазифаларини ўзгартириш ҳамда ходимлар таркибини янгилаш мақсадида тенг лавозимларга ўтказишни англатади. [8]

Ўзбекистон Республикасининг "Давлат фуқаролик хизмати тўғрисида"ги Қонунига мувофиқ Давлат фуқаролик хизматчисининг ротацияси уни эгаллаб турган давлат фуқаролик хизмати лавозимига тенг бўлган бошқа лавозимга ўз розилиги билан ўтказиш орқали амалга оширилиши белгилаб қўйилган [1].

Давлат фуқаролик хизматида коррупцияга оид ҳуқуқбузарликларнинг олдини олиш мақсадида мажбурий равишда ротация қилиниши лозим бўлган давлат фуқаролик хизмати лавозимларининг рўйхати белгиланади. Ушбу лавозимларни эгаллаб турган давлат фуқаролик хизматчиларининг ротацияси уларнинг розилигисиз амалга оширилади.

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.

Юқоридагилардан келиб чиқиб, ушбу мавзунинг долзарблиги қуйидагиларда намоён бўлади:

биринчидан, Ўзбекистонда давлат хизматчиларини ротация қилиш этиш ҳали янги институт ҳисобланади. Шу боисдан, ушбу механизмни қуйидаги йўналишларда такомиллаштириш мақсадга мувофиқ:

- Ротация мезонларини очиқ ва шаффоф қилиш;
- Ротация жараёнида ижтимоий кафолатларни таъминлаш;
- Ахборот тизимларида ротация жараёнларини электрон тарзда юритиш;
- Ротация самарадорлигини баҳолаш учун индикаторлар ишлаб чиқиш.

иккинчидан, давлат органлари ва ташкилотлари бошқарувида самарали ротация институтини қўллаш билан боғлиқ ташкилий-иқтисодий механизмларнинг такомиллашмаганлиги.

Давлат бошқарувида мазкур механизмларни жорий этиш, бу борада хорижий давлат тажрибасини ўрганиш ва уни мамлакатимиз давлат фуқаролик хизмати тизимида муваффақиятли қўллаш юзасидан таклифлар ишлаб чиқиш тадқиқотдан кўзланган асосий мақсаддир.

Давлат хизматчиларини ротация қилиш борасида **Германия тажрибаси** экспертлар томонидан ижобий баҳоланган. [2]

Германия федерал ҳокимият органларида коррупциянинг олдини олиш бўйича дастур ишлаб чиқилган бўлиб, унинг асосий тамойиллари лавозимларни таҳлил қилиш (коррупциянинг юқори даражаси мумкин) ва юқори кўрсаткичли лавозимларда хизмат қилиш муддатини чеклаш, ходимларни ротация қилишдан иборат.

Яъни, мамлакатда кўп йиллардан буён коррупцияга кўпроқ таъсирли лавозимларни эгаллаган давлат хизматчиларини ротация қилишга алоҳида эътибор бериб келинмоқда. Бундай лавозимларда хизмат қилиш муддати 5 йилгача белгиланган бўлиб, муддатни узайтириш учун зарур асослар талаб этилади.

Бу талаб ходимларни лавозимларга жойлаш жараёни устидан назоратни кучайтириб мазкур қарорни иш берувчи қандай сабабларга кўра қабул қилганини аниқ кўрсатиб унинг масъулиятини ошишига ҳам хизмат қилади.

Японияда ходимларни ротация қилиш амалиётига давлат хизматчиларини қайта тайёрлаш ва малакасини ошириш тизимининг бир қисми сифатида қаралади. [3]

Японияда давлат хизматчиларини танлаш, тайёрлаш ишини барча босқичларда бошқариш, шу жумладан, ротация қилиш соҳаси ҳам, ҳукуматдан мустақил бўлган орган, яъни Кадрлар ишлари бўйича миллий бошқарма томонидан амалга оширилади.

Давлат хизматчиси иш жойини ҳар икки-уч йилда горизонтал ва вертикал йўналишда ўзгартиради, бошқа жойга кўчиришга розилик фақат яшаш жойини ўзгартирганда талаб қилинади.

Бу ерда ёндашув ўта аниқдир – ходим давлат хизматига кирди ва демак, ўз давлатига максимал фойда келтириши шарт.

Қоида тариқасида, 2–3 горизонтал кўчиришлардан сўнг вертикал ротация амалга оширилади, яъни янги лавозимга кўтарилиш, кўпроқ ҳақ тўланадиган лавозимга ўтказиш назарда тутилади.

Мамлакатда ротация давлат хизматчисига унинг ўз дунёқарашини кенгайтиришга, ташкилотига янада кенгроқ томондан қарашни ривожлантиришга рағбат уйғотади деб қаралади.

Ҳар йили ходимларнинг тахминан 40 фоизи алмаштирилади, бу билан ходимларда ортиқча стресс даражасини пасайтиради, юқори иш мотивациясини таъминлайди.

Ротацияларнинг кутилмаган ва тез-тез ўзгарувчан табиати, шунингдек, аввалига ишни яхши билган кимсанинг ўрнини эгаллаш талаб қилиниши туфайли, япон мутахассислари янги вазиятларга тез ўрганиш ва мослашиш қобилиятига эга бўладилар.

Япониянинг Риккё университети профессори Ёджи Камбаяшининг фикрига кўра, корпоратив иерархия бўйлаб юқорига лавозимларга кўтарилган мутахассисларга нисбатан, турли лавозимларда ишлаб тажриба орттирган япон раҳбари турли функциялар, қадриятлар ва эҳтиёжлардан иборат бўлган бўлим ёки ташкилотни бошқариш қобилиятига эга бўлади. [4]

Бу эса нафақат лойиҳа бошқарувида балки мураккаб ташкилотларни бошқаришда ҳам афзаллик беради.

Фикримизча, агарда ротация механизмидан Давлат хизматчисининг амалий иш тажрибаси ва касбий тайёргарлик даражасини ҳисобга олмай ёки ундан жазолаш ёхуд жазодан қутқариш воситаси сифатида фойдаланилса ротациядан кўзланган мақсадига эришилмайди ёки у самарасизликка олиб келиши мумкин. Қонунчилик ҳужжатларида нафақат ротациянинг мақсади балки унинг мезонлари аниқ белгиланиши керак.

Ротация бир томондан, марказий давлат органлари ва ташкилотлари ходимларининг касбий тайёргарлик даражасининг ўсишига, уларнинг маҳорати ҳудудларга хос хусусиятлар билан бойишига, шунингдек марказий бўғиндаги тажриба ва билимларини қуйи бўғин ташкилотларига етказишга хизмат қилади.

Россия федерацияси давлат хизматида ротация амалиётини қўллаш бир қатор норматив-ҳуқуқий ҳужжатлар билан тартибга солинган.

“Россия Федерациясининг давлат фуқаролик хизмати тўғрисида”ги Федерал қонунида хизматчиларни ротация қилиш ходимлар таркибини шакллантиришнинг устувор вазифалари қаторида қайд этилган [5].

Бунда маълум бир давлат хизмати лавозимлари ротация тартибида уч йилдан беш йилгача муддатга эгаллаб турилади. Ротация қилиниши назарда тутилган лавозимлар рўйхати ва ротацияни ташкил этиш тартиби Президент томонидан тасдиқланиши белгиланган.

Қонунда Давлат хизматчиси давлат хизматининг бошқа лавозимига ротация тартибида тайинланганда, унинг малака даражаси, мутахассислиги, касбий тайёргарлиги, давлат хизматидаги иш стажи ёки мутахассислиги, таълим йўналиши бўйича ишлаганлиги ҳисобга олиниши белгиланган.

Давлат хизматчиси лавозим маоши миқдори ушбу давлат хизматчиси эгаллаб турган давлат хизматининг лавозим маоши миқдоридан паст бўлган давлат хизматининг лавозимига ротация йўли билан тайинланиши мумкин эмаслиги мустаҳкамлаб қўйилган.

Хитой Халқ Республикасида давлат хизматини тартибга солувчи махсус қонун 2006 йилда қабул қилинган бўлиб, давлат хизматчиларини тайёрлаш, қайта тайёрлаш ва касбий малакасини ошириш ҳамда уларни ротация қилиш бўйича қарор қабул қилиш жараёнларини ҳуқуқий жиҳатдан тартибга солади. Давлат хизматчиларини ротация қилиш Меҳнат вазирлиги томонидан амалга оширилиб, бунда “Ротацион захира” назарда тутилади. Яъни, ротация тартибида юборилувчи давлат хизматчилар учун давлат органлари ва ташкилотларида маълум лавозимлар банд қилинади. [6]

Ходим ҳар ўн йилда бир марта бошқа ҳудуддаги ўхшаш лавозимга ўтказилади.

Давлат хизматчиларининг ротацияси умумий характер касб этиб, барча даражадаги ҳокимият органларига нисбатан татбиқ этилади.

Одатда давлат хизматчиларни иқтисодий ривожланган ҳудуддан нисбатан кам ривожланган ҳудудларга юборишга алоҳида эътибор қаратилади.

Қозоғистонда ходимларни ротация қилиш 2005 йилдан бошлаб кенг қўлланиб келинмоқда ва бу жараён фақат сиёсий давлат хизматчиларга тааллуқли.

Ротация қилиш тартиби ва муддатлари, ротация қилинадиган давлат хизматчиларининг тоифалари ва лавозимлари Қозоғистон Республикаси Президенти томонидан белгиланади. Бу давлатда ҳам ротация қўлланадиган лавозимлар рўйхати ваколатли давлат идораси тақдимотига асосан Президент томонидан тасдиқланади [7].

Хорижий мамлакатлар тажрибаси таҳлили шуни кўрсатмоқдаки, бугунги кунда уларда давлат хизматчилари томонидан коррупцион ҳуқуқбузарликлар содир этилишини олдини олиш ва давлат хизматчиларининг касбий малакасини ошириш мақсадида ротация институтидан самарали фойдаланилмоқда.

Ушбу мамлакатларда ротация институтидан асосан манфаатлар тўқнашуви ва коррупцияни олдини олиш мақсадида кенг фойдаланилмоқда ҳамда уларнинг давлат хизмати

тўғрисидаги қонунчилик ҳужжатларида ротация қилиш тартиби, ротация қилинадиган лавозимлар рўйхати ҳамда ротация муддатлари аниқ белгилаб қўйилган.

Давлат бошқарувида ротация институтини қўллашнинг халқаро тажрибаларини тадқиқ қилиб, барча мамлакатлар учун умумий бўлган бир қатор хусусиятларни ажратиш мумкин. Жумладан:

Давлат фуқаролик хизматчиларининг ротацияси қуйидаги мақсадларда амалга оширилмоқда:

давлат фуқаролик хизматчиларининг шахсий ва касбга оид сифатларини ривожлантириш;

давлат органлари фаолияти самарадорлигини ошириш;

раҳбар кадрлар захирасини шакллантириш;

коррупциявий хавф-хатарларни олдини олиш;

давлат хизматида ташкилий ва корпоратив маданиятни шакллантириш;

бўш иш ўринларини тўлдириш;

истиқболдаги ижобий ўзгаришларни янги ходимлар орқали амалга ошириш.

Ротациянинг қуйидаги турлари кенг қўлланилмоқда:

Даври бўйича: (ойлик, чораклик, йиллик ва бошқалар);

Қамрови бўйича (бўлим ичида, бўлинмалараро, соҳа, ҳудуд ва бошқалар доирасида);

Ротация муддати турли давлатларда турлича бўлиб кўп ҳолларда давлат хизматчисининг бир лавозимни эгаллаши одатда 3-5 йиллик муддатга мўжалланган.

Кўчириш объектига кўра: (раҳбарлар, мутахассислар, топ-менежерлар);

Мутахассислик даражаси бўйича: (касбни, мутахассисликни ўзгартирган ҳолда ва ўзгартирмасдан).

Юқорида биз ўрганиб чиққан давлат хизматчиларини ротация қилиш борасидаги хорижий давлатлар тажрибаси ушбу усулни коррупция ҳолатларини олдини олишда муваффақиятли қўллаш мумкинлигини кўрсатмоқда.

Агар иш берувчи ротация жараёнини бошласа, бу қуйидагиларни англатади:

1) Касбий ривожланиш ёки мартаба даражаси кўтарилиш учун ҳатто иш жойини ўзгартиришга тайёр бўлган истиқболли ходимни сақлаб қолиш истаги. Вертикал ўсиш мумкин бўлмаган ҳолатда, ходимга янги имкониятлар бериш орқали уни рағбатлантириш осонроқ.

2) Иш берувчи ходимнинг ўз ишини яхши бажармаётганини кўради. Бундай ходимни ишдан бўшатмаслик учун уни қайта тайёрлаш ёки янги тажрибаларни ўрганиши учун уни бошқа бўш лавозимга ўтказади.

3) Ходим ишни бажаради, лекин ташаббус кўрсатмайди, ҳамкасблар билан тил топишмайди. Бундай шароитда ишлаш иккала томон учун ҳам қийин.

4) Ташкилотда янги таркибий тузилмалар ва лавозимларни очиш режалаштирилган.

5) Янги лавозим мутахассислиги бўйича ходимларни параллель равишда тайёрлаш ёки улар томонидан кадрлар захирасини шакллантириш ёки касаллик, таътил, ишдан бўшатилган тақдирда белгиланган вазифалар ижросини таъминлаш учун уни кимдир бажариши зарурати туғилмоқда.

Хорижий давлатлар тажрибаларидан ҳам кўрдикки давлат хизматчисининг ротацияси унинг ҳар томонлама ривожланиши, муваффақиятли мартаба даражасига эришишда муҳим

аҳамият касб этмоқда. Ротация тизими иш кучининг мобиллигини таъминлайди, унинг лаёқати, малакаси ва рақобатбардошлигини оширади.

Юқорида билдирилган фикр мулоҳазалар ва хорижий тажрибалардан келиб чиқиб қуйидаги вазифаларни амалга ошириш таклиф қилинади:

Давлат органлари ва ташкилотларида давлат хизматчиларини ротация қилиш жараёнини Бошқарув самарадорлиги агентлигининг hrm.argos.uz ахборот тизими орқали назорат қилиш;

Ротация қилинган ходимлар учун ижтимоий кафолатларни (турар жой, оила аъзолари учун шарт-шароитлар) таъминлаш;

давлат хизматчиларини ротация қилишнинг ҳуқуқий асослари ва молиявий-иқтисодий механизмларини яратиш;

- Ротация қилинадиган лавозимларнинг коррупцияга таъсирчанлик даражасини ҳисобга олган ҳолда уларнинг тоифаси ва мезонларини аниқлаш;

Ротация натижаларини баҳолаш учун самарадорлик кўрсаткичларини ишлаб чиқиш.

Хулоса қилиб айтганда, давлат органлари ва ташкилотларида ходимларни ротация қилиш тизими кадрлар сиёсатида муҳим аҳамиятга эга. У орқали давлат хизматида касбийлик, шаффофлик ва самарадорлик таъминланади. Бироқ унинг тўлиқ амалга ошиши учун ҳуқуқий, ташкилий ва ижтимоий механизмларни янада такомиллаштириш зарур.

ФОЙДАЛАНИЛГАН АДАБИЁТЛАР РЎЙХАТИ

1. Давлат фуқаролик хизмати тўғрисида Ўзбекистон Республикасининг Қонуни. №ЎРҚ-788, 08.08.2022 (https://lex.uz/docs/6145972) Қонунчилик маълумотлари миллий базаси, 09.08.2022 й., 03/22/788/0723-сон; 29.11.2023 й., 03/23/880/0905-сон; 21.09.2024 й., 03/24/963/0735-сон.
2. Raphael Marbach, Carolin Steffens, Marius Herr, Jan Ziekow, Elements of Success and Ideas for Transfer Based on Germany’s Dual Public Administration Education. B. Published by Internationale Zusammenarbeit (GIZ) 2018 y. 18-p;
3. Ноздрачев А. Ф. Институт ротации в системе государственной гражданской службы // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2019. № 5. С. 5—22 (Nozdrachev AF Institute of rotation in the system of state civil service // Journal of foreign legislation and comparative jurisprudence. 2019. No. 5. -P. 5-22). DOI: 10.12737/jflcl.2019.5.1;
4. https://kaken.nii.ac.jp/ja/grant/KAKENHI-PROJECT-22K20203?utm_source=chatgpt.com
5. Федеральный Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004. N 79-ФЗ (ред. от 30.12.2015) // Консультант Плюс – www.consultant.ru.
6. Сравнительный анализ законодательства о государственной службе Российской Федерации и Китайской Народной Республики. http://elibrary.ru/item.asp?id=15597395
7. https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36786682&doc_id2=36786682#pos=40;-110&pos2=827;-98.
8. Хусаинов, У. Ш. Институт ротации в системе государственной власти: понятие и сущность / У. Ш. Хусаинов. — Текст : непосредственный // Актуальные вопросы юридических наук : материалы II Междунар. науч. конф. (г. Челябинск, февраль 2015 г.). — Челябинск : Два комсомольца, 2015. — С. 10-13. — URL: https://moluch.ru/conf/law/archive/140/7135.