

УДК 342.951

<https://doi.org/10.33619/2414-2948/103/58>

## ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО СТАТУСА ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН

©*Бердимуратова Г. М., Ph.D., Каракалпакский государственный университет,  
г. Нукус, Узбекистан*

## ISSUES OF LEGAL STATUS OF CIVIL SERVANTS OF THE REPUBLIC OF UZBEKISTAN

©*Berdimuratova G., Ph.D., Karakalpak State University, Nukus, Uzbekistan*

*Аннотация.* Рассматриваются вопросы правового статуса государственных служащих Республики Узбекистан. Проведен анализ норм служебного права, устанавливающих особый административно-правовой статус государственных служащих. Автором исследован значительный перечень некоторых особенностей правового регулирования института государственной службы. Основной концепцией данной статьи является то, что институт государственной службы рассмотрен с позиции системности. Например, раскрыто содержание понятия «государственная должность» «служебное правоотношение», «должность», «служебные обязанности» с точки зрения, как нормативного содержания, так и мнений представителей научной доктрины.

*Abstract.* This article discusses issues of the legal status of civil servants of the Republic of Uzbekistan. An analysis of the norms of official law establishing the special administrative and legal status of civil servants has been carried out. The author has examined a significant list of some features of the legal regulation of the institution of public service. The main concept of this article is that we considered the institution of public service from a systematic position. For example, the content of the concept of 'public office', 'official legal relationship', 'position', 'official duties' is revealed from the point of view of both normative content and the opinions of representatives of scientific doctrine.

*Ключевые слова:* государственный служащий, служебные правоотношения, статус, должность, правовой статус, юридическая ответственность.

*Keywords:* civil servant, official legal relations, status, position, legal status, legal responsibility.

Доктор юридических наук Л. А. Чиканова изучая государственно-служебные отношения, непосредственно указывает, что, во-первых, это отношения служащего с государственным органом, которые возникают в связи с поступлением на государственную службу, ее прохождением, а также ее прекращением [1]. В юридической литературе их считают внутренними отношениями. Такие отношения являются трудовыми отношениями и регулируются правовыми нормами трудового права. Во-вторых, это отношения государственного служащего с третьими лицами - организациями или гражданами, возникающие в соответствии с компетенцией органа, в котором государственный служащий состоит на службе. Такие отношения, именуемые в юридической литературе внешними,

являются административно-правовыми и регулируются непосредственно нормами административного права.

Необходимо отметить, что служебными отношениями являются только те общественные отношения, которые происходят внутри системы аппарата государственного управления. В то же время они могут возникать и вне рамок отдельно взятого государственного органа, связывая различные органы и должностных лиц. Основное их отличие от внешне властных отношений связано с их целевым назначением - они направлены либо на организацию государственной службы, либо на непосредственное обеспечение их функционирования.

Служебные отношения, которые складываются в ходе практического осуществления государственной службы, опосредованы наличием правовой связи между государством и государственным служащим. Таким образом, какую бы деятельность ни осуществлял государственный служащий в рамках своего профессионального статуса, он всегда выступает непосредственным реализатором воли государства, действует от его имени и по его поручению. Ведь только в служении государству в целом, а не отдельному государственному органу государственный служащий может реализовывать функции первого, что и является основной целью существования государственной службы. Поэтому и отношения, которые связаны с организацией служебной деятельности и с ее непосредственным осуществлением, являются служебными.

Государство не просто формально-юридически выступает стороной возникшего служебного правоотношения. Оно и фактически выполняет функции нанимателя (аналогичные в данном случае функциям работодателя), так как определяет условия служебной деятельности путем нормативно-правового регулирования.

Служебное правоотношение — это урегулированное нормой права и охраняемое принудительной силой государства волевое общественное отношение, сторонами которого являются государственные служащие, с одной стороны, и соответствующие публичные образования (государственные органы) — с другой, возникающее в процессе организации и функционирования государственной службы как видов профессиональной деятельности, связанное с осуществлением властных полномочий, характеризующееся стабильностью, иерархической подчиненностью и юридическим неравенством сторон [2].

Административно-правовой статус государственного служащего произведен от правового положения государственного органа. Главным его элементом, безусловно, является государственная должность. Должность — это структурный элемент государственного органа, в котором заключена часть его компетенции. Она образуется в структуре государственного аппарата или его подразделения в распорядительном порядке. Соответствующим правовым актом определяются ее название и место в иерархии должностей. В названии каждой должности обязательно присутствует и название того органа, где создана сама должность. С ней неразрывно связаны функции государственного органа либо какая-то их часть. Должность устанавливает определенный объем полномочий, обязанностей и прав. Лицо, принятое на данную должность, автоматически принимает на себя название должности (например, главный бухгалтер и т.д.). Название должности государственной службы и ее место в иерархии должностей определяются законами или иными нормативно-правовыми актами РУз, в зависимости от того, на каком уровне - республиканский или местный — создается эта должность. В государственных органах могут быть учреждены должности государственной службы различных видов.

Как правило, должностью государственной службы считается только та, которая включена в реестр государственных должностей. В этом отношении данный документ

является исчерпывающим. Вместе с тем совершенно очевидно, что в нем перечисляются не сами должности, а лишь их типовые названия. Реестр, таким образом, не является актом учреждения должностей, а представляет собой классификатор, содержащий сведения об их наименовании и распределении по группам. Он служит основой для формирования штатных расписаний государственных органов и определения полномочий по государственным должностям. Сами же должности вводятся руководителями соответствующих государственных органов.

В то же время для нормального функционирования государственной службы в штатные расписания государственных органов включаются должности, не являющиеся по своему статусу должностями государственной службы. Это технические должности, сопровождающие и обеспечивающие государственно-служебную управленческую деятельность. Правовое положение таких должностей не связано с реализацией государственно-властных полномочий, а права и обязанности определяются трудовым законодательством, внутренним распорядком, коллективным и трудовым договором. Деятельность на таких должностях не является государственной службой.

Должность государственной службы предполагает наделение лица, ее исполняющего, специальным или воинским званием, классным чином, дипломатическим рангом, которые в отличие от должности не являются элементом структуры органа, а присваиваются по должности персонально.

Определяющим элементом административно-правового статуса государственного служащего являются государственно-властные полномочия. Наделение государственного служащего частью функций, которые возложены на государственный орган, невозможно без включения в его административно-правовой статус полномочий как составной части компетенции государственного органа. Государственный служащий, реализующий государственно-властное полномочие, вправе давать основанные на законе распоряжения и указания лицам, не находящимся по отношению к нему в непосредственном подчинении, выступать от имени государственного органа и государства в целом, применять в некоторых случаях меры государственного принуждения.

Служебные (должности) обязанности — самостоятельный элемент административно-правового статуса государственного служащего. Их анализ позволяет говорить об общих (служебных) и конкретных (должностных) обязанностях. Служебные обязанности возведены в ранг нормативных предписаний и устанавливаются законодательством для всех либо для определенного круга государственных служащих. Должностные обязанности, в отличие от служебных, определяются должностными инструкциями, регламентами, положениями, уставами, разрабатываемыми на основе квалификационных требований, установленных законодательством о соответствующем государственном органе, и утверждаются руководителями этих органов и их структурных подразделений. Посредством данных актов конкретизируется выполнение соответствующих функций, совокупность обязанностей, взаимодействие структурных подразделений, система связей между государственными служащими.

Четвертым элементом, составляющим административно-правовой статус государственного служащего, являются права, представляющиеся ему в связи с исполнением обязанностей. Они определяют юридическую возможность выбора поведения государственным служащим, создают условия защищенности, как в правовой, так и в социальной сфере. Анализ законодательства о государственной службе позволяет говорить о двух группах прав. Первую группу составляют права, способствующие непосредственной реализации административно-правового статуса государственного служащего. Их объем

напрямую зависит от сферы деятельности и компетенции государственного органа, а также от объема полномочий, предоставляемых государственному служащему. Среди них в первую очередь можно назвать такие права, как получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должности, допуск к сведениям, составляющим тайну, доступ в государственные органы, органы местного самоуправления и иные организации и др.

Вторая группа прав опосредованно влияет на правовой статус государственного служащего. Это право на участие в конкурсе на замещение вакантной должности, на ознакомление с документами, определяющими права и обязанности по замещаемой должности, на продвижение по службе, на переподготовку и повышение квалификации, на обеспечение надлежащих условий, необходимых для исполнения должности, на государственную защиту, на денежное содержание, а также ряд других прав, установленных действующим законодательством. Эти права являются общими для всех госслужащих и гарантированы законодательством о государственной службе. Следующим элементом административно-правового статуса государственного служащего являются ограничения и запреты, установленные законом при поступлении на государственную службу и при ее прохождении.

Ограничения — это такие установленные законом условия, при наличии которых гражданин не может быть принят на государственную службу и не может находиться на государственной службе, например, признание гражданина недееспособным, наличие у него заболевания, препятствующего поступлению на государственную службу и ее прохождению, и т.п.

Запреты — это установленные законом действия, от совершения которых государственный служащий должен воздержаться, например, запрет на осуществление предпринимательской деятельности, запрет на разглашение государственной и служебной тайны и т.п.

Последним элементом в структуре административно-правового статуса государственного служащего является ответственность. Ответственность - устойчивая основа всех элементов, образующих административно-правовой статус государственного служащего. Она служит важным средством обеспечения законности и дисциплины, поэтому ее следует считать своеобразным способом контроля над деятельностью государственного служащего. Она предстает связующим звеном между государственным служащим и государственной должностью с ее составляющими: полномочиями, обязанностями и правами. Так, превышение государственно-властных полномочий либо ненадлежащее выполнение обязанностей служащим квалифицируется как дисциплинарный проступок, административное правонарушение или преступление и, следовательно, влечет за собой юридическую ответственность. Государственные служащие могут привлекаться и к материальной ответственности, которая в отличие от других видов юридической ответственности государственных служащих носит восстановительный характер. Материальная ответственность государственного служащего не исключает его дисциплинарной или уголовной ответственности. Общие права государственных гражданских служащих установлены в главе 3 закона «О государственной гражданской службе» Республике Узбекистан (<https://lex.uz/docs/6146009#6148383>).

В юридической литературе существуют различные классификации прав государственного служащего. Так, Д. Н. Бахрах подразделяет все права служащего на две категории служебные и личные [3].

Служебные связаны с выполнением должностных обязанностей, Д. Н. Бахрах их также называет полномочиями. В ряду служебных полномочий он выделяет обще служебные, профессиональные, должностные полномочия. Личные права призваны косвенно обеспечивать эффективную деятельность служащего, заинтересовывая его в получении премий в продвижении и т.п. Ю. Н. Стариков выделяет три группы прав государственного служащего: статусные, функциональные, социально-личностные [4]. Представляется, что такое распределение применимо и для прав государственных гражданских служащих, закрепленных законодательством о государственной гражданской службе.

К *первой группе* прав государственного гражданского служащего относятся права на: ознакомление с должностным регламентом и иными документами, определяющими его права и обязанности по замещаемой должности гражданской службы, критериями оценки эффективности исполнения должностных обязанностей, показателями результативности профессиональной служебной деятельности и условиями должностного роста; ознакомление с отзывами о его профессиональной служебной деятельности и другими документами до внесения их в его личное дело, материалами этого дела, а также на приобщение к личному делу его письменных объяснений и других документов и материалов; защиту сведений о гражданском служащем; должностной рост на конкурсной основе; профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку в порядке, установленном настоящим законом и другими нормативно-правовыми документами; проведение по его заявлению служебной проверки; рассмотрение индивидуальных служебных споров; защиту своих прав и законных интересов на гражданской службе, включая обжалование в суд при их нарушениях.

Ко *второй группе* прав государственного гражданского служащего относятся права на: обеспечение надлежащих организационно-технических условий, необходимых для исполнения должностных обязанностей; получение в установленном порядке информации и материалов, необходимых для исполнения должностных обязанностей, а также на внесение предложений о совершенствовании деятельности государственного органа; доступ в установленном порядке к сведениям, составляющим государственную тайну, если исполнение должностных обязанностей связано с использованием таких сведений; доступ в установленном порядке в связи с исполнением должностных обязанностей в государственные органы, органы местного самоуправления, общественные объединения и иные организации.

*Третью группу* прав государственного гражданского служащего составляют права на: отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных оплачиваемых основного и дополнительного отпусков; оплату труда и другие выплаты в соответствии с настоящим законом, иными нормативными правовыми актами и со служебным контрактом; членство в профессиональном союзе; медицинское страхование в соответствии с настоящим законом о медицинском страховании государственных служащих; государственную защиту своей жизни и здоровья, жизни и здоровья членов своей семьи, а также принадлежащего ему имущества; государственное пенсионное обеспечение в соответствии с федеральным законом.

Перечисленные права государственного гражданского служащего принято считать основными по той причине, что далее они должны быть конкретизированы в служебных контрактах и должностных регламентах. Служебные права носят обеспечивающий характер. Их наличие создает необходимые условия для успешной реализации служебных обязанностей. Должностные обязанности — это функции, которые возлагаются на

государственного гражданского служащего с целью непосредственного исполнения или профессионального обеспечения полномочий государственного органа или должностных лиц, представляющих этот орган. Государство (государственный орган) принимает на работу гражданина с целью возложения на него соответствующих должностных обязанностей в расчете на то, что эти обязанности будут качественно исполняться. Законная, инициативная и целесообразная реализация общих, особенных и специальных прав и обязанностей государственных служащих есть основа содержательной характеристики процесса прохождения ими службы.

Государственный гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение, а в случае получения от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению государственного гражданского служащего неправомерным, он должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме государственный гражданский служащий обязан отказаться от его исполнения [5].

В случае если государственный гражданский служащий все же исполняет неправомерное поручение, он будет нести дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность за совершение данного действия наряду с руководителем, который дал ему это поручение. Для государственного гражданского служащего установлены специальные ограничения и запреты по службе. Ограничения на государственной гражданской службе. Гражданин не может быть принят на гражданскую службу, а гражданский служащий не может находиться на гражданской службе в случае:

- 1) признания его недееспособным или ограниченно дееспособным решением суда, вступившим в законную силу;
- 2) осуждения его к наказанию, исключающему возможность исполнения должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, по приговору суда, вступившему в законную силу, а также в случае наличия не снятой или не погашенной в установленном федеральным законом порядке судимости;
- 3) отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, если исполнение должностных обязанностей по должности государственной гражданской службы, на замещение которой претендует гражданин, или по замещаемой государственным гражданским служащим должности государственной гражданской службы связано с использованием таких сведений;
- 4) наличие заболевания, препятствующего поступлению на государственную гражданскую службу или ее прохождению и подтвержденного заключением медицинского учреждения;
- 5) близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов) с государственным гражданским служащим, если замещение должности государственной гражданской службы связано с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому;
- 6) выхода из гражданства РФ или приобретения гражданства другого государства;
- 7) наличия гражданства другого государства (других государств), если иное не предусмотрено международным договором;
- 8) представления подложных документов или заведомо ложных сведений при поступлении на государственную гражданскую службу;

Располагая значительными властными полномочиями, государственный гражданский служащий имеет немалые возможности для использования их несоответствующим и даже противозаконным образом: в политических целях, в интересах третьих лиц, в целях личного обогащения и т.п. Для того чтобы свести возможности таких злоупотреблений к минимуму, законодатель предусмотрел институт специальных запретов для государственных гражданских служащих.

Нарушение запретов, связанных с гражданской службой, является основанием для прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы.

Основные государственные гарантии государственных гражданских служащих вводятся для обеспечения правовой и социальной защищенности государственных гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы. В связи с этим государственным гражданским служащим гарантируются: равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели эффективности результатов профессиональной деятельности при замещении соответствующих должностей государственной гражданской службы; право государственного гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания; условия прохождения государственной гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом; медицинское страхование государственного гражданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода гражданского служащего на пенсию;

Законодательство устанавливает возраст, при достижении которого гражданин может быть принят на государственную службу, а также предельный возраст нахождения на службе. Общеобразовательная и профессиональная подготовка государственных служащих должна соответствовать той должности, которую они занимают. Это требование отражает деловой критерий оценки управленческих кадров с точки зрения соответствия их занимаемой должности. Наличие специального образования, знание структуры государственного аппарата, содержания государственной службы и опыт управленческой работы - таковы основные условия, определяющие деловые качества государственных служащих.

К государственным служащим законодательство предъявляет и другие требования, а именно: дееспособность; отсутствие судимости; состояние здоровья; отсутствие близкого родства или свойства с государственным служащим, если их служба связана с непосредственной подчиненностью или подконтрольностью одного из них другому, и др. Государственные служащие могут быть классифицированы на отдельные виды по различным критериям. Такое подразделение, как правило, осуществляется по нескольким определяющим основаниям.

Все государственные служащие, замещающие должности государственной службы, являются должностными лицами. Осуществление служащими государственно-служебных функций невозможно без наделения их статусом должностного лица. Государственные служащие уполномочены государством от его имени разрешать в пределах своей компетенции возникающие вопросы и дела. Как должностные лица, они вправе давать основанные на законе распоряжения и указания гражданам и организациям, не находящимся по отношению к ним в непосредственном подчинении; выступать от имени государственного органа, в котором они проходят службу, и государства в целом, которое предоставило им властные полномочия; в необходимых случаях применять меры государственного принуждения.

*Список литературы:*

1. Чиканова Л. А. Достойный труд: международный и национальный подходы // Журнал российского права. 2021. Т. 25. №2. С. 73-81. <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.020>
2. Исаева Ф. Б. Прохождение государственной службы: Ташкент, 2012. 129 с.
3. Бахрах Д. Н. Административное право России. М.: Эксмо, 2011. 622 с.
4. Стариков Ю. Н. Служебное право. М.: Бек, 1996. 683 с.
5. Хожиев Э.Т. Государственная служба. Ташкент, 2004. 127 с.

*References:*

1. Chikanova, L. A. (2021). Dostoinyi trud: mezhdunarodnyi i natsional'nyi podkhody. *Zhurnal rossiiskogo prava*, 25(2), 73-81. (in Russian). <https://doi.org/10.12737/jrl.2021.020>
2. Isaeva, F. B. (2012). Prokhozhdenie gosudarstvennoi sluzhby: Tashkent. (in Russian).
3. Bakhrakh, D. N. (2011). Administrativnoe pravo Rossii. Moscow. (in Russian).
4. Starilov, Yu. N. (1996). Sluzhebnoe pravo. Moscow. (in Russian).
5. Khozhiev, E.T. (2004). Gosudarstvennaya sluzhba. Tashkent. (in Russian).

*Работа поступила  
в редакцию 28.04.2024 г.*

*Принята к публикации  
07.04.2024 г.*

*Ссылка для цитирования:*

Бердимуратова Г. М. Вопросы правового статуса государственных служащих Республики Узбекистан // Бюллетень науки и практики. 2024. Т. 10. №6. С. 516-523. <https://doi.org/10.33619/2414-2948/103/58>

*Cite as (APA):*

Berdimuratova, G. (2024). Issues of Legal Status of Civil Servants of the Republic of Uzbekistan. *Bulletin of Science and Practice*, 10(6), 516-523. (in Russian). <https://doi.org/10.33619/2414-2948/103/58>