

5. Полищук Л. Нецелевое использование институтов: причины и следствия // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 28–44.

© Е. А. Панфилова

УДК 351/354

## ВЗГЛЯД НА ОРГАНИЗАЦИЮ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И УПРАВЛЕНИЯ В ИСТОРИИ УЗБЕКСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ

Д. К. Юсубов

Национальный университет Узбекистана им. Мирзо Улугбека,  
г. Ташкент, Узбекистан

A GLANCE FOR THE ORGANIZATION AND MANAGEMENT  
OF PUBLIC SERVICE IN THE HISTORY OF UZBEKSTATE

D. K. Yusubov

National University of Uzbekistan named after Mirzo Ulugbek,  
Tashkent, Uzbekistan

**Summary.** The article presents arguments on the relationship between the civil service and management, its nature, formation and development with the progress of political, economic and other spheres of society.

Thus, it provides analyzes of the historical sources, directly related to the public administration, functions of management system, leaders have merit as well as the selection and appointment of officials.

**Key words:** public service; public administration; social and historical processes; "Avesta"; head; control system; stages of formation of government.

Можно сказать с гордостью, что узбекская национальная государственность и сформированная в ней специфическая форма государственного управления насчитывают многие тысячелетия. Современный Узбекистан и особенность организации его государственного управления своё находят место среди большинства развитых государств. Особый метод национальной государственности, формирование системы государственной службы были не просто зафиксированы на страницах истории, но и всегда были созвучными событиями, пополнялись реальной жизнью, формировались и совершенствовались как единая специфическая школа управления. Ни одно государство или научная общественность не может отрицать богатый опыт наших полководцев Жалолоддина Мангуберди, Султана Санжара, Амира Темура, Мирзо Улугбека, Захириддина Мухаммада Бабура в сфере государственного управления. Как подчёркивает Президент независимого Узбекистана И. А. Каримов, “в отличие от “западного индивидуализма”<sup>1</sup> чувство жития в сообществе испокон веков имеет весьма важное значение в условиях Средней Азии... Если взглянуть на образ жизни и мышления нашего народа, можно стать свидетелями ряда не свойственных другим народам особенностей, сформированных в течение тысячелетий и проявляющихся не только в качестве взаимного общения, но и ставших неотъемлемой частью жизни... Говоря о подобных отличительных чертах, присущих жителям нашей страны и народам Востока, необходимо уделять особое внимание их историческо-социальной почве”<sup>2</sup>, – это свидетельствует о развитых в прошлом отечественной государственности и системе управления.

Признание учёными мира установления государственного и общественного управления на территории нашей страны ещё в середине третьего тысячелетия до нашей эры ещё раз подтверждает богатейшую историю нашего народа в области государственной службы. Как подтверждает афоризм, – благополучно вести дела надо с учётом прошлого, – мы тоже считаем, что необходимо в очередной раз взглянуть на опыт государственного управления, его организацию и государственную службу, занимающие важное

<sup>1</sup>Каримов И. А. Юксак маънавият – энгилмас куч. – Т. : Маънавият, 2008. – Б. 10.

<sup>2</sup>Каримов И. А. Юксак маънавият – энгилмас куч. – Т. : Маънавият, 2008. – Б. 7–8.

место в богатом духовном наследии узбекской национальной государственности. Иными словами, никому не секрет тот факт, что без прошлого нет и будущего.

Древние среднеазиатские государства были схожи не только в территориальном плане, но и с точки зрения содержания и формы системы государственной службы и управления<sup>1</sup>. Их также объединяет общность, присущая Центральноазиатской цивилизации в сфере управления высшей (сарая) и местной властей, вопросов руководства, а также подбора и назначения должностных лиц. Как отмечает проводивший в данной сфере исследования профессор истории А. Сагдуллаев, терминология для обозначения должностей государственной службы, а также информация об общественных должностях и о порядке управления нашли своё отражение и в древнейшем письменном источнике “Авеста” (IX–VIII вв. и VII–VI вв. до н. э.). И это напрямую касается истории Узбекистана и всей Центральной Азии. Общество “Авеста” делилось на четыре части. Назывались они так: семейное сообщество – “нмана”, сообщество рода – “вис”, сообщество племени – “занту”, и союз племён – “дахью”. Слово “дахью” также обозначало и регион<sup>2</sup>.

Также использовалось слово “пати” для обозначения руководителей семей, родов и племён: “нманопати” – (хозяин дома), “виспати” – (старейшина села), “дахьюпати” – (мэр области). Глава страны назывался “кави” или “састар”. Слово “састар” употреблено и по отношению к военному ведущего племени. Совет аксакалов (старейшин) – вёлся под названием “ханжамана”, а народное собрание – “вьяха”.

В древнейшие времена деятельность исполнителей управленческих должностей (аксакалов, военных руководителей, жрецов) считалась общественно полезной, так как для подобной деятельности требовались высокая нравственность и хорошая репутация. Исполнители управленческих должностей время от времени поощрялись, и это, в свою очередь, привело к появлению семей с большой прибылью. Так основанная на высоком уважении власть в обществе стала передаваться по наследству от отца к сыну.

Основные требования, предъявляемые должностям государственной службы и управления в “Авесте”, проявляются в следующем: принадлежность к одному из четырёх сословий общества (военнослужащие, ремесленники, земледельцы-крестьяне, религиозные деятели) и завоевание репутации среди них<sup>3</sup>; наличие в характере личности одного из четырёх божественных элементов в “Авесте» (огонь, вода, земля и воздух), а также их обуздывание личностью. Вышеперечисленные четыре элемента составляют основу общества в “Авесте”. Непринадлежность хотя бы одному из них ограничивала участие любого человека в управлении. Высокопоставленные должности представлялись с учётом степени обуздания человеком одного из элементов<sup>4</sup>.

По требованиям “Авесты”, высокие посты предоставлялись не тем личностям, которые обладали в совершенстве одним из вышеупомянутых элементов, а именно тем, кто мог воспользоваться всеми четырьмя элементами в умеренной степени.

Например, в характере руководящей персоны элемент огня не должен быть сильным, так как огонь рассматривался, как символ ярости, и считалось, что руководитель с таким характером может допускать серьёзные ошибки. Таким образом, вода выражала добродушие и нежность, земля – скромность, воздух – эгоизм и высокомерие, легкомыслие, но одновременно гордость и честь. Также считалось, что яркое проявление одного из этих элементов в характере людей может вызывать проблемы в деле управления. Кроме того, каждый из элементов взаимосвязан с остальными, и основ-

<sup>1</sup>Сагдуллаев А., Аминов Б., Мавлонов Ў., Норкулов Н. Ўзбекистон тарихи: давлат ва жамият тараққийети. – Т. : Академия, 2000. – 272 б.; Сагдуллаев А. Қадимги Ўрта Осиё тарихи. – Т. : Университет, 2004. – 84 б.; Сагдуллаев А., Мавлонов Ў. Ўзбекистонда давлат бошқаруви тарихи. – Т. : Akademiya, 2006. – 140 б.; Эшов Б. Суғдиёна тарихидан лавҳалар. – Т. : Университет, 2002. – 236 б.; Насимхон Раҳмон. Турк хоконлиги. – Т. : А. Қодирий номидаги халқ мероси нашриёти, 1993. – 144 б.

<sup>2</sup>Сагдуллаев А., Аминов Б., Мавлонов Ў., Норкулов Н. Ўзбекистон тарихи: давлат ва жамият тараққийети. – Т. : Академия, 2000. – 272 б.; Сагдуллаев А. Қадимги Ўрта Осиё тарихи. – Т. : Университет, 2004. – 84 б.; Сагдуллаев А., Мавлонов Ў. Ўзбекистонда давлат бошқаруви тарихи. – Т. : Akademiya, 2006. – 140 б.; Эшов Б. Суғдиёна тарихидан лавҳалар. – Т. : Университет, 2002. – 236 б.; Насимхон Раҳмон. Турк хоконлиги. – Т. : А. Қодирий номидаги халқ мероси нашриёти, 1993. – Б. 36.

<sup>3</sup>Авесто. Тарихий-адабий ёдгорлик /Аскар Маҳкам таржимаси. –Т. : Шарк, 2001. – Б. 277.

<sup>4</sup>Авесто. Тарихий-адабий ёдгорлик /Аскар Маҳкам таржимаси. –Т. : Шарк, 2001. – Б. 105.

ные решения в сфере управления принимались на собраниях четырёх сословий, представляющие четыре элемента<sup>1</sup>.

Как пишет Л. Н. Гумилёв в произведении “Древние турки”, в IV–III веках у турецких народов существовала своеобразная система государственной службы и управления, которая осуществлялась в основном в двух направлениях.

В первом направлении (IV–VI вв.) в управлении на уровне племён в государственной службе доминировали правила передачи власти по наследству. Во втором направлении (VI–VII вв.) Л. Н. Гумилёв называет систему государственной службы и управления “ступенчатой улусной системой”<sup>2</sup> (*улус* – название большого феодального государственного образования в Средней Азии).

Такую же информацию можно встретить и в произведении “Шажараи турк” Абулгази Бахадирхана<sup>3</sup>. Эти данные ещё раз подтверждают связанность требований государственной службы и управления такими критериями, как грамотность и мудрость, мощь и собственность, престиж среди населения, глубокое владение религиозными знаниями и наследование.

При правлении глав халифатов в VIII–IX в Мавераннахре и Хурасане, а особенно при последних династиях Тахиридов, вводилась, специфическая система в управлении этих краев. Вначале часть населения, принимавшая религию Ислам, была полностью освобождена от налогов, а среди них те, кто занимались исламской наукой, награждались разными способами. Со временем была восстановлена старая система государственного управления, которая веками господствовала на этих территориях. Было введено в практику территориальное разделение государства на вилояты (области), районы, города, на определённые посёлки, а также стали назначать руководителей из местного населения. Таким образом, была достигнута стабильность в регионе и объявлена свобода вероисповедания<sup>4</sup>.

При этом государственная служба и управление тахиридов отличалась от халифатов тем, что у тахиридов управление основывалась на многочисленных местных элементах. Следует особо подчеркнуть, что при тахиридах мало внимания уделялось науке<sup>5</sup>.

После тахиридов традиции государственного управления развивались. За ними поочередно следовали правления Саманидов (IX–XI вв.), Караханидов (X–XII вв.), Газневидов, Селяжукидов (XI–XII вв.), Хорезмшахов (XII–XIII вв.). При их управлении система государственного руководства во многом соответствовала традициям тахиридов.

В целом, если обобщить различные способы управления государственной службой и их особенности, требования к государственной службе, внедрённые в этих государствах, можно охарактеризовать так: основное внимание при назначении на должности государственного управления уделялось следующим критериям – репутация; военный потенциал; принадлежность к высшим родам и их социальное происхождение; экономическое состояние, а также их принадлежность к тем или иным влиятельным племенам.

Древняя система управления осуществлялась с учётом следующих функций: экономической, социальной и военно-политической.

В системе экономических функций производство и социальное распределение труда занимало приоритетное место. В частности, земледелие, организация производства, распределение земли и воды в коллективных хозяйствах, внедрение строительного и ирригационного хозяйств, производство продукции сельского хозяйства и ремесла, обмен товарами и торговые отношения. На разных этапах производства появлялись задачи, связанные с планированием, организацией, упорядочением и установлением контроля. Возникновение социальных функций обуславливается необходимостью упорядочивания и координации взаимных отношений между сообществами, разрешения спорных вопросов, урегулирования внутренних и внешних отношений сообществ.

<sup>1</sup>Авесто. Тарихий-адабий ёдгорлик /Аскар Махам таржимаси. – Т. : Шарк, 2001. – Б.115.

<sup>2</sup>Гумилёв Л. Н. Кадимги турклар. – Т. : Фан, 2007. – Б. 65.

<sup>3</sup>Абулғозий. Шажараи турк. – Т. : Чўлпон, 1992. – 192 б.

<sup>4</sup>Сагдуллаев А., Мавлонов Ў. Ўзбекистонда давлат бошқаруви тарихи. – Т. : Akademiya, 2006. – Б. 69–71.; Мец А. Мусульманский ренессанс. – М. : Наука, 1973. – 473 с.

<sup>5</sup>Саидқосимов С., Ахмедов А., Ахмедов Б. Амир Темур жахон тарихида. – Т. : Шарк, 2001. – Б. 47.

Военно-политические же функции проистекали из нужд обороны от внешних вторжений, производства военных сооружений, организации вооружённой армии, осуществления обороны на местных территориях, установления межгосударственных отношений, а также разрешения других спорных вопросов.

Об участии интеллигенции и учёных в деле государственного управления свидетельствуют многочисленные произведения отечественной истории. В них имеется огромное количество информации о правилах и ценностях, связанных с государственным управлением и принципами руководства. Например, в произведении “Садди Искандарий” Алишера Навои при создании образа повелителя перечисляется ряд особенностей, присущих руководящему человеку<sup>1</sup>.

В своём произведении “Хайратул-аброр” он критикует ряд критериев<sup>2</sup>, собственных правителям, а в труде “Махбуб ул-кулуб” излагает свои рассуждения о царях, беках – *(правителях какого-л. района или города в среднеазиатских ханствах)*, помощниках, министрах, военных руководителях, шейхах-уль-ислам *(главах духовенства в ханствах Средней Азии)*, казиях *(судьях, судивших по законам шариата)*, а также других должностных лицах<sup>3</sup>. Если в труде “Тарихи мулуки ажам” мыслитель подходит с аналитической точки зрения к положительным и отрицательным качествам государственных деятелей тогдашней эпохи, их делопроизводству, личным достоинствам<sup>4</sup>, то в сочинении “Муншаот” рассказывает о назначении людей на государственные должности на основе своего личного опыта и примеров из своей жизни<sup>5</sup>. Ибо, по сведениям Зайниддина Восифия, Алишер Навои уделял огромное внимание подбору должностных лиц. Рукописи Восифия также свидетельствуют о процессах подбора некоторых кандидатов Алишером Навои, в том числе Шайх Бахлул, Сохибдоро, Хофиз Гиёсиддин Дехдор<sup>6</sup>. К примеру, Самандар Термизий в труде “Дастурул мулук”, несмотря на возвеличивание Бухарского Эмирата, чётко указывает на беспорядки в государственном управлении и в деле назначения должностных лиц в Эмирате, а также подчёркивает, что в те времена государственное управление в целом вышло из строя. Поэтому он убедительно призывает правителей считать приоритетными задачами вопросы подбора кандидатов на руководящие посты, и укрепление центральной власти. В своём произведении Хожа Самандар Термизий также описывает необходимые критерии, необходимые при подборе лиц на должности государственной службы.

В каждом разделе сочинения он отдельно останавливается на необходимом качестве для руководящих персон, пытается раскрывать суть и содержание данных качеств на различных примерах и “премудростях”. Правила и принципы назначения государственных должностных лиц определялись ещё тем, что они приведены в тесной последовательности и взаимосвязи, упорядочены по важности и значению<sup>7</sup>.

Нормы и ценности, связанные с подбором государственных деятелей и государственным управлением, также отражены в следующих произведениях: “Описание жизни Султана Жалолоиддина” Шихобиддина Мухаммад ан-Насавия Мангуберди, “Футувватномаи султоний”, “Ахлоки мухсиний” Хусайна Воиза Кошифия, “Бобурнома” Захириддина Мухаммада Бобура, “Бадоеул вакоъ” Зайниддина Восифия, “Жавохирнома” Абу Райхона Беруни, “Насихат ул-мулук” Абу Хомид Газзоли, “Жомиъ ул-хикоёт” Мухаммада Авфия, “Латоиф ат-тавоиф” Фахриддина Али Кошифия, “Зийнат ул-мажолис” Маждия, “Шайбонийнома” Мухаммад Солиха, “Нигористон” Қози Ахмад Гаффория, “Мифтоҳ ул-адл” Пошшоходжы, “Равзат ус-сафо” Мирхонда, “Дастур ул-вузаро”, “Хулосат ул-ахбор” Хондамира<sup>8</sup>.

<sup>1</sup>Алишер Навоий. Садди Искандарий. – Т. : Фафур Фулом нашриёти, 1991. – 832 б.

<sup>2</sup>Алишер Навоий. Хайратул-аброр. – Т. : Фафур Фулом нашриёти, 1989. – 352 б.

<sup>3</sup>Алишер Навоий. Махбуб ул-кулуб. – Т. : Фафур Фулом нашриёти, 1983. – 112 б.

<sup>4</sup>Алишер Навоий. Тарихи мулуки Ажам. – Т. : Фафур Фулом нашриёти, 1967. – 14 жилд. – Б. 183–238.

<sup>5</sup>Алишер Навоий. Муншаот. – Т. : Фафур Фулом нашриёти, 1966. 13 жилд. – Б. 85–156.;

Шарафутдинов Олим. Алишер Навоий. – Т. : Ўзбекистон КП МК Бирлашган нашриёти, 1967. – 80 б.

<sup>6</sup>Зайниддин Махмуд Восифий. Бадоеул вакоъ (Нодир вокеалар). – Т. : Фафур Фулом нашриёти, 1979. – Б. 91–94, 111–113.

<sup>7</sup>Хожа Самандар Термизий. Дастур ул-мулук. – Т. : Фафур Фулом нашриёти, 1997. – 272 б.

<sup>8</sup>Шихобиддин Мухаммад ан-Насавий. Султон Жалолоиддин Мангуберди ҳаёти тафсилоти / К.Матёкубов тарж... – Т. : O'zbekiston, 2006. – 384 б.; Хусайн Воизи Кошифӣ. Футувватномаи султонӣ. Ахлоки

С XVII века и четверть XX века существовало несколько государств на территории Средней Азии. В статус должностей государственного управления этих государств были внесены различные изменения. Поэтому периодизация истории общественно-политических процессов с точки зрения государственного и общественного управления, обычаев государственной службы, подбора и назначения на должностные посты становится сложной проблематикой.

Но всё-таки имеются попытки современных учёных. В частности, политологом Ф. Равшановым с учётом тематики было проведено следующее условное разделение эволюционных этапов формирования кадров в государственном управлении<sup>1</sup>:

- **первый период** – с древних времён до VIII в. – этап практического формирования подбора должностных лиц на государственное управление, управленческое мастерство, а также руководителей в систему управления;
- **второй период** – с IX–XVI вв. – этап формирования национальных систем подбора лиц на государственное управление, в систему управления, с учётом руководящего мастерства и научных теорий и учений по данной тематике.
- **третий период** – с XVII века до первой четверти XX века – этап застоя и регресса практических и научных традиций в национальных системах подбора на государственное управление, в управленческом мастерстве и руководстве;
- **четвёртый период** – с XX века – 1925–1990 гг. – этап прекращения национальных традиций государственного управления и полного отказа от национальной системы в связи с переходом на коммунистические тоталитарные способы руководства;
- **пятый период** – с конца XX века – этап воссоздания системы управления, восстановления национальных основ и их обогащение мировым опытом в условиях национальной независимости и на основе “Узбекской модели” государственности.

В истории национальной государственности формирование государственной службы и управления, её развитие всё ещё нуждается в глубоком изучении, несмотря на наличие многих произведений по данному вопросу.

Более того, с точки зрения использования национального наследия в этой области при создании современного правового государства данная тематика должна стать особым объектом изучения.

Одним словом, в истории узбекской государственности имеются многочисленные произведения по организации государственной службы и управления. Сегодня мы можем рассматривать их, как непосредственно касающиеся данной тематики произведения, а также в качестве научно-теоретических источников. В данных трудах вопросы по тематике изложены разными способами. Если в некоторых из них государственное и общественное управление анализируется во взаимосвязи с процессами общественно-политического и экономического развития в обществе, то в других делается акцент на развитие самих принципов государственной службы, где излагаются особые взгляды по данной сфере. К числу подобных трудов можно отнести, в основном, художественные произведения и исторические летописи. При этом, несмотря на их художественный стиль, их можно включить в список исторических источников, напрямую связанных с теоретическими проблемами государственного и общественного управления, подбора и назначения должностных лиц.

© Д. К. Юсубов

---

мўхсиний. – Д. : Адиб, 1991. – 320 б.; Захириддин Мухаммад Бобур. Бобурнома. – Т. : Юлдузча, 1989. – 368 б.; Зайниддин Восифий. Бадоеъул вакоъ. – Т. : Гафур Фулом нашриёти, 1979. – 214 б.; Аждодлар ўғити. – .: Чўлпон, 1991. – 240 б.; Навоий замондошлари хотирасида. – Т. : Гафур Фулом нашриёти, 1985. – Б. 21-151.  
<sup>1</sup>Равшанов Ф. Р. Ўзбекистон Республикасида рахбар кадрлар танлаш асослари. Докторлик диссертацияси. – Тошкент, 2009. – 358 б.