MARKAZIY OSIYODA DAVLAT XIZMATCHISI VA KADRLAR TUSHUNCHASINING SHAKLLANISH TARIXI

Muzaffar Maxamatkarimov
O‘zbekiston xalqaro islomshunoslik akademiyasi
“Din psixologiyasi va pedagogika” kafedrasi

Annotatsiya. Mazkur maqolada Maraziy Osiyoda misolida davlat xizmati faoliyatida kadrlarning kompetensiyalarini shakllantirishda olimlarning qarashlari va ilgari surilgan nazariyalari tahlil qilinadi. Xodimlarda kasbiy layoqat va ko‘nikmalarni oshirishda ta’lim berish va qayta tayyorlash tizimini samaradorligi bo‘yicha fikrlar bildiriladi.

Kalit so‘zlar. *Davlat xizmati, kadrlar siyosati, kompetensiya, tahliliy yondashuvlar, ijtimoiy kapital, ta’lim va malaka oshirish.*

Annotation. This article analyzes the views and theories put forward by scholars regarding the formation of personnel competencies in civil service activities using Central Asia as an example. Feedback is provided on the effectiveness of the education and retraining system in enhancing the professional abilities and skills of employees.

Keywords: *Civil service, personnel policy, competence, analytical approaches, social capital, education, and professional development.*

Аннотация. В данной статье анализируются взгляды ученых и выдвинутые теории формирования компетенций кадров в деятельности государственной службы на примере Центральной Азии. Высказываются мнения об эффективности системы образования и переподготовки в повышении профессиональных способностей и навыков сотрудников.

Ключевые слова: *Государственная служба, кадровая политика, компетенция, аналитические подходы, социальный капитал, образование и*

повышение квалификации.

Kirish

Davlat xizmati – davlat hokimiyati va boshqaruvi organlarining vakolatlarini amalga oshirishga qaratilgan kasbiy faoliyat bo‘lib, u kuchli davlatdan kuchli fuqarolik jamiyatiga o‘tish davrida, jamiyat hayotining barcha sohalarini erkinlashtirish jarayonida, jamiyat va davlat oldidagi asosiy vazifalarni bajarishda davlat xizmatini to‘g‘ri tashkil etish va yuritishda muhim ahamiyatga ega faoliyatdir. Davlat xizmati rivojlanish tarixi, takomillashib borish imkoniyatlarini tadqiq etish orqali, bugungi davrda davlat xizmati samaradorligini ta’minlash, davlat xizmatchilarining kasbiy kompetentligini oshirish bo‘yicha boy tarixiy tajribani egallash imkoniyati yaratiladi. Masalani ham nazariy, ham amaliy jihatdan katta ahamiyatga ega ekanligi, davlat kadrlar siyosati zamonaviy sharoitda davlat boshqaruvi samaradorligini oshirishda tarixiy tajribaga ega bo‘lish hal qiluvchi omil ekanligini ko‘rsatadi. Zero, davlat kadrlar siyosatini shakllantirish va amalga oshirish murakkab va ko‘p qirrali jarayon bo‘lib, bunda nazariy-konseptual asoslarni ishlab chiqishda boy tajribaga asoslangan holda, zamonaviy yondashuvlarni ishlab chiqishga alohida e’tibor qaratish lozim.

Mavzuga oid adabiyotlarning tahlili

Davlat xizmati faoliyatining tarixi jamiyat taraqqiyoti bilan uzviy bog‘liqdir. Mazkur tarixni puxta o‘rganish boshqaruv tizimining evolyutsiyasini anglash imkonini beradi. Tarixiy tajriba orqali davlat institutlarining shakllanish bosqichlari oydinlashadi. Ma’lumki, har bir davrda davlat xizmati jamiyat ehtiyojlariga mos ravishda o‘zgarib borgan. Uning tarixini bilish zamonaviy islohotlarni to‘g‘ri yo‘naltirishga yordam beradi. Davlat xizmati tarixi boshqaruv madaniyati rivojini aks ettiradi. Ushbu sohadagi an’analar va qadriyatlar avloddan-avlodga o‘tib kelgan. Tarixiy tahlil orqali samarali va samarasiz boshqaruv usullari aniqlanadi. Bu esa kelgusida xatolarni takrorlamaslikka xizmat qiladi.

Tarixiy ildizlar ming yillarga borib taqaladigan davlatchilik qonuniyatlarida albatta shaxs omili ustuvor bo‘lib kelgan. Maks Veber hokimiyat klassifikatsiyasini tavsiflaganda davlat tuzilmalari o‘sha davr siyosiy jarayonlarni aks ettirishiga alohida urg‘u beradi. Davlat xizmati tushunchasini byurokratiya bilan yonma-yon izohlashga intiladi. Davlat xizmati sifati va samaradorligini baholashda “Ratsional-legal hokimiyat” va “byurokratik apparat” tushunchalarini ishlatadi. Veberga ko‘ra, davlat xizmatini professional, qoidalarga asoslangan tizim sifatida tahlil qilish zarur[1]. Karl Marks esa davlat apparatini sinfiy hukmronlik vositasi sifatida ko‘rgan. Marks byurokratiyani ijtimoiy-siyosiy munosabatlar kontekstida tahlil qilgan. Sinfiy kurash va iqtisodiy omillarni ustuvorligi jihatidan sotsialistik va kommunistik qarashlarni isbotlashga qaratilgan. AQSHning bo‘lajak prezidenti va siyosatchisi Vudro Vilson o‘zining “Boshqaruvni o‘rganish” (1887) asarida davlat boshqaruvini siyosatdan ajratish g‘oyasini ilgari surgan[2].

Fris Morshteyn Marks Davlat xizmati tizimlarining qiyosiy tahlili bilan shug‘ullangan[3]. Semyuel Eyzenshtadt tarixiy-qiyosiy sotsiologiya va davlat institutlari evolyutsiyasini tahlil qilgan. An’anaviy va zamonaviy davlat apparatlari farqini o‘rgangan[4]. Charlz Tilli davlat shakllanishi va markazlashuvi tarixini o‘rganib, turli urushlar orqali davlatlarning vujudga kelishi, davlatlarning ma’lum chegaralarga yetishi urushlarni keltirib chiqarishi to‘g‘risidagi nazariyani ilgari surgan (“War made the state, and the state made war” konsepsiyasi)[5]. Maykl Mann davlat hokimiyatining infratuzilmaviy va despotik shakllari haqidagi nazariyani rivojlantirgan bo‘lsa, Jozef Strayer o‘rta asr Yevropa davlat apparati shakllanishini tahlil qilib, davlatchilik rivojlanishida davlat lavozimlari va vakolatlarini qiyosiy o‘rgangan. U Fransiya qiroli Filipp IV Chiroyli (1268-1314) davridagi davlat boshqaruvi tizimi va davlat xizmati faoliyati misolida Yevropada davlat xizmati tarixini tahlil qilishga xizmat qildi[6]. Uning ta’kidlashicha, Filipp IV davrida mahalliy hokimiyat va umumjahon cherkovidan dunyoviy, suveren davlatga sodiqlik muvozanati o‘zgardi.

Markaziy ma’muriyat shu qadar kuchayib, uning samaradorligi shu qadar oshib ketdiki, u boshqa ko‘plab Yevropa davlatlari uchun namuna bo‘ldi. Hindshunos tarixchi Herman Kulke Hindiston misolida sharq davlatchiligi va ma’muriy institutlar tarixini tadqiq etgan. O‘zining **“Qirollar va kultlar”** (Kings and Cults) asarida Hindiston va Janubiy-Sharqiy Osiyoda davlatchilikning shakllanishi va diniy legitimlik masalalariga bag‘ishlangan[7].

Tahlil va natijalar

Markaziy Osiyo mintaqasida ham davlat xizmati tushunchasi insoniyat jamiyatida davlatchilik shakllanishi bilan bir vaqtda vujudga kelgan. Ilk davlatlar paydo bo‘lishi bilan jamiyatni boshqarish, tartibni saqlash va umumiy manfaatlarni ta’minlash ehtiyoji yuzaga chiqqan. Qadimgi jamoalarda hokimiyat avvalo qavm boshliqlari va oqsoqollar qo‘lida jamlangan. Ular jamoa nomidan qaror qabul qilgan va muayyan boshqaruv vazifalarini bajargan. Bu holat davlat xizmatiga xos ilk elementlarning paydo bo‘lganini ko‘rsatadi. Davlat xizmati avval jamoaviy majburiyat shaklida namoyon bo‘lgan. Qadimgi davrlarda xizmat uchun alohida maosh yoki imtiyozlar mavjud bo‘lmagan. Davlat xizmatchisi tushunchasi hali aniq shakllanmagan edi. Biroq hokimiyatga xizmat qilish jamiyat oldidagi muqaddas burch sifatida qabul qilingan.

Qadimgi Sharq davlatlari davlat xizmati tarixida alohida o‘rin tutadi. Mesopotamiya, Misr, Hindiston va Xitoyda ilk markazlashgan davlat tizimlari shakllangan. Bu davlatlarda boshqaruv apparati vujudga kelgan. Podshoh yoki fir’avn hokimiyatning oliy manbai hisoblangan. Davlat xizmatchilari hukmdor nomidan ish yuritgan. Ular soliq yig‘ish, aholini ro‘yxatga olish, qonunlarni ijro etish bilan shug‘ullangan. Davlat xizmatchisi podshohga shaxsan sadoqatli bo‘lishi shart edi. Sadoqat davlat xizmatida asosiy talablardan biri hisoblangan.

Qadimgi davrlarda davlat xizmati asosan hokimiyatni saqlash va tartibni ta’minlashga qaratilganligi sababli davlat xizmatchisining asosiy vazifasi podshoh

yoki davlat manfaatlarini himoya qilish bo‘lgan. Aholining ijtimoiy ehtiyojlari ikkinchi darajada turgan. Shunga qaramasdan, davlat xizmati jamiyat rivojida muhim o‘rin tutib, davlat xizmati orqali qonunlar ijrosi ta’minlangan. Soliqlar yig‘ilgan va davlat xazinasi shakllangan. Shaxsiy sadoqat va axloq muhim ahamiyatga ega bo‘lgan. Davlat xizmatchisi davlatning yuzi hisoblangan. Uning xulqi butun hokimiyatga baho sifatida qabul qilingan. Davlat xizmatida axloqiy qadriyatlar va kompetentlik asoslari yaratilgan. Bu asoslar keyingi asrlarda davlat xizmati rivoji uchun poydevor bo‘lib xizmat qilgan. Ahamoniylar, Qadimgi Baqtriya va So‘g‘d sivilizatsiyasi davrlarida davlat boshqaruvi markazlashgan bo‘lsa-da, xizmatchilar ko‘proq shaxsiy sadoqat va ijtimoiy maqom asosida tanlangan.

Islom dunyosida davlat xizmati yuqori darajada rivojlangan. Arab xalifaligi davrida davlat xizmati tizimi to‘liq shakllanib bo‘lgan edi. Xalifa davlatning oliy rahbari hisoblanib, uning huzurida devonlar tizimi tashkil etilgan. Devonlar moliya, harbiy ishlar, pochta va sud ishlari va boshqa muhim vazifalar bilan shug‘ullangan. Devon xodimlari davlat xizmatchilari hisoblangan. Ular oldindan belgilab qo‘yilgan qiymatda maosh olgan va davlat tomonidan ta’minlangan. Islom davlatlarida davlat xizmati huquqiy asosga ega bo‘lib, shariat qonunlari davlat xizmatchilari faoliyatini tartibga solgan. Adolat davlat xizmatida asosiy tamoyil hisoblangan. Qozi va muftiylar davlat xizmatchilari sifatida jamiyatda katta nufuzga ega bo‘lgan. Ular qonun ijrosini nazorat qilgan. Davlat xizmatchisi xalq manfaatlarini himoya qilishi va hukmdor obro‘sini saqlashi lozim edi.

Markaziy Osiyoda davlat xizmati o‘rta asrlarda ham taraqqiy etganligini ko‘rishimiz mumkin. Qoraxoniylar, Saljuqiylar va Xorazmshohlar davrida boshqaruv tizimi to‘liq shakllanib, amirlar va hokimlar davlat xizmatchilarining yuqori qatlamini tashkil etgan. Ular markaziy hokimiyat nomidan viloyatlarni mustaqil boshqargan. Davlat xizmati harbiy-ma’muriy xarakterga ega bo‘lgan. Davlat xizmatchisi harbiy xizmatga ham majbur bo‘lgan.

Temuriylar davrida davlat xizmati yanada takomillashgan. Amir Temur davlat boshqaruviga katta e'tibor qaratgan. U davlat xizmatchilarini tanlashda qobiliyat va sadoqatni asosiy mezon sifatida belgilagan bo'lib, "Temur tuzuklari"da amaldorlarning vazifalari aniq ko'rsatib o'tilgan. Davlat xizmatchisi qonun va tartibni ta'minlashi shart bo'lgan. Bu davrda davlat xizmati markazlashgan tizimga aylangan. Umuman olganda bu davrga kelib davlat xizmatchisi jamiyatda alohida tabaqa sifatida shakllangan. Uning huquq va majburiyatlari an'analar orqali belgilangan. Davlat xizmati jamiyatda ijtimoiy maqom bergan. Davlat xizmatchisi hokimiyat va xalq o'rtasidagi vositachi bo'lgan. Shu bilan birga, davlat xizmatida shaxsiy manfaatlar ham kuchayishi tufayli suiiste'mol va korrupsiya holatlari vujudga kelishiga olib kelgan.

Xonliklar davrida (Buxoro, Xiva, Qo'qon) davlat xizmati yanada an'anaviy tus oldi. Bu bosqichda kadrlar ko'pincha sulolaga yaqinlik, shaxsiy ishonch va mahalliy elitalarga mansublik asosida tanlangan. Biroq shu bilan birga, qozi, mirzo, devonbegi kabi lavozimlar uchun ma'lum bilim va tajriba talab qilingan. Bu davr *patrimonial* boshqaruv tizimi sifatida tavsiflanadi.

XIX asrning ikkinchi yarmida Markaziy Osiyoning Rossiya imperiyasi tomonidan bosib olinishi natijasida davlat xizmati tizimida yangi o'zgarishlar yuz berdi. Rossiya ma'muriy boshqaruvi joriy qilinib, byurokratik apparat shakllantirildi. Bu jarayon kadrlar tayyorlashda yangi, zamonaviy ta'lim tizimini kiritdi va davlat xizmatida professionallik darajasini oshirishga xizmat qildi.

XX asr davlat xizmati tarixi uchun sifat jihatdan yangi bosqichni boshlab berdi. Bu asrda dunyoda tub siyosiy, ijtimoiy va iqtisodiy o'zgarishlar ro'y berdi. Monarxiyalar o'rnini respublika shaklidagi davlatlar egallay boshladi. Davlat xizmati xalqqa xizmat qilish g'oyasi bilan boyidi. Davlat hokimiyati manbai sifatida xalq e'tirof etildi. Shu bilan birga, davlat xizmatining mazmun-mohiyati va vazifalari qayta ko'rib chiqildi. Bu davrga kelib davlat xizmati professional tizim sifatida shakllandi.

Davlat xizmatchilari maxsus ta’lim va tayyorgarlikdan o‘ta boshladi. Kadrlar tayyorlash davlat siyosati darajasiga ko‘tarildi. Davlat xizmatida doimiylik va barqarorlik ta’minlandi. Davlat xizmatchisi siyosiy o‘zgarishlarga qaramasdan o‘z vazifasini bajarishi kerak degan tamoyil qaror topdi. Bu o‘z navbatida fuqarolik xizmati tushunchasining shakllanishiga olib keldi.

Sovet davrida esa davlat xizmati to‘liq markazlashgan va ideologik tizimga aylandi. Kadrlar siyosati Sovet Ittifoqi Kommunistik partiyasi tomonidan qat’iy nazorat qilingan. “Nomenklatura” tizimi orqali lavozimlarga tayinlash amalga oshirilib, kadrlarning asosiy mezoni siyosiy ishonch va partiyaga sadoqat bo‘lgan. Bu esa davlat xizmatida ijtimoiy liftlar mavjud bo‘lishiga qaramay, mustaqillik va professionallikni cheklab qo‘ygan.

Demokratik davlatlarda davlat xizmati qonun bilan tartibga solindi. Davlat xizmatchisining huquq va majburiyatlari aniq belgilab qo‘yildi, u qonun oldida javobgar shaxs sifatida e’tirof etildi. Tizimida ochiqlik va shaffoflik tamoyillari joriy etildi. Tanlov asosida xizmatga qabul qilish amaliyoti keng tarqaldi. Bu davlat xizmatida tenglik va adolatni ta’minlashga xizmat qildi. Bu davrda ijtimoiy davlat konsepsiyasi vujudga keldi. Davlat xizmatining vazifalari kengaydi. Davlat xizmatchisi faqat boshqaruvchi emas, balki ijtimoiy xizmat ko‘rsatuvchi shaxsga aylandi. Ta’lim, sog‘liqni saqlash, ijtimoiy himoya sohalari davlat xizmati doirasiga kirdi. Davlat xizmatining asosiy e’tibori aholi farovonligini oshirishga qaratildi.

Sobiq Sovet Ittifoqida, xususan Markaziy Osiyo davlatlarida esa davlat xizmati boshqacha yo‘l bilan rivojlandi. Davlat xizmatchisi hukmron ideologiyaga xizmat qilgan. Siyosiy sadoqat kasbiylikdan ustun qo‘yilgan. Davlat xizmati nazorat va jazo vositasiga aylangan. Bu esa davlat xizmatida suiiste’mol va qonunbuzarliklarga olib kelgan. XX asr o‘rtalaridan boshlab bunday tizimlarning samarasizligi namoyon bo‘la boshladi. Sovet Ittifoqida davlat xizmati partiya tizimi bilan chambarchas bog‘liq bo‘lgan. Davlat xizmatchisi partiya siyosati ijrochisi sifatida faoliyat yuritgan. Kadrlar

tanlovida siyosiy ishonch asosiy mezon bo‘lgan. Shu bilan birga, davlat xizmatida tartib va intizom ta’minlangan. Davlat apparati keng qamrovli va byurokratik shaklda bo‘lgan. Davlat xizmati jamiyat hayotining barcha sohalariga kirib borgan va barcha fuqarolarni boshqarishni asosiy vazifa sifatida qaragan.

XX asr ikkinchi yarmida davlat xizmatida islohotlar boshlandi. Ko‘plab davlatlarda ma’muriy islohotlar amalga oshirildi. Davlat xizmati samaradorligini oshirish maqsad qilindi. Davlat xizmatchisining mas’uliyati kuchaytirildi. Natijaga yo‘naltirilgan boshqaruv tamoyili joriy etildi. Davlat xizmatida axborot texnologiyalari qo‘llanila boshladi. Lekin hozirgi Markaziy Osiyo davlatlarida turg‘unlik davom etdi. Ma’muriy buyruqbozlik va korrupsion holatlar odatiy holga aylandi.

Ittifoqning parchalanishi davriga kelib, XX asr oxiri va XXI asr boshlarida davlat xizmati fuqarolik jamiyati bilan hamkorlikda rivojlanmoqda. Davlat xizmati ochiq va hisobdor tizimga aylandi. Davlat xizmatchisi jamiyat oldida hisob beradigan shaxs sifatida qabul qilinmoqda. Bu davlat xizmati samaradorligi davlat taraqqiyotining muhim omili hisoblanadi.

Mustaqillikdan so‘ng Markaziy Osiyo davlatlarida davlat xizmati va kadrlar siyosati yangi bosqichga ko‘tarildi. Xususan, O‘zbekiston misolida davlat xizmati tizimi isloh qilinib, ochiqlik, shaffoflik va meritokratiya tamoyillari joriy etilmoqda. Zamonaviy bosqichda kadrlar tayyorlash, qayta tayyorlash va malakasini oshirish tizimi rivojlantirilib, xalqaro standartlarga moslashtirilmoqda. Xususan, O‘zbekiston Respublikasining 2014-yil 3-dekabrdagi “Jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlari to‘g‘risida” O‘RQ-378-son, 2022-yil 8-avgustdagi “Davlat fuqarolik xizmati to‘g‘risida”gi O‘RQ-788-son Qonunlari va boshqa bir qancha normativ hujjatlar qabul qilinib davlat xizmati sohasida tub islohotlar amalga oshirila boshladi.

Xulosa va takliflar

Xulosa o‘rnida aytish mumkinki, davlat xizmat tushunchasi qadimgi davrlardan boshlab uzoq tarixiy taraqqiyot yo‘lini bosib o‘tgan. Ilk davrlarda davlat xizmati

shaxsiy sadoqatga asoslangan bo‘lsa, zamonaviy davrda u qonun va jamoat manfaatlariga tayanadi. Davlat xizmatchisi jamiyat taraqqiyotida hal qiluvchi o‘rin tutadi. Davlat xizmati davlat barqarorligi va xalq farovonligini ta’minlashga xizmat qiladi. Davlat xizmati insoniyat sivilizatsiyasining ajralmas qismi hisoblanadi. Sharq va G‘arb allomalarining davlat xizmati haqidagi qarashlari zamonaviy davlat boshqaruvi va davlat xizmatining asosiy prinsiplarini belgilashda muhim rol o‘ynadi. Davlat xizmati zamonaviy davlatlarda adolat, shaffoflik, mas’uliyat va xalq manfaatlariga xizmat qilishning muhim instituti sifatida shakllanmoqda.

Davlat xizmati tarixi davlat hokimiyati shakllari va jamiyat taraqqiyoti bilan uzviy bog‘liq jarayondir. Qadimgi sharq davlatlaridagi amaldorlik tizimlaridan tortib, antik dunyo ma’muriy amaliyoti, o‘rta asrlar markazlashgan monarxiyalari va yangi davr milliy davlatlarigacha bo‘lgan jarayon davlat xizmatining bosqichma-bosqich institutsionallashuvini namoyon etadi. Xususan, XIX-XX asrlarda industriallashuv va huquqiy davlat g‘oyalarining shakllanishi davlat xizmatini professional faoliyat sohasiga aylantirdi. Zamonaviy bosqichda davlat xizmati ochiqlik, shaffoflik, raqamlashtirish va fuqarolarga yo‘naltirilgan boshqaruv tamoyillari asosida yangilanmoqda. Globallashuv, axborot texnologiyalari va jamoatchilik nazoratining kuchayishi davlat xizmatining mazmun va vazifalarini qayta belgilab bermoqda.

Foydalanilgan adabiyotlar:

1. Veber M. Feodalizm, “soslovnoye gosudarstvo” i patrimonializm / Per. s nem. i kommentarii A.Yu.Antonovskogo // Oykumena: Almanax sravnitelnых issledovaniy politicheskix institutov, sotsialno-ekonomicheskix sistem i sivilizatsiy. – Vып. 8. – Xarkov, 2011.
2. Jos C.N. Raadschelders, A Coherent Framework for the Study of Public Administration, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 9, Issue 2, April 1999, Pages 281-304, https://doi.org/10.1093

/oxfordjournals.jpart.a024411

3. Fritz Morstein Marx. The Administrative State: An Introduction to Bureaucracy. Chicago library of comparative politics. 1957. P.
4. Eyzenshtadt Sh. Srыvы modernizatsii. https://hrono.ru/biograf/bio _e/eyzenshtadrsh.php
5. Tilly, Charles. Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons. New York: Russell Sage Foundation, 1984.
6. Strayer, Joseph R. The Reign of Philip the Fair. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1980.
7. Kulke, Hermann. Kings and Cults: State Formation and Legitimation in India and Southeast Asia. New Delhi: Manohar, 1993.
8. O‘zbekiston Respublikasining 2014-yil 3-dekabrdagi “Jismoniy va yuridik shaxslarning murojaatlari to‘g‘risida”gi O‘RQ-378-son Qonuni. https://lex.uz/acts/2509996
9. O‘zbekiston Respublikasining 2022-yil 8-avgustdagi “Davlat fuqarolik xizmati to‘g‘risida”gi O‘RQ-788-son Qonuni. https://lex.uz/uz/docs/6145972