

RZAYEV ƏLİ HEYDƏR oğlu

DÖVLƏT QULLUĞUNUN HÜQUQİ ƏSASLARI

AMEA-nın Fəlsəfə, Sosiologiya və Hüquq İnstitutunun Elmi Şurasının 20 dekabr 2010-cu il tarixli qərarı ilə çapa məsləhət görülmüşdür (protokol №97).

Azərbaycan Respublikası Təhsil Nazirinin 13 iyun 2011-ci il tarixli 1069№-li əmri ilə dərs vəsaiti kimi təsdiq edilmişdir.

BAKİ – «Elm» – 2011

Elmi redaktor: **M.F.Məlikova**
*AMEA-nin müxbir üzvü,
hüquq elmləri doktoru, professor*

Rəyçilər: **Z.A.Əsgərov**
hüquq üzrə fəlsəfə doktoru, professor

Ə.Z.Abdullayev
fəlsəfə elmləri doktoru, professor

H.S.Qurbanov
hüquq elmləri doktoru, professor

F.T.Nağıyev
hüquq üzrə fəlsəfə doktoru, dosent

Ə.H.Rzayev. Dövlət qulluğunun hüquqi əsasları.
Bakı, "Elm", 2011, 480s.

ISBN 978-9952-453-26-3

«Dövlət qulluğunun hüquqi əsasları» adlı dərs vəsaiti dövlət qulluğunu sosial-hüquqi və təşkilatı institut kimi, xarici ölkələrin bu sahədə təcrübəsini müqayisəli metoddan istifadə edilməklə tarixi, nəzəri və praktiki aspektlərinə həsr olunur. Dövlət qulluğu dövlət hüquq təzahürləri – dövlət, dövlət hakimiyyəti, dövlət aparatı, dövlət idarəetməsi ilə bir sırada, qarşılıqlı əlaqədə və qarşılıqlı təsirdə vahid sistemdə tədqiq olunur.

Dərs vəsaiti ali məktəblərin hüquqsünəşliq ixtisası üzrə təhsil alan tələbələr, magistrant və doktorantlar, dövlət hakimiyyət orqanlarında çalışanlar, həmçinin dövlət qulluqçuları, dövlət-qulluq problemləri ilə məşğul olanlar və geniş oxucu kütləsi üçün nəzərdə tutulmuşdur.

1203010200 **qrifli nəşr**
655(07) – 2011

MÜNDƏRİCAT

GİRİŞ	6
I FƏSİL. Dövlət qulluğu problemlərinin tədqiqinin metodoloji əsasları	15
1. Dövlət qulluğunun tədqiqat metodları	15
2. Dövlətçiliyinin sistemli təhlili	31
2.1. Dövlətçilik sisteminin mahiyyəti və ona təsir edən amillər	35
2.2. Qloballaşma və inteqrasiya şəraitində dövlətçiliyin təkamülü və möhkəmləndirilməsi	44
3. Dövlət və dövlət qulluğu	52
3.1. Hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti: genezisi və inkişafı	66
4. Dövlət hakimiyyəti və dövlət qulluğu	80
4.1. Dövlət aparatı və dövlət qulluğu	91
4.2. Dövlət idarəçiliyi və dövlət qulluğu	101
5. Dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğu	109
II FƏSİL. Dövlət qulluğu sosial-hüquqi institut kimi	126
2.1. Dövlət qulluğu institutunun mahiyyəti, strukturu	126
2.2. Dövlət qulluğunun anlayışı və prinsipləri.....	140
2.3. Dövlət qulluğunda rəasional bürokratiya əlamətləri	160
III FƏSİL. Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun yaranması və inkişafı	178
3.1. Oktyabr inqilabına qədərki dövrdə dövlət qulluğu	178
3.2. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin dövlət qulluğu.....	185
3.3. Sovetlər dövründə dövlət qulluğu.....	188

3.4. Suverenlik əldə etdikdən sonra Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu.....	191
--	-----

IV FƏSİL. Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğunun hüquqi əsasları..... 199

4.1. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında dövlət qulluğu haqqında	201
4.2. Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi.....	211
4.3. Qulluq hüququnun nəzəri modeli.....	220

V FƏSİL. Dövlət qulluğu keçmə..... 230

5.1. Dövlət qulluğu keçmənin anlayışı və mahiyyəti.....	230
5.2. Dövlət qulluğuna qəbulda mısabiqə sistemi	245
5.3. Dövlət vəzifələrinə təyin edilmənin üsulları.....	256

VI FƏSİL. Dövlət qulluğunun tərkibi və strukturu 264

6.1. Dövlət qulluğu vəzifəsinin anlayışı, mahiyyəti və icrasının xüsusiyyətləri	264
6.2. Dövlət qulluqçusu anlayışı, xüsusiyyətləri	279
6.3. Dövlət qulluqçusunun sosial-hüquqi statusu.....	291

VII FƏSİL. Dövlət qulluğunun effektivliyinin təminatı... 300

7.1. Dövlət qulluğunun effektivliyinin mahiyyəti və kriteriyaları	300
7.2. Dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması.....	307
7.3. Dövlət qulluqçusunun attestasiyası və fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi.....	319
7.4. Dövlət qulluqçularının maddi təminatı	331

VIII FƏSİL. Dövlət qulluğu sistemində qanunvericiliyin və intizamın təminatı	354
8.1. Dövlət qulluqçularının məsuliyyəti	354
8.2. Dövlət qulluğu sahəsində nəzarət	379
8.3. Dövlət qulluğu sistemində korrupsiya və ona qarşı mübarizə problemləri	401
IX FƏSİL. Dövlət qulluğunda kadr siyasəti.....	423
9.1. Dövlət qulluğunda kadr siyasətinin mahiyyəti	423
9.2. Dövlət qulluğunda kadr işi və kadr texnologiyası	428
9.3. Dövlət qulluğunun idarəetmə orqanları	436
X FƏSİL. Xarici dövlətlərdə dövlət qulluğu institutunun islahatlarının əsas istiqamətləri.....	441
10.1. İngiltərədə mülki qulluğun formalaşması və təkamülü	448
10.2. ABŞ-da dövlət qulluğunun xarakterik əlamətləri	451
10.3. Fransada bürokratik qulluq	456
10.4. Almaniyada məmurluq institutu	459
10.5. Yaponiyada dövlət qulluğunun yaranması və inkişaf əhəmətləri	464
Nəticə	469
Təklif olunan biblioqrafik siyahı	475

GİRİŞ

Bildiklərinizi başqalarına öyrədin, yazıb qoyun, özünüzlə o dünyaya aparmayın. Bilik insandan sonra başqaları tərəfindən istifadə olunan və bu dünyada yeganə qalan sərvətdir.

Həzrəti Məhəmməd peyğəmbərin kəlamlarından

XX əsrin 80-ci illərin sonu və 90-cı illərin əvvəllərində Şərqi Avropada və keçmiş Sovet İttifaqında siyasi kursun dəyişməsi bu ölkələrin siyasi və iqtisadi sistemində dəyişikliyə səbəb oldu, komanda sistemindən bazar münasibətləri sisteminə keçidi və hüquqi islahatların aparılmasını şərtləndirdi. Bu dövrdə sosializm cəbhəsinin iflası uğraması, sosialist münasibətlər sisteminin 70 ildən sonra dayandırılması yeni dövlətçiliyə müvafiq yeni sistemin yaradılmasını tələb edirdi.

Azərbaycan Respublikasının suverenlik əldə etməsi, müstəqilliyinin bərpası dövlət fəaliyyətinin genişlənməsinə, onun rolunun artmasına şərait yaradan siyasi, sosial, iqtisadi, hüquqi və mədəni sahədə dəyişikliklərlə müşayiət olunurdu.

Keçid dövründə aparılan radikal islahatlarda dövlət idarəetməsi sahəsində köklü dəyişikliklər, dövlət aparatının modernləşməsi, beynəlxalq standartlara uyğun dövlət qulluğunun təşkili prioritet istiqamət təşkil edirdi. İdarəetmə sistemində islahatlar yuxarıdan aşağı, mərkəzdən kənara qədər mərkəzi və yerli orqanları əhatə edirdi. XX əsrin 90-cı illərinin başlanğıcı Azərbaycanın sosial, siyasi, hüquqi, iqtisadi sahələrin inkişafının dönüş nöqtəsi kimi tarixin səhvlərinə düşmüşdür. Dövlət hakimiyyətinin effektivliyi, dövlət aparatı strukturunun etibarlılığı və fəaliyyətdə professionalıq dövlət qulluğunun təşkili və fəaliyyətinin keyfiyyəti ilə müəyyən edilir. Odur ki, o dövrdə əsas problemlərdən biri ölkədə gedən hüquqi, iqtisadi islahatlara cavab verən effektiv dövlət qulluğu institutunun yaradılması dururdu.

Sovet dövründə o zaman üçün real mövcud olan şəraitdə məntiqi olaraq dövlət qulluğu əsl mənada ola bilməzdi. Odur ki, o dövrdə bütün muzzla dövlət orqanlarında, müəssisə və təşkilatlarında işləyənlər «dövlət qulluğuna» aid edilirdi.

Azərbaycan suverenlik əldə etdikdən, müstəqilliyin bərpa-sından sonra yeni – iqtisadi şəraitdə, hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğuna müvafiq keçid dövründə dövlət aparatının, dövlət idarəetmə sisteminin yenidən qurulması və dövlət qulluğunun formalaşması mərhələsinə başlanılır. İslahatların həyata keçirilməsində Azərbaycan Respublikasının Prezidenti, Ümum-millî Lider Heydər Əliyevin «Hüquqi islahatlar komissiyasının yaradılması haqqında» Sərəncamının (1996) və «Dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında» Fərmanının (1998) müstəsna rolu olmuşdur. Dövlət idarəetmə sistemində islahatların gedişi ilə əlaqədar Bakıda keçirilən Beynəlxalq konfransda (16-18 mart 1999-cu il) Heydər Əliyev bu sahədə aparılan islahatların 1999-cu ildə və ondan sonrakı dövrdə Azərbaycan qarşısında duran əsas vəzifələrdən biri kimi göstərmişdir. O xüsusilə qeyd edirdi ki, «Biz Azərbaycanda bütün işlərdə dünya təcrübəsindən, ayrı-ayrı ölkələrdə islahatların həyata keçirilməsi sahəsində əldə olunan təcrübədən istifadə edirik. Biz müsbət təcrübəni ölkəmizin xüsusiyyətlərinə uyğun olaraq tətbiq etməyə çalışırıq»¹.

Azərbaycan Respublikasının 1995-ci ildə qəbul olunan Konstitusiyada ilk dəfə dövlət qulluğunun konstitusion əsasları (55, 56, 94.9 maddələri) təsbit edilir. Yeni Konstitusiya prinsipləri əsasında qəbul edilmiş «Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanunu (2000-ci il) dövlət qulluğunun legitimliyini, onun hüququ əsaslarını, dövlət qulluqçusunun statusunu və dövlət qulluğu keçmənin hüquqi mexanizmi və s. müəyyən etmişdir.

¹ «Azərbaycan» qəzeti, 1999-cu il, 17 mart (2172), s.1.

Azərbaycanda siyasi və iqtisadi dəyişikliklərdən obyektiv şəraitdən və subyektiv faktorlardan, mili və mədəni xüsusiyyətlərdən asılı olaraq seçilmiş dövlət qulluğu modeli dövlət qulluq münasibətlərinin tənzimlənməsi üçün qəbul edilən normativ hüquqi aktların məzmununa, dövlət qulluğunun inkişafına, müasir tələblərə cavab verən dövlət qulluqçuları korpusunun yaradılmasına birbaşa təsirini göstərmişdir.

Təhlil göstərir ki, axırıncı on illiklərdə Azərbaycanın iqtisadi, siyasi, sosial, hüquqi sahələrində köklü dəyişikliklə aparılmış, hakimiyyət sistemində, mülkiyyət münasibətlərində yenidən qurma prosesi getmiş, müasir dövlət qulluğu institutu formalaşmışdır.

Dövlət qulluğu sahəsində islahatlar iki istiqamətdə aparılırdı: bir tərəfdən dövlət aparatının təkmilləşdirilməsi, dövlətin məqsəd və funksiyalarını icra etməyə, iqtisadiyyatın səmərəliliyini artırmağa, vətəndaş cəmiyyətinin inkişafına yönəlmiş demokratik, dünyəvi dövlət quruluşuna müvafiq dövlət qulluğu institutunun yaradılması; digər tərəfdən müasir sosial-iqtisadi sahədə dövlət qulluğuna qoyulan tələblərə cavab verən peşəkar, səriştəli, işgüzar və mənəvi keyfiyyətlərə malik, geniş dünyagörüşlü, intellektual səviyyəli vətəndaşların dövlət qulluğuna cəlb edilməsi, dövlət qulluqçusunun sosial-iqtisadi vəziyyətinin yaxşılaşdırılmasına, onların məsuliyyətinin artırılması.

Müasir dövrdə dünyada gedən radikal dəyişikliklər miqyasına görə global inqilabi xatırladır. XXI əsrin tələblərinə müvafiq olaraq qloballaşma və üçüncü dalğanın gətirdiyi postindustrial mərhələsinə uyğun dövlət təsisatlarında, o cümlədən dövlət qulluğunda modernləşmə tələb olunur.

Bütün bunlara dövlətin möhkəmliyi, cəmiyyətin humanizmi, insanların ictimai şüurunun yüksəldilməsi, şəxsiyyətlə dövlət və cəmiyyət arasında münasibətlərin pozitivliyi ilə nail olunur. Məlumdur ki, ictimai şüur bir dövrdə başqa dövrə, bəşəriyyətin inkişafının bir mərhələsindən digər mərhələsinə keçiddə forma, struktur və funksional dəyişən tarixi təzahürdür.

Dövlət qulluğu çoxtərəfli olmaqla dövlət hakimiyyətinin idarəetmə təsirini göstərən və dövlət idarəetməsinin daxili mahiyyətini açan geniş anlayışlardan biridir. Müasir dövrdə dövlət qulluğu dövlət siyasətinin, onun məqsəd və funksiyalarının reallaşmasında, onun suverenlik və müstəqilliyinin qorunub saxlanılmasında, dövlətçiliyin möhkəmləndirilməsində, hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğunda əsas mexanizm kimi çıxış edir.

Dövlət qulluğunu səciyyələndirən əlamətlərə: dövlət adından bütün ölkə miqyasında həyata keçirilməsi; dövlətin məqsədi funksiyaların icrasını təmin etmək üçün institusional tənzimlənən, dövlət hakimiyyəti səlahiyyətləri hüdudlarında həyata keçirilən peşəkar fəaliyyət; dövlət büdcəsindən maliyyələşdirilmə; dövlət qulluğunun iqtisadi, təşkilati və başqa sahələri qanunvericiliklə tənzimlənməsi; dövlət orqanı ilə əmək kollektivi və vətəndaşlar arasında əlaqələndirici bölmə olması; dövlətçilik sistemində yeri qanunda müəyyən edilmiş xüsusi, sosial, hüquq, təşkilatı institut olması; dövlət qulluğu inzibati hüquqla yanaşı beynəlxalq, konstitusiya, əmək və başqa hüquq sahələrinin normalarına əsaslanması; dövlət təzahürləri ilə qarşılıqlı əlaqə və qarşılıqlı təsirdə vahid sistemdə olması və s daxildir. Müəllifin fikrincə, **dövlət qulluğu anlayışı dövlət hakimiyyət orqanlarında qanunvericiliklə yaradılmış inzibati vəzifələri tutan, dövlətin məqsəd və funksiyalarını həyata keçirən, əməyi dövlət büdcəsindən ödənilən vətəndaşların peşəkar fəaliyyətidir.**

Monoqrafiyada dövlət qulluğu problemlərinin tədqiqinin metodoloji əsasını təşkil edən və mühüm dövlət-hüquq institut kimi onun xüsusiyyətlərini xarakterizə edən dövlətçiliyin tərkib elementlərini: «dövlət», «dövlət hakimiyyəti», «dövlət aparatı», «dövlət idarəetməsi» təzahürlərinin hər birinin ayrılıqda anlayışı, mahiyyəti, təşəkkülü, inkişafı, cəmiyyətin həyatında yeri və rolu müəyyən edilir. Bu məsələyə iki aspektdən baxılaraq əsaslandırılır: bir tərəfdən onların təbiəti, mahiyyəti və dünya təcrübəsinə uyğun modelləri, digər tərəfdən, onların hər birinə dinamiklik

verən, hərəkətə gətirən dövlət qulluğu və onun bütün tərəfləri təhlil edilir.

Dövlət qulluğu dövlət təzahürləri (dövlət hakimiyyəti, dövlət aparatı, dövlət idarəetməsi) ilə qarşılıqlı təsirdə, qarşılıqlı əlaqədə olmaqla dövlətin suverenliyinə, bütövlüyünə və inkişafına yönəlmiş dövlət mexanizmi hərəkətə gətirən təsisat kimi vahid bir sistemi təşkil edir. Dövlət mexanizmini adi mexanizmə oxşatsaq, dövlət qulluğu bu mexanizmi hərəkətə gətirən və sükamı məqsədəyönlü istiqamətdə yönəldən peşəkar idarəedənə (sürücüyə, təyyarəçiyə) oxşatmaq olar.

Müasir texnika, mexanizm peşəkar olmayan, səriştəsiz adamın əlinə düşərkən istənilən effekti vermədiyi və tez bir zamanda sıradan çıxdığı kimi, mənəvi köhnəlmiş texnika peşəkar mütəxəssislərin əlində istənilən səviyyədə effekt vermir. Odur ki, dövlət idarəetməsinin effektivliyi dövlət mexanizminin təkmil olmasından və bu mexanizmi yüksək səviyyədə və peşəkarlıqla idarə etməyi bacaran peşəkar dövlət qulluqçularından ibarət olmalıdır.

Xarici ədəbiyyatda dövlət qulluqçularının xüsusi hazırlıq keçmədən dövlət qulluğuna qəbulda müəyyən qaydaların tətbiqinin zəruriliyi göstərilir. Sual olunur ki, həkimlik etmək, insan üzərində əməliyyat aparmaq üçün uzun müddətə internatura keçmək, hər bir texnikanı idarə etmək üçün xüsusi hazırlıq tələb olduğu halda, nə üçün məsuliyyətli fəaliyyət sahəsi olan dövlət qulluğuna bu qayda tətbiq olunmur.

İki söz birləşməsindən ibarət dövlət təzahürlərindən: dövlət hakimiyyətinin, dövlət aparatının, dövlət idarəetmənin və dövlət qulluğunun mahiyyətində dövlətə xas olan bütün əlamətlər öz əksini tapır və onların dövlət adından istifadə etməsi qanunvericiliklə rəsmiləşdirilir. Odur ki, sosial təzahürlər: hakimiyyət, aparat, idarəetmə, qulluq anlayışlarına dövlət sözü əlavə edildikdə dövlət təzahürlərinə yeni mahiyyət verən dövlət hakimiyyət səlahiyyətləri – güc, məcburetmə, təhrik etmək, avtoritet əldə edir, dövlət bu münasibətlərdə əsas subyektə çevrilir, iradi xüsusiyyətlər ön plana

keçir, imperativlik yaranır, məcburetmə aparatı fəaliyyətə başlayır. Totalitar rejimdə dövlətin funksiyaların bir nəfərdə cəmləşdiyindən qulluq dövlətə yox, monarxa, diktatora qulluq formalaşır.

Beləliklə, dövlət qulluğu dövlətçilik sisteminin elementləri – dövlət, dövlət aparatı, dövlət idarəetməsi ilə bir sırada durur, onlarla qarşılıqlı əlaqədə olur, onlara təsirdə özünü ifadə edə bilər, realizə olunur, təhlil edilir və qiymətləndirilir.

Beynəlxalq təcrübə göstərir ki, peşəkar dövlət qulluğunun yaradılması Amerika hüquqşünası, sonradan ABŞ Prezidenti olmuş V. Vilsonun konsepsiyası ilə əlaqədardır. Bu konsepsiyaya görə hər bir dövlətdə iki funksiya: siyasi və idarəetmə funksiyası olur. Siyasi funksiya ilə siyasi vəzifə tutan siyasi elita, idarəetmə ilə isə peşəkar dövlət qulluqçuları məşğul olur. Siyasi elita siyasəti formalaşdırır, dövlət qulluqçuları bu siyasəti həyata keçirir. Siyasi elita seçkilərdə qalib gəlmiş dövlət başçısı tərəfindən formalaşdırılır, idarəetmə ilə məşğul olan dövlət qulluqçuları isə işində qəbahətə yol verməyibsə peşəkar fəaliyyətini təqaüdə gedənə qədər seçkilərin nəticələrindən asılı olmayaraq dövlət qulluğunda davam etdirirlər.

Demokratik dövlətdə və azad vətəndaş cəmiyyətində dövlət qulluğu ikili xarakter daşıyır: bir tərəfdən o dövlətə xidmət edir, dövlət siyasətini və proqramını həyata keçirir, digər tərəfdən vətəndaşların konstitusion hüquq və vəzifələrin yerinə yetirir, sosial sahədə qayda yaradır.

Monoqrafiyada dövlət qulluğu tarixi aspektdə mərhələlik və funksionallıq meyarlarına görə baxılır. İnqilaba qədərki dövrdə məmurluğun mahiyyəti, sovetlər dövründə normativ müəyyən edilməmiş, partiyanın təsiri altında muzzdlu əmək fəaliyyəti ilə məşğul olan sovet dövlət qulluğu və müasir dövrdə beynəlxalq modelə uyğun dövlət qulluğu müxtəlif aspektlərdə təhlil edilir.

Monoqrafiyada klassik dövlət qulluğuna malik ölkələrin təcrübəsi təhlil edilir. Xarici ədəbiyyatda müxtəlif mənə daşıyan şaxələnmiş konseptual sahələrdə dövlət qulluğu anlayışı yox,

«mülki qulluq», «ümumi qulluq», «bürokratik qulluq», «məmur-luq» anlayışı istifadə edilir. Bir qrup üçün bu anlayış peşəkar fəaliyyəti, xüsusi aparat strukturu; başqaları üçün dövlət mexanizmini yaradan müxtəlif idarə təşkilatı; üçüncülər üçün hüquq sisteminin mahiyyəti kimi interpretasiya olunur. Xarici təcrübədə insanların dövlət və özəl bölmədə fəaliyyəti eyniləşdirilir və adi muzzdlu iş kimi baxılır. Odur ki, heç bir problem olmadan özəl və dövlət bölmələri arasında kadr mübadiləsi aparılır.

Dövlət qulluğunun əmək modeli dirçəldilir, hüquqi cəhətdən istənilən iş növündən fərqləndirilməyən xaricdə tətbiq olunan mülki qulluq modelinə keçirilir. Bütün büdcədən maliyyələşdirilən iş növləri mülki qulluq sayılır. Onu da qeyd etmək lazımdır ki, çox ölkələrdə (məsələn, Almaniya, Fransa, ABŞ) dövlət orqanlarında işləyənlərlə yanaşı dövlət müəssisələrində, idarə və təşkilatlarda fəaliyyət göstərənlər mülki qulluğa aid edilir. Bütün bunlarla yanaşı bütün demokratik ölkələr üçün ümumi olan: dövlət qulluğunda dəqiq vəzifə iyerarxiyasının olması; hər vəzifə üzrə dəqiq səlahiyyətlərin olması, peşəkar təhsil, işçilərin təşkilati-analitik təcrübəsi və mənəvi keyfiyyətlərinə uyğun vəzifəyə müsabiqə yolu ilə qəbulu, şəxsi xidmətinə görə qulluq üzrə irəli kəçməsi xarakterikdir.

Xarici ölkələrdə dövlət qulluğu sahəsində aparılan islahatlarda ümumi əlamətlər səciyyəvidir. Onlar: dövlət qulluğunda islahatları dövlət idarəetməsi ilə paralel aparılır, hər bir ölkədə dövlət qulluğu dünya təcrübəsinə uyğun modernləşdirilir; dövlət qulluqçularının maddi təminatı yaxşılaşdırılır; peşəkarlıq səviyyəsi və məsuliyyəti artırılır; siyasətin idarəetmədən ayrılması konsepsiyası tətbiq edilir; siyasi vəzifələr inzibati vəzifələrdən ayrılır; siyasi elitanın fəaliyyəti qanunvericiliklə dəqiq tənzimlənir; dövlət qulluğu ilə özəl bölmə arasında kadr mübadiləsindən və dövlət qulluğunda menecment təcrübəsindən istifadə edilir; «Ali rəhbər qulluğu» institutu təcrübəsi genişləndirilir; dövlət qulluğunun hüquqi bazası zənginləşdirilir; dövlət-qulluq münasibətlərini tən-

zimpləyən «qulluq hüququnun» qanunvericiliklə rəsmiləşdirilməsinə səy göstərilir; dövlət qulluğunu müsabiqə yolu ilə qəbul texnologiyası modernləşdirilir; dövlət qulluğunun irəli çəkilməsi, fəaliyyətinin stimullaşdırılması attestasiya nəticələri ilə əlaqələndirilir; attestasiyanın keçirilməsi texnologiyası, dövlət qulluqçularının etik davranış kodeksinə əməl edilməsinə nəzarət mexanizmi, dövlət qulluğuna rəhbərlik, dövlət qulluqçularının koordinasiyası təkmilləşdirilir.

Bütün bunlara baxmayaraq beynəlxalq təcrübədə dövlət qulluğunun vahid modeli mövcud deyil. Bütün bunlarla yanaşı beynəlxalq aləmdə alimlər üçüncü dalğanın dünyanı bürüdüüyü qloballaşma şəraitində, müasir dövrün çağırışına adekvat cavab verən dövlət qulluğu modelinin axtarışındadır. Qərbi Avropa təcrübəsi və modelindən istifadə qabaqcıl ölkələrin səviyyəsinə çatmağa imkan yaradır. İnkişaf etmiş ölkələrin dövlət qulluğunun yaranmasının təcrübəsi göstərir ki, buna uzun müddət islahatlar aparılması tələb olunur.

Azərbaycanda dövlət quruluşuna, idarəçilik formasına, dövlət rejiminə uyğun dövlət qulluğunun modernləşməsində xarici ölkələrin təcrübəsindən, islahatların nəticəsindən istifadə edilmişdir. Axırncı illərdə kadr siyasətinin təkmilləşdirilməsi dövlət qulluğunun modernləşməsi, dövlət qulluqçularının sosial-iqtisadi vəziyyətinin yaxşılaşdırılması və başqa innovasiya tətbiq edilir.

Monoqrafiyada mərkəzləşdirilmiş hüquqi, təşkilati və sosial institut kimi dövlət qulluğuna ən müxtəlif bucaqlardan baxılaraq konstitusion-hüquqi aspektdə kompleks şəkildə yanaşılmışdır.

Müəllifin uzun müddət kadr məsələləri ilə praktiki məşğul olması, Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasında pedaqoji fəaliyyəti, AMEA-nın Fəlsəfə, Sosiologiya və Hüquq İnstitutunda uzun müddət dövlət qulluğu, dövlət idarəetməsi, dövlət nəzarəti problemlərinin tədqiqi zamanı topladığı materiallar, ümumiləşmələr və təhlillərdən, Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğunun konstitusion-hüquqi

problemləri barədə yazdığı doktorluq işindən monoqrafiyada istifadə edilmişdir.

Müəllifin Azərbaycanın dövlət qulluğunun nəzəri və hüquqi problemlərinin həsr olunmuş ikinci kitabıdır. Monoqrafiyada dövlət qulluğuna dair milli və xarici hüquqi ədəbiyyatlardan, məqalələrdən, qanunvericilik aktlarından, statistik materiallardan və dövrü mətbuatdan geniş istifadə olunmuşdur.

Monoqrafiya ali məktəblərdə bakalavr və magistr pilləsində «Dövlət qulluğunun hüquqi təminatı», «İnzibati hüquq» fənləri üzrə dərs vəsaiti kimi istifadə etmək məqsədi ilə yazılmışdır. Həmçinin rəhbər kadrların ixtisasının artırılması kurslarında oxuyanlar, hüquq fakultəsinin tələbələri, doktrantlar və dissertantlar, dövlət qulluğunda çalışanlar, bu sahədə tədqiqatlar aparan şəxslər üçün maraq kəsb edə bilər.

Müəllif təqdim olunan bu kitabda nəzərə çarpan nöqsanların aradan qaldırılması üçün öz təklif, qeyd və arzularını bildirən şəxslərə əvvəlcədən minnətdarlığını bildirir.

I FƏSİL

DÖVLƏT QULLUĞU PROBLEMLƏRİNİN TƏDQIQININ METODOLOJİ ƏSASLARI

1. Dövlət qulluğunun tədqiqat metodları

Hüquq nəzəriyyəsi üzrə məşhur alim S.S.Alekseev göstərir ki, **metod** kompas rolunu oynayır, tədqiqatın ümumi strategiyasını müəyyən edir.¹ Lüğətlərdə metod (yun. *metodos*) dərk etmə üsulu, təbiətin və ictimai həyatın təzahürlərinin tədqiqi. Metod hər hansı bir məqsədə çatmaq üçün üsul, yol və ya üsullar sistemi kimi göstərilir.²

Hansı halda hansı metoddan necə istifadə etməyi metodologiya elmi öyrədir. **Metodologiya** (yun. *metod* + *logos*) hər hansı bir elmdə tətbiq edilən üsulların məcmusudur. Metodologiya gerçəkliyi dərk etmək metodları haqqında fəlsəfi təlimdir. Metodologiya eyni cinsli təzahürlərin tədqiq olunmasını, təşkilatı cəhətdən müəyyənləşməsini, dəyişməliyini, təkmilləşdirilməsini, modernləşməsini və onlar arasında qarşılıqlı əlaqələrini koordinasiyasını, ahəngini nəzərdə tutur. Metodoloji problemlərə maraq XIX əsrin axırlarından Almaniyada yaranmışdır.

S.S.Alekseev metodda iki cəhət ayırır: birinci, bu ilkin metoddur – subyektlərin hüquqi statusunda müəyyən olunan məntiqi tənzimlənmə yolları təşkil edir; ikinci, hüquqi tənzimlənmə üsulu – hüquqi normalar və hüquqi sisteminin başqa elementlərində ifadə olunan hüquqi təsvir başa düşülür. O metodda iki əsas mərhələ ayırır: birinci, bilavasitə təzahürlərdən onların mahiyyətinə yol; ikinci, təzahürlərin mahiyyətindən bu təzahürlərin konkret hissələrinə yol. Hüquqi təzahürlərin bütün keyfiyyətləri, anlayışlar aydınlaşdıqdan sonra, tədqiqatın davamına imkanlar yaranır.³ Metodda

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. М., Политиздат, 1981, Т.1. с.24.

² Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М., Русский язык, 1988, с.315.

³ Алексеев С.С. Указ. соч. с.25.

bu iki mərhələli tədqiqat yolu universal olub hüquq elmində bütün sahələr üçün universal xarakter daşıyır.

Məşhur alman sosioloqu M. Veber (1864-1920) «Elmlərin metodologiyası üzrə tədqiqatı» əsərində sosial elmlərin məntiqi-metodoloji prinsiplərini təhlil edərək göstərirdi ki, təbiətdə və cəmiyyətdə «fərd» və «ümumi» ayırmaq lazımdır. Fərd məntiqin predmetidir, yəni geniş mənada predmetidir. Bununla belə hər iki metod «ümumi» əsasında təhlil olunur. Humanitar və təbiət haqqında elmlər arasında fərq onların predmetlərinin fərqliliyində yox, bu elmlərin məntiqi metodlarının fərqlindədir. O göstərir ki, təbiət elmində və ictimai elmdə anlayışlar müxtəlif cür yaranır. Əgər təbiət elmində məqsəd ümumi qanunu müəyyən etməkdirsə, tarix elmində isə xüsusi, fərdi dərk etmək məqsədi daşıyır. Predmetin mahiyyətini açmaq üçün ümumini aşkar etmək lazımdır. Ümumi anlayışlar olmadan fərdi dərk etmək olmaz. Təbiət elmində «ümumi» məqsəd kimi qoyulduğu halda, humanitar elm üçün «ümumi» yalnız vasitədir. Əgər biz fərdi xarakterizə edən müəyyən elementləri ayırmaq istəyiriksə (istər tarixi şəxsiyyət, tarixi hadisə olsun) bütün bunları tam kimi təsvir etməliyik.¹

Metodologiya haqqında mütəfəkkirlərin klassik baxışlarını göstərmək əhəmiyyətlidir. Orta əsrlərin ensiklopedik alimi Əbu Reyhan Biruni (X ə.) metodu aşağıdakı kimi tətbiq etməyi tövsiyə edirdi: təbiət hadisələrini izah edərəkən təbiətin özündən başlamalı, onda mövcud olan qanunauyğun faktlara və təcrübəyə əsaslanmalı; predmet öyrənilərkən onu təşkil edən elementlərin öyrənilməsindən başlamalı, ən əsas duyğu məlumatlarına (sübutlara, əlamətlərə) əsaslanan deduksiyanı rəhbər tutmalı; təhlil və ümumiləşdirmələr aparmalı; müxtəlif məlumatları, fikirləri və rəvayətləri başqaları ilə tutuşdurmaqla həqiqəti müəyyən etməli; tədqiqat zamanı məlumdan-naməlumə, yaxından-uzaqa getməli; əgər uzaq keçmişə dərk etməyə aiddirsə predmetin, hadisənin tarixini öyrənməli².

¹ М.Вебер. Исследование по методологии науки. Ч.1. М., 1980, с.15-16.

² Захидов В. Три титана. Ташкент: Фан, 1973, с.47.

Fransız filosofu Dekart «Metod haqqında düşüncələr» (1637) klassik əsərində məşhur metodoloji qaydaları dörd yerə ayırır: **Birinci**, heç vaxt heç nəyi həqiqət kimi qəbul etməmək, tələsiklikdən və qabaqcadan formalaşmış yanlış fikirdən qaçmaq və öz mühakimənə şübhə üçün yer qalmayan şeyləri daxil etmək; **İkinci**, baxılan hər problemləri həll etmək üçün onu nə qədər tələb edilirsə o qədər hissələrə bölmək; **Üçüncü**, öz fikirlərini sadə və asan dərk olunan predmetləri müəyyən qaydalar üzrə düzmək və iyerarxiya üzrə mövcud qaydalar ilə aşağıdan yuxarı daha mürəkkəbləri dərk etməyə yönəltmək; **Dördüncü**, heç nəyi buraxmadan siyahı üzrə nəzərdə tutulanları tam və hərtərəfli əhatəli etmək.¹

İngilis filosofu, ingilis materializmin banisi Bekon «Yeni orqanon» traktatında gerçəkliyi dərk etməyin üç əsas yolunu – hörümcək, qarışqalar və arıların yolunu göstərir:

Hörümcək yolu – hörümcək özündən tor toxumağına oxşar olaraq təmiz idrakdan həqiqəti çıxarmaq səyidir. Bekon bu yolu tələsik və reallıqdan uzaq hesab edir. Hörümcək yolunu tutanların səhvlərinin əsas səbəbini məntiqi qaydaların təcrübəyə əsaslanmayan konstruksiyanın qurulmasına gətirən faktların tam nəzərə alınmamasında görürdü;

Qarışqa yolu birincisinə tam ziddir. Bu yolu seçənlər faktlara köləcəsinə bağlı olurlar. Onlar faktları düzgün ümumiləşdirə bilmirlər. Zəhmətkeş qarışqalar kimi bu cür empiriklər müxtəlif faktlarını yığır, lakin onlardan düzgün nəzəri nəticə əldə etmir;

Arıların rolu həqiqətə çatmaq üçün yeganə ən düzgün yoldur: ona birinci iki yolun yaxşılıarı xasdır, bununla belə yuxarıda göstərilən çatışmamazlıqları aradan qaldırmağa, empirik və nəzəri dərk etmədə harmonik vəhdəti əldə etməyə imkan verir.²

Müxtəlif idrak üsulları içərisində iki metod: tarixi və məntiqi metodlar xüsusi əhəmiyyət daşıyır. **Tarixi metod** obyektlərin müxtəlif inkişaf mərhələsini xronoloji ardıcılıqla, onları konkret tarixi təzahür formaları halında işıqlandırmaqla əlaqədardır.

¹ 100 великих мыслителей. М. Вече, 2002, С.124

² Yenə orada, s.116-117.

Məntiqi metod birincisi, obyekt, onun ən mühüm əlaqələrini əks etdirir; **ikincisi**, eyni zamanda predmetin tarixini anlamağa imkan verir. Məntiqi metodun tarixi metoddan üstün cəhəti ondadır ki, bu da tədqiqatın iki zəruri ünsürünü: mövcud predmetin tarixini anlamaqla onun strukturunun öyrənilməsinə, bunların birgə vəhdətdə araşdırılmasına imkan verir.

Müasir hüquqi tədqiqatların aktual məsələlərində biri başqa elmlərin, o cümlədən sosiologiyanın metodoloji imkanlarından istifadə etməkdir. Sosiologiya metodlarının nəzəri müddələrinin tətbiqində müasir zamanın tələblərinə uyğun sosial kateqoriyalarının araşdırılmasının, konkret sosioloji materialların toplanması, faktiki materialların hazırlanması və öyrənilməsinin (sorgu, anketləşmə, seçim, təhlil, şkala, eksperiment metodları və s.) rolu artır. Konkret – sosioloji metodlardan istifadə edilməsi hüquq-elmi metodlarının istifadəsini azaltmır, əksinə onların daha geniş tətbiqini şərtləndirir.

Tədqiqat metodları milli və xarici təcrübə əsasında qurulur. Bu sahədə elmi tədqiqatlar – ümumiləşdirilir, qiymət verilir, nəticələr çıxarılır və praktiki tövsiyələr verilir.

Dövlət qulluğu problemlərinin həllində tədqiqat metodologiyasından geniş istifadə edilir. Dövlət qulluğunun tədqiqində qəbul olunan metodlar başqa hüquq təzahürləri üçün tətbiq olunan metodlarla heç nə ilə fərqlənmir. Dövlət qulluğunun metodoloji bazasını şərti olaraq bir-birini tamamlayan iki yanaşma sistemi tutur. Birinci yanaşmada elm və praktikada təsdiq olunmuş ümumi nəzəri metodlardan sistemli, sistemli funksional, struktur, struktur funksional, tarixi yanaşma, təhlil, formal məntiqi, müqayisə, induksiya və deduksiya da təşkil olunmuş konkretdən mücərrədə keçmədən istifadə olunur.

İkinci yanaşmada hüquq, iqtisad, siyasi, sosiologiya, fəlsəfə elmində istifadə olunan nəzəri metodlar daxildir. Nəzəri müddələri konkretləşdirmək və əsaslandırmaq məqsədilə statistik məlumatlardan, habelə dövrü mətbuat materiallarından da istifadə edilir.

Dövlət qulluğu problemlərinin tədqiqində onun ilk növbədə metodoloji əsasını təşkil edən və mühüm dövlət-hüquq institutları kimi onun xüsusiyyətlərini xarakterizə edən «Dövlət», «Dövlət hakimiyyəti», «Dövlət aparatı» və «Dövlət idarəetməsi» təzahürlərinin mahiyyəti; dövlət qulluğunun bu təzahürlərlə qarşılıqlı əlaqələri və təsiri müxtəlif metodlarla araşdırılır. Dövlət qulluğu dövlətlə (onun məqsəd və funksiyalarını yerinə yetirir), dövlət hakimiyyəti ilə (avtoritet və gücünə əsaslanır), dövlət aparatı ilə (funksiya göstərməsini təmin edir), dövlət idarəetməsi ilə (onun əsas mexanizmi kimi çıxış edir) vahid sistemdə baxılır.

Müxtəlif tədqiqat metodologiyasından istifadə etməklə aşağıdakı məsələlər: Azərbaycanın dövlət qulluğunun yaranması, inkişafı (modernləşməsi) məqsədi, vəzifələri və prinsipləri; xarici ölkələrin və MDB dövlətlərinin dövlət qulluğunun modeli, onun xüsusiyyətləri, əlaqələri, inkişaf qanunauyğunluqları; dövlət qulluğunun hüquqi əsasları; dövlət qulluğu vəzifələri və dövlət qulluqçuları, dövlət qulluğu keçmə; dövlət qulluğunun səmərəliliyinin və qanunçuluğun təminatı; dövlət qulluğunda kadr siyasəti, kadr işi, kadr texnologiyası, dövlət qulluğunun idarəetmə orqanları və s. araşdırılır.

Hər bir anlayışa müqayisəli metodun tətbiqi ilə tərif verilir və birincisi, nəzəri-tədqiqat obyektinə çevrilmiş predmetləri, hadisələri əks etdirən yeni anlayışlar yaranır; ikincisi, köhnə anlayışlar konkretləşdirilir və daha yüksək abstraksiya səviyyəsində göstərilir. Hüquq elminin inkişafı əsas anlayışların və onları təşkil edən elementlərin yenidən nəzərdən keçirilməsini, dəqiqləşdirilməsini və zənginləşdirilməsini tələb edir.

Dövlət qulluğuna sosial-hüquq institutu kimi iki mövqedən baxılır. Bir tərəfdən buna dövlət – hüquq təzahürü kimi dövlətçilik sistemində yeri və rolu; digər tərəfdən milli dövlət qulluğu, onun tərkib elementləri qanunvericilik əsasında tədqiq edilir, xarici ölkələrin dövlət qulluğu ilə müqayisədə uyğun və fərqli əlamətləri öyrənilir, dövlət qulluğunun təkmilləşdirilməsi və islahatların istiqamətləri göstərilir;

Tədqiqat metodlarının əsas məqsədləri arasında milli dövlət qulluğu modelini başqa dövlətlərin təcrübəsi əsasında formalaşdırmaq; bu sahənin gələcək inkişafı üçün mühüm əhəmiyyət daşıyan metodologiyanı seçmək durur.

Hüquqi tədqiqat üçün **müqayisəli hüquq** metodu xarakterikdir. Hüquq komparativistikanın¹ inkişafının müasir mərhələsi üçün müstəqil elmi istiqamət kimi müqayisəli hüquq qəbul olunur. Əksər tədqiqatçılar bu istiqaməti metodoloji xarakterli ümumi nəzəri təlim hesab edir. Qanunverici sisteminin müqayisəli metodu qədim dövrdə tətbiq edilməyinə baxmayaraq hüquqi komparativistika predmeti yalnız XX əsrin əvvəlində müzakirə olunmağa başlamışdır. Müqayisəli metod qoyulan məqsədə çatmaq üçün müqayisənin məqsədyönlü tətbiqidir. Müqayisəli-hüquqi metod daha yüksək fəlsəfi, sosioloji səviyyədə hüquqi təhlil üçün müxtəlif mənalıdır. Müqayisəli tədqiqat metodunun əsas məqsədi konkret institutlar üçün optimal model və struktur tapmaqdır.

Müqayisə sözü insan dərk edəndən onun gündəlik həyat fəaliyyətində, düşüncəsində, elmi tədqiqat işlərində ən geniş istifadə olunan termdir. Bu gün elmdə müqayisəli tədqiqata üç baxış var: birinci, müstəqil elm kimi; ikinci, sahə hüquq elmi çərçivəsində yaradılmış elm kimi, üçüncü, elmi tədqiqat metodu kimi.

Müqayisə termini – lüğətdə uyğunluğu və ya fərqi müəyyən etmək məqsədi ilə nəyisə tutuşdurmaq kimi göstərilir. Müqayisəli tədqiqatda bu və ya başqa metoda üstünlük verilir. Müqayisə metodu anlayışına müqayisə yolu ilə gerçəkliyi dərk etmək üsulu, qeyri məlumun məlumla müqayisəsi, təzahürün keyfiyyətlərini başqa bir təzahürün keyfiyyətləri ilə tutuşdurmaqla aydınlıq gətirmək kimi baxılır.²

Beləliklə, müqayisə predmetlərin, təzahürlərin, institutların, normaların və s. fərqli və oxşar cəhətlərinin aşkar edilməsini və

¹ Komparativistika (lat. Comprativus – müqayisəli) – müqayisəli elm. Словарь иностранных слов. с.247.

² Тилле А.А. Социалистическое сравнительное правоведение. М.: Юридическая литература, 1978, с.21.

təhlil olunmasını əks etdirir. İnsan yaranan gündən təbiəti, cəmiyyəti, təzahürü, predmeti dərk etmə prosesində müqayisə əsas amil kimi çıxış edir. Müqayisə hər hansı bir təzahür və predmet haqda məlumat və ya bilik almaq üçün tətbiq olunan universal metoddur. Dünyada bütün təzahürlər müqayisəli metodun köməyi ilə – bir təzahürün məlum elementlərinin başqasında olması, oxşarlığı və ya fərqləri ilə araşdırılır. Əgər tədqiqat iki qrupa aiddirsə, onda bu qruplarda bizi maraqlandıran faktları müqayisə edirik. Müqayisəli tədqiqat müxtəlif sistemi və onları təşkil edən dövlət – hüquq institutlarının oxşar elementlərinə əsaslanır, müqayisəli elementlər təhlil edilir.

Hər bir elm sahəsi üçün spesifik müqayisə metodu seçilməklə müxtəlif prizmalardan baxılır:

İctimai elmdə müqayisəli tədqiqatın aparılması materialların yığılması və müxtəlif üsullarla müşayiət, müxtəlif sorğular aparmaq, anketləşdirmək, eksperiment, statistik təhlil yolu ilə həyata keçirilir.

Siyasi elmlərdə siyasi təzahürlər tədqiq edilərkən bütöv və plüralist məqsədlər qoyulur. Birinci halda müqayisəli tədqiqat bütöv cəmiyyət münasibətləri sistemi kimi; ikinci halda ayrı-ayrı fərdlərin vəhdətində və fərdlərin davranışı kimi baxılır. Siyasi təlim tarixi, həmçinin xarici ölkələrin dövlət hüquq tarixi – öz xarakterinə və təbiətinə görə müqayisəli elmdir. Siyasi təlim tarixi müqayisəli methodsuz mümkünsüzdür. K.Marks göstərirdi ki, «Yunanıstan və Romanın qoyduğu təməl olmasaydı müasir Avropa ola bilməzdi».¹ Roma hüququnun terminologiyası və prinsipləri bu günə qədər geniş tətbiq edilir. Dövlət qulluğunda müqayisəli metod onun tərkib elementlərinin inkişaf etmiş dövlətlərin analoji elementlərin müqayisəsi ilə milli ənənələrə uyğun seçilib tədqiq edilməsi və ya mövcud olanların təkmilləşdirilməsidir.

Hüquq elmində müqayisəli hüquq dövlətçiliyin başqa tərkib elementlərinə nisbətən daha geniş tədqiq olunan sahədir. Hüquq komparativistikanın yaranmasının başlanğıc mərhələsində onu

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. т.20, с.218.

predmeti keyfiyyətində milli hüquq sistemi baxılır. Bu elm sahənin inkişafı nəticəsində müqayisəli konstitusiya, müqayisəli cinayət, müqayisəli əmək, müqayisəli məhkəmə hüququ və b. meydana gəlir. Hər bir hüquq sahəsi ümumi kompotivist baxış olmadığı halda tədqiqat predmeti olaraq özünün «mini nəzəriyyəsinə» hazırlayır.

Bütün bunlara baxmayaraq prinsipcə tədqiqat materialın xarakteri xarici hüquqi təzahürləri ilə eynidir. Xarici hüquq təzahürlərinin sahə elmləri tərəfindən öyrənilməsi, müxtəlif hüquq qaydalarının hüquq təzahürlərinin tutuşdurulması zamanı müqayisəli metodun istifadəsini şərtləndirir.

M.N.Marçenko müqayisəli hüququn predmeti keyfiyyətində «hüquq sisteminin baş verməsinin, yaranmasının və inkişafının ümumi prinsiplərini və qanunauyğunluqların» baxılmasını təklif edir.¹ Burada hüquq sisteminin «baş verməsi, yaranması və inkişafı» elementlərin sırasında hüquq sisteminin funksiyası göstərilir.

Bilavasitə nəticə verən müqayisə metodu xarici hüququn öyrənilmə metodu və onun tədqiqat metodu hesab edilir. Müqayisəli hüquq sərbəst elm mövqeyindən baxan əksər tədqiqatçılar komparativistik tədqiqatın predmetinə təsadüfi hüquqi elementləri yox, yalnız daimi, bu və ya başqa hüquq sistemi üçün tipik xarakter daşıyan elementlər daxil edilir. Hüquqi ədəbiyyatda müqayisəli hüququn predmeti müxtəlif hüquq sistemlərində mövcud olan hüquq elementlərinin və təzahürlərinin baş verməsinin, funksiya göstərməsinin və inkişafının tipik, davamlı və ümumi qanunauyğunluğu kimi baxılır.²

Hüquqda tipik xüsusiyyətlər obyektlərin tutuşdurması və onların təsviri nəticəsində müəyyən edilir. Müqayisəli metod – bu əməliyyat üçün uyğun elmi vasitədir.

¹ Марченко М.Н. Сравнительное правоведение. Общая часть. Учебник для юридических вузов. М., 2001, с.79-81.

² Егоров А.В. К истории понятия сравнительного правоведения // Государство и право, 2009, №3, с.91-96.

Hüquq sistemi və ya onun elementləri hüquqi təcrübə, hüquqi doktrina və ya hətta hüquq normaları müqayisə edilməsinin fərqi yoxdur. Əsas xarici hüquq sisteminin və ya hüquq ailəsinin elementləri müqayisə olunan məsələ sistemin, bir qayda olaraq öz milli sisteminin eynicinsli elementlərinin müqayisəsi qaydalarına uyğunluğudur.

Beləliklə, xarici hüquq elementlərinin funksiya göstərməsinin tipik qanunauyğunluğunu öyrənməklə hüquqi təzahürün tipikli elementlərini milli hüquqda olan oxşar obyektlərin elementlərinin müqayisəsi ilə həyata keçirir.

Müqayisəli hüquq elmində tətbiq olunan tipik əlamətlərdə qanunauyğunluq müxtəlif hüquq sistemlərində hüquq elementlərinin yaranması, funksiya göstərməsinin və inkişafına kömək edir. Bu cür tipik əlamətlər bütün cəmiyyətlər üçün xarakterik olaraq normativ tənzimləmə tipinə uyğun olur.

Hüquq yaranmasının tipikliyin empirik əsası müxtəlif xalqlarda bu və ya başqa cəmiyyətdə hüquqi tənzimləmənin inkişaf səviyyəsinin xarakterindən ibarətdir. Bu cür tipik əlamətlərin qiymətləndirilməsi müqayisəli tədqiqatın istənilən səviyyəsindən hüquq sistemindən tutmuş hüquq normalarına qədər aparılır. Hüquq normalarının funksiya göstərməsinin tipik əlamətləri onların məntiqi sırasında – hipotez, dispozisiya və sanksiyanın realizəsində ifadə olunur. Hüquq təzahürlərinin tipologiyası mövcud hüquq obyektinin abstrakt modelini yaratmağa imkan verir. Bu model müəyyən mənada ideallaşdırılır.

Hüquqi qanunauyğunluğun tipik əlamətlərinin qiymətləndirilməsi ilə yanaşı xarici hüquqi təzahürün davamlılığına da diqqət yetirilir. Hüquq təzahürünün davamlılığı bütün tarixi inkişaf prosesində müşayiət olunan hüquqda varislik nöqtəyi-nəzərdən qiymətləndirilir. Davamlılıq hüquqi gerçəkliyin elementlərinin dəyişilmə keyfiyyətinin səviyyəsini müəyyən edir. Davamlılıq obyektin bütövlüyünü, yəni onun bütün əlamətlərini xarakterizə edənlərdə yaranır. Keçmişdən bu günə ayrı-ayrı kompleks normalar, bəzi funksional prinsiplər keçir. Obyektin hansısa hissəsi başqa hüquq

təzahürlərində mövcud olursa, burada tədqiqat institut səviyyəsinin yox, ayrı-ayrı norma səviyyəsində və ya hüquq praktikasında aparılır. Hüquqi elementlərin davamlılığının müqayisəli hüquq qiymətləndirməsində xüsusi diqqət hüquqi tənzimləmə obyektinə və onun kateqoriyalarına yönəldilir. Hüquqi müqayisənin predmetinin başqa bir əlaməti – hüquqi elementlərin inkişafında ümumi qanunauyğunluğudur. Hüquqi elementlərin yaranmasının müqayisəli öyrənilməsi onların genezisi haqqında tam məlumat verir.

Müqayisəli tədqiqat metodu dövlət qulluğunun bütün elementləri üçün ümumi xarakterli olduğundan dövlət qulluğunda qoyulan məsələlərin nəzəri aspektləri müqayisəli hüquqi tədqiqat prizmasından baxılmaqla araşdırılır. Müqayisəli hüququn əsas məqsədlərinə: başqa dövlətlərin təcrübəsinə əsaslanan bəzi nəticələri formalaşdırmaq yolu ilə öz milli hüququnu dərindən dərk etmək; hüquqda, hüquq institutlarında oxşar əlamətləri müəyyən etmək, inkişafın ümumi əsaslarını və ənənələrini aşkarlamaq daxildir¹. Erkən dövrlərdə müqayisəli hüququn məqsədləri aşağıdakı kimi təsvir edilirdi: birinci növbədə hansı fərqlərin əsas və hansıların təsədüfi xarakter daşmasını ayırd etmək, ikinci növbədə bu fərqlərin əsasında duran səbəbləri, onların sistemin ümumi strukturu ilə nisbətini müəyyən etmək; üçüncü növbədə onların tətbiqinin spesifik şərtləri nəzərə alınmaqla üstün və çatışmayan cəhətləri haqda fikrini formalaşdırmaq.²

Müqayisə prosesi də bir neçə mərhələyə ayrılır. Birinci, müqayisənin predmetinin müəyyən edilməsi və öyrənilən təzahürlər arasında müqayisənin həyata keçirilməsinə imkan verən müqayisə meyarlarının seçilməsi; ikinci seçilmiş meyarların əsasında təzahürlər arasında oxşarlığın və müxtəlifliyin aşkarlanması; üçüncü, bu oxşarlıq və müxtəliflik əsasında onların öyrənilməsi: a) təzahürlün əsas əlamətlərinin aşkarlanması və onun anlayışına tərif verilməsi; b) onun inkişaf tendensiyasının aşkar edilməsi; v) bu təza-

¹ Тилле А.А. Указ.соч., с.133.

² Сравнительное правоведение. Сборник статей / Под ред. Туманова В.А. М.: Прогресс, 1978, с..80-181.

hürün baş verdiyi konkret formaların qiymətləndirilməsi.¹ Ayrı-ayrı institutlar üzrə müqayisə aparılarkən iki nəticəyə gəlinir: birincisi, identik terminlər müxtəlif hüquq sistemində müxtəlif mənə kəsb edir; ikincisi bu identik terminlər həmin institutlarda müxtəlif funksiya daşıyır.

Müqayisəli tədqiqat metodunun qanunvericilikdə tətbiqi isə üç mərhələdə ardıcılıqla həyata keçirilir: birinci mərhələdə müqayisə edilərək dövlət-hüquq institutlarına aid qanunvericiliyi seçmək; ikinci, bu institutların inkişaf tarixini öyrənmək, üçüncü – onların qanunlarla yanaşı, hüququn ali prinsiplərinə cavab verməsini araşdırmaq. Bu mərhələlərdən sonra müqayisəli qanunvericilik aktlarında fərqlərin və əsas iqtibas mənbələrini müəyyən etməklə hüququn özünün müqayisəsi başlayır.

Dövlət qulluğu probleminin tədqiqində kompleks şəkildə aşağıdakı müqayisəli metodların forma və növlərindən istifadə olunur:

1. Hərtərəfli və konkret əhatəli metod. Hərtərəfli əhatəli metod – geniş miqyaslı olub dövlət-hüquq sisteminin təsvirini, əsas əlamətlərini, daha xarakterik oxşar və fərqli cəhətləri araşdırmaq məqsədi daşıyır; konkret əhatəli metod iki və ya bir neçə sistemdə konkret hüquq institutlarının və ya hüquq normalarının forma və strukturuna görə oxşarlıq müqayisə edilir.

2. Diskriptiv, tənqidi, evristik və proqnostik müqayisə metodları. Diskriptiv – təzahürlərin faktiki tərəflərini obyektiv başa düşmək üçün istifadə edilir; tənqidi - bu formaların pozitiv və neqativ tərəflərini açır; evristik (həqiqəti tapmaq məharəti) – konkret şəraitdə bu və ya başqa formanı qiymətləndirmə ilə əlaqədardır; proqnostik – hadisələrin inkişafı imkanlarını və nəticələrini göstərir. O praktiki tədqiqatın effektivliyi məqsədilə təklif və tövsiyə xarakterli olur.²

¹ Тялле А.А. Указ.соч., с.81.

² Чиркин В.Е. Сравнительное государственное ведение: метод исследования, отрасль науки, учебная дисциплина. Государство и право, 1990, №3, с.31.

3. **Mikromüqayisə və makromüqayisə.** Mikromüqayisə ayrı-ayrı institutlar və normalar daxildir. Burada bir hüquq sistemi çərçivəsində müqayisə aparılır, onun nəticəsi milli hüququn təkmilləşdirilməsinə yönəldilir; Makromüqayisə müxtəlif hüquq ailəsinə məxsus sistemlərinin müqayisəsi aparılır. Bu müqayisə hüquq elmi üçün xüsusi əhəmiyyət daşıyır və dünyada mövcud olan müxtəlif konsepsiyaları görməyə imkan verir.

4. **Sinxronik və dioxronik müqayisə.** Sinxronik müqayisə iki və daha çox obyektin eyni vaxtda müqayisəsini nəzərdə tutur; dioxronik – bir və ya bir neçə obyektin müxtəlif faktlarda müqayisəsidir. Bu müqayisəli tarixi metod da adlandırılır.

5. **Təsviri, tətbiqi (qanunvericiliklə), dioqnosik və ziddiyyət təşkil edən müqayisə:** Təsviri müqayisədə iki ölkədən az olmayaraq konkret problemlərin həlli qaydaları tədqiq edilir; tətbiqi müqayisədə milli hüququ təkmilləşdirmək üçün xarici hüquqla müqayisəsi; ziddiyyət təşkil edən müqayisə həm milli, həm də xarici hüquq sistemini yaxşı başa düşmək üçün tənzimləmənin koordinal fərqli konsepsiya və metodlarını araşdırmaq üçün xarici və milli hüququn müqayisəsi aparılır.

6. **Ərazi və xronoloji refrospektiv (müxtəlif dövrlərin müqayisə metodları) müqayisə.** Etnoloji və antropoloji elmin müqayisə metodunu tətbiq etməklə erkən dövrlərdə ictimai inkişafı və sosial strukturu aşkarlanır.

7. **Ümumi müqayisə və konkret institutların müqayisəsi.**

8. **Daxili** identik sosial xarakterli hüquq sisteminin müqayisəsi və **xarici** – müxtəlif sosial sistemlərin müqayisəsi.

9. **Müqayisənin səviyyəsinə görə:** a) hüquq səviyyəsində müqayisə; b) hüquq sahəsində müqayisə; q) hüquq institutları səviyyəsində müqayisə.

10. **Müqayisəli-paralel və müqayisəli analitik.** Müqayisəli-paraleldə ölkənin hüquq sahələrini və institutlarının tarixi bir sırada, paralel, nisbətən az əlaqəli təsvir olunur; müqayisəli-analitik nəzərdə tutulan uyğunluq və fərqi, təhlili, ümumiləşdirilmiş ifadə etmək, nəticələri qanunvericiliyin müəyyən etdiyi xüsusiyyətlərlə müqayisə etmək.

Hüquqi ədəbiyyatda müqayisəli hüququn tipləri və qrupların təsnifatı iki blokda birləşdirilir. Birinci bloka – müxtəlif dövrlərin hüquq sisteminin müqayisəsi və ya tarixi müqayisə aiddir. Bura: a) bir-birini əvəz edən eyni tipli hüquq sistemlərinin müqayisəsi; b) tarixi ardıcılıqla hüququn müxtəlif tiplərinin müqayisəsi daxildir. Tarixi müqayisəli tədqiqat mümkün tipologiyaları qurmaq, ümumiləşdirmək, həmçinin qanunauyğunluqları müəyyən etmək üçün əsas müqayisə metodu sayılır. İkinci bloka eyni vaxtda mövcud hüquq sisteminin müqayisəsi və ya «məntiqi» müqayisə aiddir. Buraya daxildir: 1. Eyni tipli hüquq sisteminin müqayisəsi (daxili müqayisə): a) bir «hüquq ailəsinə» mənsub hüquq sistemlərinin müqayisəsi (məsələn, kontinental tipli burjuaziya hüquq sistemləri) arasında müqayisə; b) müxtəlif hüquq ailələrinə mənsub bir ölkənin hüququ ilə digər ölkənin hüququnun bir ictimai tarixi tipli çərçivəsində müqayisəsi (məsələn, kontinental hüquqla ingilis-saks hüquq sistemi arasında müqayisə). 2. Müxtəlif sosial formasiyalara (xarici müqayisə) mənsub hüquq sisteminin müqayisəsi.¹

Müqayisəli metodun tətbiqinin müqayisəli elmin, müqayisəli anatomiyanın, müqayisəli hüququn elmi baxımdan banisi Aristotel hesab olunur. Aristotel siyasi təşkilatların qanunauyğunluğu barədə nəticəyə gəlmək üçün 158 yunan və başqa dövlət quruluşlarını müqayisə etmişdir.

Plutarx «Müqayisəli həyatı təsvirlər» əsərində görkəmli yunanları və romalıları qısa şəkildə müəyyən oxşarlığa görə (23 qoşa şəxsiyyəti) müqayisə aparmışdır. Qay Svetoniy Trankvill müqayisə metodu ilə on iki Sezarın – Roma imperatorlarının həyat və fəaliyyətini təsvir etmişdir. Orta əsrlərdə müqayisəli metoddan istifadə etməklə Şərq mütəfəkkirləri Əl Fərabi «İdeal dövlət», Firdovsi «Şahnamə», Nizamülmülk «Siyasətnamə»; Nizami Gəncəvi «İskəndərnamə», Nəsrəddin Tusi «Əxlaqi-Nəsiri» kimi şah

¹ Сабо И. Теоретические проблемы сравнительного правоведения / В кн. Сравнительное правоведение. Сборник статей / Под ред. Туманова В.А. М.: Прогресс, 1978, с.75.

əsərlərini yaratmışlar. Qərbi Avropada N.Makiavelli qədim dövrün, xüsusən Roma respublikasının tarixini müasir tarixlə müqayisə edərək, məşhur «Hökmdar» əsərini yazmışdır.

Avropada dövlət və hüquq problemlərinin tədqiqində müqayisəli metod ideyasının baniləri İngiltərədə Bekon, Fransada Monteskye, Almaniyada Leybnist hesab edilir. Bekon «Təcrübələr (esse və mənəvi, iqtisadi və siyasi nəsihət» əsərində (1597) humanitar elmin müxtəlif mövzuları üzrə qeydlərində 58 qısa müqayisə aparmışdır.¹

Müqayisəli tədqiqat metodunun tətbiqi və inkişafının klassik nümunəsini **Yaponiya** təcrübəsində görmək olar. Yaponlar öz dövlət-hüquq institutlarını yaradanda əvvəl Çin mədəniyyətinə, dövlətçiliyinə və hüququna müraciət etmiş, XIX əsrin ikinci yarısından başlayaraq qərb sivilizasiyasına – Almaniya, Fransa, Hollandiyaya, İkinci dünya müharibəsindən sonra isə istiqaməti ABŞ və İngiltərəyə doğru dəyişmişlər. Bu ölkələrin hüquq terminləri ekvivalent yapon terminlərinə keçirilir. İmperator Universitetində fransız, alman, ingilis hüquq kafedraları yaradılır. S.Xodzima 1887-ci ildə «İngilis, fransız və alman hüququnun müqayisəli tədqiqatı» əsərini yazır.

İkinci dünya müharibəsindən sonra Yaponiyada dövlətçilik Amerika təsiri ilə formalaşır. 1946-cı ildə yeni Konstitusiya, 1947-ci ildə «Dövlət ümumi vəzifəli şəxslər haqqında» və digər qanunlar qəbul edilir. Bununla da, məmurluq aparatı haqda İmperator reskipləri ləğv edilir və dövlət qulluğu Amerika nümunəsinə uyğun konstitusiya səviyyəsində rəsmiləşdirilir. Avropanın kontinental hüquq təsiri altında yaranan Yaponiyanın hüquq sisteminin Amerika hüquq sistemi sınağına keçilir. Köhnə və yeni sistem arasında uyğunsuzluğu ləğv etmək, bir yerdə işləyən vahid sistemə inteqrasiya etmək üçün Amerika dövlətçiliyinin öyrənilməsinə başlanılır. Yaponiyaya çoxsaylı Amerika hüquqşünasları gəlir, digər tərəfə isə yapon alimləri və tələbələri təhsil almağa göndərilir.

¹ Таранов П. Сорока пяти поколений. М.: Аст, 1999, с.376.

Bununla da, fransız və alman hüququnun rolunu Amerika hüququ oynamağa başlayır.

Müqayisəli hüquqi tədqiqat problemlərinin həllində Oksford dərslisinin böyük əhəmiyyəti vardır. Böyük Britaniya, Almaniya, İtaliya, ABŞ, Yaponiya və b. universitetlərinin 43 professoru tərəfində hazırlanmış “Müqayisəli hüquq üzrə Oksford dərslisi” giriş və 42 fəsil daxil olmaqla üç hissədən ibarətdir. Birinci hissə dünyada müqayisəli hüququn inkişafından; ikinci hissədə müqayisəli hüququn öyrənilməsinə baxışlardan; üçüncü – müxtəlif təlimlərdə (inzibati, cinayət, ailə hüququn və s.) müqayisəli hüquqdan bəhs edir. Hər fəsil üzrə müxtəlif müəllif baxışları ilə yazılmış həcminə görə böyük olmayan orijinal, tam və yekunlaşmış tədqiqat işidir. Hər fəsildə müəyyən sahədə müqayisəli hüquq tədqiqatın «müsbət» və «mənfi» cəhətləri qısa yekunlaşdırılır və gələcək inkişafı üçün proqnoz verilir.¹

Bu fundamental əsər qlobal xarakter daşımaqla müəlliflərin hüquqi müqayisə haqqında fikirləri maraqlıdır: Fransanın “Paris II” Universitetinin alimi B.Fovark-Keccon müqayisəli hüquqa «universal elmi kimi» baxır; İsveçrənin Bazel Universitetinin alimi L.Şvanger göstərir ki, Avropa Şurasının yaranması nəticəsində Avropa hüququ alman hüququ ilə harmonizasiya olunur; Z.Kyun (Çexoslovakiya) Mərkəzi və Şərqi Avropa ölkələrində müqayisəli hüquq haqda fəsildə «kommunizmə», stalinizmə qədər dövr təhlil edilərək müqayisəli hüququn hazırkı inkişafını Avropa İttifaqının yaranması ilə əlaqələndirir və qeyd edilir ki, bu problem üzrə hələlik akademik elmi inkişaf etməmişdir; N.Yansen (Myunster Universiteti, Almaniya) fikrincə müqayisəli hüquqla – müqayisəli biliyi tutuşdurmaq zəruridir. Müqayisəli hüququn müqayisəli təlimin hissəsi olmasını, təzahürlərin oxşar və fərqliliyini öyrənilməsinin vacibliyini göstərir. R.Maykls (Şimali Karolina ştatının Universiteti, ABŞ) – müqayisəli hüququn funksional metodundan (hüquq institutunun rolunu və funksiyasını öyrənməklə),

¹ Оксфордский учебник по сравнительному праву / ред. М.Реймани, Р.Циммермани. Оксфорд, 2008, 1430 с.

bu metodun müxtəlif növlərə bölünməsindən (klassik, instrumental, yeniləşmiş, ekvivalent və s.) yazır; N.M.Uott (Parij Universiteti, Fransa) qloballaşma və müqayisəli hüququn problemlərinə baxaraq, göstərir ki, vahid transmilli hüquq yaratmaq zəruridir; A.Rayls (Kornel Universiteti, ABŞ) müqayisəli hüquq və sosial-hüquqi tədqiqatlar haqda fikirlərini M.Veberin ənənəsini gündəmə gətirməklə korporativistikanı və sosial-hüquqi təzahürlərin tədqiqatçılarının qarşılıqlı əlaqəsinin təmin edilməsinə yönəldir.¹

Müqayisəli təhlil nəticəsində Azərbaycan dövlət qulluğu Avropa İttifaqı ölkələrinin dövlət qulluğunun modelinə uyğun sosial-hüquqi institutu kimi formalaşır. Azərbaycan dövlət qulluğunda xarici ölkələr üçün xarakterik olan aşağıdakı əlamətlər öz əksini tapmışdır: siyasətin idarəetmədən ayrılması konsepsiyasına uyğun siyasi elita və peşəkar dövlət qulluğu ayrılması; dövlət qulluğuna qəbulda açıq müsabiqə imtahanlarının aparılması; dövlət qulluqçusunun etik davranış qaydaları haqqında qanun qəbul edilməsi; qulluq karyerası (qulluq keçmə prosesi) tətbiq olunması; dövlət qulluğu idarəetmə orqanların yaradılması və digər innovasiyalar daxildir.

Demokratik inkişafa nail olmaq, informasiya-texnoloji dəyişiklikləri mənimsəmək, maddi və mənəvi cəhətdən inkişafına lazımi şərait yaratmaq üçün dövlət təzahürlərinə dəqiqlik, etibarlıq və möhkəmlilik vermədən mümkün deyil. Odur ki, bütün dövlət təzahürləri özünə diqqət, dərinədən öyrənmək və düşünülmüş dəyişikliklər tələb edir. Nəzəri-metodoloji tədqiqatda ilk əvvəl dövlətçilik sisteminin əsas anlayışlarına, sonra isə tərkib elementlərinə tərif verməklə araşdırmaq mümkündür.

¹ Государство и право, 2010, №1, с.120-121

2. Dövlətçiliyin sistemli təhlili

Dövlətçilik dövlət təzahürlərinin – dövlət, dövlət hakimiyyəti, dövlət aparatı, dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğunun məcmusu olmaqla, onun elementləri qarşılıqlı təsir, qarşılıqlı əlaqə və qarşılıqlı asılılıqda vahid sistemi təşkil edir.

Elmi ədəbiyyatda bu təzahürlər ayrı-ayrılıqda tədqiq olunduğundan onların sistemli təhlili aktual məsələlərdən biridir. Məlumdur ki, dövlət təzahürlərinin hər birinin özünə məxsus fərdi xüsusiyyətləri vardır. Bununla yanaşı onların hamısında ümumilik, tarixilik, hamının maraqlarına uyğun kütləvilik prinsipləri xarakterikdir.

Dövlət təzahürlərinin əsas təyinatına xalq üçün ölkənin suverenliyini, bütövlüyünü, müstəqilliyini, daxili və xarici təhlükəsizliyini qorumaq, hüquq qaydalarının və təbiətin mühafizəsi, insan hüquq və azadlıqlarına əməl edilməsi, cəmiyyətin rifahının yaxşılaşdırılması və digər məsələlərin həlli daxildir.

Praktiki olaraq dövlətçiliyin möhkəmləndirilməsini və dövlət hakimiyyətinin realizəsini, dövlətin effektivliyinin təmin edilməsi üçün beynəlxalq nümunəvi modelə uyğun dövlət qulluğu yaradılır. Dövlət qulluğu dövlətçilik sisteminin tərkib hissəsi olmaqla dövlət, dövlət aparatı, dövlət idarəetməsi ilə bir sırada durur, onlarla qarşılıqlı əlaqədə olur, onlara təsirdə özünü ifadə edə bilər, realizə olunur, təhlil edilir və qiymətləndirilir.

Məntiqi olaraq bu əlaqə insan-cəmiyyət-dövlət-hakimiyyət-dövlət aparatı – dövlət idarəetməsi – dövlət qulluğu – insan sxemi üzrə həyata keçirilir. Bu sxemin əsas mahiyyəti bütün təzahürlərin insanla yaradılıb insanın rifah, tələb və maraqlarına xidmət etməsidir.

Bu sxemin qıscaca interpretasiyası aşağıdakı kimidir.

1. **Cəmiyyət** tələbat, təbii zərurət və s. üzündən insanların tarixən təşəkkül tapdığı birgə fəaliyyəti nəticəsində meydana gəlir;

2. Cəmiyyət özünü xarici və daxili təhlükədən qorumaq üçün cəmiyyətin bütün üzvlərinin birgə maraqlarını ifadə edən **dövlət**

yaradır. Odur ki, dövlət cəmiyyətdən «gəlir» və onun tələblərinə, maraqlarına, məqsəd və iradəsinə xidmət edir. Başqa sözlə dövlət cəmiyyətin kütləvi və legitim hakimiyyət gücüdür¹. K.Marks göstərirdi ki, dövlət cəmiyyətin bir hissəsi, lakin nisbətən müstəqil hissəsidir, çünki ictimai münasibətlərin nizamlanmasında və hər bir cəmiyyətin təbiətindən irəli gələn ümumi işlərin həllində onun rolu var². Dövlətin yaranması ilə insanlar təbii hüququndan vətəndaş hüququna keçir, xalq yaranır.

3. Cəmiyyət onu idarə etmək üçün dövlətə **hakimiyyət** verir. Hakimiyyət insanlar tərəfindən və insanlar üçün yaradılan mürəkkəb ictimai münasibətdir. Cəmiyyətdə hakimiyyət adətlərə, dinə, ənənələrə, hüquqa, demokratik institutlara əsaslanır, dövlət hakimiyyəti isə iqtisadi, ideoloji, təşkilati-hüquqi mexanizmlər vasitəsilə insanların, sosial qrupların, siniflərin fəaliyyətinə, davranışının xarakterinə və istiqamətinə təsir imkanları ilə xarakterizə olunan sosial münasibətlər formalaşdırır. Hakimiyyət iradi münasibət olub bir istiqamətdə göstəriş, əmr, tələb, qanun, normalar və qaydalara təsir edir, digər tərəfdən – tabeçilik, riayət etmək, öz davranışını tənzimləmək, icra etmək durur.

Dövlət hakimiyyəti funksiyalarına görə iki tərkib hissədən: siyasi və inzibati funksiyalardan ibarətdir. Siyasi funksiyaların xarakterik əlaməti onun dövlətin tələb və maraqlarına uyğun öz iradəsi ilə qəbul etdiyi qərarların bütün cəmiyyət üçün məcburi xarakter daşmasıdır. İnzibati funksiyalar isə siyasi qərarların həyata keçirilməsinin təmin edilməsini şərtləndirir: Siyasi hakimiyyət siyasi rəhbərlik – siyasi elita, inzibati hakimiyyət isə dövlət qulluğu vasitəsilə həyata keçirilir.

Siyasi rəhbərliyin dövlət qulluğundan fərqləndirilməsi praktikasını Amerikanın hüquq professoru, sonradan ABŞ prezidenti olmuş Vüdro Vilsonun «Siyasətin idarəetmədən ayrılması» (1887)

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.69.

² Маркс К. Капитал. С.1-545. / Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е издание. Т.25. ч.1, 1961, с.422.

doktrinasına əsaslanmışdır. Dövlət hakimiyyətinin dixatomiya konsepsiyası dövlətin siyasi funksiyasını idarəetmə funksiyasından ayırmağı əsaslandırır. Onun fikrincə siyasi hakimiyyət siyasi funksiyası, inzibati hakimiyyət isə idarəetmə funksiyası daşıyır. Siyasi funksiyanı siyasi vəzifələr – dövlət vəzifələri tutan siyasi elita, idarəetmə funksiyasını isə inzibati vəzifələr tutan dövlət qulluqçuları həyata keçirir. Bu konsepsiya nəzəri cəhətdən peşəkar dövlət qulluğuna keçməyin zəruriliyini əsaslandırmışdır¹. Müxtəlif siyasətçilər gəlir və gedir, dövlət idarəetmə məşını bütün şəraitlərdə qüsursuz işləməlidir. Dövlət qulluğunda aparılan islahatlar dövlət idarəetmə fəaliyyətinin dəqiq, effektiv və qənaətcil fəaliyyətini təmin etməyə yönəldilməlidir².

4. Dövlət öz səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün dövlət hakimiyyəti simasında hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi əsasında dövlət orqanları sistemindən ibarət **dövlət aparatını** yaradır. Dövlət aparatının tərkib hissəsi olan idarəetmə aparatı isə bu və ya başqa həyat fəaliyyətinin idarəedilməsində öz strukturu, səlahiyyətləri və müstəsna hüququ olur.

5. Dövlət öz məqsəd və vəzifələrini mühüm funksiyalarından biri olan **dövlət idarəetməsi** ilə realizə edir. Dövlət idarəetməsi cəmiyyətin həyat fəaliyyəti prosesində insanların qarşılıqlı təsirini və əlaqələrinin şüurlu nizamlamasıdır. Dövlət idarəetməsi hakimiyyət piramidasında dörd səviyyəyə ayrılır: birinci, yuxarı səviyyədə dövlət idarəetməsinin konseptual, elmi-nəzəri bazası; ikinci səviyyədə dövlət idarəetməsinin normativ hüququ bazası, üçüncü – dövlət aparatı və dövlət qulluğu təmsalında idarəetmənin təşkilatı əsası; dördüncü – texnoloji bazası – idarəetmənin forma, üsul və metodları durur³.

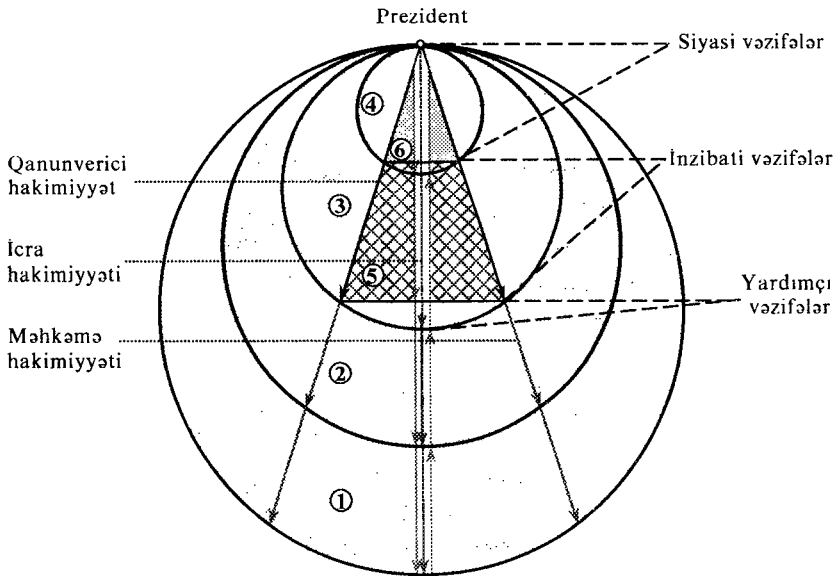
¹ Wilson W. The Study of Administration / 1887. Political Science Quarteriy, 496p.

² Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова и Л.Л.Попова. М.: Юристъ, 2000, с.201.

³ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.23.

İdarəetmənin mahiyyəti idarəedən və idarəolunan sistemin – idarəetmə subyekti və obyektinin formalaşmasıdır. Dövlətin cəmiyyətlə bağlılığı vətəndaşlar vasitəsilə, yəni onların Konstitusiyada təsbit olunmuş dövlət idarəetməsində praktiki iştirakını şərtləndirir. İdarəetmə subyektləri ilə istehlak dəyəri olan maddi, sosial və mənəvi məhsul istehsalı ilə məşğul olan idarəetmə obyektləri arasında sıx əlaqəlilik idarəetmə mexanizminin dəqiq fəaliyyətinin əsasıdır. Bu əlaqələr pozularsa idarəetmə formal xarakter daşımaqla öz mahiyyətini itirir.

Dövlət hakimiyyəti orqanları sistemində
dövlət qulluğunun yeri



1. Cəmiyyət, 2. Dövlət, 3. Dövlət aparatı, 4. Siyasi elita,
5. Dövlət qulluğu, 6. Siyasi rəhbərlik

6. Məlum həqiqətdir ki, hər bir sivil dövlətin səmərəli funksiyaya göstərməsi dövlətə, dövlət aparatına, dövlət idarəetməsinə dinamizm verən yüksək peşəkar **dövlət qulluğunun** olması fundamental əhəmiyyət daşıyır. Dövlət qulluğu ikili xarakter daşıyır.

Birinci o dövlətə xidmət edir, dövlət aparatının səlahiyyətlərinin icrasını təmin edir, qanunları və icra hakimiyyətinin siyasətini həyata keçirir. İkinci, cəmiyyətə xidmət edir, sosial sahədə qayda yaradır, insan hüquq və azadlıqlarını təmin edir.

Demokratik dövlətdə dövlət qulluğu: birinci dövlət adından və onun tapşırığı ilə çıxış edərək onun səlahiyyətlərinə aid məsələləri həll edir; ikinci qanunvericiliyə uyğun dövlət iradəsini təmin edir, məcburetməni həyata keçirir; üçüncü, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının qorunmasında fəal rol oynayır; dördüncü, hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi əsasında hakimiyyət qollarının hamısında fəaliyyət göstərir; beşinci, inandırma, məcburetmə metodlarından istifadə etməklə dövlətin proqnozlaşdırma, təşkilati, nəzarət funksiyalarını yerinə yetirir.

2.1. Dövlətçilik sisteminin mahiyyəti və ona təsir edən amillər

XXI əsrin başlanğıcında Azərbaycan dövlətçilik sistemində gedən islahatlar bu fenomenin mahiyyətini, onun struktur elementlərinin qarşılıqlı əlaqə və təsirinin tədqiqinin fundamental əhəmiyyət daşıdığını bir daha təsdiq edir.

Bu sistemdə «dövlətçilik» kateqoriyasının və «dövlət» anlayışı ilə nisbətinin araşdırılması xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Belə ki, heç bir dövlət müəyyən ictimai münasibətlər sistemindən kənar funksiya göstərə bilmir. Dövlətçilik hüquq elmində və siyasi praktikada yeni sahədir. Elmi ədəbiyyatda və siyasətçilərin çıxışlarında «dövlətçilik» və «dövlət» anlayışları çox halda eyniləşdirilir.

Böyük Sovet Ensiklopediyasının üçüncü buraxılışından başlayaraq elm və praktikada dövlətçiliyə yeni baxışlar formalaşdırılır, «dövlət» və «dövlətçilik» anlayışlarının fərqli olması, müxtəlifliyi göstərilir. Bu baxışların məntiqi, nəzəri və praktiki əsaslandırılması V.E.Quliyev tərəfindən edilmişdir. O, «dövlətçilik» termininin «dövlət» kateqoriyasında ayrılmasını BSE-na daxil etmiş,

dövlətçilik problemləri barəsində müəyyən elmi işlər aparmışdır. O dövlətçiliyi aşağıdakı kimi təsvir etmişdir: 1) dövlətin sinonimi, həmçinin dövlətin tarixi tiplərinin inkişafında hər hansı bir mərhələsinin ifadəsi kimi; 2) müəyyən sinfin diktatura sistemi (mexanizmi) və ya cəmiyyətin siyasi sistemi kimi; 3) dövlət orqanları sistemi kimi; 4) dövləti hər hansı bir ümumi əlamətlərinə görə müəyyən qrupların birləşməsi kimi.¹

Dövlətçiliyin dövlət və hüquq nəzəriyyəsinin hissəsi kimi onun elmi əsaslanmış nəzəriyyəsinin formalaşmasında bu problemin tədqiqatçısı L.A.Morozovun rolu böyükdür. O, rusiya cəmiyyətinin islahatlar mərhələsində və yeni ictimai münasibətlərə keçiddə dövlətçiliyin təbiəti və xarakterinin ümumi və nəzəri siyasi-hüquqi tədqiqatların kompleks, eyni zamanda konkret şəkildə tədqiq etmişdir.²

Dövlətin cəmiyyətdə rolu, onun şəxsiyyət və vətəndaş cəmiyyəti ilə nisbəti haqqında siyasi və hüquqi həyatın subyektı kimi, insanın və vətəndaşın statusu haqqında məsələlər müasir dövlətçiliyin mahiyyətini və əsasını təşkil edir.

Qeyd etmək lazımdır ki, milli elmdə dövlətçilik sisteminin kompleks tədqiqinin aparılmasına böyük ehtiyac var. Bizim fikrimizcə, eyni kökə malik olan «dövlət» və «dövlətçilik» anlayışlarını hissənin tamam nisbəti kimi baxılmalıdır. Hüquqi ədəbiyyatda dövlətçiliyi ən dar mənada belə dövlətə sinonim kimi baxılması qəbul edilmir. Dövlətçiliyin strukturu haqqında düzgün təsəvvür üçün cəmiyyətin siyasi sisteminin və dövlətin nisbətini dəqiq başa düşmək mühüm nəzəri və praktiki əhəmiyyət daşıyır. Dövləti siyasi sistemlə eyniləşdirmək olmaz. Dövlət siyasi sistemə bütöv si-

¹ Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. В 30-и т. Т.2, Советская энциклопедия, 1970, с.162; Гулиев В.Е. Теоретические вопросы социалистического самоуправления // Сов.гос. и право, 1986, №3. Его же Протодемократическая государственность. (аксиологическая феноменология отчуждения) // Право и политика, 2001, №5.

² Морозова Л.А. Современная российская государственность: проблемы теории и практики. Дисс. ... доктора юридических наук. М., 1998, с.е же Проблемы современной российской государственности. Учебное пособие. М., 1998.

yasi hüquqi institutu kimi daxil olan müxtəlif orqanların məcmusudur. Bu keyfiyyətdə dövlət dövlətçiliyin mərkəzi, əsas dövlət-hüquqi alt sistemini yaradır. Beləliklə, dövlət dövlətçilik sisteminə də ayrıca institut kimi, cəmiyyətin siyasi sistemi, onun mühüm elementi kimi çıxış edir.

Dövlətçilik cəmiyyətin bütün dövlət, siyasi və hüquqi təşkilatlarını əks etdirən kompleks, inteqrasiya olunan kateqoriya, bütöv dövlət-hüquqi və siyasi gerçəkliyi əks etdirdiyi göstərilir.¹ Dövlətçiliyi eyni zamanda dövlət hakimiyyəti vasitəsilə ictimai münasibətlərə tənzimləyici – təşkilat, sabitləşdirici, inteqrasiya və aktiv təsir göstərməklə dövlət – siyasi, sosial-hüquqi, iqtisadi, əxlaq-etik, etno-mədəni və digər komponentlərin qarşılıqlı əlaqəli və qarşılıqlı asılı sistemini təşkil etdiyi göstərilir.² Q.V.Atamançuk dövlətçiliyi dövlət, dövlət hakimiyyəti, dövlət aparatı, dövlət idarəetməsi, dövlət qulluğunun məcmusu kimi baxır. Onun fikrincə bu təzahürlər elə bil ki, əlin beş barmağıdır, yalnız bir yerə sıxanda «yumruq» yaranır və onun imkanlarını formalaşdırır.³ Xarici ədəbiyyatda bu terminə dövlət və hüquqla əlaqəli «müxtəlif təzahürlərin cəmləşdiyi tutum kimi baxılır».⁴

Dövlətçilik sisteminin tərkib elementlərinə: 1) dövlətçiliyin funksiya göstərməsi prosesində bütün sistemin tarazlığını, balanslılığını, onun effektivliyini, möhkəmliyini saxlayan komponentlər; 2) dövlətçilik sisteminin daxilində yaranan və fəaliyyət göstərən, inkişaf edən komponentlər.⁵

Dövlətçilik sistemində əsas rolu bir-biri ilə əlaqəli iki sistem dövlət – siyasi və hüquq sistemi tutur. Bu təzahürlər cəmiyyət

¹ Затонский В.А. Государство и личность в системе государственности // Государство и право, 2007, №10, с.6.

² Затонский В.А. Государство и личность в системе государственности // Государство и право, 2007, №10, с.7.

³ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М., РАГС, 2008, с.4.

⁴ Карбабье Ж. Юридическая социология. М., Прогресс, 1986, с.6.

⁵ Затонский В.А. Государство и личность в системе государственности // Государство и право, 2007, №10, с.6.

çərçivəsində birləşir və bir-biri ilə qarşılıqlı təsirdə olur dövlətçiliyin nüvəsini təşkil edir.

Dövlətçilik sisteminin elementlərini aşağıdakı bloklarda birləşdirmək olar:

1. İctimai münasibətləri, ən əsası siyasi sistemin mühüm tərkib hissəsi olan hakimiyyət münasibətlərinin əsas təşkilatçısı və tənzimləyici kimi **dövlət, dövlət hakimiyyəti** durur. Dövlətçilik sisteminə bütövlük və möhkəmlik verən dövlət cəmiyyətin idarə olunmasında, təbii və insan ehtiyatlarından istifadə edərək onun həyat fəaliyyətinə qaydaya salır.

2. Dövlətçiliyin alt sisteminə **dövlətlə şəxsiyyətin** qarşılıqlı münasibətində mənəviyyətin siyasi-hüquqi ifadəsi kimi ədalətlik, humanizm, beynəlmilətçilik, patriotizm, vətəndaşlıq və b. münasibətlərinə söykənən siyasi-hüquqi prinsiplər xüsusi rol oynayır. Şəxsiyyətlə dövlət arasında qarşılıqlı münasibətləri xarakterizə edərək qeyd etmək olar ki, «cəmiyyət – şəxsiyyət» – «dövlət – vətəndaş» münasibətlərinə transformasiya olunur. Bu halda cəmiyyət adından dövlət, şəxsiyyət adından vətəndaş çıxış edir.

Dövlətçilikdə alt sistemin elementləri keyfiyyətində dövlətlə şəxsiyyət arasında qarşılıqlı münasibətlərini: qarşılıqlı məsuliyyət, qanunçuluq, bərabər hüquq, insan hüquq və azadlıqlarına, onların maraqlarına ümumi hörmət, siyasi və ideoloji plüralizm, hüquqi və siyasi əhəmiyyətli fəaliyyət, subyektiv hüquq və vəzifələr və s. prinsiplər təşkil edir.

Dövlətçilik elementləri keyfiyyətində bütün siyasi hakimiyyətin bütövlüklə xalqa məxsus olması, hər bir vətəndaşın dövlətə və ictimai işlərin idarə olunmasında faktiki, müstəqil iştirakı və b. kimi fenomenlər daxildir. Dövlətçilik – dövlət siyasəti məkanla yanaşı, həm də vətəndaşların fəaliyyətinin dövlətə istiqamətlənmiş, yaxud onun təsiri altında qurulan çərçivədə baş verir.

3. Dövlətçilik cəmiyyətin bütün hüquqi təşkilatlarını ifadə edən kompleks, inteqrasiyalaşdırılmış kateqoriya və sosial reallıqdır. Bütün dövlətçiliyin bünövrəsi və onun normativ əsasları hüquq sisteminin, onun əlaqələndirici və birləşdirici bölməsi **hüquq-**

dur. Hüququn xarakterinə görə hər bir cəmiyyətdə bütün dövlətçiliyinin mahiyyəti haqqında mühakimə yürütmək olar. Hüquq sistemi əsas elementi olan hüquqla yanaşı özündə başqa elementləri: hüquq yaradıcılıq, ədalət məhkəməsi, hüquq praktikası müxtəlif hüquqi aktlar (normativ, hüquq tətbiqi və hüquq təsviri), hüquq normaları, hüquq münasibətləri, subyektiv hüquq və vəzifələr, hüquq idarələri (məhkəmələr, prokuror orqanları, vəkillər), həmçinin qanunçuluq, məsuliyyət, hüquq tənzimləmə mexanizmi, hüquq mədəniyyəti, pozitiv hüquq fəallığı, vətəndaşların təşəbbüsü və s. birləşdirir. Dövlətçiliyin mühüm elementi müxtəlif təzahürlərdə, ən əsas cəmiyyətin həyatının təşkili üsulu kimi hüquq siyasətidir.

4. Dövlətçiliyin təşkili və funksiya göstərməsi mexanizminin qarşılıqlı əlaqə və təsirinin daha prinsipial xüsusiyyətlərini ifadə edən ictimai-siyasi münasibətləri məcmusu kimi **dövlət quruluşu** çıxış edir. Dövlət quruluşu dövlətlə, cəmiyyət və şəxsiyyət arasında münasibətləri əks etdirir; xalq hakimiyyətini həyata keçirmək metodu, dövlət hakimiyyətini realizə metodu, dövlətin təzahür forması; dövlət quruluş forması; dövlətçiliyin iqtisadi, siyasi və ideoloji əsası olub, dövlətin təşkilində və fəaliyyətində hüququn (qanunun) rolunu əks etdirir.

Dövlətçilik dövlət – hüquqi və siyasi-sosial reallıq kimi ən müxtəlif dövlət (hakimiyyət), hüquqi, siyasi və onu təşkil edən pozitiv və neqativ elementləri, münasibətləri və qarşılıqlı təsiri özündə birləşdirir. Başqa sözlə, dövlətçilik mürəkkəb təzahür olub, onun fəaliyyətində bir tərəfdən pozitiv elementlər (proseslər, təzahürlər, əlaqələr, münasibətlər və s.), digər tərəfdən arzuolunmaz, neqativ elementlər mövcuddur. Burada söz dövlətçilik sisteminin daxilində yaranan, fəaliyyət göstərən və inkişaf edən təzahürlərdən və proseslərdən gedir. Neqativ komponentlərə dövlətin və cəmiyyətin həyatının və fəaliyyətinin bütün tərəflərini əhatə edən və daha dözülməz xarakter alan bürokratikləşməni göstərmək olar.

Dövlətçilik problemlərini tarixi aspektdə aşağıdakı kimi təsvir etmək olar. XIX əsrdə aparılan islahat 1861-ci ildə təhkimçilik hüququnu ləğv etdi, çoxukladlı təsərrüfat strukturunda kapitaliz-

min inkişafına təkan verdi; Sovet dövründə çoxukladlı təsərrüfat iqtisadiyyatı üzərində siyasi rəhbərlik nəticəsində bütün iqtisadiyyatın inkişaf istiqamətlərini sosialist dövlət monopoliyasına çevrilir. Bütün bunlar XX əsrin 90-cı illərində SSRİ ilə yanaşı Şərqi Avropanın başqa ölkələrində böhran vəziyyətin yaranmasına və nəticədə sosialist cəmiyyətinin iflasının əsas səbəbi idi.

Azərbaycan dövlətçiliyi qədim tarixə malik olub insanların həyat fəaliyyətində mühüm yer tutur. Müsəlman Şərqiində ilk olaraq 1918-ci il mayın 28-də dünyəvi, demokratik respublikanın əsasını qoymuş Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti – Azərbaycan dövləti yaradılmış və 23 ay yaşamış, 1920-ci il aprelin 28-də bolşeviklərin və daşnakların səyi ilə devrilmişdir. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti dövlətçiliyini o zaman qabaqcıl xarici ölkələrin dövlət quruculuğu təcrübəsini öyrənməklə, Azərbaycanın tarixi ənənələrinə və milli dəyərlərinə uyğun formalaşdırılır. Azərbaycan Parlamenti yaradılır, vətəndaşlıq haqqında qanun qəbul edilir, Azərbaycan dili dövlət dili elan edilir, dövlət rəmzləri – üçrəngli bayraq, gerb, himn yaradılır, maarif-mədəniyyət ocaqları, Bakı Dövlət Universiteti, Qori seminariyasının Azərbaycan şöbəsi açılır, 100 nəfər gənc Avropa ölkələrinə təhsil almaq üçün göndərilir.

Ümummilli Lider Prezident Heydər Əliyev öz çıxışlarının birində göstərirdi: «Xalqımızın böyük insanları 1918-ci il may ayının 28-də Tiflisdə Azərbaycanın «İstiqlal Bəyannaməsi»ni elan edərək respublikamızın müstəqilliyinin əsasını qoydular, Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətini yaratdılar. Beləliklə, XX əsrin əvvəllərində Azərbaycanda xalqımız milli azadlığını bəyan etdi, öz milli dövlətini yaratmağa başladı. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin yaranması bizim **vaxtilə itirilmiş dövlətçiliyimizi** bərpa etdi, xalqımızın tarixində ilk dəfə demokratik prinsiplər əsasında müstəqil Azərbaycan dövlətinin, hökumətinin yaranmasının əsasını qoydu. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti yaşadığı dövrdə böyük işlər görmüşdür. Ən əsası ondan ibarətdir ki, dünyanın bütün Şərq, müsəlman aləmində ilk dəfə Azərbaycan demokratik üsul-idarə prinsiplərinə əsasən dövlət, hökumət yaranmış, beləliklə də Azərbaycan-

da həm müstəqilliyin, həm də demokratiyanın, demokratik dövlət üsul – idarəsinin əsasını qoymuşlar. Azərbaycan xalqı 70 il Azərbaycan SSR-nin tərkibində olmuş, kommunist, bolşevik ideologiyasını tətbiq etmiş, həyata keçirmişdir. Bu dövr çox mürəkkəb, ziddiyyətli dövr olmuşdur¹. Heydər Əliyev deyirdi: «Azərbaycan Respublikasının müstəqil dövlət olması tarixi bir hadisədir. Əgər Azərbaycan əvvəllər Sovetlər İttifaqı tərkibində dünya təcrübəsindən demək olar ki, tamamilə təcrid olunmuşdursa, biz ancaq özümüz icad etdiyimiz formadan istifadə edirdiksə, indi dünya təcrübəsindən istifadə etməliyik. Ancaq dünya təcrübəsindən götürüb kor-koranə tətbiq etmək inanın ki, istənilən nəticələr verməz».² Keçən əsrin 90-cı illərinin ortalarından başlayaraq dövlətçiliyimizdə milli dəyərləri, Azərbaycan xalqının tarixi adət-ənənələrini saxlamaqla xarici ölkələrin tipoloji və ümumi sivil milli-mədəni sistemlərdən götürülmüş əlamət və elementlər vardır. Həm daxil-də və həm də xaricdən qəbul edilmiş bütün bu müxtəlif əlamət və elementlər sintezi müasir demokratik, dünyəvi dövlətçiliyin yaranmasına səbəb olmuşdur.

Azərbaycan Prezidenti İlham Əliyev and içmə mərasimində (24 oktyabr 2008-ci il) demişdir: «Mən dəfələrlə demişəm və bugün də təkrarlamaq istəyirəm ki, Azərbaycanda siyasi sistem təkmilləşdirilməlidir, bütün inkişaf etmiş demokratik ölkələrdə mövcud olan müsbət təcrübə Azərbaycanda tətbiq olunmalıdır. Bizə sərf edən, bizə məqbul olan, Azərbaycan xalqına yad olmayan müsbət təcrübə Azərbaycanda tətbiq olunmalıdır».

Məlumdur ki, cəmiyyətlə dövlət-hüquq sisteminin əlaqəsi pozulanda böhran başlayır. Bu mənada dövlətçiliyin dinamikası və dəyişilməsi, onun ayrı-ayrı hissələrinin islahatları təbii prosesidir. İslahatların aparılmasına səbəb olan faktların tədqiqi dövlətin inkişafı və fəaliyyətinin istiqamətlərinin müəyyən edilməsində əsas şərtlərdən biridir.

¹ Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. On beşinci kitab. Bakı, Azərneşr, 1997, c.391-392.

² Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. Birinci kitab. Bakı, Azərneşr, 1997, c.168.

Hüquqi dövlətin və hakimiyyətlərin bölgüsü doktrinası formalaşmasına yönümlülük siyasi islahatların istiqamətin və inkişafın doğru yolunu müəyyən etmişdir. Dövlətçiliyin məzmunu həll olunmamış problem kimi qalır, düzgün dərk edilməsi və düzgün istifadəsi iqtisadiyyatın yeni strukturunun formalaşmasına təsir edir, ölkəni böhrandan çıxarılmasına imkan yaradır.

Dövlətçiliyin formalaşmasına təsir edən amillər təhlili böyük əhəmiyyət kəsb edir. Onlara daxili və xarici amillər aid etmək olar. Bunların hər birinin xüsusi mürəkkəb strukturu vardır¹.

I. Xarici amillər hər bir ölkədə və onun dövlətində iki səviyyədə çıxış edir. Birinci bütün dövlətlərə xas olan qlobal təsirli planetar xarakterli amilləri özündə birləşdirir. İkinci hər bir dövlət üçün başqa dövlətlər və ittifaqlarla fərdi əlaqə və münasibətlər əsasında yaranan vəziyyəti birləşdirir.

Birinci qrup amillərə dixotamik üsulla cəmiyyətin inkişafının məntiqi təsiri altında formalaşır və beynəlxalq diqqət tələb edir. Onlara:

1. İnsan və vətəndaş hüquqlarının müdafiəsi, inkişaf hüquqları;
2. Sağlam yaşayış mühitinin, ekoloji təhlükəsəzliyin bərpası üçün planetar və regional tədbirlərin hazırlanmasının dərk edilməsi ilə mənfəi və tez-tez sənayeləşmənin, informasiyalaşmanın dağıdıcı nəticələrindən yaranan ekoloji, təbii pozuntuların aradan qaldırılması.
3. Yeni ideologiyanın formalaşdırılması və onların realizasiya formalarının axtarışı və s.

II. Dövlətçiliyin **daxili amillərinə** müxtəlif olmaqla vətəndaş cəmiyyətinin inkişafının mühüm sahələri – iqtisadi, sosial, siyasi, mədəni və s. nəzərə alınmaqla sistemlər üzrə qruplaşdırmaq olar. Dövlət hakimiyyət keyfiyyəti ilə əlaqəli aspektdə onlar ən əsas dövlət orqanlarının təşkilatı – struktur, təşkilatı – hüquqi, tənzimləyici təsir kimi özünü göstərir. Cəmiyyətdə gedən proseslər dövlətin fəaliyyətinin istiqamətləri, onun siyasəti sinxronlaşdırma-

¹ Бачило И.Л. Факторы, влияющие на государственность // Государство и право, 1993, №7, с.21-30.

sı dərəcəsiindən asılı olaraq dövlətçiliyi özünü durğunluq, böhran, onun inkişafı üçün böhran yaradan cəmiyyətin stabilləşdirici vəziyyətini gücləndirən meyanizm keyfiyyətində göstərir.

Son illərdə mülkiyyətin çoxukladılığın möhkəmlənməsi üçün impuls alan iqtisadiyyat sahəsində yeni təsərrüfat strukturunun, onun bütün elementlərinin (istehsal, mübadilə, bölgü, tələbat) yaranması prosesi gedir. Cəmiyyətin üç mühüm sahəsinin: iqtisadi, sosial və mənəvi inkişafı dövlətçiliyin təşəkkülü və inkişafı üçün müvafiq amillər formallaşdırır, onun məzmununa, metod və formalarına obyektiv tələbləri müəyyən edir.

Cəmiyyətin siyasi təşkilatı kimi dövlətçiliyin vəziyyətinə təsir edən amillərin kompleks qiymətləndirilməsi XIX və XX əsrlərdə formalaşmış dövlətin mahiyyəti və təyinatı haqqında təsəvvürlərin dəyişilməsinə əsaslar verir.

Müasir dövlətlər bir tərəfdən kapitalizmin inkişafının ilk mərhələsinin azadlıq, bərabərlik, qardaşlıq şüarlarının təsiri altında formalaşır, dövlət suverenitet prinsipinə əsaslanmış Avropa, Qərb, Şərqi tarixi şəraitinin və ənənələri nəzərə alınmaqla müxtəlif demokratik idarəçilik formaları, başqa tərəfdən XX əsrdə “bütün ölkələrin proletariati, birləşin” şüarına söykənmiş sosializmin qələbəsi ilə dünyada dövlətlərin yox olub getməsi ideyası təsiri altında formalaşan dövlətlər yaranır. Qeyd etmək lazımdır ki, bu ideya burjuaziya demokratik inqilabından bəhrələnmişdir. Həm ənənəvi demokratik sistemlərdə, həm də keçmiş sosialist dövlətlərində dövlətin müasir əlamətləri dünya sistemində inteqrasiya şəraitində formalaşır. Hazırda dövlət quruculuğunda tədqiqatçıların diqqətini cəlb edən proseslər gedir. Dövlətçiliyə lazım olan, onun müasir şəraitdə məzmunun müəyyən edən daxili və xarici amillərlə yanaşı dövlət vəzifə və funksiyaların realizə edən dövlət mexanizmin və dövlət aparatının özü üçün sistem daxili amillər mövcuddur. Siyasi və hüquqi təşkilat kimi vətəndaş cəmiyyətinin dövlətlə qarşılıqlı təsiri şərtlərini müəyyən edən daxili amillərdən fərqli olaraq, sistem daxili təşkilatı amillər dövlətin özünün təşkil formasını, onun hissələrinin ahəngi, fəaliyyət metodlarını müəy-

yən edir. Söhbət dövlət quruluş formalarının seçimi, alt sistemlər üzrə hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinin müəyyən dövlət strukturunda hüquqi dövlət prinsiplərinin həyata keçməsindən gedir. Dövlətçiliyin formalaşması prosesi üçün hakimiyyətlərin bölgüsü gedir. Məlumdur ki, yalnız dövlətçilik institutunun konstitusion əsasları və konstitusiya prinsiplərinə bütün hakimiyyət qollarının əməl etməsi nəticəsində ölkəni inkişaf etdirmək və mürəkkəb vəziyyətdən çıxmaq olur. Dünya inteqrasiyasında yeni vəziyyət və ənənə nəzərə alınmadan dövlətçilik problemlərini həll etmək mümkün deyil.

2.2. Qloballaşma və lokal inteqrasiya şəraitində dövlətçiliyin təkamülü və modernləşməsi

XX əsrin sonu XXI əsrin əvvəllərində dünyada baş verən radikal və qlobal dəyişikliklər bütün sahələrdə olduğu kimi dövlətin beynəlxalq təcrübəyə və beynəlxalq hüquq normalarına uyğunlaşmasını tələb edir. Son illərdə dünya siyasətinin transmilliləşməsi və qloballaşma milli sərhədlərin dövlət daxili həyatının şəffaflaşdırılmış və suveren dövlət hüquqlarını ayrıca götürülmüş bir dövləti daxili monopoliyasından çıxarmaq beynəlxalq proses və tendensiyalardan asılı vəziyyətə salmışlar.¹

Qloballaşma termini R.Roberson tərəfindən 1983-cü ildə kitabının adına qoyulmaqla elmi dövriyyəyə buraxılmışdır. 1985-ci ildə qloballaşma anlayışına şərh vermiş və 1992-ci ildə «Qloballaşma» kitabında bu problemə öz konsepsiyasını irəli sürmüşdür. R.Robersona görə qloballaşma beynəlxalq əhəmiyyətli amillərin, iqtisadi və siyasi əlaqələrin, mədəni və informasiya mübadiləsi, ayrı-ayrı ölkələrin sosial gerçəkliyinə hərtərəfli artan təsir prosesi-dir.²

¹ Həsənov Ə.M. Müasir beynəlxalq münasibətlər və Azərbaycan xarici siyasəti. Dərslük. Bakı: Azərneşr, 2005, s.21.

² Robertson R. Globalization Social Theory and global culture. London: Sage, 1992, p.7

Qloballaşma müasir institutların stimullaşdırıldığı, onların qarşılıqlı təsir mexanizminin cilovlandırıldığı, ideyaların yayıldığı, onların daşıyıcılarının yerdəyişməsinin sərbəst olduğu, kapitalın, malların, xidmətlərin maneəsiz başqa yerə dəyişilməsinin mümkün olduğu vahid zonaya dünya məkanının daimi dəyişdirilməsi¹ «əsasən kompüter texnologiyasının bazasında vahid dünya maliyyə informasiya məkanının formalaşmasına can atması prosesi»² kimi baxılır.

Qeyd etmək lazımdır ki, Birinci Dünya Müharibəsi ərəfəsində, sosialist sistemi yaranana qədər dünya durumunda yaranan təkqüt-bülük şəraitində bu gün üçün səciyyəvi olan yeni ideyalar meydana gəlir. İngiltərə, ABŞ, Fransa və Almanıyanın hegemonluğu ilə «Avropa Birləşmiş Ştatları», «Dünya dövləti», «Dünya hüququ»nun yaranması ideyası ön plana keçirilir. Sivil ölkələrin birləşməsi ideyasının təsiri ilə ən iri beynəlxalq təşkilat – Milli Liqa yaradılır³. O dövrdə dünyada ilk sosialist sisteminin yaranması bu ideyaların həyata keçirilməsinə mane olur.

Qloballaşma prosesi ümumi planetar hadisə kimi özünü yalnız iqtisadiyyatda, siyasətdə, beynəlxalq münasibətlərdə, informasiya texnologiyası və digər sahələrlə yox, dövlətçilikdə də göstərir. Qloballaşma bir-birindən asılı olmayan xalqların və ölkələrin vahid dünyada birləşməsinə əks etdirir. Mahiyyətə qloballaşma yeni fenomen təzahürü olub bütün xalqların səylərini bir yerə birləşdirmək, qlobal problemlərin həllinə, yeni dünya qaydalarına, yeni ümumbəşəri dəyərlərə nail olmağa çağırır. Yer üzündə bütün insanların, təşkilatların, ölkələrin indiyədək mövcud olmayan bir dünya nizami yaranmaqdadır. Müasir dövrdə dünyada qloballaşma iki istiqamətdə aparılır. Birinci, obyektiv, təbii, tarixi proses kimi; ikinci, subyektiv müdaxiləyə məruz qalmış proses kimi.

¹ Головистиков А.Н., Грудцина Л.Ю. Толковый словарь юридических терминов. М.: ЭКСМО, 2007, с.65.

² Делягин М.Г. Мировой кризис: общая теория глобализации. Курс лекций. М.: ИНФРА-М, 2003, с.10.

³ Тилле А.А. Социалистические сравнительное правоведение. М.: Юридическая литература, 1978, с.33.

İkinci Dünya Müharibəsindən sonra meydana çıxmış kapitalizm-sosializm qarşıdurmasında Qərbin qalib çıxması, sosializm sisteminin iflası bazar münasibətlərini təcəssüm etdirən kapitalizmin dünya nizamının alternativsiz iqtisadi əsas elan edilməsinə səbəb oldu. Bu da müvafiq olaraq yeni müstəqillik qazanmış dövlətlərin inkişafının yeganə şərti və demokratikləşməsinin maddi əsası kimi yalnız kapitalizm sistemini seçmək üçün əsas verdi.¹

Heydər Əliyev göstərirdi ki, «mən sıçrayışın və sürətli irəliləyişin əleyhinəyəm... inkişafı inqilabi yolla deyil, təkamül yoluna, transformasiya metodikasına keçmək lazımdır... İndi dünya mədəniyyət dünyasıdır, inteqrasiya dünyasıdır, elmi-texniki tərəqqi dünyasıdır».²

Azərbaycan keçid dövründə ictimai sistemdə köhnə ilə yənin, yox olub gedənlə yenidən yaranmanın arasında keçid müşayiət olunurdu. Keçid dövrü üçün islahatların aparılması dərin proses olmaqla sosialist prinsipləri ilə qurulmuş cəmiyyətdən demokratik hüquqi dövlət və hakimiyyətlərin bölgüsünə əsaslanmış başqa sistemə keçməsinə şərtləndirirdi. Hüquqi ədəbiyyatda bu proses **modernləşmə** (fr. modenisés - müasir etmək, müxtəlif təkmilləşmə tətbiq etmək) anlayışına yaxın olan «transformasiya» (lat. transformatio - dəyişdirmə, başqa şəkllə salmaq) adlandırılır.

Modernləşmə müasir tələblərə cavab verən sistemin təkmilləşməsi; **transformasiya** isə ictimai proseslərin köklü şəkildə yenidən qurulması ilə əlaqədar sosial planda daha radikal dəyişdirilməsi prosesi başa düşülür. Transformasiya ictimai münasibətlər sahəsində əhəmiyyətli dərəcədə dəyişikliyi müəyyən edən bir çox əlamətlərlə xarakterizə olunur: Transformasiya: bütün iqtisadi, ictimai, dövlət quruluşunun kompleks dəyişilməsidir; iqtisadi və siyasi hakimiyyətin həyata keçirilməsi vasitə və metodları məcmusu kimi rejimin dəyişilməsi ilə əlaqəlidir; ölkənin siyasi-iqtisadi simasını köklü şəkildə dəyişdirir. Bazar iqtisadiyyatı əsasında

¹ Həsənov Ə.M. Müasir beynəlxalq münasibətlər və Azərbaycan xarici siyasəti. Dərslük. Bakı: Azərnaşr, 2005, s.148.

² Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. Birinci kitab. Bakı, Azərnaşr, 1997, s.172-173.

mülkiyyətin (özəl, dövlət, bələdiyyə) formalarının funksiya göstərməsi baş verir; hüquq sahəsində dəyişikliklərlə əlaqəlidir. Yeni konstitusiyaya qəbulu, dövlət qulluğu institutu yaradılması və b. hüquqi islahatlar aparılması ilə müşayiət olunur; dövlətə, onun aparatının və kadr heyətinin dəyişilməsinə yönəldilir; köhnə və yeni sosial sistemlərin müəyyən təmas nöqtəsi ilə xarakterizə olunur; transformasiya prosesi elmi əsaslanmaya malikdir.¹

Qloballaşma şəraitində **inteqrasiya** (lat. integrativ - bərpa, tamamlama) prosesi xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. İnteqrasiya eyni tipli ictimai quruluşlu iki və ya daha çox dövlət təsərrüfatının qarşılıqlı uyğunlaşması və birləşməsidir.² İnteqrasiya prosesinin müxtəlif inkişaf mərhələləri və xarakterik əlamətləri var: 1) İnteqrasiya prosesinin iştirakçıları – aparıcılara (inteqratorlara) və idarə olunanlara (inteqrasiya olunanlara) bölünür. Birincilərin sırasında Avropa mədəniyyətinə sahib ölkələr çıxış edir, odur ki, inteqrasiya prosesi həmişə bir istiqamətli xarakter daşıyır; 2) İnteqrasiya əsasında inteqrasiyanın bu mərhələsini xarakterizə edən bəzi texniki inhisar durur; 3) İnteqrasiyanın hərəkətverici qüvvəsi qeyri-bərabər, qeyri-ənənəvi mübadilə tutur. Bu cür mübadilənin özxoşuna və məcburiyyətlə nisbəti inteqrasiya olunanların ziyandır, yəni onlara məcburetmə müxtəlif formada tətbiq edilir; 4) İnteqrasiya üçün müxtəlif ölkələrdə hər hansı bir sahədə bərabər olmayan inkişafın məcburi şəraitinin olmasıdır; 5) İnteqrasiya prosesi dövlət tərəfindən müdafiə edilən özəl korporasiyanın təsiri altında gedir; 6) keyfiyyətə hər bir texnoloji dəyişiklik, bir qayda olaraq, böyük müharibələrlə müşayiət olunur³. Yeni dünya nizami şəraitində **lokal inteqrasiya** xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Lokal inteqrasiya prosesinin məqsədlərinə görə dövlətlərin düşünülmüş şəkildə həyata keçirdiyi fəaliyyət növü hesab olunur. Lokal inteqra-

¹ Лыгтов Б.В. Государственная служба: управленческое отношение. М.: РАГС, 2006, с.15-18.

² Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.116.

³ Волянский С.И. За какие идеи мы умирали. М.: Алгоритм, ЭКСМО, 2005, с.233-237.

siya prosesi dünyada ilk dəfə olaraq üzvü dövlətlərin bərabər hüququ gözlənilməsi şərtilə Qərbi Avropada başlamışdır.

Lokal maraqlar və məqsədlər, bu məqsədlərin inteqrasiya amili kimi ali məqsədlərin reallaşmasında faydalılığı meyarı ilə ölçülür. Qlobal səmərə lokal prizmadan qiymətləndirilir. Ona görə də iqtisadi idarəetmə obyektini olaraq lokal və məqsədlərin vəhdətində və onların qarşılıqlı təsirinə mərkəzləşdirilmiş ehtiyatların istifadəsi spektrindən baxılır. Hər bir regionun və sahənin lokal meyarları dar çərçivədə yerli maraqları ödəməklə, qlobal maraqlara təsir gücü ilə prioritetlərə bölünür. Ona görə də lokal məsələlərin qoyuluşu, onun səmərəsi iki əsas vektor üzərində qurulur. Birincisi, lokal maraqların artırılması, ikincisi, bu məqsədə nail olmaq üçün qlobal məqsədlərin və resursların faydalı variantının seçilməsi. Hər bir ali məqsədin lokal nəticələri və əksinə qlobal məqsəd və nəticələr arasında elastiklik ifadə olunur. Regional idarəetmə, funksional bölgü və lokal məsələlər yolu ilə tam və *əhatəli təsvir olunur*. Ona görə də lokallaşma və ona uyğun qloballaşma arasında tiplər və çoxluqlar nəzəriyyəsinə uyğun olaraq identik asılılıqlar vahid sistemlərdə birləşir.

Avropaya inteqrasiya dövlətlərin iqtisadi, sosial, mədəni və siyasi həyatının elə yaxınlaşma vəziyyətidir ki, bu müstəvidə cərəyan edən proseslər və dövlətin daxilində ayrı-ayrı regionlar arasında gərgin edən proseslərdən demək olar ki, heç nə ilə fərqlənmir. Həm də bütün bu sahələrin idarə edilməsində onların fəaliyyət yönümlərinin və prinsiplərinin müəyyən edilməsində əsas rol milli idarəetmə orqanları deyil, ümumi dövlətlər arası orqanlar həyata keçirir.

Inteqrasiyanın bir neçə mühüm fərqləndirici amilləri mövcuddur: Birinci - inteqrasiya qarşılıqlı iqtisadi asılılığın və əlaqələrin dövlətlər tərəfindən birgə idarəçiliyini bütün regionda tələblərə cavab verən vahid təsərrüfat sisteminin yaranmasını nəzərdə tutur; ikinci, inteqrasiya nəticəsində bütün pul, xidmət, ticarət, maliyyə, istehsal münasibətləri və əmək ehtiyatları milli sədlərdə azad edilir; üçüncü, vahid regionda daxili bazar formalaşır, dördüncü,

əməyin effektivliyi, əhalinin yaşayış şəraiti yüksəlir, istehsal münasibətləri və xidmət inkişaf edir.¹

İnteqrasiya prosesi öz inkişafını bir neçə mərhələdə keçir. Avropa ittifaqı təcrübəsi göstərir ki, bu proses əvvəlcə iqtisadi sahədə başlanır, ölkələrinin iqtisadi fəaliyyətini birləşdirir, sonra isə onların daxili və xarici siyasətinin müdafiə və təhlükəsizlik məsələlərini ümumi mərkəzdən idarə olunmasını əhatə edir.

Azərbaycan rəhbərliyi inteqrasiya təşəbbüslərində ölkənin inkişafının təmin edilməsi üçün bir sıra tələyüklü layihələri həyata keçirmişdir. Son illərdə Azərbaycan neftini dünya bazarına çıxarmasına imkan verən Bakı-Tiflis-Ceyhan əsas ixrac neft kəməri, Bakı-Tiflis-Ərzurum qaz kəməri kimi qlobal layihələr həyata keçirilmiş, Bakı-Tiflis-Qars dəmir yolunun inşasına başlamışdır.

Qloballaşma və lokal inteqrasiya şəraitində transformasiya prosesində Azərbaycan XX əsrin axıncı onilliyi müddətində bir neçə inkişaf mərhələsi keçmişdir. Birinci mərhələ: əvvəlki iqtisadi sistemin dağılması ilə əlaqədar; ikinci - köhnənin dağıdılmasından yaranan inkişaf mərhələsi; üçüncü tənzimləmə dövrünü əhatə edir. Burada iqtisadi və siyasi sahədə daha təhlükəli tendensiyaları dayandıрмаğa nail olundu; dördüncüsü – müasir dövlətin qurulması mərhələsində ölkə öz bütövlüyünü hüquqi və faktiki olaraq bərpa etdi; dövlət hakimiyyəti möhkəmləndi; qanunvericilik qaydalarında, müstəqil məhkəmələrin yaranmasında, seçki sisteminin təkmilləşdirilməsində ciddi işlər görülür; mükəmməl vətəndaş cəmiyyətinin inkişafı üçün, o cümlədən yeni sivil siyasi strukturun yaradılması üçün şərait yaradılır; mühüm islahatlar yolunda əhəmiyyətli dərəcədə irəli gedilir. İnfrastrukturda islahatlar aparılır, tədbirlər görülür².

Son 15 ildə müstəqil respublikamız məhz Ümummillə lider Heydər Əliyevin böyük müdrikliklə müəyyənləşdirdiyi dövlətçilik

¹ Həsənov Ə.M. Müasir beynəlxalq münasibətlər və Azərbaycan xarici siyasəti. Dərslük. Bakı: Azərneşr, 2005, s.166.

² Мехтиев Р.Э. На пути к демократии: размышляя о наследии. Баку, Şərq-Qərb, 2007, с.678.

fəlsəfəsinə tapınaraq demokratiya və azad bazar iqtisadiyyatı prinsiplərini özündə maksimum dərəcədə ehtiva edən ümumbəşəri yolla irəliləmişdir... Ulu öndərin yaratdığı dövlətçilik modeli spesifikliyi və unikalığı ilə fərqlənməklə, xalqın gələcək yaşam fəlsəfəsinə milli inkişaf prioritetlərini müəyyənləşdirmiş, demokratik dəyərləri özündə maksimum dərəcədə ehtiva etmişdir.¹

Qloballaşma, transformasiya və inteqrasiya insanların fəaliyyətini məkan və zaman parametrlərində dəyişdirmiş, sosial, iqtisadi, siyasi və b. sahələrdə islahatları şərtləndirmişdir. Məhz bu amillərin nəticəsində Azərbaycanda demokratik hüquqi dövlət, vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu, vətəndaş hüquq və azadlıqlarının prioriteti, vətəndaş və dövlətin qarşılıqlı məsuliyyəti prinsipləri əsasında iqtisadiyyatda bazar münasibətləri həyata keçirilir.

Beləliklə, qloballaşma, inteqrasiya prosesi gedən dünya durumu, dünya təsərrüfatı formalaşan müasir dünyada Azərbaycan dövlətçiliyinin dünya sistemində transformasiya problemi ön sırada durur. Hesab edirik ki, dövlətçilik, dövlət, dövlət hakimiyyəti, dövlət aparatı, dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğunu özündə birləşdirən, kompleks, inteqrasiya olunan kateqoriya kimi eyni kökə malik dövlətlə eyniləşdirmək olmaz və tamın hissəyə nisbəti kimi baxılmalıdır.

Qədim tarixə malik Azərbaycan dövlətçiliyi 1918-ci ildə Müsəlman şərqində yaradılmış ilk Azərbaycan Cümhuriyyəti ilə bərpa edilmiş, hazırda planetin hər yerində olduğu kimi yeni istehsal texnologiyasına, yeni iqtisadi və demokratik şəraitə cəmiyyətin maraqlarına cavab verən yeni məzmun kəsb etmişdir. Qloballaşma beynəlxalq əhəmiyyətli amillərin iqtisadi və siyasi əlaqələrin, mədəni və informasiya mübadiləsi, ayrı-ayrı ölkələrin sosial gerçəkliyinə hərtərəfli artan təsir, əsasən kompüter texnologiyasının bazasında vahid dünya maliyyə-informasiya məkanını formalaşdırmağa təşəbbüs prosesidir.

¹ Qəndilov S. Azərbaycan müasir inkişaf strategiyası: uğurlu təcrübədən təkmil nəzəriyyəyə // Dövlət idarəçiliyi: nəzəriyyə və təcrübə, Bakı, 2008, s.156.

Miqyasca qloballaşmadan sonra ondan az əhatəli inteqrasiya prosesi durur. Bu proses bir istiqamətli olub, iştirakçıları inteqrasiya edənlərə – aparıcılarla və inteqrasiya olunanlara bölünür. Yeni dünya nizamı şəraitində lokal inteqrasiya xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Bu proses dövlətlərin düşünülmüş şəkildə həyata keçirdiyi fəaliyyət növüdür.

Azərbaycan qloballaşma və inteqrasiya şəraitində keçən əsrin 90-cı illərindən başlayaraq aşağıdakı mərhələləri keçmişdir: Birinci, respublika xaosdan, özbaşınalıqdan qurtararaq dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin fəaliyyəti hüquqi müstəviyə gətirilmiş; ikinci, hüquqi-iqtisadi islahatlar aparılmış və yeni konstitusiyaya qəbul edilmişdir; üçüncü, konstitusiyaya müddəaları əsasında hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu mərhələsi başlanılmış; dördüncü, iqtisadi inkişaf tendensiyasına nail olunmuş; beşinci, Avropaya inteqrasiya təşəbbüsünə qoşulmuş bir neçə təleyüklü layihələr həyata keçirilmişdir.

Azərbaycanda keçid dövründə dövlətçiliyin yeni mahiyyət almasında köhnə ilə yeninin, yox olub gedənlə yenidən yaranan arasında keçid təkamül modernləşmə və ya transformasiya prosesi adlanır. Hesab edirik ki, modernləşmə müasir tələblərə cavab verən sistemin təkmilləşməsi; transformasiya isə ictimai proseslərin köklü şəkildə yenidən qurulması ilə əlaqədar sosial planda daha radikal dəyişikliklər prosesidir.

Beləliklə, qloballaşma və inteqrasiya şəraitində modernləşmə və transformasiya prosesində beynəlxalq təcrübə nəzərə alınmaqla milli dövlətçiik inkişaf edir.

Bizim fikrimizcə, dövlət təzahürlərini özündə birləşdirən dövlətçilik sistemə bütövlük və möhkəmlik verən, cəmiyyətin bütün resurslarından istifadə edərək onun həyat fəaliyyətini təmin edən fenomen kimi tədqiqi genişləndirilməlidir.

3. Dövlət və dövlət qulluğu

Müasir dövrdə elmi ədəbiyyatda **dövlətin** təbiəti, mənşəyi, ictimai həyatda rolu çoxəsrli, mübahisəli məsələlərdən olub yeni baxışlarla səciyyələnir.¹ Dövlətin bir tərəfdən təzahür və anlayış kimi mürəkkəbliyi və çoxsahəliliyi, digər tərəfdən onun dərk olunmasında müxtəlif müəlliflərin subyektivliyi bu anlayışın müxtəlif, çoxvariantlı şərhinə səbəb olmuşdur. Dövlət təzahürünə bu qədər maraq onunla izah olunur ki, dövlət bu və ya başqa formada cəmiyyətin bütün insanların təbəqə və siniflərini, siyasi partiyaların, təşkilatların, hərəkatların və s. maraqlarına toxunur və ya başqa sözlə cəmiyyətə çoxtərəfli təsir göstərir.

Dövlətin təbiətini, onun insan həyatında yeri və rolu, onun yaranması və gələcək inkişafının faktorlarını, səbəblərini araşdırmağa və təhlil etməyə demək olar ki, bütün dövrlərin filosof və mütəfəkkirləri səy göstərmiş, müxtəlif konsepsiyalar irəli sürmüşlər. Dövlətin yaranması haqqında ideal dövlət konsepsiyası (Platon), könüllülük müqaviləsi (Demokrit), bioloji nəzəriyyə (Protakor), patriarxal nəzəriyyə (Aristotel), xilafət nümunəsində ideal müsəlman dövləti, müqavilə nəzəriyyəsi (T.Hobbs, C.Lokk, J.J.Russo, B.Spinoza), teoloji yanaşma, hüquqi dövlət konsepsiyası (İ.Kant) və s. mövcuddur.

Müəyyən dövrlərdə mütəfəkkir və filosofların ideyaları, dövlət xadimlərinin islahatları əsasında bir-birindən tam fərqli dövlət formaları yaranmışdır. Yunanıstanda polis-şəhər dövləti əsasında Solon, Klisfen və Periklin islahatları nəticəsində dünyada ilk olaraq Afina demokratik dövlət forması, T.Lukresiya, M.Sisteronun və b. ideyaları əsasında Qədim Romada aristokratik respublika dövlət forması (e.ə.509), N.Makiavellinin konsepsiyası əsasında İtaliya ərazisində, M.Lyuter, T.Myunserin – Almaniya

¹ Rzayev Ə.H. Dövlət: mahiyyəti, yaranma nəzəriyyəsi və xüsusiyyətləri / Azərbaycan Respublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri. Elmi məqalələr məcmusu. 17-ci buraxılış. Bakı, 2007, s.74-79.

B.Spinozanın – Hollandiyada, T.Hobbs, C.Lokkun – İngiltərədə müxtəlif dövlət formaları yaranmışdır.

Dünya əhəmiyyətli ideyalar Fransada Volter, Ş.L.Montoskye, D.Didro, J.J.Russo, Q.Bebef adı ilə bağlıdır. Fransada azadlıq, bərabərlik və qardaşlıq şüarı altında böyük Fransa burjuaziya inqilabının ideoloji əsasları bu ideyalardan bəhrələnmişdir. S.Monteskyenin irəli sürdüyü hakimiyyətlərin bölgüsü ideyası ilk olaraq ABŞ Konstitusiyasında (1787) tətbiq edilmişdir.

XVII əsrdə dövlətin yaranmasında hüquq və müqavilə ilə yaranması ideyası, XVIII əsr fərdi özbaşınalıqdan qorunmaq üçün liberal dövlət ideyası, xalq nümayəndəliyi və qanunvericilik ideyası; XIX əsrin birinci onilliyində R.Maleinin Almaniyada hüquqi dövlət nəzəriyyəsi, XIX əsrin 20-ci illərindən dövlət haqqında marksizm-leninizm nəzəriyyəsi¹ yayılmışdır.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlətin yaranması haqqında teoloji, arifmetik (klassik), hüquqi, sosioloji və texniki kibernetik yanaşma² və ya teoloji, patriarxal, müqavilə və psixoloji nəzəriyyələr³ vardır. Hələ keçən əsrin əvvəlində Qimploviç yazırdı ki, nə qədər dövlətsünas və filosof var, o qədər də dövlətin anlayışı mövcuddur⁴.

Hazırda uzun illər elmdə hökm sürən dövlət haqqında marksizm-leninizm təlimi öz hakimlik mövqeyini itirir, əsassız və qeyri-qənaətbəxş olduğu hesab edilir. Bu nəzəriyyəyə görə dövlətin mənşəyi xüsusi mülkiyyətin yaranması və cəmiyyətin antaqonist siniflərə bölünməsi ilə əlaqəlidir. Dövlət anlayışına «proletariatın diktaturası», hakim sinfin əzmək aləti, bir sinfin və ya sosial təbəqənin və hakim partiyanın başqaları üzərində hakimliyi və zor mexanizmi kimi baxılırdı. Sov. İKP dövlətdən kommunist partiyanının aləti, vasitəsi və rəhbər rolunun müşayiətçisi kimi istifadə edilirdi.

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2005, с.10

² Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. М.: Юрист, 1999, с.36-40

³ Məlikova M.F. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Dərslük. Bakı: Maarif, 1988, s.23-24.

⁴ Гимплович Л. Общее учение о государстве. СПб., 1910, с.36-37.

Məlumdur ki, Oktyabr inqilabından sonra V.Lenin dövlət quruculuğunda demokratik hüquqi dövlət, klassik parlamentarizm, hakimiyyət bölgüsü ideyasından burjuaziya cəmiyyətinə xas olduğunu hesab edərək dövlətin tipoloji anlayışından imtina etmişdir. SSRİ-nin 70 illik fəaliyyəti dövründə kəşf olunan sosialist dövlətçiliyi və demokratiya institutları deformasiyaya uğramış və nəticədə sovet ittifaqının dağılması və sosialist düşürgəsinin iflası ilə nəticələnmişdir. Marksizm təliminə əsaslanan hakim sinfin diktaturası olan dövlətlə şəxsiyyətin qarşılıqlı münasibəti və qarşılıqlı məsuliyyəti, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarına və onların qanunu maraqlarına hörmət prinsipləri formal xarakter daşmışdır. D.Soros o dövrü belə xarakterizə edir. Bu qapalı sistemin dağılması rus çarlarının heç birində olmayan mütləq hökumranlığa malik Stalin öləndən sonra başlamışdır. O totalitar rejimi, qapalı sistemi dahiliklə otuz beş il əlində möhkəm saxlamış, dövlətin ərazisini genişləndirmişdir. Yenidənqurma dövrünün sonunda, siyasi dəyişiklik dövründə insanlar keçmiş qaydalardan narazı olmuşlarını, heç kəsə inanmadıklarını göstərərək açıq cəmiyyət istədiklərini bildirdilər¹. Odur ki, Sovet dövlətinin dağılmasının qarşısının alınmasında vətəndaşlar təşəbbüs göstərməmişdir. Marksizmin təsdiq etdiyi kimi dövlətin yox olub getməsi, sinifsiz cəmiyyətə çevrilməsi, ictimai özünüidarəetməyə gətirməsi konsepsiyası nəticə verməmiş, cəmiyyətə antipod olan bürokratizmin vüsət alması ilə tarixdə qalmışdır.

Sosializm süqutundan sonra Şərqi Avropada Leninçi rejimlər və sovet hökumranlığı dövründə yaranan totalitar keçmişdən qalmış cəmiyyətlərdə demokratikləşmə getdi².

İnqilaba qədər bütün elmi mənbələrdə, hazırda xarici ədəbiyyatda dövləti demokratik mahiyyətdə **ərazi**, **əhali** və **hakimiyyət** triadasında təbii-ictimai bütövlük kimi baxılmışdır. Burada ərazi

¹ Сорос Д. Советская система: к открытому обществу. М.: Политическая литература, 1991, 222 с.

² Liberallaşma və Leninci irslər. Demokratik keçidlər haqqında müqayisəli perspektivlər. Bakı: İNAM Plüralizm Mərkəzi, 2005, s.2.

toxunulmazlığı, dövlətin və xalqın suverenliyi, dövlət hakimiyyət bölgüsü, vətəndaş azadlıqlarının və hüquqlarının tənzimlənməsi dövlətin əsas vəzifələrini təşkil edir. Dövlət bütün vətəndaşlar üçün ümumi tələbləri, maraqları, məqsədləri və iradəni ifadə edir.

Dövlət öz mahiyyətini realizə etmək və funksiyalarını yerinə yetirmək üçün ilk növbədə bütövlüyünü qoruyub saxlamalıdır. Dövlətin bütövlüyünü qorumaqda cəmiyyətin birliyini formalaşdırıb saxlamaqda aşağıdakı üç tip imkanlardan istifadə edir: birinci – informasiya tip (geniş mənada) dil, təhsil, bilik, elm, din, ənənə, mədəniyyət, kommunikasiya, informasiya texnologiya, ən əsas ictimai və fərdi şüurda qarşılıqlı təsir və mübadilənin digər üsulları daxildir; ikinci, əməyin ixtisaslaşması və kooperasiyasına əsaslanmış torpaqların və təbii ehtiyatların mənimsənilməsi, kapital axını, maddi, sosial və mənəvi məhsul və xidmətlərin mübadiləsi, iqtisadi tələblərə, maraqlara və məqsədlərə əsaslanmış iqtisadi tip; üçüncü, ictimai münasibət və proseslərin tənzimlənməsinin bütövlüyünü təmin edən inzibati tip.¹

Qanunvericilikdə dövlət müxtəlif mənalarda istifadə olunur, məsələn, B.Evzev Rusiya Federasiya Konstitusiyası müddəalarında dövləti yeddi mənada işlədildiyini göstərir: 1) «ölkə», «vətən» anlayışına sinonim kimi; 2) cəmiyyətin təşkilinin müəyyən forması keyfiyyətində; 3) federasiya, onun tərkibində olan respublikalar, diyarlar, vilayətlər; 4) hakimiyyətin ali orqanlar sistemi; 5) dövlət hakimiyyətlər orqanlarının məcmusu; 6) ümumi hakimiyyət təşkilatı; 7) sosial himayəedici².

Dövləti qeyri-dövlətdən fərqləndirən əlamətləri dövlət strukturunun əsas elementləridir. Bura ümumi hakimiyyətin olması; əhalinin ərazi prinsipi üzrə bölünməsi; hakimiyyəti və qulluqçular saxlamaq üçün vergi və vergi vermənin mövcudluğu.

F.Engels dövlət təşkilatının ibtidai icma ilə müqayisəsinin xüsusiyyətini aşağıdakı kimi göstərmişdir. Birinci qan qohumluq

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. ... , с.83.

² Евзев Б.С. Человек, народ, государство в Конституционном строе Российской Федерации. М.: Юридическая литература, 2005, с.344.

əlaqəsi zəifləyir və onu «ərazi» əvəz edir və ikinci, cəmiyyət tərəfindən etiraf olunan «ümumi hakimiyyət» təşkilatının – legitim hakimiyyətin olması. Bunun nəticəsində müəyyən hakimiyyət səlahiyyətləri verilən hüquqi mexanizmin yaranması; üçüncü – ictimai hakimiyyətin əsas funksiyası idarəetmədir. Odur ki, onun həyata keçirilməsində vergi qoyma sistemi yaranır, bölgüdə iştirak forması «məvacib»ə keçir. Dördüncü hüquq da daxil olmaqla cəmiyyətin qrup maraqlarını tənzimlənməsi hakimiyyət orqanının əsas vəzifəsi olur.¹

Ümumiyyətlə, dövlət anlayışı iki mənada istifadə olunur: birinci, kompleks institutlar və vəzifəli şəxslərdən ibarət siyasi təşkilat; ikinci, spesifik ərazi, milli-mədəni, tarixi və digər xüsusiyyətləri ilə xarakterizə olunan xüsusi şəkildə təşkil olunmuş insan birliyi. Dövlət – tarixən formalaşmış cəmiyyəti idarə edən şüurlu təşkil olunmuş sosial güc hesab olunur². Müasir «dövlət» anlayışı hüquqi müəyyən edilən anlayışdı, predmet planda dövlət hakimiyyətinin daxili və xarici suverenliyinə yönəldilmiş, məkan cəhətdən dəqiq məhdudlaşdırılmış, ərazi və sosial cəhətdən vətəndaşlardan ibarət anlayışdır. Dövlətin hakimiyyəti pozitiv hüquq forması, əhali isə hüquq qaydalarını daşıyan məhdud yurisdiksiya sahəsidir³.

Sosial təşkilatın xüsusi tipi kimi dövlət insan cəmiyyətinin bütün inkişaf mərhələsində oxşar xüsusiyyətlərə və meyarlara malik institut kimi göstərilir.

Faktiki olaraq dövlətin iki müxtəlif anlayışı var: birinci tarixdə dayanıqlı təşkilati sistem kimi cəmiyyətin özünü göstərir; ikinci institusional sosial-siyasi quruluşun hissəsi – üst qurumu kimi dövlət. Birinci halda cəmiyyətin mövcudluğunun bir forması kimi onun spesifik vəziyyəti haqqında (tarixi subyekt); ikinci, ictimai

¹ Ф.Энгельс. Происхождение семьи, частная собственность и государство. М., 1984, с.176-178.

² Бутенко А.Г. Государство его вчерашние и сегодняшние трактовки // Государство и право, 1973, №7, с.18.

³ Хабермас Ю. Вовлечение другого: очерки политической теории. СПб.: Наука, 2001, с.200.

inkişafın «məhsulu» haqqında söhbət gedir. Başqa cür deyilsə, cəmiyyət özünü təşkil edir, nəticədə onun strukturu mürəkkəbləşir və nəticədə muxtariyyət əlamətləri əldə edən xüsusi (formal) hakimiyyət orqanı yaranır və mənşəyinə görə sosial quruluşun obyektı olur.¹

Dövlətə cəmiyyətin forması, onun rəsmi ifadəsi, məcburetmişnin legitim mexanizmi, cəmiyyətlə insanları əlaqələndirici vasitəsi kimi də baxılır. Yalnız cəmiyyət və insan dövlətin əsasını və substratını təşkil edir. Bu elementlərsiz dövlət mövcud olmur. Odur ki, dövlətin möhkəmliyini təmin etməkdə əsas amil cəmiyyətin şüur səviyyəsinin yüksək olmasından, insanların milli qürurundan, dövlət maraqlarını şəxsi maraqlardan üstün tutulmasından, davranış və fəaliyyətlərinin hüquq normalarına uyğun aparılmasından asılıdır. Beləliklə, dövlət cəmiyyətdən gəlir, onun kütləvi və legitim hakimiyyət gücüdür².

Cəmiyyət geniş mənada insanların tarixən təşəkkül tapmış birgə fəaliyyət formalarının məcmusu olub, canlı sistemin xüsusi, yüksək inkişaf mərhələsi kimi meydana gəlmişdir. Bu özünü sosial təşkilatların, institutların, qrupların fəaliyyəti və inkişafında göstərir³.

Cəmiyyətin yaranması haqqında qədim dövrlərdən başlayaraq filosof və mütəfəkkirlərin müxtəlif baxışları vardır. Onlar: ideal cəmiyyət konsepsiyası (Əl-Fərabî), ehtiyac və tələbat üzündən icmada birləşmə (Demokrit), zəruri tələbatı ödəmək, bir-birinə peşə xidməti göstərmək üçün birləşmək (Aristotel), əməkdaşlıqla birgə iştirak (İbn Sina), əmək bölgüsü əsasında birləşmə (Nəsrəddin Tusi), ideal cəmiyyət ideyası (Nizami Gəncəvi, T.Mor, Kompagnella, K.Bekon), kommunizm cəmiyyəti (K.Marks, F.Engels, V.Lenin), vətəndaş cəmiyyəti (İ.Kant), açıq cəmiyyət (K.Perrer).

¹ Любимов Ю.В. Проблемы политической интеграции // В кн.: Государство в истории общества: к проблеме критерия государственности. М., МВ РАН, 2001, 149с.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.69.

³ Azərbaycan Sovet Ensiklopediyası: 10 cildə, X cild. Bakı: ASE, 1987, s.413.

E. Toffler cəmiyyətin inkişafında biri digərini əvəz edən **üç dalğa** ayırır, onun fikrincə: **birinci dalğanın – aqrar sivilizasiyanın** yerinə, **ikinci – industrial sivilizasiya** gəlir, o öz növbəsində **üçüncü dalğanın – postindustrial sivilizasiyanın** yaranmasına gətirir. Birinci dalğanı Toffler «kənd təsərrüfatı sivilizasiyası» adlandırır. Hər yerdə torpaq iqtisadiyyatın, həyatın, mədəniyyətin, ailə təşkilatını və siyasətin əsasını təşkil edirdi. Hər yerdə sadə əmək bölgüsü hakimlik edirdi, bir neçə dəqiq müəyyən edilmiş kast və siniflər: əyanlar, ruhanilər, hərbcilər, qullar və ya təhkimçilər mövcud idi, hakimiyyət avtoritar idi. İnsanın sosial mənşəyi onun həyatda yerini müəyyən edir. Hər yerdə iqtisadiyyat desentralizə edilmişdir, hər icma özünə lazım olanın çoxunu istehsal edirdi.

Üç yüz il bundan qabaq (50 il artıq və əksik olmaqla) partlayış baş verdi, dalğa zərbəsi bütün torpaqları əhatə etdi, qədim cəmiyyəti məhv etdi və yeni sivilizasiya yaratdı. Bu partlayış **sənaye inqilabı** idi.

XX əsrin ortalarına qədər birinci dalğa dağıdılmış, yerini «sənaye sivilizasiya»sına vermişdir. Bu sivilizasiya sürətlə getmiş, yerini üçüncü dalğaya vermiş, bu isə öz növbəsində yeni institutlar, münasibətlər və dəyərlər gətirmişdir.

Toffler qeyd edir ki, təxminən XX əsrin 50-ci illərindən sənaye istehsalı yeni əlamətlər əldə edirdi. Texnologiya sahələrində müxtəlif texnika növləri, əmtəə nümunələri, xidmət sahələri genişlənilir. Əməyin ixtisaslaşması daha çox artır, idarəetmənin təşkilati formaları genişlənilir. Nəticələrin həcmi artır. Bunlar informatikanın meydana gəlməsini şərtləndirdi. Postindustrial cəmiyyət üçün xarakterik əlamətlərə – bütövlük, fərdçilik və təmiz insan texnologiyası daxildir. Bu cür cəmiyyətdə xidmət, elm və təhsil sahəsi üstünlük təşkil edir. Korporasiya yerini universitetlərə, biznesmenlər – alimlərə verməlidir. Bu cəmiyyətdə insan kompüterlə və başqa insanlarla qarşılıqlı təsirdə olur¹. **Keçən əsrin 70-ci illərindən başlayan postindustrial cəmiyyət** iqtisadiyyatda prioriteti

¹ Тоффлер Е. Третья волна. М.: ООО АСТ, 2002, с.12-13.

xidmət istehsalının tutması, tədqiqatların aparılması, təhsil sisteminin təşkili, həyat keyfiyyətinin yaxşılaşması; texniki mütəxəssislərin əsas peşə qrupu təşkil etməsi, ən mühümü bütün yeniliklərin tətbiqinə əsaslanan nəzəriyyə ilə bağlılığı.

İnsan fenomen – sosial varlıq olmaqla cəmiyyətin yaradıcısı və istənilən sosial-iqtisadi sistemin əsas elementidir. T.Hobbs «Leviofon» əsərində göstərir ki, cəmiyyət strukturunun ilkin hüceyrələri – insanlar olmadan dövlət ola bilməz. İnsan təbiətlə cəmiyyət arasında aralıq bölmədir¹. İnsan bütün sosial dəyərlərin ölçüsüdür. K.Marks təbirincə «İnsanın mahiyyəti, abstrakt deyil, ayrıca fərdə xasdır. Əslində o bütün ictimai münasibətlərin məcmusudur»². Hegel göstərir ki, fərdlərin birliyi dövlətin həqiqi məzmunu və məqsəddir. Fərdlər dövlətin ümumi həyat tərzini yaşamağa məhkumdur, onların hər birinin xüsusi təminatını, xüsusi fəaliyyətini və davranışının xüsusi xarakterliyi, çıxış nöqtəsi və nəticəsi ümumilik gücünə malik substansial dövlətdir.³

Müəyyən bir cəmiyyət daxilində yaşayan hər bir insan öz bədən quruluşunda nizam, ahəng və qayda tapır, yaxud müəyyən nizamaya uyğun olaraq hərəkət etdiyini aşkar edir və eynilə belə də, digər insanların fəaliyyətini də müxtəlif qaydalara uyğunluq və uyğunsuzluq cəhətlərini qiymətləndirir⁴. Cəmiyyətdə insan, fərd şəxsiyyət statusu alır. Fərd naturalist – bioloji, şəxsiyyət isə dini-mənəvi, qeyri-naturalist kateqoriyadır və ruhun məhsuludur. İnsanın parlaq fərd olması, onun hələ şəxsiyyət olması demək deyildir⁵.

Dj.Djems «Şəxsiyyət» əsərində şəxsiyyətin tərkib elementlərini üç qrupa: fiziki, sosial və mənəvi şəxsiyyətlərə bölmür. Bizim hər birimizin bədən quruluşu fiziki şəxsiyyəti; başqa insanlar

¹ 100 великих книг. М.: Вече, 2004, с.120-121.

² Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е издание. Т.42. М., 1974, с.265.

³ Hegel Hüquq Fəlsəfəsi. Bakı.: Nərgiz, 2007, s.40

⁴ Hayek F.A. Hüquq, qanunvericilik və azadlıq. 3 cildə. I c., Qaydalar və nizam. Bakı: Qanun, 2002, s.252.

⁵ Бердяев Н.А. О назначении человека. с.256-262 / Мир философии: Книга для чтения. В 4-х ч-х. Ч.2. М.: Политиздат, 1991, с.251.

tərəfindən etiraf olunması sosial şəxsiyyət; konkret götürülmüş mənəvi qabiliyyət və xüsusiyyətlər, təfəkkürün ayrı-ayrı vəziyyətlərinin tam birləşməsi mənəvi şəxsiyyət hesab olunur¹. Şəxsiyyət fərdi xarakterizə edən sosial əhəmiyyətli əlamətlərin davamlı sistemi, ictimai inkişafın məhsulu və fəal konkret fəaliyyət və ünsiyyət vasitəsilə sosial münasibətlərin sisteminə fərdlərin qoşulmasıdır².

Şəxsiyyət və cəmiyyətin qarşılıqlı münasibəti kontekstində şəxsiyyət siyasi sistemin subyektı kimi çıxış edir. Beləliklə, insanlar yalnız cəmiyyətdə ictimai münasibətlərdə şəxsiyyət statusu alır. Şəxsiyyətlə cəmiyyətin qarşılıqlı münasibətləri dövlət-vətəndaş münasibətlərinə transformasiya olunur və dövlət cəmiyyət adından, şəxsiyyət dövlət-hüquq kateqoriyası keyfiyyətində vətəndaş kimi çıxış edir. İnsan dövlətçilik sistemində daxil edilərkən vətəndaşlıq mühüm amil olur. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında vətəndaş dövlətə mənsub olan, onunla siyasi və hüquqi bağlılığı, habelə qarşılıqlı hüquq və vəzifələri olan şəxslər hesab olunur (maddə 52). Vətəndaşların cəmiyyətin və dövlətin siyasi həyatında və idarə olunmasında maneəsiz iştirak və dövlət orqanlarında qulluq etmək (maddə 54-55) və s. hüquqları təsbit olunur.

Dövlət cəmiyyətin inkişaf məhsulu olub cəmiyyətin differensiasiyası nəticəsində yaranır və cəmiyyəti təmsil edir. Dövlətin bütün struktur mənası onun cəmiyyətin formasının əks etdirilməsində görmək olur. Odur ki, ədəbiyyatda «cəmiyyət necədirsə, dövlət də o cürdür» ifadəsi öz əksini tapır. Əgər məzmunun xarici ifadəsi olan forma məzmunla uzlaşmırsa ziddiyyətlər yaranır - forma heç bir mahiyyət kəsb etmir və yeni formanın yaranması zərurəti meydana gəlir. Məzmunu uyğun gələn forma məzmunun inkişafına kömək edir, onu sürətləndirir. Çox halda köhnə forma

¹ Джемс Дж.У. Личность. с.262-271 / Мир философии: Книга для чтения. В 4-х ч-х. Ч.2. М.: Политиздат, 1991, с.268

² Краткий словарь по социологии / Под ред. Д.М.Гвишани и Н.И.Лопина. М.: Политиздат, 1989, с.144.

dəyişilmiş olan məzmunu uyğun gəlmir, onun sonrakı inkişafını ləngitməyə başlayır. Bu isə qeyd olunduğu kimi forma ilə məzmun arasında yaranmış ziddiyyət, yeni formanın yaranması ilə həll olunur. Çox halda forma məzmunla dəyişdirilir. Həqiqət dərk olunmur, söz reallıq üzərində üstünlük təşkil edir. Keçən əsrin 80-ci illərindən başlayaraq cəmiyyət və dövlət arasında ziddiyyətlər SSRİ-nin dağılmasına, yeni hüquqi dövlətin formalaşması prosesinin başlamasına səbəb oldu.

Q.V.Atamançukun fikrincə dövlət çoxölçülü təzahür olub insanların, cəmiyyətin şüurunda və həyatında konkret məsələ, münasibət, proses, davranış və hərəkətlə əlaqədar müxtəlif aspektləri əks etdirir:

- dövlət ən əvvəl hər bir insan qarşısında cəmiyyətin forması keyfiyyətində çıxış edir;

- o məlum ərazidə yaşayan insanları birləşdirir və onlar arasında qarşılıqlı təsiri təmin edir. Qısa desək, dövlət cəmiyyəti strukturlaşdırır, onun bütövlüyünü, qayda və qanununu təmin edir;

- dövlət-konseptual əhəmiyyətli olan insanların ərazi təşkilatıdır: burada birinci olaraq qohum, qəbilə (qan) qarşılıqlı əlaqələri aradan götürülür, onu sırf ictimai əlaqələr əvəz edir; ikinci, müxtəlif insanların milli, dini və sosial əlamətlərinə münasibətlərdə neytral olan struktur yaradır. Tarixi olaraq dövlət başqa ideallar, dəyərlər və məqsədlərin təsirində olan insanların yeni cəmiyyətinə aparır.

- əsas xüsusiyyətləri və mahiyyəti ondadır ki, dövlət vətəndaş institutu kimi insanları hüquqi yolla birləşdirir;

- insanların birliyinin, bütün həyat fəaliyyətinin, bütün tələbatlarının, maraqlarının və məqsədlərinin ifadəsidir;

- dövlət quruluşuna məcburi xarakter (konstitusiyaya, qanunlar, digər hüquqi aktlarla) verən müxtəlif struktur və mexanizm vasitəsilə ümumi iradənin təsbit üsuludur;

- ümumi tələblərin, maraqların, məqsədlərin və iradənin aşkarlanması, onların ictimai institutlarla əlaqəli sistemli təsbiti və

dövlət normalalarının həyata keçirilməsi ilə peşəkar məşğul olan insanların birliyindən ibarət aparatı var;

- dövlətin təkmilləşməsi və humanistləşməsi ilə əlaqədar hadisələrin gedişinə, proseslərə və münasibətlərə cəmiyyətin cəlb olunmasına imkan verən ictimai özünüidarəetmə strukturu və mexanizmidir;

- dünyanın başqa ölkələr və xalqları ilə qarşılıqlı münasibətlərdə insanların bütöv cəmiyyət halında birləşməsidir¹.

Ədəbiyyatda dövlət nəzəriyyəsinin inkişafında üç istiqamət nəzərə çarpır: Birinci istiqamət köhnə baxışdan imtina olunur, qərb sivilizasiyasının əsas norması kimi mülkiyyət hüquqlarına imkan verən və özəl xüsusiyyətləri qəbul edən liberal-bazar konsepsiyasına keçid; ikinci istiqamət – real xalq hakimiyyəti, hüquqi dövlət, hakimiyyətlərin bölgüsü, əmək bölgüsü, şəxsi azadlıqlar və sosial bərabərlik bazası əsasında «yeni sosializm» təzahürü kimi dövlətin saxlanılması və modernləşmiş baxış; üçüncü istiqamət ortodoks və normativ-funksional baxış².

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət dəyərlər kimi də təhlil edilir. Dövlət dini şüur kontekstindən dini dəyərlər, mənəvi şüurda etik dəyərlər, hüquqi şüurda – hüquqi dəyərlər, estetik şüurda – estetik dəyərlər olur. Dövlət hüquqi dəyərlər kimi təhlili onun hüquq prizmasından baxılmasıdır. Dövlət hüquqi fenomen kimi, üç ölçüsü olan normaların realizəsi kimi: 1) dövlət düşüncənin norması kimi; 2) dövlət davranış norması kimi; 3) dövlət pozitiv hüququn norması kimi. Dövlət düşüncənin norması ilə realizasiyası təbii hüquq nəzəriyyətində və dövlətin müqavilə mənşəyi mövqeyində göstərilir.³

¹ Атаманчук Г.В. Новое государство: поиски, иллюзии, возможности. М.: Славянский диалог, 1996, с.5.

² Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2005, с.12.

³ Жуков В.Н. Государство как ценность // Государство и право, 2009, №9, с.14,21.

Axırıncı illərdə dünyanın bəzi ölkələrində elmi və ictimai şüurda **güclü dövlət** yaradılması ideyası irəli sürülür¹. A.G.Kərimov güclü dövlət konsepsiyasına aşağıdakı əlamətləri daxil edir: birinci, lazımı qədər hakimiyyət potensialının olması; ikinci, siyasi hakimiyyətlə yanaşı iqtisadi hakimiyyətin olması; üçüncü, dövlət orqanlarının səlahiyyətləri ictimai həyat fəaliyyətinin əksər sahəsini əhatə etməklə funksiyaların geniş, müxtəlif olması; dördüncü, siyasi və iqtisadi hakimiyyətlə yanaşı müəyyən dərəcədə mənəvi hakimiyyətin olması; beşinci, güclü dövlət hakim elitaya dünyəvi və kilsə ziyalılarını cəlb edilməsi. Belə dövlətdə hakim elita milli yönümlü və milli məsuliyyətli və müəyyən dərəcədə açıq olmalıdır².

Dövlətşünaslıqda müasir məktəblərin əksəriyyəti dövlətə müəyyən ərazidə birgə yaşamaq zərurətindən yaranan insanların birliyi, cəmiyyəti kimi baxır, hər bir kooperasiya işə tələb edir ki, müxtəlif maraqları olan insanların və onların qruplarının birgə fəaliyyəti və münasibətləri tənzimlənsin. Odur ki, dövlət cəmiyyətin təşkilatıdır; dövlət cəmiyyətdə nizamlayıcı institutdur; dövlətin ən mühüm əlaməti onda dövlət hakimiyyətinin olmasıdır...³. Dövlət sosial (ictimai) institut olduğundan özündə insanın sosial mahiyyətini əks etdirir. Odur ki, axır nəticədə dövlət insanın müəyyən funksiyalarını davam etdirir və həyata keçirir, insan vətəndaş statusunda dövlətin funksiyasının realizəsini təmin edir. XXI yüzilliyin başlanğıcında insan və dövlət, dövlət və insan qarşılıqlı əlaqələrinin möhkəmlənməsi ənənəsi güclənir və genişlənir. Bu özünü bütün ölkələrin dövlətin demokratiya formasına istiqamət götürməsində göstərir.

Qədim dövrlərdən başlayaraq dövləti canlı orqanizm kimi insan vücuduna oxşatmışlar. Protaqor (b.e.ə. 480-410) insan quru-

¹ Фукияма Ф. Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке. Под ред. О.Э.Колесникова. М.: АСТ, Хранитель, 2006, 220 с.

² Керимов А.Д. Сильное государство: ответ на вызов современной эпохи. М.: ООО НБ-Медиа, 2009, с.8-24.

³ Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. М.: Юрист, 1999, с.135.

luğu ilə toplum quruluşu arasında bənzətmə aparmış və toplumun bioloji nəzəriyyəsinin təməlini qoymuşdur. Bu nəzəriyyəyə görə insanın quruluşu ağıl, ruh və istəklərin (maddi ehtiyacların) cəmi-dir. Toplum da bir canlı orqanizm kimidir. Bu toplumda bilikli ki-şilərdən – insanlardan təşkil olunmuş ağıl, toplumun müdafiəsini təşkil edən igid, ürəkli kişilər, ruhi, toplumun istəklərini təmin edən xalqdır¹. T.Hobbs insana bir tərəfdən təbiətin mürəkkəb bədən quruluşu, digər tərəfdən sosial bədən quruluşu kimi baxır. O, dövləti «süni adam» kimi təsvir edir və onu təbii insanlardan ölçüsünə və gücünə görə fərqləndirir. İnsanların müdafiəsi və mü-hafizəsi üçün dövlət strukturu yaradılır. Hobbsun fikrincə təbiət və cəmiyyətdə hər şey sadəcə mexaniki qanunla hərəkət edir. O, insan orqanizmini və dövləti purjin və çarxların köməyi ilə işləyən saat mexanizminə oxşadır. Ürəyi purjinə, əsəbləri əlaqələndirici saplara, bədənin bütün üzvlərinin hərəkətini əlaqələndirən oynaqları – çarxlara oxşadır. Analoji hal dövlətə də xasdır. Dövlətə bütün həyat və hərəkət verən ali hakimiyyət süni ruh; vəzifəli şəxslər, məhkəmə və icra hakimiyyəti nümayəndələri – süni oynaqlar, mükafat və cəza – əsəblər; firavanlıq və bolluq-güc; dövlət müşavirləri – hafizə; ədalət və qanunlar – idrak və iradə; vətəndaş aləmi – sağlamlıq; iğtişaş – xəstəlik; vətəndaş müharibəsi – ölüm-dür².

Hegel dövlətə bir orqanizm kimi baxır. Bu orqanizm siyasi quruluşdur, o daim dövlətdən irəli gəlir, dövlət isə öz sırasında qu-ruluş vasitəçisi saxlanılır. Orqanizmin təbiəti belədir ki, bütün hissələr eyniliyə keçirilir. Əgər hissələrdən biri özünü müstəqil tam sayırsa, onda bütün hissələr məhv olmalıdır.³

Azərbaycan Konstitusiyasında Azərbaycan dövlətinin demok-ratik, dünyəvi, unitar olduğu təsbit edilir.

¹ Ayferi Göyzel. Siyasət düşüncələr və yönetimlər. İstanbul: Vedat kitabçılık, 2009, s.8.

² 100 великих мыслителей. М.: Вече, 2002, с.120-121.

³ Hegel ... s.261.

Demokratik dövlətdə dövlət qulluğu aşağıdakı istiqamətlərdə fəaliyyət göstərir:

- dövlət qulluğu dövlətin məqsəd və funksiyalarını peşəkar fəaliyyətlə yerinə yetirir. Odur ki, dövlətin məqsəd və funksiyaları dövlət qulluğunun mahiyyətini və məzmununu müəyyən edir.

- dövlətin adından və tapşırığı ilə çıxış edərək onun səlahiyyətlərinə aid məsələləri həll edir;

- qanunvericiliyə uyğun dövlət iradəsini təmin edir, hüquqi, təşkilati mexanizmin köməyi ilə insanların, sosial qrupların fəaliyyətinə və davranışına müəyyən təsir göstərir, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının qorunmasında fəal rol oynayır;

- cəmiyyətin maraq və tələblərini təmin etmək üçün qurumlar, hərəkatlar, dövlət idarətmə subyektləri və obyektləri arasında birbaşa və əks əlaqəni təmin edir;

- dövlət hakimiyyətinin səmərəliliyini, strukturlarının etibarlılığını və peşəkarlığını təmin edir. Dövlət hakimiyyətinin bölgüsü prinsipinə uyğun olaraq bütün hakimiyyət qollarında – qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətlərində dövlət qulluğu institutu fəaliyyət göstərir;

- dövlət dövlət qulluğu vasitəsilə insanları dövlətə sadıqlıq, millətə sədaqət ruhunda tərbiyələndirmək, vəzifələrinə vicdanlı münasibət ruhunda formalaşdırır;

- dövlət qulluğu dövlətin planlaşdırma, proqnozlaşdırma, təşkilati, nəzarət, inandırma, məcburetə metodlarından istifadə edir;

- dünya praktikasında dövlət qulluğuna və dövlət qulluqçularına dövlət tərəfindən saygılı münasibət bəslənilir, dövlət qulluğu ən nüfuzlu fəaliyyət hesab olunur.

Cəmiyyət dövlət qulluğuna qanunları düzgün icra etmək, dövlət tapşırıqlarını yaradıcılıqla təmin etmək, milli dəyərləri qoruyub saxlamaq mexanizmi kimi baxır. Bütün bunlar demokratik dövlətin formalaşmasında əsas amil olmaqla, dövlət aparatının bütün bölmələrində dövlət hakimiyyətinin həyata keçməsinə, idarətmənin effektivliyinin təmin edilməsinə, qabaqcıl dövlətin standartlarına cavab verən dövlət qulluğunun olmasını şərtləndirir.

3.1. Hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti: genezisi və inkişafı

Azərbaycan Respublikasının konstitusiyasının preambulasında xalq iradəsinin ifadəsi kimi qanunların aliliyini təmin edən **hüquqi, dünyəvi dövlət qurmaq**, vətəndaş cəmiyyətinin bərqərar edilməsinə nail olmaq və s. niyyətlər bəyan edilir. Hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti üçün demokratikləşmə əsas prinsipdir.

Demokratiya yunan sözü olub, hərfi mənası – xalq hakimiyyəti deməkdir. Demokratiya hər şeydən əvvəl dövlət forması, xalqın hakimiyyət mənbəyidir. Demokratiya azlığın çoxluğa tabe olması prinsiplərinin rəsmi etirafına, vətəndaşların hüquq bərabərliyi, geniş siyasi və hüquqi azadlıqların olması, ali dövlət orqanlarının seçkili olmasını, hakimiyyətlərin bölgüsü, qanunların aliliyi və digər prinsipləri ilə başqa dövlət formalarından fərqlənir¹. Azadlıq və demokratiya düşünülmüş tətbiq ediləndə bir-biri ilə ziddiyyət təşkil etmir, hər bir təzahür ayrıca mövcudluğuna maneçilik yaratmır, əksinə bir-birini tamamlayır, cəmiyyətə nizamlı, ahəngli inkişaf verir.

Ölkə demokratikləşməsinin və onun ardınca gələn liberalləşmanın ilkin şərtləri iqtisadi modernləşmə+mərhələli demokratikləşmə – vətəndaş cəmiyyətinin formalaşması prosesinin başlanğıcı sxeminin reallaşmasını təmin edən mühüm iqtisadi dəyişikliklər nəticəsində yaranır. Ölkə demokratik transformasiyanın və vətəndaş cəmiyyətinin qurulmasının əsası hərtərəfli azadlıq-güclü hakimiyyət formulasının başa düşülməsinə əsaslanır².

Demokratiya hər bir insana, ailəyə, kollektivə, cəmiyyətə özünü realizə etməyə, normal həyata, yaradıcılığa, öz tələbatını ödəməyə, rifahının artırılmasına, harmonik inkişafa imkan yaradır. Xarici ədəbiyyatda demokratiyanı xarakterizə edən əlamətlərə:

¹ Rzayev Ə.H. Demokratiya: mahiyyəti və prinsipləri / Azərbaycanda dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri. Elmi məqalələr məcmusu. 3-cü buraxılış. Bakı: Nosir, 2002, s. 27.

² Mehdiyev R.E. Gələcəyin strategiyasını müəyyənləşdirərkən: modernləşmə xətti. Bakı: Şərq-Qərb, 2008, s.48-50

1) tiranlıqdan qurtulma; 2) əsas hüquq və azadlıqlara riayət etmə; 3) şəxsi toxunulmazlıq hüququ; 4) öz müqəddəratını təyin etmə; 5) mənəvi muxtariyyət; 6) şəxsiyyətin inkişaf etmə imkanları; 7) şəxsiyyətin təməl mənafeyinin qorunması; 8) siyasi bərabərlik; 9) sülhə canatma; 10) firavan yaşama¹. Demokratik cəmiyyətdə idarəetmə və təşkilatçılıq aktualdır, bütün insanlara bərabər hüquq və azadlıqlar verilir, hər bir vətəndaşın konstitusion vəzifələrinin yerinə yetirməsi tələb olunur. Bu cəmiyyətdə ilk olaraq hüquqi dövlət quruculuğu prosesi gedir.

Hüquqi dövlətin formalaşması prosesi həyati tələbatdır. Bu anlayış yalnız dövlət çərçivəsində yox, eyni zamanda bütün cəmiyyətə aiddir. Sovetlər dövründə hüquqi dövlət ideyası tam mənası ilə yaxına buraxılmamış, yalnız neqativ aspektdə onun haqqında danışılmışdır. İkinci dünya müharibəsi Qərbi Avropa ölkələrində mövcud totalitar rejimə zərbə vurmuş və hüquqi dövlətin yaranmasına səbəb olmuşdur. Yer kürəsini bürüyən siyasi və iqtisadi liberallaşma dalğası keçən əsrin 90-cı illərində avtoritar və yaxud totalitar keçmişdən qorpmuş cəmiyyətdə demokratik, hüquqi dövlət forması seçilməsi ilə şərtləndirilmişdir.

Azərbaycanın suverenliyi dövlətin hüquqi əsaslarının möhkəmlənməsi, mövcud dövlət-hüquq institutların keyfiyyət dəyişikliyinə, hüquqi dövlətin və vətəndaş cəmiyyətinin yaradılması, cəmiyyət həyatının bütün sahələrində hüquq normalarının realizəsi problemlərini ön plana keçirdi. Heydər Əliyev göstərdi ki, «vətəndaş cəmiyyəti yaradılması və möhkəmləndirilməsi, demokratikləşməsi prosesinin möhkəmlənməsi, hüquqi dövlətin qurulması sadəcə olaraq bir şüar, yaxud da bir niyyət deyil, Azərbaycanın inkişafının başlıca şərtidir»². Hüquqi dövlətin formalaşması ictimai həyatda və elmi tədqiqatlarda köhnəlmiş demokratik stereotipləri aradan qaldırdı. Hüquqi dövlətin, dövlətçiliyin əsasını təşkil edən dövlət hüquq institutlarının formalaşması və funksiya göstərməsi yalnız demokratik şəraitdə mümkün olması qənaətinə

¹ Robert A. Dahi Demokratiya haqqında. Bakı: Azərbaycan, 2004, s.55.

² Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. Birinci kitab. Bakı, Azərneşr, 1997, s.145.

gəlinirdi. Akademik R.Mehdiyev göstərir ki, demokratik cəmiyyət və hüquqi dövlət ideyası bizim vətəndaşların təfəkküründə və şüurunda tədricən transformasiya edilir və adaptasiya olunur, onlar bunu daha yaxşı dərk edirlər¹.

Müasir dövrdə strateji inkişaf xətti kimi demokratik cəmiyyət quruculuğu və bazar iqtisadiyyatı yolunu seçən Azərbaycan Respublikası dünya təcrübəsini uğurla sınaqdan keçirir, ümumbəşəri dəyərlərdən faydalanmağa çalışır, özünün geniş iqtisadi potensialını hərəkətə gətirmək məqsədilə inkişaf etmiş ölkələrin qabaqcıl texnologiyasını və maliyyə imkanlarını cəlb edir, onlarla qarşılıqlı faydalı əməkdaşlıq əlaqələrini inkişaf etdirir².

Bir qayda olaraq dövlət cəmiyyətin, cəmiyyət isə dövlətin köməyi olmadan köklü məsələləri həll edə bilməz. Vətəndaş cəmiyyətinin inkişaf etmiş strukturu olmadan dövlət demokratik ola bilməz³. Demokratik cəmiyyətin yeganə ümumi siyasi hakimiyyəti **hüquqi dövlətdir**. O ümumi bəşəri sərvət sayılmalıdır. Hüquqi dövlətin qanunvericilik dövləti olması aksioma kimi qəbul edilir. Konstitusiyanın qəbulu hüquqi dövlətin formalaşması prosesinin mühüm tərkib hissəsidir. Azərbaycanın yeni Konstitusiyasının preambulasında qanunların aliliyini təmin edən hüquqi dövlətin və vətəndaş cəmiyyətinin qurulması xalqın niyyətlərindən biri kimi təsbit olunmuşdur. Azərbaycan Konstitusiyası cəmiyyətin yeniləşməsi və inkişafının prinsip və parametrlərini göstərir, siyasi, iqtisadi sistemdə cəmiyyət dəyişikliklərindən keyfiyyət dəyişikliklərinə keçidi əks etdirir. Konstitusiya öz mahiyyətinə görə bütün dövlət mexanizmin funksiya göstərməsi hakimiyyətin və onun prinsipləri çərçivəsində və əsasında fəaliyyət göstərir, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının təminatının və müdafiəsinin hüquqi

¹ Mehdiyev R.F. Zaman haqqında düşünürkən və elitanı transformasiya edərkən. Varislik və innovasiyalıq. «Xalq qəzeti», Bakı, 2008, 30 dekabr.

² Mehdiyev R.E. Gələcəyin strategiyasını müəyyənləşdirərkən: modernləşmə xətti. Bakı: Şərq-Qərb, 2008, s.212.

³ Грицковец А.А. Государственная служба и гражданское общество: правовые проблемы взаимодействия (практика России) // Государство и право. 2004, №1, с.24-25.

əsasıdır. Odur ki, ədəbiyyatda hüquqi dövləti konstitusiyaya dövləti hesab edilir. Burada söhbət sadəcə konstitusiyanın olmasından yox, hüquq sisteminin aliliyindən və ya onun ictimai avtoritetindən gedir. Yeni konstitusiyada əsas diqqət mərkəzində Azərbaycanın tərəfdar çıxdığı beynəlxalq hüququn qəbul etdiyi bəşəri dəyərlər, xüsusən vətəndaşla cəmiyyət və dövlət arasında münasibətlər tutur.

Hüquqi dövlətin nəzəri konsepsiyası və müvafiq praktikası uzun tarixə malikdir. Hüquqi dövlət termini (Rechtsetaot) alman ədəbiyyatında XIX əsrin əvvəllərində K.T.Velkerin, R.fon Molyanın və s. əsərlərində göstərilmiş, sonralar geniş yayılmışdır. Hüquqi dövlət nəzəriyyəsinin fəlsəfi əsaslarını klassik alman fəlsəfəsinin banisi İ.Kant vermişdir. Onun konsepsiyasında mərkəzi yeri insan və şəxsiyyət tutur. Kanta görə dövlət hüquqi qanunlara tabe olan insan çoxluğudur. Dövlət yaşayır və öz fəaliyyətində həyata keçirəndə ilk növbədə ümumi məqsədlərə və dəyərlərə şüurda birləşmiş insanların fəaliyyətidir. Dövlət yaranır və mövcud olur ki, onun fəaliyyəti cəmiyyətin əsas maraqlarına cavab verir və insanlar öz tələblərini təmin etməyə imkan verir. Dövlətin rifahı mükəmməl hüquqdadır. Harda ki, dövlət konstitusiyaya hüququ əsasında hərəkət edirsə, xalqın ümumi iradəsini istifadə edirsə, o hüquqidir, orada vətəndaşların şəxsi azadlıqları, vətəndaş hüquqları məhdudlaşdırıla bilməz. Dövlətin təyinatı təkmilləşdirilmiş hüquqdadır, onun quruluşu və rejimi hüquqa maksimum uyğunluğudur¹. Məhz bu müddəalara görə Kant hüquqi dövlət nəzəriyyəsinin banisi sayılır.

Dahi alman filosofu Hegelin fikrincə dövlət də hüquqdur, ancaq daha inkişaf etmiş, daha məzmunlu, şəxsiyyətin, ailənin və cəmiyyətin hüquqlarını etiraf edən hüquq sistemidir. Hegelin konsepsiyasında hüquqi dövlət özbaşınalığa, güc işlətməyə və bütün qeyri-hüququ formalara qarşı yönəldilir. Onun fikrincə hüquqi

¹ Кант И. Критика практического разума. с. ... Сочинения: В 6-и т. Т.4, ч.2. М.: Мысль, 1966, с.233.

dövlətin mahiyyəti olan hakimiyyət bölgüsü ümumi azadlığın təminatı sayıla bilər¹.

Milli elmdə A.F.Abbasovun², Z.M.Kasumovun³, İ.A.İsmayılovun⁴ monoqrafiyalarında hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti, hakimiyyət bölgüsü konsepsiyasının mahiyyəti, postsovet məkanına transformasiya problemləri tədqiq edilir.

Beləliklə, hüquqi dövlət ictimai həyatın qanun, hüquq prinsipləri və vasitələri əsasında qurulmasıdır. Ənənəvi olaraq hüquq müəyyən olunmuş prosedura ilə qəbul olunan qanundan əvvəl gəlir və o qanunla təsbit olunduqda hüquqi güc alır, dövlət strukturu vasitəsilə realizə olunur. Hüquq yüksək effektiv və məqsədə uyğun tənzimləyici olmaqla cəmiyyətdə köklü siyasi, iqtisadi, sosial məsələlərin həllinə kömək edir. Dövlət və hüquq cəmiyyətin iqtisadi bazisi üzərində üstqurumun müxtəlif hissələridir⁵. Hüquq insanların ümumi iradəsi ilə öz ictimai həyat fəaliyyətinin qaydaya salınmasında tələb və maraqlarını, şəxsiyyətin hüquq və azadlıqlarını, humanizmi, sosial ədaləti ifadə edir. Hüquqi dövlət konsepsiyası qanunun aliliyi, onun hüququn yüksək prinsiplərinə cavab verməsi, idarədən və idarəolunan üçün məcburi olması, bütün insanlar öz davranışında ona əməl etməsi və hüququn hakimiyyəti və s. fundamental amillərə əsaslanır.

Qanunun aliliyi iki mühüm aspektdə özünü göstərir: Birinci aspekt qanunla hakimiyyətin nisbəti, hüquqi dövlət konsepsiyasında elə vəziyyət nəzərdə tutulur ki, hakimiyyət həm qanun yaradır, həm də qanuna tabe olur və qanuna uyğun hərəkət edir. Bu mənada hakimiyyət bölgüsü praktiki olaraq aktual olur. İkinci aspekt qanun və hakimiyyətin nisbəti ictimai münasibətlərin, sosial həyatın, ictimai prosesin tənzimlənməsində qanunun rolu ilə

¹ Hegel. Hüquq fəlsəfəsi. Bakı: Nərgiz, 2007, s.213.

² Аббасов А.Ф. Общество и государство. Баку: МВМ, 2007, 108с.

³ Касумов З.М. Разделение властей. Баку: Тэknур, 2008, 268с.

⁴ İsmayılov İ.A. Hüquqi dövlət: mülahizələr və təkliflər. Bakı: Qanun, 1999, 192s.

⁵ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. Т.1, М.: Юридическая литература, 1981, с.168.

müəyyən edilir¹. Məlumdur ki, dövlət tərəfindən cəmiyyətin idarə olunması iki üsulla aparılır: birinci, yuxarıdan aşağı, mərkəzdən periferiyaya verilən göstəriş, əmr, sərəncam və digər hüquqi aktlarla idarə olunur; ikinci – hüquqi dövləti səciyyələndirən normativ qaydalarla, qanunvericiliklə idarə olunmasıdır.

Ədəbiyyatda müasir hüquqi dövləti üç növə bözlürlər: birinci, konstitusion (liberal hərəkət dövlət hakimiyyəti məcbur etdi ki, o konstitusion normalaşdırılsın); ikinci demokratiklik (liberal hərəkət dövlət hakimiyyəti məcbur etdi ki, insanların ümumi seçki hüququnu və başqa hüquqlarını etiraf etsin); üçüncü, sosial (liberal hərəkət dövlət hakimiyyətini məcbur edir ki, hər bir nəfərə layiqli həyat təmin edilsin). Müasir dövlət dörd növə ayrılır: vətəndaş, hüquq-konstitusion, hüquqi demokratik, hüquqi sosial². Hüquqi ədəbiyyatda məsələ qaldırılır ki, hüquqi dövlətin elə strukturunu və texnologiyasını yaratmaq lazımdır ki, aşağıdakı problemləri həll etsin: a) dövləti hamı üçün tələb, maraq və məqsədlərin realizəsinin qanunvericiliklə təsbit edilməsini tələb edən ümumi prioritet üzrə sistemləşdirmək və müəyyən etmək; b) ümumi iradənin ümumi tələb, maraq və məqsədləri üzrə ifadəsi və təqdimi; v) ictimai fəaliyyətin dövlət tənzimləmə növlərinin bütün iştirakçılarının davranış qaydalarının (normalarının) eyni cür və məcburi icrasını stimullaşdırma şəraitinin və sanksiyasının yaradılması; q) qanunların və hüquq qaydaları vasitəsilə azadlığın müdafiəsi və təhlükəsizliyin qorunması, rifah və sabitliyin həyata keçirilməsi imkanları³.

Hüquqşünas alimlər hüquqi dövlətlə sosial dövlətin oxşar və fərqli əlamətlərinə görə üç mövqedən baxırlar: 1) bir yerdə «sosial hüquqi dövlət kimi»; 2) sosial dövlətə hüquqi dövlətin yaxın səviyyəsi kimi; 3) «hüquqi dövlət» sosial dövlətin strukturunda

¹ Рзаев А.Г. Реформы государственной службы. Зарубежный опыт и реалии Азербайджана. М.: Право и управление – XXI век. Изд-е Международного института управления МІ ИМО (4), МИД России, 2009, №1(10), с.95.

² Любашин В.Я. Эволюция государства как политического института общества. Ростов н/д, 2004, с.118.

³ Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М.: РАГС, 2008, с.75.

prinsip və əlamət kimi. Hüquqi dövlətlə sosial dövlətin uyğunluğuna görə iki baxış vardır: birinci – sosial dövlət-hüquqi dövlətin inkişafının yeni, daha mükəmməl mərhələsi kimi; ikinci – hüquqi dövlət və sosial dövlət vəhdətdə olan tami təşkil edir. Bu halda sosial dövlət hüquqi dövlətin xüsusiyyətlərindən biridir. Hüquqi və sosial dövlətin nisbətinə iki mövqedən baxılır: 1) sosial dövlət hüquqi dövlətin mühüm prinsiplərini inkar edir; 2) sosial dövlət hüquqi dövlətin inkişafının yeni mərhələsidir. Hüquqi dövlət termini XIX əsrin əvvəllərində alman hüquq ədəbiyyatında (K.T.Velkera, R.fon Molye və b.), sosial dövlət isə 1850-ci ildə alman alimi L.fon Şteyn tərəfindən tətbiq edilib.¹

Hüquqi dövlətin bərqərar olması üçün **hakimiyyətlərin bölgüsü** kimi obyektiv-hüquqi prinsip qeyri-şərtsiz həyata keçirilməlidir. Hakimiyyət bölgüsü, bir-birini çəkəndirmək və tarazlaşdırmaq prinsipi demokratik Afınada, həm də Roma respublikasında təcrübədə yoxlanılmış antik mədəniyyətin böyük nailiyyətlərindən biridir². Hakimiyyətlərin bölgüsü ideyasının ilk müəllifi C.Lokkdur. O, dövlət hakimiyyətini həyata keçirdiyi funksiyaların xüsusiyyətinə görə qanunvericilik, icra və ittifaq (federal) hakimiyyətlərinə bölür³. Montoskye «Qanunların ruhu haqda» (1748) əsərində hakimiyyətdən sui-istifadə imkanlarını aradan qaldırmaq üçün hakimiyyətin müxtəlif qolları arasında bölgüdə bir-birini qeyri-qanuni hərəkətlərdən çəkəndirmək və tarazlaşdırmaq prinsipini irəli sürür⁴. Monteskyenin hakimiyyətlərin bölgüsü ideyası ilk olaraq Amerika konstitusiyasında (1787) təsbit olunmuşdur.

Elmi ədəbiyyatda siyasi cəmiyyət və dövlət anlayışlarının və onların nisbəti göstərilir. Bu həm siyasi cəmiyyətə, həm də dövlət

¹ Маликов А.Х. Эволюция теории и практики правового и социального государства и их соотношение в историческом развитии // Государство и право, 2009, №10, с.36.

² Черниловский З.М. Правовое государство: исторический опыт // Советское государство и право, 1989, №4, с.53.

³ Локк Д. Избранные философские произведения. В 3-х т-х. Т.3. М.: Мысль, 1985, с.88-89.

⁴ Монтескье Шарль Луи. О духе законов. М.: Политическая литература, 1955, с.289.

cəmiyyətinin ən ali və təkmil formasına aiddir. Bəzi hallarda bu iki termin sinonim kimi istifadə edilir. Lakin onlar bir-birinə hissənin tama nisbəti kimidir. Siyasi cəmiyyət – bu bütövdür, dövlət bu bütövün ən mühüm hissəsidir. Siyasi cəmiyyət insan reallığına, insan rifahına, ümumi rifaha yönəldilir: Plyuralizm elementi şəxsi azadlıq və təşəbbüskarlıq, minimal müdaxilə və idarəetmə hər bir həqiqi siyasi cəmiyyətin elementidir. Siyasi cəmiyyətin mövcudluğu və çiçəklənməsi üçün ailə, iqtisadi, mədəni, təhsil, dini amillər xüsusi əhəmiyyətə malikdir. Dövlət yalnız siyasi cəmiyyətin hissəsi olduğundan, cəmiyyətin rifahını, ictimai qayda-qanun, həmçinin ictimai işlərin idarəedilməsində maraqlıdır. Dövlətin yerinə yetirdiyi funksiyalar siyasi cəmiyyətə, insanlara istiqamətləndirilir¹.

Siyasi cəmiyyətdə cəmiyyət və hüquqi dövlət münasibətləri prizmasından baxılması maraqlı kəsb edir. Hüquqi ədəbiyyatda və rəsmi sənədlərdə **hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti** birgə ifadə olunur. Bunların arasında qarşılıqlı münasibətlər və əlaqələr aşağıdakı kimidir: vətəndaş cəmiyyəti ilə hüquqi dövlətin bərabərliyi, cəmiyyətin dövlətə nəzarət etmək hüquqlarının olması; qanunun aliliyi; Konstitusiya normalarının birbaşa hüquqi təsiri; insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi. Hüquqi dövlətin və vətəndaş cəmiyyətinin qurulması insanların ictimai şüurundan, mədəni səviyyəsindən və maddi rifahından çox asılıdır. Vətəndaş cəmiyyətinin inkişafı dövlətin inkişafından sonra gəlsə də o ailə və dövlət arasında ayrıca bölmədir, çünki onun mövcud olması üçün müstəqil dövlətin olmasını tələb edir.² Vətəndaş cəmiyyətinin yaranması hüquqi dövlət və siyasi demokratiya ilə sıx əlaqəlidir. Vətəndaş cəmiyyəti, bazar iqtisadiyyatı və siyasi demokratiya tarixi fenomen olub, müəyyən inkişaf mərhələsində baş verir. Hegel hesab edirdi ki, vətəndaş cəmiyyəti və dövlət sərbəst institutlar kimi eyniyyət təşkil edir. Onun fikrincə vətəndaş cəmiyyətində özəl, dövlətdə isə ümumi maraqlar cəmləşir.

¹ Маритен Ж. Человек и государство. М.: Идея пресс, 2000, с.18-21.

² Hegel ... с.224.

Vətəndaş cəmiyyətinin yaranmasının bir aspekti insan və vətəndaş hüquqlarının ayrılmasıdır. Əgər insan hüquqları vətəndaş cəmiyyəti tərəfindən təmin olunursa, vətəndaş hüquqları hüquqi dövlət tərəfindən təmin olunur. Hər iki halda söhbət şəxsiyyətin hüquqlarından gedir. Birinci halda ayrı-ayrı insanın həyatı, mülkiyyət və öz imkanlarını realizə etmək hüququ nəzərdə tutulursa; ikinci halda konkret dövlətin vətəndaşı kimi onun siyasi hüquqa malik olması nəzərdə tutulur. Azərbaycan Konstitusiyasında insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarına və vətəndaşların vəzifələrinə geniş yer verilmişdir. Konstitusiyanın maddələrinin təxminən hər üçüncüsü insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarını və vətəndaş vəzifələrini əks etdirir. Azərbaycan Respublikasının dövlət və yerli özünüidarə orqanları, vəzifəli şəxsləri tərəfindən pozulan insan hüquqları və azadlıqlarının bərpa edilməsi üçün Azərbaycan Respublikasının insan hüquqları üzrə müvəkkili vəzifəsi «Ombudsman» təsis edilmişdir¹.

Vətəndaş cəmiyyətinin və hüquqi dövlətin mövcudluğunun mühüm şərti keyfiyyətində bütün proseslərdə özünürealizə hüququ olan şəxsiyyət durur.

Vətəndaş cəmiyyətinə sosial, mədəni və mənəvi sahədə həyat fəaliyyətini təmin edən, maddi və mənəvi dəyərləri bir nəsiləndən digərinə ötürən sistem kimi baxılır. Bu sistem dövlətdən asılı olmayan ictimai institutlar və münasibətlərdir. Vətəndaş cəmiyyəti institutları - ictimai, özfəaliyyət, yaradıcı, professional və digər təşkilatlar, milli, regional təsisatlar, özəl sahibkarlıq strukturu, qeyri-dövlət təhsil, səhiyyə təşkilatları və b. formalaşır və fəal funksiya göstərir, dövlətə, onun orqanlarına, vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinə səmərəli təsir edir.

Ölkədə vətəndaş cəmiyyəti iqtisadiyyatın modernləşməsi - ictimai həyatın demokratikləşməsi - milli məkanın sistemli liberal-

¹ Azərbaycan Respublikasının İnsan hüquqları üzrə müvəkkili (Ombudsman) haqqında» Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyaya Qanunu. Bakı: Hüquqi ədəbiyyat, 2002, s.3.

laşması paradiqması gerçəklikcə formalaşacaqdır¹. Demokratiya hər bir insana aid olduğundan həmişə insan azadlıqları, insanların hüquq bərabərliyi, vətəndaş azadlığı, yaxşı yaşamağa yönəldilmiş sosial dəyişikliklər, iqtisadi rifah, dövlətin aktiv rolu demokratik cəmiyyətdə ön planda olur.

Demokratiyanın möhkəmliyi, cəmiyyətin iqtisadi inkişafı ilə müəyyən olunur. İqtisadiyyat bütün insanlara onların həyatı üçün nə qədər çox verirsə, o qədər ictimai institutlar, ideyalar, baxışlar, hərəkətlər möhkəm olur və iqtisadi aktivliyin səviyyə və dinamikasını lazımi səviyyəsini təmin edir. Ölkənin iqtisadi cəhətdən güclənməsi və vətəndaşların maddi rifahının təmin edilməsi vasitəsilə cəmiyyətin mərhələli demokratikləşməsindən və keçid demokratiyasından möhkəmlənmiş, yəni konsolidasiya olunmuş məkana transformasiyası barədə danışmaq olar².

Məlum həqiqətdir ki, iqtisadiyyat siyasəti müəyyən edir və siyasətdən qabaq gəlir. Siyasət və iqtisadiyyat bir medalın iki üzüdür. Siyasət və iqtisadiyyat arasında sıx bağlılıq nə təsadüfi, nə də neytral haldır³. Sivilizasiya yaranandan üzü bəri bütün dövrlərdə iqtisadi amil həlledici olub siyasi dəyişikliklərin əsasını təşkil etmişdir. Afinada zadəganlarla demosun (xalqın), Romada potrislərlə (yerli latın və sabinlərə mənsub, tam hüquqlu vətəndaşlar) plebeylərin (etruslar və başqa etnik qruplar, yəni tam hüququ olmayan vətəndaşlar) arasında iqtisadi və siyasi mübarizə nəticəsində Afinada demokratik dövlət (demos-xalq+kratus-hakimiyyət), Romada isə aristokratik respublika yaranmışdır⁴.

Böyük inqilabi dəyişikliklər insanların iqtisadi maraqlarına toxunanda baş verir. Məsələn, 1265-ci ildə verginin artırılmasında etiraz edən əhalinin mübarizəsi nəticəsində İngiltərədə ilk parlamentin yaranmasına, 1640-cı ildə yeni vergi qoyulmasına qarşı

¹ Mehdiyev R.E. Gələcəyin strategiyasını müəyyənləşdirərkən: modernləşmə xətti. Bakı: Şərq-Qərb, 2008, s.49.

² Yenə orada, s.22.

³ Parenti M. Seçilmişlər üçün demokratiya. Bakı: Çarşıoğlu, 2008, s.16.

⁴ Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юрист, 1995, с.62-65; 83-84.

burjuaziya inqilabının baş verməsinə, 1689-cu ildə şanlı inqilab nəticəsində monarx hakimiyyətinin məhdudlaşdırılması və parlamentin səlahiyyətini artıran «Hüquqlar haqqında Billin» qəbul edilməsinə və ilk monarxialı respublikanın yaradılmasına səbəb oldu. 1607-ci ildə İngiltərədən gəlmiş və Şimali Amerika ingilis koloniyasının əsasını qoymuş plantatorlar İngiltərədən iqtisadi və siyasi asılılığı ləğv etmək üçün C.Vaşinqtonun rəhbərliyi ilə üsyan qaldırdılar. 1776-cı ildə bu mübarizədən qalib gələrək və İngiltərədən ayrıldığını elan etmiş və istiqlaliyyət məramnaməsi qəbul etmişlər. Bütün ştatlar birləşərək azad və müstəqil ABŞ dövlətini yaratmış və dünyada ilk Konstitusiya (1787) qəbul etmişlər. Fransada 1789-cu ildə Baş ştatların yığınağında (bu orqan vergi qoymaq məsələlərini həll etmək üçün 1302-ci ildə üç silkdən ibarət yaradılmışdır) vergini artırmaq tələbi inqilabla qarşılanmış və xalq kütləsi mütləq monarxi yıxaraq, «İnsan və vətəndaş hüquqları deklorasiyasını» qəbul edir, konstitusiyon monarx respublikası yaradır.

Demokratiyanın mahiyyəti, yaranması, inkişafı, onun transformasiya problemləri, hüquqi dövlət, vətəndaş cəmiyyəti; açıq cəmiyyət haqqında təlimlər qədim dövrdən başlayaraq mütəfəkkirlərin, filosofların, politoloqların və sosioloqların baxışlarının geniş təhlil edildiyi Akademik R.Mehdiyevin «Demokratiyaya doğru: irs haqqında düşünərkən» monoqrafiyası tədqiqat işində geniş istifadə olunmuşdur. Monoqrafiyada dünya tədqiqatçılarının demokratik quruluşu modelləri geniş tədqiq edilmişdir. Monoqrafiyada verilmiş demokratiyanın klassik demokratiya, yəni antiq demokratiya; respublikanizm, yəni Qədim Romada respublika idarəçilik forması; pratektiv demokratiya; inkişaf edən demokratiya; dövlətin yox olub getmə nəzəriyyəsi (K.Marks); mübahisəli elitizm; plüralizm demokratiya; partisipator demokratiya nəzəriyyəsi - leqal demokratiya modellərinə təsnif olunması¹ demokratiyanın tarixi inkişaf mərhələlərini dəqiqliklə əks etdirir.

¹ Мехтиев Р.Э. На пути к демократии: размышляя о наследии. Баку, Şərq-Qərb, 2007, с.145.

Azərbaycanda 30 avqust 1991-ci ildə «dövlət müstəqilliyinin bərpası haqqında bəyannamə» qəbul edilərək Azərbaycan Demokratik Cümhuriyyəti varisi elan olundu. Azərbaycanda demokratik müstəqil dövlətin yaradılması və dövlətçiliyin möhkəmləndirilməsi, Ümummilli lider Heydər Əliyevin adı ilə bağlıdır. O, demokratiyaya öz münasibətini belə göstərirdi: demokratiya hərcmərclik deyildir, özbaşınalıq deyildir, xaos deyildir. Demokratiya yüksək mədəniyyət, yüksək nizam-intizam, vətəndaş həmrəyliyi, vətəndaşların bir-birinə hörməti, dövlət orqanlarına hörməti, dövlətin vətəndaşlara hörməti, sayğısı və qayğısıdır¹.

Azərbaycanda dövlət siyasəti demokratiyanın əsas amili olan güclü iqtisadi bazanın formalaşmasına, demokratiya ilə iqtisadiyyatın vəhdətdə baxılmasına, insanların iqtisadi rifahının artırılmasına nail olmağa istiqamətləndirilib. Bunu əyani şəkildə Azərbaycanın iqtisadi inkişafında görmək olar. Müasir dövrdə demokratik hüquqi dövlət quruculuğu yolunu seçən Azərbaycan dünya təcrübəsindən geniş istifadə etməklə, ümumi bəşəri dəyərlərdən faydalanmaqla iqtisadi sahədə inkişaf etmiş, iqtisadi artıma görə dünyanın ən qabaqcıl dövlətləri sırasındadır. Azərbaycan iqtisadiyyatının müstəqillik şəraitində inkişaf dinamikası, struktur dəyişmələri iqtisadi və sosial inkişafın sürətlənməsi strategiyasının və onun reallaşmasında məqsədli proqramların nəticəsi ilə bağlıdır. Müasir şəraitdə Azərbaycanda iqtisadi artım, bununla yanaşı əhalinin rifahının yüksəldilməsi, sosial tərəqqi və dünya təsərrüfat sistemində respublikanın rolu və yerinin təmin olunması ölkə iqtisadiyyatının konseptual inkişaf istiqamətləridir.

1988-ci ildən Azərbaycan iqtisadiyyatında başlanmış böhran 1996-cı ilə qədər davam etmişdir. Məhz iqtisadi və sosial inkişafın Heydər Əliyev metodologiyası və hazırlanan sərt maliyyə-pul siyasəti və idarəetmə islahatlarının nəticəsi 1996-cı ildə ölkə iqtisadiyyatının tarazlı inkişafı və dinamizminin formalaşması ilə nəticələnir. 1996-cı ildə ümumi daxili məhsulun artım tempi 1,3%;

¹ Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. Birinci kitab. Bakı, Azərneşr, 1997, s.146.

2000-ci ildə 11%, 2005-ci ildə 26%, 2007-ci ildə 36% təşkil etmişdir.

Azərbaycan iqtisadi və sosial inkişafının transformasiya modelindən və xarici amillərdən səmərəli istifadə etməklə dayanıqlı iqtisadi artımı, tarazlı inkişaf və sosial infrastrukturun tənzimlənməsi yollarını və metodlarını təşkil edir. Azərbaycanın sosial-iqtisadi əsasları, onun transformasiyasında varislik prioritetinə uyğun olaraq neft istehsalı və regionların iqtisadi sosial potensialını iqtisadi dövriyyəyə cəlb etməklə, kompleks ərazi və sahə inkişaf istiqamətləri əsas yer tutur. Azərbaycan iqtisadiyyatının inkişaf meylləri iqtisadi artım göstəricisi olan ümumi daxili məhsul, sənaye, kənd təsərrüfatı və xidmət sahələrinin dinamik inkişafı ilə səciyyələnir. Ümumi daxili məhsulun artım sürəti 2007-ci ildə 2000-ci ilə nisbətən 5,7 dəfə, yəni 47185 mln manat olmuşdur, adam başına düşən məhsula görə isə 5,7 dəfə artaraq 3168,5 manat təşkil etmişdir.

Müasir şəraitdə Azərbaycanın sosial və iqtisadi inkişafın əsas prinsipi olaraq ünvanlılıq, sosial ədalət, perspektivlik və tarazlı inkişaf meyillərinə təminat verən dövlət siyasəti formalaşır. Yaşayış minimumu, ehtiyac minimumu, minimum istehlak büdcəsi və digər dövlət təşkilatı sisteminin nizamlanması dövlətin əsas qayğı göstərdiyi sahədir.

Azərbaycanda özəl sektorun stimullaşması mexanizmləri inkişaf edir, beynəlxalq təcrübə və rəqabət mühiti doğuran şərait yaranır. Son illərdə ÜDM-un 85%, sənaye məhsulunun 50%-i və kənd təsərrüfatı məhsulunun 81% özəl sektorunun payına düşür. Azərbaycan dövlətinin iqtisadi siyasəti onun konseptual istiqamətləri, nəzəri və praktiki aspektləri, həmçinin yerli sosial demografik və inteqrasiya amilləri nəzərə alınmaqla aparılır¹.

Azərbaycanın iqtisadi siyasətinin mühüm istiqamətlərindən biri də, xarici iqtisadi əlaqələri səmərəli təşkil etməklə, dünya təsərrüfat sisteminə qoşulmasıdır. Geniş miqyaslı İpək yolunun

¹ Əlirzayev Ə.Q. İqtisadi islahatlar və sürətlənmə strategiyası şəraitində Azərbaycanın sosial-iqtisadi inkişaf problemləri. Bakı: Adiloğlu, 2005, s.17-20.

istifadəsi Şərqlə-Qərbi birləşdirən körpü olmaqla, dövlətin dünya iqtisadiyyatına və təsərrüfat sisteminə qoşulmasına və beynəlxalq iqtisadi əlaqələrin daha da genişlənməsinə müsbət təsir edəcəkdir. Respublikamız onlarla beynəlxalq siyasi, iqtisadi, maliyyə-bank, mədəni, humanitar təşkilatların üzvüdür və dünyanın 15 aparıcı dövləti və beynəlxalq təşkilatları ilə əməkdaşlıq üzrə komissiyalar və işçi qruplarında iştirak edir¹. Azərbaycan Respublikasının Avropa Şurasına tam hüquqlu tərəfdaş kimi daxil olması, onun bu qurumda olan ölkələrlə müxtəlif səviyyələrdə iqtisadi əməkdaşlığı, inkişafı üçün də çox böyük əhəmiyyət daşıyır. Azərbaycanın müstəsna geostrateji mövqeyini, əlverişli nəqliyyat-coğrafi şəraitini, Avropa-Qafqaz-Asiya əməkdaşlıq dəhlizinin rolunu və əhəmiyyətini artırır. Azərbaycanda dövlətin iştirakı və himayəsi ilə yoxsulluqla mübarizə, ekoloji tarazlığın təmin olunması, müasir informasiya texnologiyasından istifadə olunması və ərzaq təhlükəsizliyi problemi həll edilir. Beləliklə, Azərbaycanda iqtisadi göstəricilər hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğunun də demokratikləşmənin beynəlxalq təcrübəyə uyğun təkamül yolu ilə getdiyini göstərən reallıqdır.

Beləliklə, bu paraqrafda qoyulan məsələləri hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğuna, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının qorunması, hakimiyyətlərin bölgüsü prinsiplərinin tətbiqi, iqtisadiyyatın inkişafı və əhalinin rifahının artırılması və s. kompleks baxılmaqla aydınlıq gətirilir.

Bizim fikrimizcə hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti üçün əsas əlamətlərə: onların bərabər tərəf kimi çıxış etməsi, cəmiyyətin dövlətə nəzarət səlahiyyətlərinin olması, qanunun aliliyi, konstitusiyanın birbaşa təsiri, hakimiyyətlərin bölgüsünün aparılması, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi və s. daxildir.

Hesab edirik ki, demokratik dövlətin və onun təzahürlərinin effektiv fəaliyyətində iqtisadi amillər dayanır. Azərbaycan iqtisadi

¹ Nadırov A.A., Muradov S.M., Nuriyev Ü.X. və b. Azərbaycan iqtisadiyyatı. Bakı: Elm, 2003, s.33.

və sosial inkişafının transformasiya modelindən və xarici amillərdən səmərəli istifadə etməklə, dayanıqlı iqtisadi artıma, tarazlı inkişafa nail olmuşdur. İqtisadi inkişafda dövlət qulluğu mühüm rol oynayır. Dövlət qulluğu yalnız demokratik dövlətdə legitimləşir və mövcud olur. Dövlət qulluqçularının – idarəetmə subyektlərinin idarəetmə obyektinə şüurlu təsirində iqtisadi artıma nail olunur. Dövlət qulluqçusu bir tərəfdən dövlət qarşısında hüquqi öhdəliyi olan vətəndaş statusunda davranış qaydalarına əməl edir, digər tərəfdən vəzifəli şəxs kimi dövlətin maraq və funksiyalarını realizə edir və etik normalara əməl etməklə fəaliyyət göstərir.

4. Dövlət hakimiyyəti və dövlət qulluğu

Dövlətin və cəmiyyətin funksiya göstərməsi hakimiyyət olmadan mümkün deyil. Hüquqi ədəbiyyatda hakimiyyət anlayışından çox istifadə olunmasına baxmayaraq, geniş şəkildə tədqiq olunmuş və ümumi kateqoriya kimi elmi dövriyyəyə daxil edilməmişdir. Hakimiyyət anlayışına ümumi tərif olmadığından bu təzahürə çoxlu anlayış verilmiş, müxtəlif metodoloji məktəblər bu fenomenə başa düşməyə və izah etməyə səy göstərir.

Vladimir Dalin izahı lüğətində «hakimiyyət» anlayışını kimsə üzərində hüquq, güc və iradə, hərəkət və sərəncam vermək azadlığı, rəislik etmək, idarəetmə kimi¹. Böyük Sovet Ensiklopediyasında hakimiyyət - «öz iradəsinə tabe etmək, başqalarının hərəkətlərini idarə etmək, yaxud onlara sərəncam vermək imkanlarına malik olan nüfuz»² S.İ. Ojeqovun rus dilinin izahlı lüğətində hakimiyyət sözü üç mənada göstərilir: 1) kiməsə və ya nəyəsə sərəncam vermək, öz iradəsinə tabe etdirmək hüquq və imkanı; 2) siyasi hakimlik, dövlət idarəetməsi və onun orqanları; 3) hökumət, inzibati səlahiyyətlər verilən şəxs³ kimi göstərilir.

¹ Даль В.И. Толковый словарь. В 4-х т-х. Т. 1. М.: Мир, 1992, с.213.

² Большая Советская Энциклопедия. 3-е изд. В 30-и т. Т.5. М.: Советская Энциклопедия, 1970, с.151.

³ Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1996, с.83.

Hakimiyyət universal kateqoriya kimi ictimai münasibətləri (əlaqələr, qarşılıqlı təsir) xarakterizə edir. Hakimiyyət fenomenini dərk etmək və araşdırmaq qədim zamanlardan başlayaraq filosof və mütəfəkkirlər, müxtəlif elm sahələri səy göstərmiş və hakimiyyət anlayışına çox saylı təriflər vermişlər. Onlardan xarakterik olan bir neçəsinin üzərində dayanmaq məqsədə uyğundur.

M. Veberin dövlət hakimiyyəti anlayışı müəyyən dəqiqləşmə ilə elmə daxil olmuşdur. O, Hegelin hakimiyyət konsepsiyasında *subyekt və obyekt, təsir, avtoritet, məcburetmə və zor aspektlərini* qəbul edərək, ona başqa insanların davranışını öz iradəsinə tabe etdirmək imkanları kimi baxır. Onun fikrincə, hakimiyyət hətta belə müqavimətə qarşı da öz iradəsini göstərmək imkanlarıdır. Veber hakimiyyəti iki tipə ayırır. Onlardan biri formal azad bazanın maraqları üzərində; ikinci – biri sərəncam verir və digərlərindən onları icra etməsini tələb edən idarəetmə səlahiyyətləri üzərində qurulur. Bu hakimiyyət tipini M. Veber iradi münasibətləri ifadə edən avtoritar məcburetmə hakimiyyəti – hökmranlıq adlandırır. Bunun üçün hökmranlıq edən fərd və ya qrup, tabelikdə fərq və qrupun; hökmranlıq edənin iradəsi; hakimlik iradəsini ifadə edən əmr; hökmranlığı təsdiq (əmrə obyektiv idarəetmə dərəcəsi); tabeliyin təsdiqi (vətəndaşların əmrə yerinə yetirmənin zəruriliyinə subyektiv inamın dərəcəsi). Hər iki hakimiyyət tipinin əsasında iradə durur¹.

Hegel hakimiyyətin mahiyyətini təhlil edərək göstərirdi ki, hakimiyyət instinkti insanların əməlinin, psixologiyasının, əxlaq, hüquqi, ideoloji, dini və digər münasibətlərinin, siyasi hərəkətlərinin təməlinə oturub. Hər kəs öz təbiətinə görə qeyri-iradi olaraq başqaları üzərində hakimliyə meyl göstərir, qarşı tərəflərin iradəsini sındırmağa çalışır, özünü təsdiq etmək və bu və ya başqa dərəcədə hakimlik etmək istəyirlər: valideynlərin uşaqlar üzərində, kişi qadın üzərində (və ya əksinə), müəllim şagirdlər üzərində, rəis ona tabe olanlar üzərində, monarx təbə üzərində, prezident ölkə

¹ Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия, критика социологии М. Вебера. М.: изд-во Ростовского Университета, 1988, с.143.

üzərində, çox qüdrətli dövlət – qalan dünya dövlətləri üzərində¹. Beləliklə, Hegel hakimiyyətə ailə, cəmiyyət və dövlət arasında təbii əlaqə kimi baxır. Bu təbii əlaqəni o hakimiyyətin maddi maraqla əlaqəsi, maraqları isə ailə, cəmiyyət və dövlətdə fərdlərin arasında münasibətlərin əsas xüsusiyyəti kimi göstərir. Maddi maraqlar hakimiyyət iradəsinin bazisidir. O dövləti – xalqın atası, hakimiyyət və idarəetmə aparatının fəaliyyətini bu atahığın ifadəsi hesab edirdi². Hakimiyyət insanlar arasında ümumi institutlar vasitəsilə qarşılıqlı əlaqədə, prosesdə bir şəxsiyyət müxtəlif səbəblərdən – maddi, sosial, intellektual, informasiya və s. öz xoşuna (şüurlu) və ya məcburi olaraq başqasının tələblərinə uyğun olaraq bu və ya başqa əməli və hərəkəti edir, öz həyatını qururlar³. Hakimiyyət insanlar tərəfindən və insanlar üçün yaradılan mürəkkəb ictimai münasibətlərdir. Hakimiyyət iqtisadi, ideoloji və təşkilati-hüquqi mexanizmlər vasitəsilə insanların, sosial qrupların, siniflərin fəaliyyətinə və davranışın xarakterinə və istiqamətinə təsir imkanları ilə xarakterizə olunan sosial münasibətlər formasıdır⁴.

E.Toffler «Hakimiyyətin metamorfozu» XXI əsrin astanasında bilik, var-dövlət və güc» əsərində yazır, dünyanı hakimiyyət uğrunda global mübarizə gözləyir. O, hakimiyyətin yeni konsepsiyasında bilik, zor işlətmək, var-dövlət və onlar arasında qarşılıqlı əlaqəni cəmiyyətdə hakimiyyət kimi müəyyən edilir və biliyi ön plana keçirir. Müasir hakimiyyət strukturu əzələ gücünə, var-dövlətə və ya zora istinad etmir. Onun parolu ağıldır. O hesab edir ki, biliyə əsaslanmış yeni iqtisadiyyatın inkişafı üçün sürətləndirmənin yeni mərhələsini təmin edən partlayıcı dalğadır. Bekon göstərirdi ki, bilik – bu gücdür. Tarixdə bilik pulla və zorakılıqla birləşirdi. Zorakılıq, var-dövlət və bilik hakimiyyətin atributunu

¹ Hegel. Hüquq fəlsəfəsi. Bakı: Nərgiz, 2007, s.72-79.

² Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия, критика социологии М.Вебера. М.: изд-во Ростовского Университета, 1988, с.40.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.544.

⁴ Энциклопедический словарь работников кадровой службы. М.: Инфра-М. 1999. с.40.

ifadə edirdi. Xüsusən bilik var-dövlət və güc toplamağa xidmət edə bilir. Hakimiyyətin ən demokratik mənbəyi bilikdir.

E.Toffler göstərir ki, bugün bütün dünya yeni üsullar axtarışındadır. Hamı bilir ki, bürokratiya heç zaman yox olmayacaq. Lakin bu gün yeni təşkilat strukturu yaranır. Bu günkü təşkilatı maşın timsalında modernləşdirilmək mümkün deyildir. O daha sürətli sima tələb edir. Rəqabət fasiləsiz innovasiya, biliyə əsaslanan yeni iqtisadiyyata keçid kommunikasiyasını kəskin gücləndirməyi tələb edir. Onun fikrincə hakimiyyət metamorfoz erasına daxil olmuşdur. Metamorfoz hakimiyyəti sadəcə dəyişmək deyil, bu transformasiyadır. Ən yüksək hakimiyyət biliyinin tətbiqidir. Biliyin inqilabi xüsusiyyəti ondadır ki, onu zəiflər və kasıblar da əldə edə bilir¹.

Hakimiyyət hər bir insan birliyinin baza xüsusiyyətlərini müəyyən edir. Hər hansı bir cəmiyyət və dövləti hakimiyyətsiz təsəvvür etmək olmaz. Bu fenomenə demək olar ki, insanın həyat fəaliyyətində bu və ya başqa formada rast gəlinir². Bütün alim və siyasətçilər hakimiyyəti tabeçilik yaranan yerdə başladığını göstərirlər. Bir insanın başqasına tabeçiliyi əsasında təbii (fiziki, intellektual) və sosial bərabərsizliklə (status, iqtisadi) yaranır.

R. Qrin «Hakimiyyətin 48 qanunu» kitabı hakimiyyətin qno-seoloji kökləri, onun əldə edilməsi və saxlanılmasının mexanizmini Makiavellinin «Hökmdar» əsəri xarakterində yazmağa çalışmışdır. O yazır: hakimiyyət bir oyundur, bu oyunda niyyətlərə görə yox, hərəkətlərin nəticələrinə görə mühakimə edirlər. Hakimiyyət sosial oyundur. Onu təkmil mənimsəmək üçün insanları öyrənilib və başa düşmək qabiliyyətinə malik olmalısın³.

Ədəbiyyatda hakimiyyət anlayışına bir neçə aspektdən baxılır: 1) bixeviorist hakimiyyət - başqa insanların davranışının dəyişil-

¹ Тофлер Е. Метаморфозы власти: знание, богатство и сила на пороге XXI века. М.: ООО АСТ, 2001, с.5-43.

² Hayek F.A. Hüquq, qanunvericilik və azadlıq. 3 cildə. 1 c., Qaydalar və nizam. Bakı: Qanun, 2002, s.21.

³ Грин Р. 48 законов власти. М.: РИПОЛ Классик, 2003, с.29.

məsini şərtləndirən davranışın xüsusi tipidir; 2) teleoloji - nəzərdə tutulan nəticələri almaq üçün xüsusi məqsədlərə çatmaqdır; 3) instrumentalist - hakimiyyət müəyyən vasitə, xüsusilə gücdən istifadə etmək imkanlarının olması; 4) strukturalist, idarəedici ilə idarə olunan arasında xüsusi növ münasibətdir; 5) hakimiyyət başqalarına təsir göstərmək kimi müəyyən olunur; 6) konfliktli hakimiyyətin – konflikt şəraitlərdə maddi nemətlərin bölgüsündə tənzimləyici qərarlar qəbul etmək imkanları¹. «Hakimiyyət subyektinin niyyətinə uyğun obyektin özünə tabeçiliyini təmin etmək bacarığı». Obyektin subyektiv tabeçilik mənbəyində altı növ hakimiyyət tabeçiliyi var. Onlar: güc, məcburetmə, təhrikətmə, inanırma, manipulyasiya, avtoritet hakimiyyət imkanlarını göstərir.²

Hər bir insan cəmiyyəti onda hakimiyyətin olmasını istəyir. Odur ki, hakimiyyət problemi ilə bütün sosial-humanizm elmləri məşğul olur. Xarici ölkələrdən sosiologiyasında hakimiyyət anlayışına müxtəlif variantda konsepsiyalar təklif edilir. Onlar şəxsiyyətin, insan qrupunun, təşkilatının, partiyanın, dövlətin öz iradəsini başqa iştirakçılara sosial təsirini zorla qəbul etdirmək, onların fəaliyyətinin zor və qeyri-zor vasitə və metodlarla idarə etmək kimi baxılır.³ Politologiyada «hakimiyyət» əsas kateqoriya olub siyasətin, bütün siyasi təzahürlərin və institutların mahiyyətini başa düşməyə acaqdır. Odur ki, politologiya ümumi hakimiyyət – haqqında elm adlanır. Siyasətdə ən əsası dövlət hakimiyyətidir.⁴ Dövlətin və siyasi elitanın əlində siyasi hakimiyyət dövlət hakimiyyətinə çevrilir. Dövlət hakimiyyətinin əsas əlaməti dövlətin qəbul etdiyi qərarların bütün cəmiyyət üçün məcburi olmasıdır.

¹ Ежи Вятр. Социология политических отношений. М.: ИНФРА-М, 1999, с.158.

² Ледаев В.Г. Власть: концептуальный анализ. М., 2001, с.82

³ Современная западная социология. Словарь. М., 1990, с.55-56.

⁴ Матузов Н.И. Актуальные проблемы российской правовой политики // Государство и право, 2001, №10, с.5.

Hüquqi hakimiyyət ideyası başqa şəxslərin davranışını, hakim subyektə tabe etdirmək imkanları keyfiyyətində fəlsəfə, psixologiya, antropologiya elmlərində baxılır.¹

Ümumiyyətlə hakimiyyət anlayışına əsasən dörd element daxildir: 1) hakimiyyət münasibətlərində ən azı iki tərəfin (hakim və təbəci) olması; 2) ikinci tərəfin birinci tərəfə təbəçiliyi; 3) hakim tərəfin məcburetmə metodundan istifadə etmək hüququnun olması; 4) hakim tərəfin verdiyi sərəncam, göstəricilərin təbəci tərəfindən yerinə yetirilməli olduğunu tənzimləyən hüquq normalarının mövcudluğu. Beləliklə, hakimiyyət iradi münasibət olub bir istiqamətdə əmr, tələb, qanun, norma və qaydaları verən subyektin, digər tərəfdən təbəçilik, riayət etmək, icra etmək funksiyası daşıyan obyektin olmasını şərtləndirir.

Hakimiyyətin yaranması və mövcudluğu bəzi obyektiv əsaslarla əlaqəlidir. Onlar: a) insanların fiziki, intellektual və psixi əlamətlərinin, onların keyfiyyət və inkişaf səviyyəsinin müxtəlifliyinə görə təbii fərqləri; b) insanların həyat fəaliyyətində daimi birləşmək, qarşılıqlı təsir etmək, böyük və balaca qruplar halında yaşamaqda kollektivlik üsulları; v) insanların koordinasiya və subordinasiya vasitəsilə davranış və fəaliyyətinin çoxmüxtəlif forma, üsul, vəsait və texnologiyaları. Q.V.Atamançuk hakimiyyətin (onun bütün növlərinin və səviyyələrinin) təhlili zamanı onun mövcudluğu prosesinin üç qarşılıqlı əlaqəli mərhələsini nəzərdə saxlamağın vacib olduğunu göstərir: hakimiyyətin formalaşması (meydana gəlməsi, inkişafı, möhkəmlənməsi); hakimiyyətin funksiya göstərməsinin (aparatin saxlanması, xidmət, kommunikasiya, atributlar və s.) təmin edilməsi; hakimiyyət tərəfindən idarəetmə (təsir, nüfuz, bu konkret hakimiyyəti yaradan və ya himayə edən insanların və ehtiyatların inkişafının təminatı)².

¹ Гармоза П.В. Власть как категория юридических наук // Государство и право, 2008, №5, с.85.

² Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М.: РАГС, 2008, с.112.

Hakimiyyət öz zənginliyini və inkişafını dövlət formasında alır. Bir tərəfdən dövlətin bütün vətəndaşlarının maraqlarına, məqsədlərinə və iradəsinə söykənir, digər tərəfdən hər bir vətəndaşa şamil edilən davranış və fəaliyyət üçün ümumi qayda və normalar müəyyən edir. Hakimiyyət ən əvvəl öz təzahürünü dövlət orqanının fəaliyyətində göstərir. Bu fəaliyyətin hansı istiqamətdə həyata keçirilməsi ilə müəyyən edilən güclə yox, onun qarşısında qoyulmuş vəzifələri yerinə yetirməyə imkan verən səlahiyyətlərlə müəyyən edilir.

Dövlət hakimiyyəti hər şeydən əvvəl, ictimai istehsalın təşkili (bütün iştirakçıları vahid iradəyə tabe etmək), insanlar arasındakı digər qarşılıqlı münasibətləri nizamlamaq üçün zəruridir. N.M.Korkunovun fikrincə dövlət hakimiyyətini ictimai həyatda özünə məxsus ikili təzahürlü güc olmaqla vətəndaşların dövlətdən şüurlu asılılığını şərtləndirir. Birinci, hakimiyyət vətəndaşları asılı olduğu dövlət üçün lazım olunanları yerinə yetirməyə təhrik edir; ikinci, ...vətəndaşlar dövlət hakimiyyəti orqanlarının etibar etdiyi ayrı-ayrı şəxslərin idarəsinə tabe olur¹. Rus ədəbiyyatında dövlət hakimiyyətinin iki elementdən - hüquq və onun tələblərini yerinə yetirmək üçün vasitələrdən ibarət olduğu, dövlətdən asılı təfəkkürə əsaslanmış ali, hüquqi təşkil olunmuş məcburi güc kimi göstərilir².

Dövlət hakimiyyəti mürəkkəb təzahür olduğundan konstitusiya anlayışına – dövlət institutları arasında münasibətlər və səlahiyyətlərin funksional bölgüsü və digər tərəfdən dövlət nəzəriyyəsinin anlayışı isə – dövlətin quruluş forması kimi özünü göstərir. Y.Tixomirovun fikrincə, hakimiyyət məqsəd deyil, məqsədli birgə fəaliyyətin təşkilat vasitəsidir. Onun funksiyasının bir hissəsinə

¹ Коркунов Н.М. Лекция по общей теории права. 9-е изд. М.: К.Мартынова, 1909, с.246.

² Лазарев Г.М. Развитие государственной власти в древнем мире. 2-е изд. СПб., 1909, с.16.

bilavasitə xalq, başqa hissəsini dövlət orqanları və institutlar həyata keçirir¹.

Müasir ədəbiyyatda dövlət hakimiyyəti anlayışına müxtəlif baxışlar vardır. Dövlət hakimiyyəti «dövlətin həyata keçirdiyi siyasi, ümumi hakimiyyət; dövlətə, cəmiyyətə siyasi rəhbərlik, hakim sinfin, yaxud bütün cəmiyyətin ümumi-məcburi iradəsinin həyata keçirilməsi vasitəsi»²; «ictimai münasibətləri təmizləmək, insanların və onların yaratdığı təşkilatların davranış və fəaliyyət qaydalarını (normaları) müəyyən etmək üçün suveren ərazidə əhalinin dövlətə verdiyi ixtiyar»³; «... müəyyən şəxsin, kollektivin, başqa subyektin arzu olunan davranışını təmin etməkdə müəyyən iradi və psixoloji təsir»⁴. Ümumiyyətlə dövlət hakimiyyəti anlayışına dörd mövqedən baxılır: 1) iradi münasibət kimi; 2) dövlət orqanı kimi; 3) funksiya kimi; 4) səlahiyyətlərin məcmusu kimi⁵. Hakimiyyət anlayışına funksional baxışı da geniş yayılmışdır. Bu nəzəriyyəyə görə hər bir hakimiyyət, o cümlədən dövlət hakimiyyəti insanların iradi hərəkətinə rəhbərlik, idarəetmə və koordinasiya üzrə xüsusi funksiyadır. Hakimiyyət hər hansı bir iradə, avtoritet, hüquq, zor vasitəsilə insanların fəaliyyətinə, davranışına müəyyənədicə təsir göstərmək imkanı və iqtidarın olmasıdır⁶.

Ədəbiyyatda hakimiyyəti ictimai, dövlət və siyasi hakimiyyətlərə bölürlər: İctimai hakimiyyət politologiyada müxtəlif mövqelərdən: teleoloji mövqedən (məqsədlərə çatmaq nöqtəyi-nəzərindən), psixoloji (motivasiya), bixevioristik - (davranış), subyek-

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2005, с.7,14.

² Hüquq ensiklopedik lüğəti. Bakı, Azərbaycan Ensiklopediyasının Baş redaksiyası, 1991, s.137.

³ Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М.: РАГС, 2008, с.382.

⁴ Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. М.: Юристъ, 1999, с.82.

⁵ Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право, 2001, №3, с.95.

⁶ Головистиков А.Н., Грудина Л.Ю. Толковый словарь юридических терминов. М.: ЭКСМО, 2007, с.47.

tiv-obyektiv (münasibətlər), sistemli-kibernetik (müxtəlif təşkilatların xüsusiyyətləri), hüquqi (konstitusiya, hüququn müəyyən institutları) və b. baxılır¹.

Ümumi qaydalara görə siyasi hakimiyyət dövlət hakimiyyəti kimi dövlət formasında təsvir olunur. Bununla belə siyasi hakimiyyət təzahür kimi dövlət hakimiyyətindən fərqlənir. Birinci, hər bir siyasi hakimiyyət dövlət hakimiyyəti sayılmır. Lakin sosial qrupların münasibətlərini tənzimləyən hər bir dövlət hakimiyyəti siyasi hakimiyyət hesab olunur; ikinci, dövlət hakimiyyəti cəmiyyətdə arbitraj rolunu yerinə yetirdiyi halda, siyasi hakimiyyətdə lazım olan vəsait və vasitə olmadığından bu rolu oynaya bilmir; üçüncü, siyasi hakimiyyətin və dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsi üçün mexanizmlər müxtəlifdir; Dövlət hakimiyyəti rəsmiləşdirilir, o xüsusi dövlət aparatı ilə həyata keçirilir. Siyasi hakimiyyətdə belə mexanizmi yoxdur; dördüncü, yalnız dövlət hakimiyyətinə bütün cəmiyyət adından rəsmi olaraq məcburetmə, zor tətbiq etmək səlahiyyəti verilir; beşinci, dövlət hakimiyyəti suveren olmaqla cəmiyyətdə həmişə faktiki, hüquqi hakimlik mövqeyində olur².

Dövlət hakimiyyətinin həyata keçirməsinin hüquq mühüm vasitəsidir. Cəmiyyətin dövlət formasında təşkili bir tərəfdən dövlətin hakim göstərişlərinin həyata keçirilməsinin həlledici vasitəsi kimi hüquqdan istifadə edilməsini, digər tərəfdən isə dövlət hakimiyyətinin özünün, onun orqanlarının və idarələrinin hüquqi forma almasını nəzərdə tutur. Dövlət hakimiyyəti xüsusi məcburiyyət aparatının köməyi ilə hüquq normalarının əməl olunmasını təmin edir. Dövlətin yaranmasınadək hakimiyyət ictimai xarakter daşmadığından cəmiyyətə rəhbərlik edən aparatın, xüsusi məcburiyyət iradəsi yox idi. İbtidai icma cəmiyyətində bütün hakimiyyət icma başçısı seçməklə birgə həyata keçirilirdi. Siniflərin və dövlətin yaranması ilə qan və icma əlaqələri pozulur, icma başçısının

¹ Пугачев В.И. Введение в политологию. М.: Аспект Пресс, 1995, с.85.

² Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. М.: Юристь, 1999, с.84-85.

mənəvi nüfuzu əvəzinə ümumi hakimiyyət yaranır ki, o da cəmiyyətdən ayrılır və ona hakim olur.

Qədim dövrlərdə hakimiyyət teoloji xarakter alır. Yunan dövrlərində filosoflar hakimiyyəti ilahinin iradəsindən dövlət hakimiyyətinə keçirirlər (Platon, Aristotel). Orta əsrlərdə dövlət hakimiyyəti kilsə və çoxsaylı patrimonial başçıların hakimiyyətinə qarşı qoyulurdu. Dövlət hakimiyyəti bu mübarizədən qalib çıxmış, hər hansı hakimiyyətdən asılı olmayan suverenlik əlamətləri əldə etmişdir.

Dirçəliş dövründə qədim dövr üçün xarakterik olan avtoritar hakimiyyətin bərpası ilə səciyyələnir. Bunun əsasları «müqavilə nəzəriyyəsinin despotik növü meydana gəlməsi» ilə bağlıdır. Müqavilə nəzəriyyəsinə görə hamı öz iradəsindən, təbii hüququndan dövlətin xeyrinə imtina edir və dövləti hakimiyyətin subyekti edir. Bu müqavilənin müəllifi T.Hobbs hesab edirdi ki, cəmiyyətin məhv olmasına imkan verməmək, insan ehtiraslarını cilovlamaq, müəyyən çərçivədə mübarizə aparmaq, ictimai xaosu nizamlamaq üçün dövlət lazımdır. Elə hakimiyyət gərəkdir ki, insanları xarici işğalçılardan, bir-birinə qarşı ədalətsizlikdən qorusun, bununla da onların təhlükəsizliyini təmin etsinlər. Dövlət çoxsaylı insanlar arasında qarşılıqlı müqavilə yolu ilə insanların hərəkətinə məsuliyyət daşıyır, onların gücünü lazımi bildiyi kimi istifadə edə bilir¹.

Mütləqiyyətin süqutundan sonra nümayəndəlik təsisatına uyğun yeni dövlət quruluşu, müqavilə nəzəriyyəsinin başqa – liberal növü meydana gəlir. Bu nəzəriyyəyə görə ali hakimiyyətin əsasını müqavilə bağlayan tərəflərin qarşılıqlı öhdəçiliyi ilə hüquqi təşkilatın yaranmasıdır. C.Lokkun fikrincə ictimai müqavilə əsasında təbii vəziyyətdən vətəndaş vəziyyətinə keçid yalnız çoxluğun iradəsi və qərarı ilə baş verə bilər².

Burjuaziya inqilabının yetişdiyi və mütləqiyyətin iflasa uğra-

¹ Нарский И.С. Западно-европейская философия XVII в. М.: Высшая школа, 1974, с.162-164.

² Занченко Г.А. Джон Локк. М.: Мысль, 1973, с.205.

dığı dövrdə müqavilə nəzəriyyəsinin radikal növü meydana gəlir. Hakimiyyətin xalqa məxsus olunduğu, bölünməzliyi göstərilir və dövlət insanların fərdi hüquqlarından asılı edilir. J.J.Russo göstərir ki, əgər hakimiyyət xalqın razılığı olmadan qərar qəbul edərsə, xalqın müqaviləni pozmağa hüququ olmalıdır¹. Müqavilə nəzəriyyəsi konstruksiyasında şəxsiyyət – substansiya, dövlət funksiya, şəxsiyyət ilkin, dövlət ikinci olur.

Dövlət hakimiyyəti və dövlət qulluğunun qarşılıqlı əlaqəsi konstitusiyaya və normativ-hüquqi aktlarda müəyyən edilir. Dövlət cəmiyyətin leqal və legitim hakimiyyəti olduğundan o öz məqsəd və funksiyalarını dövlət rəhbərliyində və dövlət idarəetməsi vasitəsilə həyata keçirir. Dövlət qulluğu dövlətin rəhbərlik-siyasi hissəsinə yox, idarəetmə hissəsinə aiddir. Dövlət rəhbərliyin siyasi vəzifələri tutan siyasi elita, idarəetməni isə onun əsas mexanizmi olan dövlət qulluğu vasitəsilə həyata keçirir. Bütün bunlar siyasi hakimiyyətin, dövlət idarəetməsinin və dövlət qulluğunun əlaqələrinin və qarşılıqlı təsirinin məntiqi nəticəsini göstərir. Odur ki, dövlət qulluğunun hakimiyyət sistemində yeri və rolundan asılı olaraq cəmiyyətin effektivliyi təmin olunur. Dövlət qulluğu dövlətin məqsəd və funksiyalarını həyata keçirmək üçün ona hakimiyyət (güc, məcburetmə, təhrik etmə, avtoritet) verilir və nəticədə dövlət-qulluq münasibətləri yaranır, dövlət bu münasibətlərin subyektinə çevrilir, iradə xüsusiyyətlər ön plana keçir, imperativlik yaranır, məcburetmə aparatı fəaliyyətə başlayır.

Beləliklə, dövlət qulluğu dövlət hakimiyyətini yerinə yetirən sosial-hüquqi və təşkilati institut olmaqla – dövlət hakimiyyətinin digər institutlarının formalaşması, realizəsi və təkmilləşdirilməsi mexanizmi kimi çıxış edir.

¹ Краткий словарь по философии / Под ред. И.В.Блауберга и И.К.Пантина. М.: Политическая литература, 1979, с.211.

4.1. Dövlət aparatı və dövlət qulluğu

Dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsində onun realizə mexanizmi rolunu oynayan vertikal iyerarxik struktura malik **dövlət aparatı**¹ yaradılır. Dövlətin tarixi inkişafı əhəmiyyətli dərəcədə dövlət aparatı ilə əlaqədardır. Tarixi faktlar təsdiq edir ki, vergi hesabına formalaşdırılan dövlət hakimiyyətinin vəzifə funksiyaları genişləndikcə idarəetmə mürəkkəbləşmiş monarx sarayından funksional imperativ iqtisadi modernləşməyə daha yaxşı cavab verməyi bacaran müasir dövlət aparatının yaranmasına qədər bir yol keçmişdir.

M. Вебер belə hesab edirdi ki, hər bir inkişafın əsasında hakimiyyət və tabeçiliyin zəruri şərti kimi idarəetmə aparatı çıxış edir. Əgər təşkilat böyük ölçülü deyilsə, inzibati funksiya sadədir və qrupun üzvləri onu yerinə yetirə bilir. Bu qrup böyüdükcə idarəetmə funksiyası mürəkkəbləşir, hakimiyyət və idarəetmə bürokratikləşir və sərbəst, müstəqil fəaliyyətə səbəb olur. Dövlət ideyasını və onun hakimiyyətini təmsil edən məmurlar təbəqəsi meydana gəlir¹. Beləliklə, dövlətin və hakimiyyətin tarixi tipinə uyğun idarəetmə aparatı yaranır. Dövlət aparatı dövlət mexanizmini möhkəmlətməyə və təkmilləşməyə yönəlmiş iqtisadi, elmi-texniki, sosial və mədəni tədbirlər həyata keçirir. Dövlət aparatı dövlət mexanizmin tərkib hissəsi olmaqla dövlətin məqsəd və funksiyalarını həyata keçirmək üçün Konstitusiyada təsbit olunan hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi əsasında yaradılmış orqanlar (qanunverici, icra və məhkəmə) sistemidir.

Dövlət aparatının üç əsas modeli mövcuddur: mərkəzləşdirilmiş seqmental; manasefal (yun. «baş»); monoteokratik. Mərkəzləşdirilmiş seqmental hakimiyyət bölgüsü konsepsiyası həyata keçirilən vətəndaş cəmiyyəti olan ölkələrə xasdır; monosefal sistemdə hakimiyyət bölgüsü qəbul edilmir, dövlət hakimiyyətinin yuxarıdan aşağıya vahidliyi prinsipi, təkhakimiyyətlik çıxış edir. Bu

¹ Макаренко В.П. Вера, власть и бюрократия, критика социологии М.Вебера. М.: изд-во Ростовского Университета, 1988, с.143.

sistemin başında bütün hakimiyyət səlahiyyətləri verilmiş bir orqan (vəzifəli şəxs) durur, orqanların vertikal təbəçiliyi xarakterikdir. Bu model sosialist ölkələrinə xas idi; monoteokratik sistemə dinin rəsmi elan edildiyi dövlətlərə xasdır. Bu sistem özündə iki elementi birləşdirir: dinə əsaslanan tək hakimiyyətlik və müəyyən dəyişilməyə məruz qalmış icra qaydaları.

Dövlət aparatı aşağıdakı əlamətlərlə xarakterizə olunur: dövlətin müəyyən etdiyi qaydada yaradılması; dövlət-hakimiyyət səlahiyyətlərinin verilməsi; fəaliyyət qaydasının dövlət tərəfindən müəyyən edilməsi; vahid dövlət sisteminə məxsusluğu.

Qanunvericilikdə dövlət aparatının formalaşması bir neçə mərhələdən keçir:

1) Konstitusiyada dövlət aparatının, onun orqanlarının, yaranması və hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinin təsbit olunması (maddə 7).

2) dövlət hakimiyyəti orqanları – qanunverici, icra və məhkəmə orqanlarının təşkili və onların arasında səlahiyyətlərin və fəaliyyət məsələlərinin dəqiq müəyyən edilməsi (AR Konstitusiyası, maddə 95, 109 və 125).

3) AR Prezidentinin icra səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün Nazirlər kabinetinin (maddə 114), mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarının (maddə 109.7), prezidentin icra aparatının yaradılması (maddə 109.13).

4) hər bir dövlət orqanının aparatının daxili strukturunun formalaşması, onlar arasında səlahiyyətlərinin bölünməsi, onların koordinasiya və subordinasiya məsələlərinin həlli.

5) dövlət aparatında büdcədə nəzərdə tutulan xərclər və say tərkibi¹ çərçivəsində dövlət qulluğu vəzifələri təsnifatına uyğun ştat cədvəllərinin hazırlanması.

6) dövlət qulluğunun formalaşması, müsabiqə və yüksəlmə yolu ilə vəzifələrin kompleksləşməsi.

¹ Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin 28 sentyabr 2004-cü il tarixli «Dövlət qulluğu ilə bağlı bəzi məsələləri» tənzimlənməsi haqqında» qərarı. s.296-297 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

Dövlət aparatının yaranması məzmununa və fəaliyyət istiqamətlərinə görə bir-birindən kəskin fərqlənən iki dövrə bölmək olar: birincisi, SSRİ Kommunist Partiyasının hakimiyyətə gəldiyi Sovetlər dövründə fəaliyyət göstərən dövlət aparatı; ikinci, Azərbaycan Respublikası müstəqillik əldə etdikdən sonra demokratik hüquqi dövlətin, vətəndaş cəmiyyətinin quruculuğu və bazar iqtisadiyyatına keçid dövründəki dövlət aparatı.

Birinci dövrdə dövlət aparatının təşkili və fəaliyyəti prinsipləri, kadr tərkibi, iş formaları və metodları ilk növbədə dövlətin sinfi mahiyyəti ilə müəyyən edilirdi. Sosializm quruculuğunun ilk vaxtlarında dövlət aparatı dövlətlə eyniləşdirilir, dövlət termini yerinə dövlət aparatı ifadəsi işlədilir. Dövlət termini ilk dəfə SSRİ-nin yaranması haqda Müqavilənin preambulasında və SSRİ-nin ilk Konstitusiyasında (1924) istifadə edilir.

V.Lenin «Dövlət və inqilab» əsərində göstərdiyi «dövlət bir sinfin digərini əzmək aparatı, mexanizmi», «bir sinfin başqası üzərində hakimiyyətini saxlamaq, köhnə dövlət maşını sındırmaq və yeni dövlət aparatı yaratmaq» ideyasının tətbiqi dövlət aparatına böyük səlahiyyət verilməsinə səbəb olmuş və onun vasitəsilə proletar diktaturası həyata keçirilmişdir. Odur ki, sovet dövlət aparatı yarandığı gündən sinfi mübarizədə mühüm alət kimi proletar diktaturasının əsas vasitələrindən biri kimi baxılırdı. Konstitusiyada, qanunvericilik aktlarında, hüquqi ədəbiyyatda sovet dövlət aparatının burjuaziya aparatından fərqi, onun sinfi mahiyyətində, məqsəd və vəzifələrində, gələcəkdə sinifsiz kommunist cəmiyyətinin qurulmasında görürdülər. Burjuaziya dövlətində ölkəyə rəhbərlik edən «parlamentarizm» V.L.Lenin belə qiymət vermişdir. «Xüsusi sistemi kimi parlamentizm qanunverici və icra hakimiyyəti əmək bölgüsünü, həmçinin deputatlar üçün imtiyazlı vəziyyəti göstərir. Deputatlar yalnız qanunların qəbulunda iştirak edir. Qanunların icrası ilə xalqdan ayrı düşmüş, onun üzərində dayanan bürokratiya məşğul olur»¹.

¹ Lenin V.İ. Dövlət və inqilab. Əsərlərin tam külliyyatı. T.33. Bakı, 1982, s.48.

Sovet dövründə dövlət aparatı qarşısında cəmiyyətin və dövlətin inkişafını üç mərhələdə həyata keçirmək vəzifələri qoyulmuşdur: birinci mərhələdə proletar diktaturasına uyğun sosializmin əsaslarını qurmaq; ikinci, proletar diktaturasından inkişaf etmiş sosializmə keçmək; üçüncü, ümumxalq dövləti yaratmaq. SSRİ-nin birinci konstitusiyasında (1924) sosial əsaslarının qurulmasını, SSRİ-nin yaranmasını, ikinci konstitusiyada (1936) fəhlə və kəndli socialist dövlətinin, üçüncü konstitusiyada (1977) socialist ümumxalq dövlətinin yaranması elan edilmişdir. O dövrdə dövlət aparatı dövlət hakimiyyətindən, idarəetmə, məhkəmə və prokurorluq orqanlarından ibarət idi.

Sovet dövlət aparatının yarandığı ilk gündən dövlət hakimiyyətinin nümayəndəlik orqanlarının – Sovetlərin tam hakimiyyətini təmin edirdi. Nümayəndəlik orqanları qanunvericilik fəaliyyəti və qanunların icrası ilə məşğul olmaqla, dövlət mexanizmində və vahid idarəetmə sistemində mərkəzi yeri tuturdu. Dövlət hakimiyyəti həyata keçirərkən sovetlər başqa orqanlarla hüquqi münasibətlər yaradır, dövlət idarəetmə orqanlarının təşkilati və fəaliyyəti prinsiplərini müəyyən edirdi. Dövlət aparatının bölməsi kimi qeyd olunan orqanların öz strukturu, vəzifələri, funksiyaları və səlahiyyətləri olmaqla müstəqil idilər. Ümumiyyətlə, dövlət aparatının təşkili və fəaliyyəti formal olaraq siyasi-hüquqi prinsiplərlə - demokratik mərkəziyyət, xəlqilik, planlılıq, qanunçuluq, milli bərabərlik, aşkarlıq, ictimai fikrinin nəzərə alınması və s. aparılırdı.

Sovetlər dövründə dövlət aparatında olan çətinməzlik haqqında partiya və dövlət qərarlarında, hüquqi ədəbiyyatda mütəmadi göstərilmişdir. Əsas çətinməzliklərə: dövlət orqanlarında dəftərxana - bürokratik rəhbərlik; konkret rəhbərlik əvəzinə direktiv və çoxsaylı qərarlar qəbul edilməsi; icranın yoxlanılması və kadrların seçilməsi və yerləşdirilməsində səhvlər; sovet və təsərrüfat orqanlarında ştatların şişirdilməsi, dəftərxana işlərinə həddən artıq diqqət yetirilməsi; aparatın funksional qurulması, onlarla şöbə və sektorların arasında funksiyasının bölünməsində nöqsanlar və operativ rəhbərliyin və şəxsi məsuliyyətin olmaması; dövlət

və partiya intizamının pozulması; rəhbər işçilərlə icraçıların arasında say tərkibi nisbətinin pozulması və hər üç-dörd işçisinə bir rəisin düşməsi və s. daxil edilirdi. Dövlət aparatının sadələşdirilməsi, onun saxlanmasına sərf olunan xərclərin azaldılması, artıq ştatların ləğv edilməsi, bürokratizm və formalizm, idarəçilik və yerliçilik təzahürlərinin kökünün kəsilməsi, işin daha yüksək səviyyəyə qaldırılması, rəhbərliyin yaxşılaşdırılması, qənaətcilik rejiminə ciddi əməl edilməsi haqda tapşırıqlar deklarativ xarakter daşıyırdı. Dövlət aparatı ilə məhdudlaşan təkmilləşmə, modernləşməyə – keyfiyyətə bütün parametrlər üzrə yeniləşməyə, radikal dəyişikliyə gətirməmiş, əhalinin maddi və mənəvi səviyyəsinin yüksəlməsinə səbəb olmamışdır.

Ədəbiyyatda göstərilir ki, «tez-tez və uzun müddət cəmiyyətin dövlətdə obyektiv tələbatı özəlləşdirilmiş, hətta sadəcə olaraq dövlət aparatı və onun rəhbər bölməsi tərəfindən dövlətə qəsb edilmişdir. Xalqa mənsub olan dövlət aparatı və hakimiyyətdə olan bir qrup tərəfindən özəl lokal maraqlara və məqsədlərə uyğun bilərəkdən dəyişdirilmiş və onun potensialından istifadə edilmişdir». Bütün bizim bəlalарımız, əzablarımız, yoxsulluğumuz, geri qalmağımız, daimi böhranlar və başqa təzahürlərin əsas daxili mənbəyi, səbəbləri və hərəkətverici qüvvəsi dövlət aparatıdır...¹.

Beləliklə, sovet dövründə dövlət hakimiyyəti dövlət aparatında cəmləşmiş, o isə öz növbəsində kommunist partiyası tərəfindən idarə edilmişdir. Odur ki, Sov.İKP-nın ləğvi dövlət aparatının dağılmasına və sovet dövlətinin iflasına səbəb oldu və nəticədə SSRİ tərkibində olan 15 respublika, o cümlədən Azərbaycan öz suverenliyini elan etdi və bir-birinə oxşar dövlət hüquq institutları yaradıldı.

İkinci dövr. Azərbaycan Respublikasında suverenlik əldə etdikdən sonra dövlət aparatında köklü dəyişikliklər baş verdi. Müstəqil Azərbaycan Respublikasının yaranması, cəmiyyətin demokratikləşməsi və bazar münasibətlərinin daha da inkişaf etdiril-

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.13.

məsi dövlət vəzifələrinin artmasına, iqtisadiyyat, sosial, hüquqi və digər sahələrdə onun funksiyalarının genişlənməsinə səbəb olurdu. Bu isə öz növbəsində dövlət aparatının bu dəyişikliklərə uyğunlaşmasını şərtləndirirdi. İqtisadi islahatların yeni inkişaf mərhələsinə keçməsi sosial-iqtisadi proseslərin normal tənzimlənməsini, dövlət aparatının bütün həlqələrində - ali və yerli hakimiyyət, sahəvi və funksional idarəetmə orqanlarında təşkilati strukturların yenidən qurulmasını tələb edirdi.

İnzibati amirlik üsullarına və mərkəzləşdirilmiş planlı təsərrüfat sisteminə əsaslanan idarəetmə sistemi artıq yeni iqtisadi şəraitdə özünün ənənəvi funksiyalarını yerinə yetirə bilmirdi. Belə bir şəraitdə iqtisadiyyatın dövlət tənzimlənməsi yeni mexanizmin yaradılması ilə yanaşı, qeyri-səmərəli fəaliyyət göstərən və idarə olunan dövlət sektorunun yenidən formalaşdırılması və xüsusi sektorun dinamik bir şəkildə inkişaf etdirilməsi tələb olunurdu. Bunlar isə dövlətin daxili və xarici, obyektiv və subyektiv xarakterli funksiyalarına uyğun olaraq dövlət aparatının təkmilləşdirmə problemini qoyurdu. Dövlət aparatının təkmilləşdirilməsi dedikdə daha da optimal struktura, daha da məqsədəuyğun fəaliyyətin forma və metodlarına çatmağa yönəldilmiş kompleks tədbirlərin həyata keçirilməsi, idarə olunan obyektinə ideal təsiri yaxşılaşdırmaq üçün dövlət aparatının bütün potensial imkanlarından praktiki istifadə olunması başa düşülür¹.

Azərbaycan Respublikası suverenlik əldə etdikdən sonra dövlət aparatının yenidən qurulması dövrü başladı. Keçid dövründə keçmişlə yeni arasında mübarizə şəraitində ictimai münasibətlər keçmiş, yeni və gələcək ictimai quruluşun elementlərini özündə əks etdirir. Bu əlamətlər özünü hüquqda da göstərir: müstəqilliyə qədər qəbul edilmiş qanunlar qüvvədə olur və hüquqi demokratik dövlət və bazar münasibətlərinin yaranması ilə əlaqədar yeni normativ aktlar qəbul edilir. Qadağan olunmayan, icazə verilir prinsipi

¹ Негру Б.Н. Совершенствование государственного аппарата и основные тенденции его развития в условиях развитого социализма. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1974, с.17.

pi qüvvədə olur¹. Dövlət təzahürlərinin qanunvericiliklə rəsmiləşdirilməsi əvvəlcə konstitusiyaya, qanunlara müəyyən düzəliş, dəyişiklik və əlavələr edilməsi ilə rəsmiləşdirilir. Onlardan: AR Ali Sovetinin qərarı ilə Prezident vəzifəsinin təsisatı haqqında qərarı, 18 may 1990-cı il tarixli Konstitusiya qanunu²; Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasına (əsas qanuna) dəyişiklik və əlavələr haqqında 31 may 1990-cı il tarixli qanunu³; AR iqtisadi müstəqilliyi əsasları haqqında 17 may 1990-cı il tarixli qanunu⁴; dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar AR Konstitusiyasına dəyişikliklər və əlavələr haqqında 5 mart 1991-ci il tarixli qanunu⁵; AR dövlət müstəqilliyinin bərpa edilməsi haqqında Bəyannaməsi (30 avqust 1991-ci il), AR Milli Şurasının yaranması haqqında (17 may 1990-cı il) qanunu⁶ və s. göstərmək olar.

Müasir dövlət aparatının formalaşmasında «Dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşməsi ilə əlaqədar AR Konstitusiyasına dəyişiklik və əlavələr haqqında» 5 mart 1991-ci il tarixli qanunu⁷ xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Bu qanunla Prezident institutu legitimləş-

¹ Малый А.Ф. Государственная власть как правовая категория // Государство и право, 2001, №3, с.24.

² Azərbaycan SSR Prezident vəzifəsinin təsis edilməsi haqqında Azərbaycan SSR Ali Sovetin Rəyasət Heyyyətinin 6 aprel 1990-cı il tarixli qərarı // Azərbaycan SSR Ali Sovetin məlumatı, №7 (812). Bakı: Azərbaycan SSR Ali Sovetin nəşriyyatı, 1990, s.5.

³ «Azərbaycan SSR Konstitusiyasına (Əsas qanuna) dəyişiklik və əlavələr haqqında» 31 may 1990-cı il tarixli Qanunu // Azərbaycan SSR Ali Soveti məlumatı. Bakı, №10 (815), s. 7-24.

⁴ «Azərbaycan Respublikasının iqtisadi müstəqilliyinin əsasları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Qanunu. Azərbaycan SSR Ali Sovetin məlumatı. Bakı, 1991, №9-10 (838-839), s.13-21.

⁵ Dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına (Əsas Qanuna) dəyişikliklər və əlavələr haqqında Qanunu // «Вышка» qəz., Bakı, 1991, 3 aprel. s.1.

⁶ Azərbaycan Respublikasının Milli Şurası haqqında Azərbaycan Respublikasının Konstitusiya Qanunu. s.61-62 // Bakı: Azərbaycan Respublikası Ali Sovetin nəşriyyatı, 1994, 64 s.

⁷ Dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına (Əsas Qanuna) dəyişikliklər və əlavələr haqqında Qanunu // «Вышка» qəz., Bakı, 1991, 3 aprel. s.1.

miş, icra hakimiyyətinin AR Prezidentinə mənsub olduğu təsbit edilmiş, Nazirlər Soveti Nazirlər Kabineti ilə, dövlət idarəetmə orqanları dövlət icra hakimiyyətləri orqanları ilə dəyişdirilir, ilk dəfə qanunvericilikdə dövlət hakimiyyəti bölgüsü aparılır.

İslahatların nəticəsində dövlət aparatının bütün hissələrinin məzmunu və mahiyyətində, strukturunda keyfiyyət dəyişiklikləri edilir, demokratik hüququ dövlət, hakimiyyət bölgüsü tətbiq edilmiş ölkələrin təcrübəsi və «modelini» bazar münasibətləri prinsipi əsasında Azərbaycan xüsusiyyətlərinə uyğun transformasiya prosesi gedir¹.

Dövlət orqanlarını başqa orqanlardan fərqləndirən əsas əlamətlərdən biri onda dövləti - hakimiyyət səlahiyyətlərinin olmasıdır. Dövlət hakimiyyət səlahiyyətləri AR Konstitusiyasında, qanunlarda, AR Prezidentinin fərmanı və sərəncamlarında, nazirlər kabinetinin qərarlarında, orqanlar haqqında əsasnamələrdə və başqa hüquqi aktlarda təsbit olunur.

Səlahiyyət (kompetensiya - latın sözü) hər hansı orqanın və ya vəzifəli şəxsin səlahiyyət dairəsini² göstərir. Səlahiyyət ictimai həyatın müvafiq sahələrində orqanın funksiyaları və hüquq və vəzifələrin məcmusu kimi hüququ təsviridir³. Hər bir dövlət orqanının səlahiyyəti - onlar arasında «əmək bölgüsünə» uyğun spesifik rolunu nəzərə alınmaqla müəyyən edilir. Dövlət orqanlarının səlahiyyətləri həyata keçirilərkən dövlət bilavasitə hüquqi normalarla üç növ münasibəti tənzimləyir: birinci, dövlətlə onun orqanı arasında daim davam edən münasibətlər (orqan dövləti təmsil edir və verilmiş həddə onun iradəsini ifadə edir); ikinci, idarəetmə orqanları ilə idarə olunan obyektlər arasında münasibətlər; üçüncü,

¹ Rzayev Ə.H. Dövlət aparatı: mahiyyəti və təkmilləşdirilmə istiqamətləri / Azərbaycan Respublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri. Elmi məqalələr məcmuəsi. 1-ci buraxılış. Bakı: Digesta, 2002, s.43-44.

² Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.247.

³ Атамагчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. Учебное пособие. М.: ОАО «НПО Экономика», 2000, с.121.

idarəetmə orqanı ilə başqa orqanlar arasında, müxtəlif idarəetmə orqanları arasında münasibətlər¹.

Qeyd olunduğu kimi dövlət adından hərəkət edən dövlət aparatı struktur vahidi kimi dövlət orqanına hakimiyyət səlahiyyətləri verilir. Onlar səlahiyyətləri daxilində qanuna müvafiq müəyyən məsələlər barədə qəbul etdiyi normativ aktların icrası məcburi xarakter daşıyır. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət hakimiyyəti bölünməzdir, hakimiyyət yalnız dövlətə məxsusdur. Hər bir dövlət orqanının müxtəlif elementlərdən təşkil olunmuş hüquqi statusu olur. Orqanın səlahiyyəti - onun hüquqi statusunun mühüm elementidir.

Konstitusiyada və qanunlarda yalnız əsas orqanların səlahiyyətləri müəyyən edilir. Hər bir orqanda səlahiyyəti operativ həyata keçirmək üçün struktur bölmələr sistemi (idarə, şöbə, bölmə və s.) yaradılır və hər biri hüquqi formada həmin orqanın səlahiyyətinin bir hissəsini yerinə yetirir. Dövlət qulluğu haqqında Qanunun ilk variantında dövlət orqanları səlahiyyətlərinə görə üç kateqoriyaya bölünürdü. Birinci, əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikası Konstitusiyası ilə müəyyən edilən dövlət orqanları; ikinci, əsas səlahiyyətləri Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin fərman və sərəncamları ilə verilmiş dövlət orqanları; üçüncü, əsas səlahiyyətləri Nazirlər Kabinetinin qərarı ilə verilən dövlət orqanları. Qanunvericilikdə dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkilati-hüquq formaları (qərarların qəbulunda təkbaşına və kollegial) göstərilir. Dövlət orqanı özünün daxili strukturu, müəyyən səlahiyyətləri olan, özünəməxsus metodlarla fəaliyyət göstərən qanun əsasında yaradılan dövlət aparatının bir hissəsidir².

Hər bir dövlət orqanı əvvəlcədən öz təyinatı, məqsədyönlüyü, konturu, struktur quruluşu, hüquqi tənzimlənməsi, maliyyələşməsi və funksiya göstərməsinin forma və metodları, qəbul etdiyi hüquqi aktların növləri və onların praktiki həyata keçməsinə təmin edən

¹ Лазарев Б.В. Компетенция органов управления. М.: Юридическая литература, 1972, с.17.

² Теория государства и права. М.: Юридическая литература, 1980, с.301.

üsullarla xarakterizə olunur, bir-birindən yerinə və səviyyəsinə, səlahiyyətlərinə, müvafiq təşkilati strukturunu əks etdirən hüquqi statusuna görə fərqlənir.

Müasir dövrdə dövlət aparatından və onun qulluqçularından cəmiyyətin həyat fəaliyyəti, insan taleyi və onun rifahının artırılması, ictimai münasibətlərin humanistləşməsi, insanların mənəvi zənginləşməsi, dövlət və ictimai institutların təkmilləşməsi və cəmiyyətin maraqlarına uyğun konstruktiv dəyişikliklər edilməsi tələb olunur. Dövlət aparatının cəmiyyət qarşısında duran məsələlərin həlli üçün dünya sisteminə transformasiya məsələsi aktuallaşır.

Prinsipcə planetin hər yerində dövlətçilikdə, istehsalatda yeni texnologiyanın, yeni iqtisadi və demokratik şəraitə, ictimai həyat fəaliyyətinin yeni forma və mexanizmlərinə, insanların yeni ümidlərinə və sorğularına cavab verən xüsusiyyət və əlamətlər əldə etməklə transformasiya olunur.

Hazırda dövlət aparatı yeni mahiyyət kəsb edir və müxtəlif istiqamətlərdə fəaliyyət göstərir. Bir istiqaməti qanunvericilik fəaliyyəti, qanunların icrası və vətəndaşların məhkəmə müdafiəsi, digər istiqamət daxili qaydaları, təhlükəsizliyi, xarici əlaqələri möhkəmlətmək, dünya birliyi ilə qarşılıqlı münasibətləri genişləndirməkdir. Dövlət aparatı bütün dünyada qəbul olunduğu kimi üç istiqamətdə: idarəetmə; daxili və xarici təhlükəsizlik və hüquq qaydalarının qorunması sahəsində fəaliyyət göstərir. Bu funksiyaların yerinə yetirilməsində seçilmiş idarəçilik formaları – monarxiya (mütləq, dualist, parlament monarxiyaları) və respublika (prezident, parlament, yarımprezident respublikaları); dövlət quruluş formaları (unitar, federativ, konfederativ) xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Belə ki, hər bir idarəçilik və dövlət quruluş formasına uyğun dövlət aparatı, dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğu seçilir.

Dövlət aparatı dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərini həyata keçirmək üçün dövlət hakimiyyət orqanlarında qanunvericiliklə yaradılmış inzibati vəzifələri tutan vətəndaşların peşəkar fəaliyyətini təmin edən dövlət qulluğu formalaşdırır, ona dövlətin məqsəd

və funksiyalarını yerinə yetirmək üçün səlahiyyətlər verir, dövlət-qulluq münasibətlərini tənzimləyən qanunvericilik aktları qəbul edir. Peşəkar dövlət qulluqçulardan ibarət dövlət aparatı dövlət təzahürlərinin həyat fəaliyyətini və effektivliyini təmin etmək üçün mövcuddur. Odur ki, o tək və bütövdür, şaquli xətt üzrə subordinasiya, horizontal üzrə koordinasiya olunur. Dövlət hakimiyyət orqanları sistemindən təşkil olmuş dövlət aparatının alt sistemi olan hər bir dövlət orqanının az təyinatı, məqsədayönlülüüyü, konturu, təşkilati quruluşu, hüquqi tənzimlənməsi, maliyyələşməsi, fəaliyyət forma və metodları, qəbul etdiyi müxtəlif normativ aktların praktiki realizəsini təmin edilmə üsulları var. Alt sistem kimi hər bir dövlət orqanının öz statusu, səlahiyyətləri, rəhbər bölməsi daxil olmaqla icra strukturunda və xidmət bölmələrdən ibarət təşkilatı strukturu var.

Dövlət qulluğu dövlət orqanının vasitəsilə bütün dövlət aparatının səlahiyyətlərin praktiki həyata keçirilməsini təmin edir. Dövlət qulluğu dövlət orqanı – dövlət vəzifəsi – dövlət qulluqçusu – vətəndaş elementləri sistemində dövlət vəzifəsi – dövlət qulluqçusu – vətəndaş elementlərindən ibarətdir. Beləliklə, vəzifə dövlət qulluğu ilə dövlət orqanını əlaqələndirir. Vəzifə bir tərəfdən dövlət orqanının struktur vahidi, digər tərəfdən dövlət qulluğunun əsasıdır. Vəzifə kompleksləşəndən sonra dövlət qulluğu yaranır və fəaliyyətə başlayır, dövlət aparatı statik vəziyyətdən dinamik vəziyyətə keçir, dövlət mexanizmi işləməyə başlayır.

4.2. Dövlət idarəçiliyi və dövlət qulluğu

Dövlət idarəçiliyinin dövlət idarəetməsindən fərqləndirmək nəzəri və praktiki əhəmiyyət daşıyır. Dövlət idarəetməsi rusca «государственное управление» sözündən tərcümə olduğu halda, idarəçilik, idarə üsulu «правление» sözünün tərcüməsidir.

İdarəetmə prosesdir, mexanizmdir, dinamikdir və nə etmə sualını cavablandırır, idarəçilik formadır, statik vəziyyəti göstərir və nə sualına cavab verir. İdarəetmə tərəflərin – idarəedən subyek-

tinin və idarəolunan obyektin qarşılıqlı əlaqəsini, təsirini göstərən mexanizmdir. Kibernetika elminin təşəkkülü ilə idarəetmənin potensial imkanları genişlənmiş, idarəetmə universal bir anlayış kimi təbiət, cəmiyyət və texniki sahədə geniş miqyas almışdır. İdarəçilik isə forma olaraq özünü dövlətin üsul idarəsində monarxiya, respublika idarəçilik formasında göstərilir.

Dövlət hakimiyyətinin formalaşması və səmərəli həyata keçirilməsi **dövlət idarəçilik formasından** çox asılıdır. Dövlət idarəçilik forması anlayışına «dövlətin ali hakimiyyətinin təşkili, hakimiyyət orqanlarının yaradılması qaydası, digər dövlət orqanları ilə onların qarşılıqlı əlaqəsi»¹, «dövlət hakimiyyətinin bütün orqanlarının statusunun təşkili və qarşılıqlı münasibəti, həmçinin onların əhali ilə birbaşa və əks əlaqəsi»², «bu və ya başqa siyasi sistemdə seçkili və ya irsi olan ali dövlət hakimiyyətinin formalaşması»³ kimi baxılır. Buradan monarxiya və respublika idarəçilik formaları anlayışları yaranır.

Konkret idarəçilik formaları ta qədim dövrlərdən başlayaraq müxtəlif xalqlara xas olan universal, tipik əlamətləri olub. Bununla yanaşı eyni bir dövlət formasının özündə fərqli təkrar olunmaz elementləri vardır. Bu fərqlər dövlətin əhatə etdiyi ictimai münasibətlərin (iqtisadi və siyasi, sosial və mədəni həyatında yaranan) xarakter və səviyyəsi ilə əlaqəlidir. Məsələn, Afinada demokratik respublika, Romada aristokratik respublika mövcud olmuş, yeni dövrdə respublikanın müasir formaları geniş yayılmışdır.

Dövlətin idarəçilik forması haqqında müfəssəl təlimi qədim yunan filosofları - Platon, Aristotel vermişdir. Platon özünün ideal, nümunəvi dövlət modelini tarixdə mövcud olmuş dövlət idarəçilik formaları ilə müqayisə etməklə formalaşdırmışdır. O, öz dövlət modelini timokratiya, oliqarxiya, demokratiya və tiranlığa qarşı qoyur.

¹ Məlikova M.F. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Dərslük. Bakı: Maarif, 1988, s.31.

² Чиркин В.Е. Государствоведение. Учебник. М.: Юрист, 1999, с.141.

³ Сахаров Н.А. Институт президентство на современном мире. М.: Юридическая литература, 1994, с.43.

Onun fikrincə bunların hər biri mənfi, qeyri-mükəmməl dövlət fərmanları olub biri digərindən törəyir. Belə ki, mənfi quruluşdan müsbət quruluş, qeyri-mükəmməldən mükəmməl törənə bilməz. Platon onların bir-birinə keçid mexanizmini açır¹.

Platon «Siyasət» dialoqunda aşağıdakı idarəçilik formalarını əsas tutur: onların hər birini qanuna uyğun və ya zidd olmasından asılı olaraq iki yarım növə bölmür. Qanuni monarxiyanı - çar hakimiyyət, qanuna ziddi - tiraniya; azların qanunu hakimiyyətini – aristokratiya, qanuna ziddi - oliqarxiya adlandırır, demokratiyanı qanuni və qanuna zidd formalara bölmür². Platon «Qanunlar» əsərində qanunçuluq prinsipini siyasi idarəçiliyin və dövlət həyatının əsası kimi qiymətləndirir və iki növ dövlət quruluş forması ayırır: birində hamının üzərində hökmdar durur; digərində qanunlar hakimlik edir, hökmdarlar ona tabedir. «Harda ki, qanunun qüvvəsi yoxdur, kiminsə hakimiyyəti altındadır, bu dövlət məhvə yaxındır. Harda ki, qanun hökmdarlar üzərində hakimdir, onlar qanunun quludur, o halda mən dövlətin xilasını görürəm». Platon qanunlara təsnifat verərək düzgün və qeyri-düzgün qanunlara bölmür. Düzgün qanunlar - bütün dövlət üçün ümumi rifahı müəyyən edir, əgər qanunlar bir neçə nəfərin maraqlarına görə qəbul olunubsa, orda söhbət dövlətdən yox, yalnız daxili çəkişmədən gedir³.

Aristotel dövlət idarəçilik formasını kəmiyyət, keyfiyyət və əmlak əlamətlərinə görə bölgüsünü aparır. Kəmiyyət elementlərinə – kütlənin say üstünlüyü; keyfiyyət elementlərinə azadlıq, təbiyə və nəciblik; əmlak əlamətlərinə - varlı və yoxsullar daxil edilir. Bu əlamətlərə görə bir şəxsin azlığın və çoxluğun hakimiyyətini, düzgün və qeyri-düzgün idarəçilik formalarına ayırır⁴. O hər bir dövlətin əhalisini üç hissəyə bölmüdü. Birinci tam müstəqil - varlı; ikinci, çox kasıb; üçüncü bunlar arasında - orta mülkiyyəti

¹ Platon. Dövlət. Bakı: Dövlət Universiteti, 1999, s.27-28.

² Платон. Государство. с.91-453 / Сочинение: В 3-х т-х. Т.2. М.: Мысль, 1978, с.309.

³ Yenə orada, s.188.

⁴ Аристотель. Политика. с.376-771. Сочинение: В 4-х т. Т.4, М.: Мысль, 1983, с.465.

olanlar. Onun fikrincə bu qruplardan hansı hakimiyyətdə olursa bərabərlik – ədalətlik prinsipi pozulur. Əgər azlar hakimiyyətdə olsa, onlar tez bir zamanda daha da böyük mülkiyyət əldə edəcək; əgər çoxluq hakimiyyətə gəlsə ədalət prinsipi pozulacaq, azlıq təşkil edənlərin mülkiyyətini zorla müsadirə edəcək. Aristotələ görə optimal dövlət quruluşu hakimiyyətdə nə varlı, nə də kasıb olmayan orta mülkiyyəti təbəqədən, demokratiya elementi artıq olan aristokratiya ilə demokratiyanın qarışığından təşkil olunmuş quruluşdur.

Aristotel dövlət quruluşunun altı formada olduğunu göstərərək, onların üçünü «ümumi xeyir» əldə etməyə yönəldilən normal, düzgün, üçünü isə «bir nəfərin, müəyyən qrupun və çoxluğun xeyrinə» olanları qeyri-düzgün hesab etmişdir. Ümumi ictimai xeyrə yönəldilmiş bir nəfərin, bir qrupun və ya çoxluğun idarə etdiyi dövlət formasını monarxiya, aristokratiya və politiya adlandıraraq normal hesab etmiş, bir nəfərin, bir qrupun və ya çoxluğun xeyrinədirsə çar hakimiyyəti istibdada, aristokratiyadan oliqarxiyaya, politiyadan demokratiyaya keçir və bunları qeyri-normal hesab etmişdir. İstibdad hökmdarın, oliqarxiya imkanlı adamların, demokratiya kasıbların xeyrinə fəaliyyət göstərəcək. Aristotel ən yaxşı dövlət forması kimi «politiyanı» - demokratik respublika quruluşunu qəbul edirdi. O politikanın əsas mənbəyini insanların xoşbəxtliyini təmin etməyə yönəldilmiş qanunlarda görürdü.

Ş.Monteskye idarəçiliyin üç formasını göstərir: respublika, monarxiya, despotiya. Respublika idarəçiliyi - ali hakimiyyət bütün xalqın və ya xalqın bir hissəsinin; monarxiya bilavasitə dəyişməz qanunlara əsaslanan bir nəfərin hakimiyyəti, despotiya hər hansı qanundan kənar bir nəfərin iradəsi və özbaşınalığıdır¹.

Tarixən idarəçiliyin geniş yayılmış - monarxiya və respublika forması mövcuddur. Respublika (lat. respublik ictimai iş) idarəçilik forması ali hakimiyyət orqanları seçkili olması ilə xarakterizə olunur. Bu formanın tarixi kökləri qədim dövrlərə gedir. Hazırda və dünya dövlətlərinin 90%-dən çoxunda bu forma tətbiq olunub.

¹ Монтескье Шарль Луи. О духе законов. М.: Политическая литература, 1955, с.169.

Müasir dövrdə bu formanın üç növü: prezidentlik respublikası, parlament respublikası və yarımprezident respublikası mövcuddur.

Dünyanın əksər ölkələrində **prezidentlik** respublikası forması tətbiq edilir. Bu formada qanunverici orqan və öz fəaliyyətlərində müstəqil olan icra hakimiyyəti başçısı (o həm də dövlət başçısıdır) əhali tərəfindən seçilir.

Azərbaycan Respublikası müstəqillik elan edildikdən sonra keçid dövründə gedən demokratik dəyişikliklər respublikanın milli-tarixi xüsusiyyətlərinə və ənənələrinə uyğun yeni idarəçilik modelini axtarmaq və seçmək zərurətini qoyurdu. Bu modelin əsasını dünyanın əksər ölkələri hamı tərəfindən qəbul edilən hakimiyyət bölgüsü və prezident institutu tuturdu. Keçmiş SSRİ tərkibinə daxil olan respublikaların ümumi tarixi-hüquqi vəziyyəti onların oxşar transformasiya və demokratik dəyişikliklər etməsi və prezident institutunu seçməsi ilə nəticələndi. Təcrübə göstərdi ki, keçid dövründə postsovet məkanında tətbiq olunmuş prezidentlik institutu respublika idarəçilik sisteminin başqa formaları ilə müqayisədə ən düzgün seçim idi. Ümummilli lider Heydər Əliyev Respublika Nazirlər Kabinetinin 3 mart 1995-ci il tarixində keçirilən geniş iclasındakı, çıxışında göstərirdi ki, «respublikamız prezident üsul-idarəsi sisteminə keçmişdir, ... hesab edirəm ki, respublikamız üçün ən münasib üsul-idarə formasıdır»¹.

Prezident institutunun axırıncı onilliklərdə xarici ölkələrdə, o cümlədən postsovet məkanında geniş yayılmış coğrafiyası genişlənmişdir. Hazırda dünyanın 130-dan çox ölkəsində prezident postu vardır².

Hüquqi ədəbiyyatda **prezidentlik institutu**³, **prezident institutu** və **prezidentin hüquqi statusu** anlayışları istifadə olunur. Prezidentlik institutu sosial institut olub prezident hakimiyyətinin

¹ Əliyev H.Ə. Müstəqilliyimiz əbədidir. Birinci kitab. Bakı, Azərnaşr, 1997, s.394.

² Кудряченко А.И. Институт президентства на Украине // Государство и право, 1993, №3, с.99.

³ Əliyev Ş.M. Prezidentlik institutu. Bakı, Bakı Universitetinin nəşriyyatı, 1994, s.115.

formalaşması və funksiya göstərməsini tənzimləyən dövlət-hüquq (konstitusiya) normalarının məcmusu və ya prezident hakimiyyətinin funksiya göstərməsini tənzimləyən konstitusiya normalarına əsaslanmış dövlət idarəetmə sahəsində prezidentin hakimiyyət səlahiyyətlərinin məcmusu kimi baxılır¹. Elmi ədəbiyyatda «Prezident institutu termini ümumi qəbul edilmiş terminologiyaya uyğun gəlmədiyinə və bu institutun mahiyyətini tam göstərmədiyinə görə düzgün sayılmır. Prezident dövlətin ali vəzifəli şəxsi kimi yox, həm də prezident hakimiyyəti konstitusiya normaları əsasında tənzimlənir.

Prezidentlik institutu və Prezidentin hüquqi statusu anlayışlarının müqayisəsi göstərir ki, prezidentlik institutu prezidentin hüquqi statusuna nisbətən normativ məzmunu daha genişdir və prezidentin fəaliyyəti ilə yanaşı onun seçilməsi proseduru da əhatə edir. Beləliklə, hüquqi status prezident fəaliyyətini müəyyən edən hüquqi institutun bir hissəsidir. Qanunvericilikdə prezident hakimiyyətinə müxtəlif cür: dövlət başçısı; icra hakimiyyətinin başçısı; dövlət hakimiyyət orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyətini təmin edən; ali vəzifəli şəxs kimi ifadə olunur.

Azərbaycan Respublikasında prezidentlik institutu tətbiq edildikdən sonra bu institut inkişaf etdirilmiş və təkmilləşdirilmişdir. Azərbaycan Respublikası Prezidenti vəzifəsi təsis ediləndən sonra Azərbaycan «Konstitusiyasına (Əsas Qanuna) dəyişiklik və əlavələr haqqında» Qanunda Azərbaycan dövlətinin başçısı kimi prezident təsisatına ayrıca fəsil (13.1) əlavə edilir. Prezident səlahiyyətlərinə dövlət suverenliyinin, respublika təhlükəsizliyinin və ərazi bütövlüyünün qorunmasının təminatçısı olması, ali dövlət hakimiyyəti və idarə orqanlarının qarşılıqlı fəaliyyətini təmin etmək və s. müddəalar daxil edilir; «Dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar» AR Konstitusiyasına əlavələr haqqında Qanununa görə AR Prezidenti ali icra hakimiyyətini həyata keçirir, Nazirlər Kabinetinə rəhbərlik edir, dövlət idarəetmə or-

¹ Дегтев Г.В. Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе // Государство и право, 2005, №2, с.6.

qanları sisteminə başçılıq edir və ali hakimiyyət orqanları ilə qarşılıqlı fəaliyyəti təmin edir. «Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında» Konstitusiyaya aktında AR Prezidenti fəslində (13.1) Prezident dövlətinin başçısı, Ali İcra hakimiyyəti həyata keçirmək, silahlı qüvvələrin baş komandanı kimi təsbit edilmişdir. Ümumxalq səsverməsi ilə qəbul edilmiş AR Konstitusiyasında (12 noyabr 1995) Azərbaycan Prezidenti dövlət başçısı (maddə 8.) AR İcra hakimiyyətinin prezidentə mənsubluğu (maddə 99), prezidentin icra səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkili məqsədi ilə Nazirlər kabinetinin yaradılması (maddə 114) və s. təsbit olunur. Konstitusiyada hakimiyyətlərin bölgüsü doktrinasının həyata keçirilməsi nəticəsində ilk dəfə olaraq hakimiyyət və məsuliyyət birləşdirilir, qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyətləri bölünür və tarazlaşdırılır. Konstitusiyaya uyğun olaraq prezident institutuna hakimiyyət orqanları sistemində xüsusi yer ayrılır. Dövlət başçısı kimi Prezident dövlət institutları iyerarxiyasında mahiyyətə ən yüksək yer tutur və daxili həyatda və beynəlxalq aləmdə ölkənin ali nümayəndəsidir. Dövlət başçısı kimi ona dövlət hakimiyyətinin bütün orqanlarının birgə fəaliyyətini təmin etmək üçün səlahiyyətlər verilir. O, dövlətin strateji maraqlarını nəzərə almaqla dövlət orqanlarının fəaliyyətini istiqamətləndirir və onlara koordinasiya funksiyalarını yerinə yetirir. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti ölkədə hüquqi dövlətin və vətəndaş cəmiyyətinin yaradılması, dövlət-hüquq institutlarının demokratikləşməsi, hüquqi siyasətin formalaşması, dövlət vəzifələrinin və radikal islahatların həyata keçirilməsi sahəsində bütün hakimiyyət orqanlarını səfərbər edir.

Prezidentlik institutunun təhlili göstərir ki, bu institut universal əlamətlərlə xarakterizə olunur. Onlar: prezident icra hakimiyyətinə başçılıq etməklə hakimiyyətlərin bölgüsü sistemində arbitrlük edən seçkilə dövlət başçısıdır; o, heç kəsə təbə deyil və yüksək dərəcədə müstəqildir; prezident postu açıq ifadə olunan siyasi xarakterlidir və ali siyasi rəhbərlik ona məxsusdur.

Ədəbiyyatda postsosialist ölkələrində yeddi meyardan ibarət prezident modelinin tipologiyası verilir: Onlar: 1) seçici korpusunun tərkibinə görə prezidentin parlament tərəfindən seçilməsinə nisbətən ümumi xalq tərəfindən seçilməsi ona böyük üstünlük verir; 2) seçilmə üsuluna görə – prezident seçkisi majoritar üsulla aparılır və qalib gələnə partiya sisteminin xarakterinə ciddi təsis etmək imkanı verilir; 3) dövlət başçısının və icra hakimiyyəti başçısı postlarının birləşdirilməsinə görə prezident Nazirlər Kabinetinə rəhbərlik edir və bütün icra hakimiyyətinin fəaliyyətinə məsuliyyət daşıyır; 4) Nazirlər Kabinetinin formalaşma mexanizminə görə – baş nazirin və kabinet üzvlərinin təyin olunmasında müstəqilliyin olması; 5) prezidentin parlamenti buraxmaq hüququnun olub-olmamasına görə; 6) yenidən seçilmək məhdudiyyətinin olub-olmamasına görə; 7) prezident postunun tutulması qaydalarına görə (vaxtından əvvəl seçkilər institutunun olub-olmaması)¹. Beləliklə, Azərbaycan Respublikasında Prezident vəzifəsi dövlət başçısının malik olduğu səlahiyyətlər və icra hakimiyyətinin ona mənsubluğu ilə səciyyələnir.

Seçilmiş dövlət idarəçilik formasından: monarxiya (mütləq monarxiya, dualist və monist monarxiya) və respublika (prezident respublikası, parlament respublikası və yarı prezident respublikası) üsul idarəsinin maraqlarına və mahiyyətinə uyğun dövlət qulluğu, bürokratik (məmurluq) qulluğu, mülki qulluq institutları yaradılır. Hər bir idarəçilik formasından asılı olaraq dövlətin məqsəd və funksiyaları və dövlət hakimiyyətinin mahiyyəti müəyyən edilir, dövlət aparatı formalaşdırılır, dövlət idarəetmə mexanizmi və bunlara müvafiq dövlət qulluğu seçilir.

¹ Дегтев Г.В. Некоторые теоретические закономерности становления института президентства на современном этапе // Государство и право, 2005, №2, с.8-9.

5. Dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğu

Bəşəriyyət yeni, üçüncü minilliyə daxil olmuşdur. Bu dövrdə hər hansı bir problem **idarəetmə** və dövlət qulluğu olmadan, onlardan kənar həyata keçirilməsi mümkünsüzdür. Respublika mütəqilliyi, hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu, yeni iqtisadi sistemə - bazar iqtisadiyyatına keçid dövlət idarəetməsinin yeni prizmadan baxmağı, onun əsas inkişaf istiqamətlərini müəyyən etməyi tələb edir. Prinsipcə bütün dövlət təzahürləri idarəetmə ilə tənzimlənir və məzmun alır. Dövlət cəmiyyətin siyasi hakimiyyəti olmaqla öz məqsəd və vəzifələrini əsasən dövlətin və dövlət hakimiyyətinin əsas funksiyası olan idarəetmə vasitəsilə həyata keçirir. Dövlət idarəetmənin subyekti, cəmiyyət isə onun obyektini kimi çıxış edir.

Qeyd etmək lazımdır ki, keçmiş Sovetlər birliyində (sosialist hüququnda) fransız mütəfəkkiri J.J.Russonun ali hakimiyyətin bölünməzliyi nəzəriyyəsi əsas götürülərək hakimiyyət bölgüsündən imtina edilmiş «bütün hakimiyyət sovetlərə» tezi üzərində dayanılmışdır. Bunun nəticəsində 70 il müddətində Sovetlər yaratdığı və onun qarşısında məsuliyyət daşıyan idarəetmə (icraedici və sərəncamverici) orqanlar sistemi (hökumət - Nazirlər Soveti) vasitəsilə dövlət idarəetməsini həyata keçirmişdir.

Azərbaycan Respublikasında aparılan hüquqi və iqtisadi islahatlar dövlət idarəetmə sisteminin köklü dəyişikliyi ilə müşayiət olunmuşdur. Respublikanın yeni Konstitusiyasında hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipinin təsbit olunması ilə (7-ci maddə) dövlət aparatının aparıcı bölməsi olan dövlət idarəetmə orqanları icra hakimiyyəti subyektlərinə dəyişdirilmiş, əmək bölgüsü hakimiyyət bölgüsü ilə əvəz edilmişdir.

İnzibati hüquq üçün mühüm olan və prinsiplial əhəmiyyət daşıyan və onun metodoloji əsasını təşkil edən bu anlayışın qanunvericilikdən çıxarılması bu sahədə boşluq yaratmışdır. Alimlərin bu məsələdə mövqeləri üç müxtəlif istiqamətdə haçalanır:

Birinci istiqamət, idarəetmə əvvəlki anlayışda qəbul edilir. Bu mövqeyə görə hazırda dövlət idarəetməsi SSRİ-nin dağıldığı dövərə qədər xarakterik xüsusiyyətləri özündə saxlayır. Onun bu dəyişikliyi formal, terminoloji xarakterli olduğu göstərilir. «Dövlət idarəetmənin» «icra hakimiyyəti» termini ilə əvəz edilməsi onun mahiyyətini dəyişdirmir. İcra hakimiyyətinə müəyyən dərəcədə siyasi hüquqi, dövlət idarəetməsinə isə təşkilati-hüquqi kateqoriya kimi baxılır¹.

İkinci istiqamət «dövlət idarəetməsi» termini sadəcə «idarəetmə» və yaxud, «idarəetmənin təşkili» termini ilə dəyişdirilir. Bu bəzi qanunvericilik aktlarında tətbiq edilir. Qeyd olunmalıdır ki, idarəetmə qeyri-dövlət xarakterlidir, çünki o dövlətdən, icra hakimiyyətindən əvvəl yaranmışdır.

Üçüncü istiqamət «dövlət idarəetməsi» anlayışının məzmununu radikal dəyişdirir və ya onun istifadə edilməsindən imtina edilir. Məsələn, K.Belskiy dövlət idarəetməsini yalnız aparat daxilində baxılması ilə məhdudlaşdırır. Onun fikrincə bu cür idarəetmə bütün dövlət orqanlarında, o cümlədən qanunverici orqanlarda da yaranır². V.Rıjov göstərir ki, icra hakimiyyətində söhbət dövlət idarəetməsindən yox, hakimiyyət orqanlarında idarəetmədən gədir³.

Hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi tətbiq edilən inkişaf etmiş xarici ölkələrdə, məsələn, **Almaniya və Fransada** dövlət idarəetmə anlayışına baxış maraqlıdır.

Almaniya inzibati hüququnda dövlət idarəetmə anlayışı təşkilati, maddi və formal mənada baxılır. Təşkilati mənada idarəetmə ümumi idarəetmə subyektlərinin təşkili; maddi mənada hakimiyyət bölgüsünə müvafiq dövlət fəaliyyətinin növü kimi idarəetmə fəaliyyəti (administrasiyanın fəaliyyəti); formal mənada dövlət

¹ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 1997, с.6, 24.

² Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право, 1997, №11, с.14-21.

³ Рыжов В.С. К судьбе государственного управления // Государство и право, 1999, №2, с.19.

hakimiyyət səlahiyyətlərini yerinə yetirməsindən asılı olmayaraq dövlət idarəetməsini həyata keçirən dövlət orqanları və idarələrin bütün fəaliyyəti kimi ifadə edilir. Alman ədəbiyyatında dövlət idarəetməsi iki metodla müəyyən edilir. Birinci, neqativ (kənarlaşdırıcı) metod və ikinci, pozitiv (əlamətləri sadalama) metodu. Neqativ metoda görə klassik hakimiyyət bölgüsü nəzəriyyəsinə əsaslanan dövlət idarəetmə subyektlərinin fəaliyyətinə qanunverici və məhkəmə fəaliyyəti daxil deyildir. Pozitiv mənaya görə idarəetmə fəaliyyəti ilə müəyyən dərəcədə qanunverici hakimiyyət (parlamentin təşkilatdaxili fəaliyyəti) məhkəmə hakimiyyəti (yurisdiksiya fəaliyyəti) məşğul olur¹.

Fransa inzibati hüququnda idarəetmə ilə bağlı iki ideya üzərində dayanılır. Birinci idarəetmə icra hakimiyyətinin yeganə vəzifəsi sayılmır; ikinci idarəetmə icra hakimiyyətinin müstəsna vəzifəsidir. J.Vedel idarəetməni aşağıdakı kimi xarakterizə edir: 1) öz məzmununa görə idarəetmə icra hakimiyyəti funksiyalarını həyata keçirir. 2) idarəetmə ümumi hüququn preroqativi və vəzifələri çərçivəsindən kənar ümumi hakimiyyət rejimi əsasında realizə olunur. 3) ümumi hakimiyyət rejimi əsasında müstəsna qaydada idarəetmə həyata keçirilir. Beləliklə, idarəetmə anlayışına ümumi hakimiyyət rejimi əsasında icra hakimiyyəti funksiyalarının həyata keçirilməsi kimi baxılır².

İdarəetmə hər bir cəmiyyətə, dövlətə, onun ayrı-ayrı elementlərinə (təşkilat, kollektiv, dövlət orqanı və s.) xasdır. İdarəetmə orqanları və icra hakimiyyəti orqanları ifadələrinin icra hakimiyyəti orqanları və icra hakimiyyəti orqanları aparatına dəyişdirilməsinə baxmayaraq dövlətin, dövlət aparatının idarəetmə funksiyası dəyişilməz qalır. Dövlət cəmiyyətin siyasi hakimiyyətini təmsil etməklə öz məqsəd və vəzifələrini dövlət idarəetməsi vasitəsilə həyata keçirir. Dövlət idarəetməsini başqa idarəetmə forma və növlərindən fərqləndirən əlamət, onun iqtisadi, sosial, hüquqi, mədəni,

¹ Мицкевич Л.А. Понятие государственного управления в административном праве Германии // Государство и право, 2002, №6, с.35.

² Ведель Ж. Административное право Франции. М.: Прогресс, 1973, с.34.

təhsil, səhiyyə və s. sahələr daxil olmaqla bütün cəmiyyəti əhatə etməsidir. İdarəetmə cəmiyyətin inkişaf prosesində sadə əmək fəaliyyətindən mürəkkəbə, bir səviyyəli idarəetmədən çox səviyyəli dövlət idarəetməsinə keçir.

İdarəetmə anlayışının müxtəlif istiqamətlərdə tədqiqi ümumi sosial-hüquqi institut kimi dövlət idarəetməsinin və dövlət qulluğunun mahiyyətini açmaqla yanaşı, müəyyən problemləri hələ də həll edilməmiş qalır.

Ədəbiyyatda idarəetmənin mahiyyətinə müxtəlif baxışlar vardır¹:

Birinci baxış, uzun müddət idarəetmə fəaliyyət kimi təsvir edilir. Hesab olunur ki, idarəetmə qərarların hazırlanıb və qəbul edilməsinə, realizə olunmasına istiqamətlənmiş idarəedicilik struktur kimi xüsusi, özünəməxsus fəaliyyət və idarəetmə təsiridir. Bu baxışda idarəetmə anlayışı araşdırılmadan fəaliyyətə qərarların qəbulu, təsir, forma kimi baxılır. Bu baxış əsasən dövlət və bələdiyyə qulluqçularının, rəhbər işçilərinin maraqlarına uyğun gəldiyindən onlar qəbul edir və bütün fəaliyyəti idarəetmə adı altına verirlər.

İkinci baxış, idarəetmə müxtəlif təbiət sistemlərində (bioloji, sosial, texnoloji və s.) müəyyən cür qarşılıqlı təsir kimi təsvir olunur. Bu universal baxış müxtəlif elementlər və ya obyektlərin arasında birbaşa və əks əlaqəni xarakterizə edən kibernetika ilə əlaqədardır; kibernetika müddəalarına görə idarəetməyə bioloji, sosial və texnika üçün ümumi əlaqə və tənzimləmə kimi baxılır. Odur ki, idarəetmə müxtəlif elm sahələrində: texniki və təbii elmlərdə, iqtisadiyyatda, hüquqda, psixologiyada, sosiologiyada və b. tədqiq edilir. Sistemlərin struktur və funksiya göstərməsində spesifik, obyektiv qanunauyğunluqlar nəzərə alınmadığından bütün qarşılıqlı asılılığı və təsiri idarəetməyə aid etmək düzgün sayılmır. İdarəetmədə şüurlu davranış və fəaliyyət vasitəsilə təsir edən

¹ Bax: Rzayev Ə.H. Dövlət idarəetməsi: anlayışı, mahiyyəti və problemləri. Dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğu / AMEA, Fəlsəfə, Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutu, Elmi əsərlər. Bakı, 2007, №1, s.165.

insan münasibətləri durur. Mələmdur ki, sosial sistem təbiətin başqa sistemləri, o cümlədən süni yaradılmış sistemi ilə həmişə insan vasitəsilə təmasda olur. Odur ki, elmdə kök salmış insanın texnikanı, mexanizmi, qurğunu və s. «idarə etməsi» yox, onların «funksiya göstərməsinin tənzimlənməsi» kimi ifadə edilməsi düzgün sayılır. Bunun səbəbi onların obyektiv mexaniki, fiziki, kimyəvi qanunauyğunluqla fəaliyyət göstərməsidir. Məsələn, insanın avtomaşının hərəkətini yolda tənzimlənməsində insanla avtomaşın arasında şüurlu kommunikasiya olmur, axırncı təsiri yalnız mexaniki qəbul edir;

Üçüncü baxış, idarəetməyə vertikal münasibətlərdə - «komanda – tabeçilik»də baxılır. Burada əsas cəhət yuxarının göstərişləri müzakirə olunmadan tabeçi tərəfindən icra olunmalıdır. Əlbəttə – «komanda tabeçilik» idarəetməyə xasdır, onsuz idarəetmə mümkün deyil. Lakin bu aspektdə onun şərhli idarəetmənin mahiyyətini və insan həyat fəaliyyətində onun rolunu göstərmir;

Dördüncü baxış, idarəetmə anlayışına idarə olunan obyektə məqsədyönlü təsir, qoyulmuş məqsədə sistemin hərəkətinin məqsədyönlü istiqamətləndirilməsi kimi baxılır¹; Bu baxış idarəetmənin mahiyyətinin açılmasına daha yaxındır, idarəetmənin tərfi daha konkretir və bu anlayış daha dəqiq məzmun alır. Burada kim təsiri formalaşdırır, təsir nəyi əks etdirir və ya əks etdirməlidir və hansı nəticələrə gətirilməlidir həmişə göstərilir. Burada təsirin icimai təzahürlərə, münasibətlərə və proseslərə aid olduğu aydın göstərilir, bununla yanaşı o, şəxsiyyətə, şəxsiyyətlərarası münasibətlərə, hər bir insanın şüuruna, davranışına və fəaliyyətinə az istiqamətləndirilmir.

Q.V.Atamançuk bütün bu baxışları inkar etmədən idarəetməni xarakterizə edən ayrı-ayrı tərəflərini, elementlərini və ya xüsusiyyətlərini əlaqələndirməklə inteqrasiyada baxmağı lazım bilir. Həyatda tələbatlar, maraqlar, dəyərlər, məqsədlər və motivlər yalnız idarəetmə vasitəsilə baxdıqda insanlar arasında münasibət-

¹ Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (опыт системного исследования). 2-е изд. М.: Политиздат, 1973, с.109, 110.

lər yaranır. Odur ki, idarəetmə birbaşa və dolayısı ilə hər bir insana aiddir, insanın həyat fəaliyyəti idarəetmə ilə mümkündür. Bir-mənalı göstərmək lazımdır ki, insanların, cəmiyyətin həyat fəaliyyətinin idarəedilməsi o vaxtı baş verir ki, birinci, hər hansı bir qarşılıqlı təsirdə, münasibətdə, prosesdə və s. şüurlu başlanğıc olur, yəni idarəetmə subyektinin təsiri idarəetmə obyektini tərəfindən şüurlu qəbul edilir; İkinci, idarəetmə subyektinin bilik səviyyəsi bacarığı və mənəvi keyfiyyətləri tələb olunan maraqlara cavab verməlidir. İbn Sina göstərirdi ki, «kimisə idarə etmək üçün, insan əvvəlcə özünü idarə etməyi öyrənməlidir»¹. Beləliklə, dövlət idarəetməsi dövlətin (öz strukturu vasitəsilə), hakimiyyət gücündən istifadə edərək cəmiyyətin, insanların həyat fəaliyyətini nizamlamaq, saxlamaq dəyişmək üçün praktiki, təşkilati və tənzimləyici, şüurlu təsirdir².

İdarəetmə təsirinin mahiyyəti üç elementlə ifadə olunur. Birinci elementi məqsədəyönlülük, ikinci – təşkilati - təsir, yəni məqsədin realizəsi üçün müvafiq prosesin hazırlanması, qaydaya salınması, təmin edilməsi; üçüncü – insanların konkret davranış və fəaliyyətinin tənzimlənməsi.

İbtidai icmada fəaliyyət idarəetmə funksiyası ilə əlaqəlidir. İdarəetmə aparatı dövlətdən əvvəl yaranıb. İnsan cəmiyyəti həyatında idarəetmə aparatının rolunun tez-tez dəyişilməsi onun əhəmiyyətinin artırılması ilə müşayiət olunurdu. İdarəetmə fəaliyyətin xüsusi forması kimi ayrılması ilə yanaşı daimi sistemli xarakter daşımağa başladı. Bu sistem mürəkkəbləşdi, təkmilləşdi və şaxələndi. Mərkəzi (ümumdövlət), regional və yerli səviyyədə idarəetməyə ayrıldı. İdarəetmə aparatının daha da mürəkkəbləşməsi, idarəetmənin rasionallaşması (ixtisaslaşma və idarə işçilərinin funksiyalarının məhdudlaşması, qərarların qəbulunda və onların həyata keçirilməsində müəyyən normaların hazırlanması) erkən dövlət formasını səciyyələndirən əlamətləri idi.

¹ Сагадеев А.В. Ибн-Сина (Авиценна). М.: Мысль, 1980, с.205.

² Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.49.

İdarəetmə üçün onun komponentləri, elementləri və onların qarşılıqlı əlaqələrinin sistemli ifadəsi prinsiplial əhəmiyyət kəsb etməklə nəzəri və metodoloji əhəmiyyət daşıyır. Sistemlilik idarəetməyə lazımi yekdillik, koordinasiya, subordinasiya, müəyyən məqsədəyönlülük və effektivlik verir. İdarəetmə məsələlərinin daha dərin nəzəri tədqiqində əsas vasitələrdən biri sistemli təhlil ideyasının tətbiqidir. Sistemin təşkili sistemin mövcudluğunu saxlamaq üçün qarşılıqlı əlaqəli hissələr arasında münasibətdə özünü göstərir. Hissələr arasında dinamik qarşılıqlı təsir ilə sistem yaranır. Beləliklə, sistem anlayışı ümumi məqsədlərə çatmaq, bütövlüyü saxlamaq üçün müəyyən vaxt kəsiyində onu qaydaya salmaq və tənzimləməklə xarakterizə olunan çox saylı əlaqəli hissələrin, komponentlərin qarşılıqlı təsiri kimi ifadə olunur. Sistemin səciyyəvi əlamətləri: bütövlük, yəni onu təşkil edən elementlərin xüsusiyyətlərinin cəm və tamda ayrılmaması; tamın daxilində yerindən asılı olaraq hər bir xüsusiyyətin qarşılıqlı asılılığın, öz xüsusiyyətlərinin mühitlə qarşılıqlı təsir prosesində göstərir; strukturluğu – sistemin davranışı ayrı-ayrı elementlərin yox, bu elementlərin birlikdə olanda xüsusiyyətidir; iyerarxikliyi – sistemin hər bir elementi imperativ keyfiyyət yönümlüdür, sistemin elementlərini qarşılıqlı təsirdə edir; sistemin qoyulmuş məqsədə çatmaq üçün qarşılıqlı təsirin nizamlamasıdır. Sistemin əsas komponentlərinə sistemin elementləri, elementlər arasında qarşılıqlı münasibət, alt sistem, sistemin strukturu daxildir.

Ədəbiyyatda sistemi təşkil edən elementlərin onların qarşılıqlı əlaqə, qarşılıqlı təsir və qarşılıqlı asılılığını göstərmək üçün sistemə iyerarxiya və mürəkkəbliyi üzrə təsnifatı verilir. Təsnifat iyerarxiya üzrə 3-ü cansız, 1-i aralıq, 4-ü isə canlı sistemlərə aid 8 səviyyədə baxılır.

Birinci səviyyə - statik sistemlərdir. Bu struktur sistemlərin sxemi olub hər bir sahənin təşkilatı dərkidir. Məsələn, Yer kürəsinin, günəş sisteminin kartası və ya atom və molekullarının formasını göstərmək olar;

İkinci səviyyə - sadə dinamik sistemlər. Buna əvvəldən bütün hərəkəti müəyyənləşdirilmiş saat mexanizmini göstərmək olar.

Üçüncü səviyyə - termostatın təmsilində sadə kibernetik sistemlər. Bu səviyyə sistemin özünü tənzimləməsi və verilmiş həddə müəyyən tarazlığın saxlanmasına imkan verən informasiyanın verilməsi və yayılması prosesini nəzərdə tutur;

Dördüncü səviyyə - açıq və ya özünübərpə sistemlərdir. Bu səviyyə canlı və cansız arasında səddir. Bunu hüceyrələr səviyyəsi də adlandırmaq olar.

Beşinci səviyyə - canlı bitki səviyyəsi. Burada hüceyrələr arasında funksiyaların bölünməsi nəticəsində köklər, yarpaqlar, toxumlar və s. qruplaşmasında əks olunur;

Altıncı səviyyə - heyvanat aləmi. Bitkilər aləmində olduğu kimi yüksək inkişaf etmiş hiss orqanları yoxdur, buraya xüsusi informasiya qəbuledicisi (gözləri, qulaqları və b.) əsəb sisteminin olması və beyin mərkəzinin imkan verən hərəkət və davranış üçün informasiyanın təşkil edilməsi daxildir.

Yeddinci səviyyə – insandır. İnsan özünü dərk edir, onda yüksək inkişaf etmiş hafizə, nitq qabiliyyəti, məlumatı qəbul etmək və tutuşdurmaq qabiliyyətidir.

Səkkizinci səviyyə - sosial təşkilatdır. Sosial təşkilat rabitə kanalları vasitəsilə sistemə birləşən oxşar rolların məcmusu kimi müəyyən edilir¹.

İdarəetmə sisteminin əsas elementlərinə idarə edən subyekt və idarəolunan obyekt daxildir. Dövlət mürəkkəb (elementi tərkibinə görə) və hərtərəfli (funksiyasına görə) ictimai təzahür olmaqla idarəetmə subyektini kimi çıxış edir və dövlət idarəetməsinə sistemlilik xüsusiyyəti verir. Dövlət idarəetməsində subyekt keyfiyyətində - dövlət və onun orqanlar sistemi - dövlət aparatı; dövlət orqanlarında vəzifə tutan insanlar və cansız təzahürləri ifadə edən elementlər - status, funksiya, struktura, metodlar, resurslar, səlahiyyətlər və vəzifələr çıxış edir. Bu cür bölgü eyni ilə idarəetmə obyektlərinə aiddir. İdarəetmə obyekti ən əvvəl insanlardan və müxtəlif element-

¹ Ханика Ф.де П. Новые идеи в области управления. М.: Прогресс, 1969, с.26-27.

lərlə qarşılıqlı təsirdə olan komponentlərdən – kapital, vəsait, istehsal aləti, əmtəə, informasiyadan ibarətdir¹.

Hər bir sistemin əsas elementi insandır. O həm idarəetmə subyekti və həm də obyektinə ola bilər. Dövlət idarəetməsinin təsiri yalnız insana yönəldilir. İnsan bu təsiri passiv şəkildə yox, təhlil edərək, düşünərək qəbul edir. Bütün idarəetmə sisteminin fəaliyyəti idarəetmə təsirinin insanlar tərəfindən necə qəbul edilməsindən asılıdır. Cəmiyyətdə baş verənlərin hamısı insan ağı və əli ilə edilir. Odur ki, insan fenomeni ilə filosoflardan başqa, antropologiya, etnoqrafiya, tarix, psixologiya və s. elmləri məşğuldur.

Subyektin əsas məqsədi idarəetmə obyektinin inkişafı, insanların vəziyyətinin yaxşılaşdırılması ilə əlaqəlidir. Subyektlə obyektin əlaqələri birbaşa və əks əlaqəli olur. Dövlət idarəetməsində birbaşa əlaqə subyektlərə üstünlük verərək, avtoritar bürokratikləşməyə kömək edir və onun rasionallığını və səmərəliliyini aşağı salır. Dövlət idarəetməsində birbaşa və əks əlaqə məsələlərində əsas göstərici idarəetmə təsirinin idarəetmə obyektinə - insanlara çatması, onların davranış və fəaliyyətinə təsir etməsi və idarəetmə mexanizminin səmərəli işləməsidir. Əgər bu əlaqələr pozularsa, o halda idarəetmə obyektinin ayrı-ayrı hissələri və elementləri dağılır, rəqabətə və münaqişəli vəziyyətə davam gətirmir, pərakəndəlik və ziddiyyətli fəaliyyət meydana gəlir. Odur ki, birbaşa əlaqə obyektə idarəetmə təsirində, əks əlaqə isə idarəetmə təsirini qəbul etməkdə, dövlət orqanlarının təşkili və fəaliyyətinə nəzarətdə, təhlil və qiymətləndirmədə, vəzifəli şəxslərin hesabat verməsində, informasiya alınmasında, məsuliyyətin artırılmasında özünü göstərir. Əks əlaqə verilmiş göstəriş və qərarların yerinə yetirilməsində, gələcək fəaliyyətin tənzimlənməsinə imkan verən xüsusiyyətdir.

Dövlət idarəetməsinin mahiyyətinə, onun sistemliliyinə dövlət **idarəetmə mexanizminin** köməyi ilə aydınlıq gətirmək olar². «Mexanizm» ümumi istifadə olunan elmi termindir. Xarici sözlər

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.140.

² Бах: Rzayev Ə.H. Dövlət idarəetmə mexanizmi mahiyyəti və prinsipləri // Dövlət idarəçiliyi: nəzəriyyə və təcrübə, Bakı: Azərbaycan, 2008, №3(23), s.158-166.

və izahi lüğətlərdə mexanizm (yunan - mexane - alət, maşın) analiyışı aşağıdakı kimi təsvir olunur: 1) hərəkətli hissələrdən təşkil olunmuş, tapşırılan hərəkətə qoyulmuş güclərin təsirini yerinə yetirən quruluş, uyğunlaşma hərəkəti; 2) sistemin daxili quruluşu, məsələn dövlət idarəetmə mexanizmi; 3) hər hansı fiziki, kimyəvi, fizioloji və s. təzahürlərdən yaranmış vəziyyət və proseslərin məcmusu..., məsələn kimyəvi reaksiyalar mexanizmi, idrak mexanizmi və s.¹ Mexanizmin təzahür və ya proseslərin geniş mənada xüsusiyyətləri aşağıdakılarla şərtləndirilir: Birinci, mürəkkəb struktur quruluş; ikinci, onun elementlərinin təşkilinin sistemliliyi, uyğunluğu; üçüncü, onun dinamikliyi, müəyyən məqsədyönlüyü; dördüncü, onun özünüidarəetməyə və ya xarici idarəetmənin təsirinə məruz qalması. Bütün bunlar mexanizm anlayışının elmi abstraksiya keyfiyyətində təzahür və proseslərin geniş dairəsini xarakterizə etməyə imkan verir².

İdarəetmə mexanizminə nəzəri mövqedən sistem kimi baxıldıqda onda sistem yaradan keyfiyyətlərin müəyyən edilməsi tələb olunur. Bütün bunlar bu mexanizmi dərindən dərk etməyə, başqa təzahürlərdən ayırmağa, strukturun təkmilləşdirilməsinə kömək edir. İdarəetmə mexanizmi dövlət orqanları sistemində yaradılır, sistemin dinamikasını açmağa imkan verir. İdarəetmə mexanizmi anlayışını subyektlərin, obyektlərin, idarəetmə prosesinin mürəkkəb sistemə tam uyğun keyfiyyətdə üç elementi birləşdirir. Onlar: idarəedicilərin kimi dövlət orqanları sistemi; dövlətin funksiyaya göstərmək mexanizminin dinamikasını ifadə edən idarəetmə prosesi; insanların idarəetmə prosesində iştirakı.

Sistemli təhlil nəzəriyyəsi əsasında idarəetmə mexanizminin quruluşunu, təyinatını və təsvirini dərindən başa düşmək olar. Öz aralarında qarşılıqlı əlaqədə olan elementlərin nizamlılığını xarakterizə edən, sistemin təşkilini əks etdirən strukturdan fərqli olaraq mexanizm anlayışı sistemin və onun elementlərinin funksional rolunu açır. Başqa sözlə, struktur sistemin daxili quruluşunu – «to-

¹ Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. Русский язык, 1988, с.309.

² Цундиков К.В. Правовые механизмы: основы теории // Государство и право, 2006, №12, с.12.

pologiyasını» əks etdirirsə, mexanizm bu sistemin təsirini, onun funksiya göstərməsi prosesini əks etdirir. Hər bir dövlət təşkilatının anatomiyası onun fəaliyyətinin dinamika tələblərinə tabeçiliyini tələb edir. Odur ki, orqanın strukturunun onun fəaliyyətinə uyğunluğu bu fəaliyyətin effektivliyini təmin edən əsas amildir. İdarəetmənin subyektləri, obyektləri və vasitələri idarəetmə sisteminin struktur elementidir. Struktur idarəetmənin statistikasını, mexanizm isə dinamikasını ifadə edir. Yalnız statik elementlərin vəhdəti və mexanizm daxilində onların qarşılıqlı təsirinin dinamikası dövlət idarəetmə sistemini yaradır.

İdarəetmə mexanizminin mahiyyətini icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyəti nümunəsində göstərmək olar. Azərbaycanda icra hakimiyyəti iki aspektdə - hüquqi, – idarəetmə subyektlərinin başqa insanları (idarəetmə obyektlərini) öz iradəsinə tabe etdirmək səlahiyyətinin və normativ aktların qəbul edilməsi hüquqlarının olmasında; təşkilati – faktiki icra fəaliyyətini həyata keçirməsində göstərir. İcra hakimiyyəti iqtisadi, sosial-mədəni, inzibati və s. sahələrdə ictimai əlaqələr qurmağı təmin edir və daimi şəraitə uyğun məqsədəyönlü fəaliyyət göstərir. Bu fəaliyyəti həyata keçirmək üçün əsas şərt dəqiq strukturlaşmış iyerarxik quruluşlu icra aparatının və peşəkar qulluqçuların olmasıdır.

İcra hakimiyyəti orqanları mürəkkəb iyerarxik struktura malikdir. Mürəkkəb quruluşlu obyektlərin tədqiqində əsas çətinliklər isə onların funksional və genetik planda nisbətini müəyyən etməkdir. İdarəetmə icra hakimiyyətinin iyerarxik strukturu üzrə bütün səviyyələrdə - piramidanın yuxarisından tutmuş ən aşağı ayrı-ayrı iş yerlərinə qədər həyata keçirilir. İcra hakimiyyətində qarşılıqlı münasibətlər sxemi aşağı orqanın yuxarı orqana tabeliyini təmin edən yüksək dərəcədə mərkəzləşmənin olmasıdır. İdarəetmə qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətlərində sərbəst yaranır, prinsipə eyni xarakterli olur.

Dövlətin idarə olunmasında çoxsəviyyəlilik həyati zərurətdən yaranmışdır. Belə ki, hələ ibtidai icma dövründə, insanlar qəbilələr şəklində yaşadığı zamanlarda, hər bir qəbilənin idarə

edilməsi, əsasən iki səviyyəli struktur üzrə yerinə yetirilirdi. Belə strukturun yuxarı səviyyəsində müəyyən idarəetmə səlahiyyətlərinə malik qəbilə başçısı, aşağı səviyyədə isə ona tabe olan qəbilə üzvləri dururdu. Zaman keçdikcə qəbilələr müəyyən (güc, təbii zərurət və s.) yollarla birləşərək böyümüş, böyük qurumlar şəklində formalaşmışlar. Belə qurumların yaranması və böyüməsi ilə iki səviyyəli idarəetmə mümkünsüz olmuş və təbii olaraq əlavə səviyyələr yaranmışdır.

İki səviyyəli struktur üzrə idarəetmə iki prinsipə görə yerinə yetirilir: 1) strateji idarəetmə prinsipi. Bu prinsipə görə idarəetmə uzun zaman müddətində (ay, rüb, il, beş il və s.) proqnoz göstəriciləri və strateji maraqları nəzərə almaqla tabelikdəki orqanları arasında operativ iş zamanı intervallarına bölür. 2) Taktiki (operativ) idarəetmə prinsipi. Bu prinsipə görə yuxarı səviyyənin operativ intervalları üçün təyin edilmiş vəsaitlər, imkanlar və s. birinci intervaldan başlayaraq ardıcıl təbəci orqanlar arasında bölünür və realizə olunur.

AR icra hakimiyyəti orqanları üçün xarakterik olan çoxsəviyyəli struktur üçün səciyyəvi olan xüsusiyyətlər aşağıdakı kimidir:

1) eyni səviyyədə yerləşən orqanlar arasında əlaqələr tabe olduqları yuxarı səviyyəli icra hakimiyyəti vasitəsi ilə tənzimləyir.

2) ən yuxarı və ən aşağı səviyyələr istisna olmaqla, qalan səviyyələrin (aralıq səviyyələrin) vəzifəli şəxsləri iki mövqedən çıxış edir. Yuxarı səviyyə üçün təbəci (idarə olunan), aşağı səviyyə üçün isə rəhbər (idarəedic) kimi fəaliyyət göstərir, yəni yuxarı orqan üçün idarəetmə obyekt, aşağı orqan üçün isə idarəetmə subyekti funksiyasını yerinə yetirir. Ən yuxarı səviyyə yalnız idarəedic subyekt, ən aşağı səviyyə isə idarə olunan obyekt kimi çıxış edir.

3) qonşu səviyyə arasında ikitərəfli əlaqələr mövcuddur. Yuxarı səviyyədə yerləşən hər bir orqan ona aid olan problemləri təbəci orqanlar arasında paylayır və onlara tapşırıq kimi təqdim edir. Təbəci orqanlar isə bu tapşırıqları realizə edir və realizənin

nəticələrini yuxarı səviyyədəki orqana təqdim edirlər. Bu, bir tərəfdən müvafiq normativ və statistik məlumatlar, digər tərəfdən tabeçi obyektlərin fəaliyyəti zamanı mövcud olan vəziyyət rəhbər orqan üçün nəzarət göstəricilərini təşkil edir.

4) iki qonşu səviyyənin orqanları arasında mübadilə olunan məlumatlar kəmiyyət, keyfiyyət və hüquq göstəricilərindən ibarət olur. Bu göstəricilərdən birinci iki qrupu həm texniki vasitələrlə ölçülə bilən, həm də ölçülə bilməyən olurlar. Sonunculara əsasən, proqnoz qiymətləri və bəzi keyfiyyət göstəriciləri aid edilir. Üçüncü qrup - hüquq göstəriciləri heç bir texniki vasitə ilə ölçülə bilmir və aşağı səviyyəyə birbaşa ötürülür. Ölçülə bilməyən göstəricilərin qiymətləndirilməsi, adətən, ekspertiza yolu ilə yerinə yetirilir. Ekspertiza aparmaq üçün yaradılan ekspert qrupu qərar qəbul edən şəxsdən - orqanın rəhbərindən və onun tabeçiliyində fəaliyyət göstərən köməkçi bölmələrin mütəxəssislərindən və bəzən kənardan cəlb olunmuş ekspertlərdən ibarət olur. Ekspert qiymətləndirmələri çox zaman linqvistik (təbii dildəki) ifadələrlə göstərilir. Məsələn, yaxşıdır, çox yaxşıdır, pisdir, çox pisdir, normaldır və s. Belə ifadələr texniki kibernetikanın son analizlərində qeyri-səlis ifadələr adlandırılır və belə ifadələrin təsviri və işlənməsi üçün Lütvi Zadənin qeyri-səlis çoxluqlar nəzəriyyəsiindən istifadə olunur¹. Ümumiyyətlə, icra başçıları yanında müzakirələr zamanı, çox halda qeyri-səlis ifadələrdən istifadə olunur.

5) hər bir səviyyədə yerləşən orqan tabeçiliyində olan orqanlara tapşırıq və göstərişləri öz strateji maraqları baxımından müəyyən formada bildirir.

6) hər bir səviyyədə yerləşən orqan tabeliyində olan orqanlara verdikləri tapşırıq və göstərişlərin yerinə yetirilməsindən asılı olaraq həvəsləndirici və ya cəzalandırıcı tədbirlər görür.

7) məlumatlar aşağıdan yuxarı ötürülərkən ümumiləşməyə

¹ Заде Л.А. (Лютви-заде). Понятие лингвистической переменной и его применение к принятию приближенных решений. М.: Мир, 1976, 165 с.

məruz qalır və bu səbəbdən də məlumat itkisinə yol verilir¹.

İcra hakimiyyətində idarəetmə yüksək fəallığa malikdir. Belə fəallıq idarəetmə aparatında birinci növbədə onun rəhbərinin aktivlik dərəcələri ilə müəyyən edilir. Fəallıq səviyyəsi yuxarı qalxdıqca artır.

Beləliklə, qeyd etmək lazımdır ki, XX əsrin sonunda idarəetməyə neqativ münasibətlərin əsassız olduğu təsdiqini tapır. Bu illərdə qanunvericilikdə, elmi ədəbiyyatda və dərsliklərdə bu anlayışa münasibətlər pozitiv istiqamətdə dəyişilmiş, bütün hakimiyyət orqanlarında, o cümlədən icra hakimiyyətində idarəetmə olmadan siyasi funksiyaların yerinə yetirilməsinin qeyri-mümkün olması ictimai şüurda qəbul edilir.

Dövlət idarəetməsinin həyata keçirilməsində dövlət qulluğunun dövlət idarəetməsi ilə qarşılıqlı əlaqəsində mümkün olur. Məlumdur ki, bütün idarəetmə növləri insanları birləşdirir və bu birləşmə çərçivəsində qarşılıqlı təsirdə olur. Odur ki, dövlət qulluğunda hər bir praktiki məsələlər öz mənasını dövlət idarəetməsinin həyata keçirilməsində göstərir. Dövlət idarəetməsinin səmərəliliyini təmin etmək üçün dövlət qulluğu yaradılır və modernləşdirilir. Odur ki, dövlət qulluğu dövlət idarəetməsinin vəziyyətindən, məzmunundan asılı olaraq əks əlaqənin təsiri altında təhlil edilir, qiymətləndirilir və dəyişdirilir. Yalnız dövlət idarəetməsi dövlət qulluğunun bütün tərəflərini (zəif və güclü) və arzu olunan parametrlərini aşkar edir. Axır nəticədə dövlət idarəetmənin qərarlarının hazırlanması, qəbulu və realizəsinə gətirir. Odur ki, dövlət qulluğu bu idarəetmə funksiyalarını həyata keçirməyə qabil, intellektual səviyyəsi yüksək peşəkar, səriştəli kadrlar olmalıdır.

Dövlət qulluğu dövlət idarəetməsinin mühüm institutu, dövlət orqanlarında idarəetmə fəaliyyətini həyata keçirməsinin təminatçısı kimi çıxış edir. Dövlət fəaliyyətinin hər bir problemi dövlət idarəetməsi və onu həyata keçirən dövlət qulluğu vasitəsilə yerinə yetirilir.

¹ Rzayev O.H. Dövlət idarəetmə mexanizmi: mahiyyəti və prinsipləri // Dövlət idarəçiliyi: nəzəriyyə və təcrübə, Bakı: Azərbaycan, 2008, №3(23), s.163-164.

Dövlət idarəetmə sistemində dövlət qulluğunun yeri və roluna görə üç baxış vardır. Birinci dövlət qulluğu dövlət idarəetmə mexanizmi kimi; ikinci – dövlət idarəetmə institutu kimi; üçüncü – dövlət orqanlarının idarəetmə səlahiyyətlərini təmin və icra edən kimi.

Dövlət idarəetməsini hərəkətə gətirmək üçün müvafiq mexanizm və alət rolunda dövlətin məqsədə funksiyaların həyata keçirən dövlət qulluğu oynayır. Dövlətin siyasi fəaliyyətini siyasi elita, onun idarəetmə fəaliyyətini isə dövlət qulluğu həyata keçirir. Bunlar bir-biri ilə üzvü bağlı və harmoniyadadır. Siyasət idarəetməsiz formal direktiv, idarəetmə siyasətsiz məzmunuzdur. Dövlət idarəetməsinin effektivliyi üçün onun siyasi məqsədəyönlülüyü lazımdır. Dövlət qulluğu institutunun əsas funksiyası idarəetmədir. Dövlət qulluqları idarəetmənin bütün mərhələlərində proqnozlaşdırma, planlaşdırma, qərarların hazırlanması, nəzarət və s. funksiyaları yerinə yetirir. Bu münasibətlər həmişə bərabər olmayan tərəflər arasında hakimiyyət – tabeçilik formasında özünü göstərir.

Dövlət qulluğu idarəetmə prosesində iki mövqedən çıxış edir. Birincisi, dövlət qulluğunun tənzimləmə sahəsinə daxil olan dövlət hakimiyyət orqanları aparatından özündə idarəetmə münasibətlərinin tərəfləri – idarəetmə subyektı və idarəetmə obyektı qismində dövlət qulluqçusu çıxış edir. Bu halda dövlət qulluqçusu vəzifə iyerarxiyası üzrə yuxarı səviyyədə duran dövlət qulluqçusu üçün obyekt, aşağı üçün obyekt rolunu oynayır. İkincisi, idarəetmə mexanizmində subyekt qismində dövlət qulluqçusu obyekt qismində istehlak dəyəri olan əmtəə istehsal edən idarə, müəssisə və təşkilat personalı çıxış edir. Burada subyektlə obyektin əlaqələrinin (birbaşa və əks əlaqə) düzgün qurulması, bu əlaqələrin işlək və açıq olması, idarəetmə təsirinin idarəetmə obyektinə çatdırılması, obyektin bu təsiri şüurlu qəbul etməsi idarəetmə mexanizmin effektivliyini təmin edən əsas amillərdəndir.

Əgər bu əlaqələr pozularsa, idarəetmə obyektinin ayrı-ayrı hissələri və elementləri dağılır, rəqabətə və münaqişəli vəziyyətə

davam gətirmir, pərakəndəlik və ziddiyyətli fəaliyyət meydana gəlir. İdarəetmə subyektinin – dövlət qulluqçusunun əsas məqsədi maddi nemətlər istehsal edən obyektin inkişafını təmin etsin, insanların vəziyyətini yaxşılaşdırsın.

Beləliklə, I fəslə yekun vuraraq sonrakı məsələləri açmaq üçün aşağıdakı nəticələrə gəlmək olar:

Birinci, dövlət və dövlət təzahürləri (dövlət hakimiyyəti, dövlət aparatı, dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğu) birgə, qarşılıqlı əlaqədə baxılır və hər birinin anlayışı, mahiyyəti, alimlərin baxışları təhlil edilir. Odur ki, dövlət qulluğu dövlətlə, dövlət aparatı və dövlət idarəetməsi ilə bir sırada durur, qarşılıqlı əlaqədə olur, onlara təsirdə özünü göstərir, realizə olunur, təhlil edilir.

İkinci, dövlət qulluğu dövlətin mahiyyətindən, dövlət hakimiyyətinin xüsusiyyətlərindən, dövlət aparatının təbiətindən, dövlət quruluşundan və idarəçilik formalarından, dövlət idarəetməsinin təşkilindən asılı olaraq formalaşır və məzmun alır;

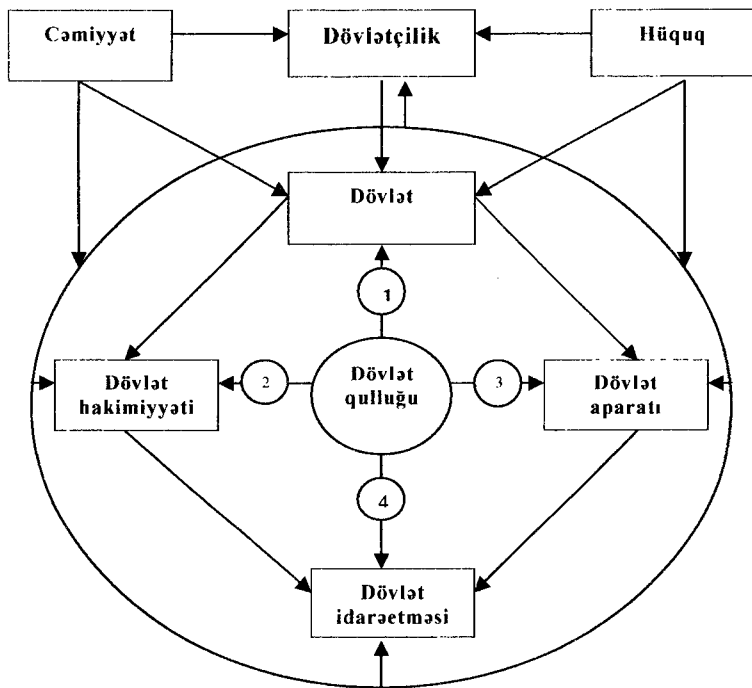
Üçüncü, dövlət qulluğu: 1) dövlətin məqsəd və funksiyalarını həyata keçirir, dövlət və vətəndaşlar arasında əlaqə və münasibətləri formalaşdırır; 2) dövlət hakimiyyəti institutlarının formalaşması, realizəsi və təkmilləşdirilməsi mexanizmidir, dövlət hakimiyyəti səlahiyyətlərindən istifadə edərək, onun həyata keçirməsini tənzimləyən sosial, hüquqi və təşkilati institutların vəhdətidir; 3) dövlət aparatının əsas tərkib hissəsi, onun subyekti, dövlət aparatını statik vəziyyətdən dinamik vəziyyətə gətirən mexanizm, müxtəlif hakimiyyət qollarında dövlət iradəsini realizə edərək hüquqi təşkilatı və ideoloji mexanizmlərin köməyi ilə insanların fəaliyyətinə təsir edir; 4) dövlət idarəetmə mexanizmi, dövlət idarəetmə institutu, dövlət orqanlarında idarəetmə fəaliyyətinin həyata keçirilməsinin təminatçısı rolunu oynayır.

Dördüncüsü, peşəkar dövlət qulluğu dixotomiya – siyasətin idarəetmədən ayrılması konsepsiyası əsasında yaranmışdır. Bu konsepsiyaya görə dövlət vəzifəsi – siyasi vəzifələri tutan siyasi rəhbərlik – siyasi elita siyasəti formalaşdırır, dövlət qulluğu vəzifəsi – inzibati vəzifə tutan peşəkar dövlət qulluqçuları isə

idarəetməni həyata keçirir.

Bizim fikrimizcə dövlət təzahürlərinin hər biri üzrə sistemli, kəmiyyət və keyfiyyətə müsbət nəticə verən islahatların davam etdirilməsi zəruridir.

Dövlət qulluğunun dövlətçilik sisteminin digər elementləri ilə qarşılıqlı əlaqə və təsiri



Dövlət qulluğu: 1. dövlətin məqsəd və vəzifələrini yerinə yetirir; 2. hakimiyyət səlahiyyəti alır; 3. dövlət aparatını inzibati vəzifələrin icrası vasitəsilə dinamik vəziyyətə gətirir; 4. dövlət idarəetməsinin mexanizmi kimi çıxış edir.

II FƏSİL

DÖVLƏT QULLUĞU SOSIAL-HÜQUQİ İNSTİTUT KİMİ

2.1. Dövlət qulluğu institutunun mahiyyəti və strukturu

İnstitut (lat. *institutum* - idarə, təşkilat) 1) **hüquqda** - hüquq institutu hər hansı həmcins, xüsusiləşmiş ictimai münasibətləri tənzimləyən hüquqi normaların məcmusu, 2) **sosiologiyada** - sosial institutu - cəmiyyət həyatının iqtisadi, siyasi, hüquqi, mənəvi normaları və həmçinin insanların həyat fəaliyyətinin, onların davranışının sosial qaydalarında təmsil olunan ictimai fəaliyyət və sosial münasibətlər kimi baxılır.¹

Hüquq nəzəriyyəsində institut anlayışına müvafiq sahənin tənzimlənməsinin zəruri məqamlarını tam əhatə edən, öz aralarında müstəqil xüsusi qrup keyfiyyətində əlaqələnen, hər hansı həmcins ictimai münasibətləri tənzimləyən hüquqi normaların məcmusu kimi baxılır.² Institut termininə sosioloqlar müxtəlif mənalarda: 1) sosial funksiyarı yerinə yetirən şəxslərin müəyyən qrupu; 2) ictimai tələbləri təmin edən təşkilat; 3) insan həyatı üçün xüsusi mühüm olan sosial rol kimi baxılır.³ Hər bir hüquq təzahürlərin əsasında ilkin reallıq kimi hüquqi normalar oturur. Hüquqi münasibətlər və institutular insan tərəfindən yaradılan real həyat normalarının nəticəsidir.

Beləliklə, hüquq institutu hər hansı bir hüquq sahəsi daxilində ayrılmış hüquq normaları qrupu olub, burada nizamlanan həmcins ictimai münasibətlər növü ümumi əlamətlərinə görə birləşdirilir. Onu təşkil edən hüquq normalarının vəhdəti həmin hüquq sahə-

¹ Словарь иностранных слов. М., Русский язык, 1988, с.200.

² Вах: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975, с.120.

³ Щербаков Ю.Н. Государственная и муниципальная служба. М., ООО «Феникс», 2008, с.8.

sinin əhatə etdiyi ictimai münasibətlərə xas olan xüsusiyyətlərlə deyil, yalnız onların bir növünə aid xüsusiyyətlərlə müəyyən edilir və bu ictimai münasibətləri müstəqil surətdə nizamlayır.¹

Dövlət qulluğu institutu ilkin, ayrı-ayrı əsas hüquqi vəziyyətlərin - dövlət-qulluq münasibətlərin xarakter və mənasına görə çoxluğunu və müxtəlifliyini müəyyən edən hüquq normalarından təşkil olunur.

Atamançuk Q.V. ictimai institutları, o cümlədən dövlət institutunu səciyyələndirən aşağıdakı əlamətləri göstərir: a) onlar konkret insanlar və ya institutlar (onlarda fəaliyyət göstərən insanlar vasitəsilə) tərəfindən yaradılır, onlardan törənir və abstrakt xarakter kəsb edir, öz-özündə dəyərlərə malik olur;

b) onlar başqa insanlara istiqamətlənir və öz həyat fəaliyyətinin aktuallığı şəraitlərində onların tələb və maraqlarını ödəyə bilən və onlar üçün istehlak dəyərləri kimi çıxış edir;

c) birlikdə onlar müəyyən ictimai münasibətlər sistemini formalaşdırır, müdafiə edir və təminat verirlər;

ç) özünün praktiki həyata keçməyində onlarda funksiya göstərmələrini təmin edən və ya ona ehtiyacı olan insanların fəaliyyətini (aktiv səylərini) tələb edir;

d) onlarda başqa insanlara təsirdə böyük potensialın olması, onların şüuruna və davranışına, fəaliyyətlərinin təşkili və tənzimlənməsinin qanunauyğunluğu. Dövlət qulluğu institutu dövlət və onun aparatının mahiyyətində özünü göstərən və təcrübədə realizəsi vasitəsilə təşkilatı və hüququ tənzimlənən müəyyən münasibətlər sistemidir.²

Manoxin V.M. dövlət qulluğu institutuna «dövlət qulluğunun təşkili prosesində və dövlət qulluqçusunun üzərinə qoyulmuş məsələləri həll edən zaman yaranan münasibətləri tənzimləyən hüquqi normaların məcmusu kimi baxır. O, bu institutun tənzimlədiyi ictimai münasibətləri xarakterizə edərək iki qrupa bölür: **birinciyə** dövlət qulluğunun təşkili gedişində yaranan münasibətlər

¹ Hüquq ensiklopedik lüğəti. B., 1991. s.505.

² Вах: Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. с.91.

daxildir. Bura a) dövlət qulluğunda hər bir vəzifəyə hüquqi status müəyyən edilərkən yaranan münasibətlər, b) dövlət qulluğunda vəzifələrin tutulması üsulları müəyyən edilərkən və dövlət qulluğuna girməyin müxtəlif şərtləri və qaydaları təyin edilərkən yaranan münasibətlər; c) dövlət qulluğunun hazırlığı, seçilib yerləşdirilməsi və bu və ya başqa vəzifələrə işçilərin təyin olunması ilə əlaqədar yaranan münasibətlər; **İkinciyə** dövlət qulluğunu praktiki həyata keçirmək prosesində yaranan münasibətlər aid edilir. Bura a) dövlət qulluqçusunun vəzifə tutduğu dövlət təşkilatı daxilində fəaliyyəti prosesində yaranan münasibətlər; b) dövlət qulluqçusunun vəzifə tutduğu təşkilatdan kənar fəaliyyəti prosesində yaranan münasibətlər daxildir»;¹

Son illərdə inzibati hüquq və dövlət qulluğu dərsləklərində inzibati hüquq sistemi haqqında məsələyə baxılarkən dövlət qulluğu institutuna ayrıca və sərbəst bir institut kimi baxılır və bu institutun əhəmiyyəti qeyd edilir.²

Müasir dövlət qulluğu hüquqi institutu «dövlət qulluğu sisteminin təşkili, dövlət qulluqçularının statusunun, təminatının və onun həyata keçmə prosedurası və dövlət qulluğunu keçmə prosesində yaranan münasibətlərin hüquqi normalar sistemi»³, və ya «cəmiyyətin əsas tələblərini təmin etmək üçün insan fəaliyyətlərini istiqamətləndirən və nəzarət edən əlaqələrin təşkilatlanma sistemini ifadə edən dəyərli-normativ kompleks»⁴ kimi başa düşülür.

Beləliklə dövlət qulluq sistemində üç böyük sahə hüquqi tənzimlənilir: birinci - dövlət qulluğu sisteminin formalaşması (dövlət vəzifələri, onların növləri, dövlət vəzifələri və qulluqçularının reyestrinin yaradılması). İkinci - dövlət qulluqçusunun statusunun və onun həyata keçirilməsinin təminatı; üçüncü - dövlət qulluğu

¹ Вах: Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1966, с.25.

² Вах: Административное право (под ред. Алексина Л.П., Козлова Ю.М.). М., 1993, с.38-57; Бахрах Д.Д. Административное право. М., 1993, с.16; Государственная служба (под ред. В.Г.Игнатова). М., Ростов-на-Дону, 2004, с.109-125.

³ Старилов Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура. Государство и право, 1996, №3, с.16.

⁴ Вах: Государственная служба: учебник (под ред. В.Г.Игнатова), с.110.

keçmə mexanizmi (burada dövlət qulluğu institutunun strukturuna daxil olan müxtəlif yarım-institutlarda işləyən çoxlu prosessual normalar ola bilər).

Dövlət qulluğu institutu dövlət-qulluq hüquq münasibətlərinin formalaşmasını, dövlət adından onun funksiyalarını həyata keçirən qulluqçuların tutduqları dövlət vəzifələrini; qulluğun prinsiplərini; dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunu; qulluq keçmə; dövlət qulluq münasibətlərinin ləğvini müəyyən edən hüquqi normaları özündə birləşdirir.

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu institutunun yaranmasının məntiqi başlanğıcı «Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununun qəbul olunması ilə əlaqəlidir.

Bu institutunun əsas elementləri bu Qanunda, ona edilmiş əlavə və dəyişikliklərdə və digər normativ aktlarda öz əksini tapmışdır. Dövlət qulluğu haqqında AR qanununda aşağıdakı yarım-institutlar müəyyən edilmişdir: dövlət qulluğu vəzifələri; dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatı; inzibati vəzifələrin təsnifatı; dövlət qulluqçusu anlayışı və onun əsas hüquqi vəziyyəti; dövlət qulluğu keçmə.

Ümumi sosial-hüquqi institut keyfiyyətində dövlət qulluğunun yaranması dövlət və cəmiyyət həyatının institutlaşmasının üsullarından biri olmaqla, öz növbəsində normal və davamlı iqtisadi inkişafın şərtləri kimi çıxış edir.

İnstitutlaşdırma ümumi hüquqi münasibətlərin nizamlanması prosesi, müvafiq normaların, statusların və rolların müəyyən edilməsi və təsbit olunması, qaydaların və sabitliyin möhkəmləndirilməsində onların cəmiyyətin tələblərini təmin edən sistemə gətirilməsidir. Dövlət qulluğunun institutlaşması prosesi bir neçə mərhələdən keçir: **birinci** mərhələdə dövlət funksiyalarını həyata keçirməyə qadir peşəkar dövlət aparatına ictimai tələbat yaranır; **ikinci** mərhələ dövlət qulluğunun institutlaşması prosesi müvafiq norma və dəyərlərin inteqrasiyası və məmurların davranış kodeksinin qəbul edilməsini nəzərdə tutur; **üçüncüdə** – bu qulluğu tam əhatə edən status – rolu sükən strukturunun yaranmasının təşkilati

rəsmiləşdirilməsi nəzərdə tutulur.¹

Dövlət qulluğu institutu mürəkkəb, kompleks və çoxşaxəli sosial-təşkilatı, hüquqi institut olub, möhkəm hüquqi, iqtisadi, sosial və təşkilatı kökləri, əsasları və təməli var.

Sosial institut kimi dövlət qulluğunda cəmiyyətin müəyyən elementləri var. Onun əsas əlamətləri: 1) formal təşkilatın olması; 2) ictimai münasibətləri tənzimləyən üsulların məcmusu; 3) ixtisaslaşmış idarələrin olması; 4) ictimai münasibətləri tənzimləyən normalar sisteminin olması. Normalar həm rəsmi, həm də qeyri-rəsmi, yəni adətlər, ənənələr və s. ola bilər; 5) insanlara müəyyən rol verilməsi.

Sosial institutun anlayışı sosioloqların fikrincə insan fəaliyyətinin müxtəlif formalarını tənzimləyən qaydalar, prinsiplər, normaların məcmusudur. Sosial institut dövlət qulluğunda olan şəxslərin birgə fəaliyyətinin möhkəm təşkilatı formasıdır. Sosial institut kimi dövlət qulluğuna mövcudluğu obyektiv tələbatlarla şərtləndirilir; 1) cəmiyyətin idarə olunmasında rəşional təşkilata tələbat; 2) cəmiyyətin idarə olunmasını həyata keçirmək üçün dövlət hakimiyyət funksiyalarının realizəsinə və təmin edilməsinə tələbat; 3) ümumdövlət və özəl sektor arasında maraqları ödəmək üçün balans yaratmağa tələbat.

Təşkilatı institut kimi dövlət qulluğu müəyyən təşkilat tələb edir. Təşkilat üç mənada istifadə olunur: 1) daxili nizamlıq, qarşılıqlı təsirdə ahənglik; 2) tamın hissələri arasında qarşılıqlı əlaqələrin yaranmasına və təkmilləşməsinə aparan proses və hərəkətlərin məcmusu kimi; 3) müəyyən prosedur və qaydalar əsasında fəaliyyət göstərən bəzi proqram və ya məqsədlərin birlikdə realizə edən insanların birliyi kimi.

Təşkilatı institut qismində dövlət qulluğu aşağıdakı kimi özünü göstərir: 1) koordinasiya fəaliyyəti və xüsusi hazırlıq tələb edən dövlət maraqlarına çatmağa yönəlmiş idarəetmə funksiyaların yerinə yetirən ayrıca ixtisaslaşmış şəxslərin qrupu; 2) dövlət

¹ Вах: Государственная служба. Учебник (под ред. В.Г.Игнатова), с.113-115.

qulluqçularının birgə fəaliyyətinin nizama salınması, tənzimlənməsi və koordinasiyası, təşkilatı normalarının, üsullarının, prosedurlarının, qaydalarının, standartlarının və əhəmələrinin məcmusu; dövlət qulluğunun məqsədinə çatmaq üçün onun komponentlərinə qarşılıqlı təsirin verilməsi; 3) dövlət qulluğunun məqsədlərinin realizəsi naminə dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin birləşdirilməsi və reqlamentləşməsi vasitəsi.¹

Dövlət qulluğunun təşkili aspektlərinə:

1) dövlət qulluğunun qaydaya salınması. Bu aspektdə vəzifələrin təsnifatı, müasir dövlət qulluğunun normativ-hüquqi bazasının yaradılması, karyeri prinsipi üzrə irəli keçilmə qaydalarının, kadrların peşəkarlığının yüksəldilməsi prosesinin normalaşdırılmasının müəyyən edilməsi başa düşülür;

2) dövlət qulluğunu təşkil edən hissələrin birgə qarşılıqlı təsiri. Bu qulluqçuların əmək bölgüsündə, vəzifələrin və biliyin dərəcələrə bölünməsi, qulluqçuların fəaliyyətinin koordinasiyası və ona nəzarət, idarəetmə - informasiya mübadiləsi, rəhbər və tabeçilikdə olanlar, dövlət qulluqçuları və siyasətçilər arasında münasibətlərin normalaşdırılması yolu ilə əldə edilir;

3) dövlət qulluğu məqsədlərinə çatmaq üçün onun yönümlüüyü. Bu xarakterik əlamətlər dövlət qulluğunun tənzimlənməsi çərçivəsini, dövlət hakimiyyət orqanlarının fəaliyyətini təmin edən qulluqçuların təşkilatı statusunun artırılması, vəzifə səlahiyyətlərinin, dövlət qulluğuna qəbul, qulluqçulara qoyulan tələblər, onların işinin effektivlik meyarlarının müəyyən edilməsi, fəaliyyətinə nəzarət təmin olunur. Dövlət qulluğu təşkilatı institut kimi: 1) dövlət qulluğu üçün kadrların seçilməsi; 2) qulluqçuların peşəkarlığın artırılması üçün şəraitin yaradılması; 3) qulluqçuların hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisasının artırılması sisteminin effektivliyinin təmin edilməsi; 4) əməyin stimullaşdırılması sisteminin yaradılması; 5) dövlət qulluqçularının davranışının qaydalarını

¹ Щербачков Ю.Ю. Государственная и муниципальная служба. Учебник. 2-е изд. Ростов-на-Дону, Феникс, 2008, с.16-17.

tənzimlənməsi; 6) dövlət orqanlarının fəaliyyətinin maddi, təşkila-
ti, texniki təmin etmək, texniki xidmətlə məşğul olan işçilərin hü-
quqi vəziyyətini müəyyən edilməsi.¹

Hüquqi institut kimi dövlət qulluğunun əsas məqsədi onun qanunvericilik bazasının yaradılmasıdır. Dövlət qulluğu hüquqi institutu xarakterik xüsusiyyətlərə malikdir:

1. Dövlət qulluğunun əsas vəzifə və məqsədləri Konstitusiya və qanunların həyata keçirilməsi, ölkədə hüquq qaydalarının və qanunçuluğun təminatı və s. Burada hüquqi prioritet əsasdır. Bu funksiyaları yalnız hüquqi cəhətdən yüksək peşəkar, sabit, rasional qurulmuş və yaxşı hazırlanmış dövlət orqanları aparatı yerinə yetirə bilər.

2. Dövlət qulluğu yalnız dövlət qanunu əsasında, yəni öz mənbəyi (formas) olan xüsusi qanunvericiliklə, həmçinin dövlət qulluğunun təşkili ilə əlaqədar münasibətləri tənzimləyən hüquqi normaların, qaydaların məcmusu kimi hüquqi tənzimləmə me-xanizm əsasında həyata keçirilir. Beləliklə, dövlət qulluğu **hüquqi əsasında yaranır və onunla tənzimlənir**.

3. Həm dövlət qulluğunun, həm də dövlət qulluqçularının **hüquqi statusu** vardır. Dövlət qulluqçusunun statusunda – şəxsiy-
yət, peşəkarlıq, vəzifə, mənəvi hüquqi statuslar əsasdır.

4. Dövlət qulluğunda olan şəxs dövlətə qulluq edir, onun tap-
şırıqların yerinə yetirir, dövlət funksiyalarını yerinə yetirdiyinə görə əmək haqqı alır. Bu fəaliyyətin **siyasi-hüquqi aspektidir**.

5. Konstitusiyaya müvafiq olaraq dövlətin o cümlədən dövlət qulluğunun təyinatı **insan və vətəndaşın hüquq və azadlıqlarına əməl edilməsi və müdafiəsidir**.

6. Dövlət qulluğunda olan şəxs xüsusi hüquqi rejim altına düşür. Qulluqçu vəzifə, hüquq və sosial müdafiəsi ilə yanaşı döv-
lət qulluğu ilə əlaqədar daha ciddi məsuliyyət və məhdudiyətləri vardır.

¹ Назаренко М.Ю. Государственная служба Российской Федерации. М.: Экзамен, 2007, с.23.

Bütün bunlar dövlət qulluğunu hüquqi institut kimi başqalarından fərqləndirir.¹

Dövlət qulluğu institutunun əsas məqsədi ölkənin qanunvericiliyinin yerinə yetirilməsini təmin etmək, dövlət orqanlarının normal funksiya göstərməsi üçün əlverişli hüquqi, təşkilatı və sosial-iqtisadi şərait yaratmaqdır.

Dövlət qulluğu hüquqi institutuna, həmçinin vətəndaşların maraqlarını, onların hüquq və azadlıqlarını, qanunvericiliyə uyğun hakimiyyət səlahiyyətlərinin realizəsinin peşəkar təminatının normativ müəyyən edilmiş mexanizmi kimi baxılır.²

Dövlət qulluğunun hüquqi əsası dövlət qulluğunun formalaşması qaydasını və praktikasını tənzimləyən hüquq normaları, prinsipləri təşkil edir. Dövlət qulluğu institutu inzibati hüququn tərkib hissəsi olduğundan onun tənzimlədiyi dövlət-qulluq münasibətləri mahiyyətcə inzibati hüquq normaları ilə tənzimlənən idarəetmə münasibətlərinə aiddir.

Dövlət qulluğu institutunun xüsusiyyətlərindən biri **maddi və prosesual** hüquqi normaları özündə birləşdirməsidir.

Maddi normalar. Bu, hüquqi institutun prinsipial əlamətlərini xarakterizə edən status müddəaları müəyyən edir. Maddi normalara: dövlət qulluğu anlayışı, prinsipləri, inzibati vəzifələr, onun statusu, dövlət qulluqçusu anlayışı: onların hüquqları, vəzifələri, hüquqi məhdudiyətləri, imtiyazları, təminatları; dövlət vəzifələrinin reyestri; sınaq müddəti; attestasiya; intizam məsuliyyəti və b. aiddir.

Prosesual normalar göstərilən maddi normaların reallaşması qaydalarını müəyyən edən məsələləri tənzimləyir. Prosesual normalara dövlət qulluğu institutuna daxil olan hər bir konkret yarım-institutda spesifik prosesual müddəalar və proseduralar daxildir. Məsələn, dövlət qulluğuna girmək qaydaları; dövlət

¹ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮИИТИ-ДАИА, 2008, с.69-71.

² Назаренко М.Ю. Государственная служба Российской Федерации. М.: Экзамен, 2007, с.21.

qulluqçusunun yerdəyişməsi və qulluğun keçilməsi proseduru; xüsusi ad və dərəcələrin verilməsi, attestasiyanın keçirilməsi qaydaları; intizam məsuliyyətinin tətbiqi; işdən azad edilmə prosedurası və s. «Dövlət qulluğu öz təyinatına görə ictimai proseslərin idarə olunmasında dövlət hakimiyyəti funksiyalarının icra qaydalarını müəyyən edən prosessual normalardan ibarətdir».¹ Öz konkret məqsədlərinə görə dövlət qulluq münasibətləri daxili (təşkilat daxili, sistem daxili) icra hakimiyyəti orqanlarının daxili fəaliyyət çərçivəsində yaranan qulluq - asılılıq və xarici - icra hakimiyyəti orqanı sisteminə daxil olmayan idarəetmə obyektlərinə bilavasitə təsiri ilə yaranan münasibətlərə bölünür.

Daxili münasibətləri bu dövlət qulluğuna vətəndaşların qəbulu, qulluğu keçmə, qulluq və qulluqdan kənar vaxtın təşkili, imtiyaz və təminatların müəyyən edilməsi, qulluqdan istefa və azad olması ilə əlaqədar baş verən əlaqələr. Bu münasibətlər yalnız inzibati hüquq normaları ilə yox, həm də əmək, maliyyə, mülki və digər hüquq sahələri tənzimlənir. Daxili münasibətlər dövlət qulluqçusunun vəzifəyə təyin olunduğu andan vəzifə təlimatı və ya müvafiq normativ aktlarda müəyyən olunmuş işin təşkili, vəzifələrin icrası, mükafatlandırma, məsuliyyət və başqa məsələləri yerinə yetirməsi zamanı yaranır.

Xarici münasibətlər dövlət aparatını və dövlət qulluqçularını vətəndaşlarla, vətəndaş cəmiyyəti institutları ilə, dövlət orqanları ilə, özünü idarə orqanları, müəssisələr və idarələr ilə əlaqələri əhatə edir. Bu əsasən inzibati hüququn predmetidir. Xarici münasibətlər dövlət qulluqçuları qanunvericilik əsasında öz vəzifə səlahiyyətlərini həyata keçirməklə əlaqədar onlara tabeçilik əlaqəsi olmayan vətəndaşlar, dövlət və qeyri-dövlət təşkilatlar arasında yaranan dövlət-qulluq münasibətlər kimi baxılır.

Dövlət qulluğu institutu üçün yalnız **formal** münasibətlər yox, eyni zamanda **qeyri-formal** münasibətlər – aparatın məmurları arasındakı əlaqələr xarakterikdir. Formal tabeçilik prinsiplə-

¹ Бах: Атаманчук Г.В. Указ. соч. ..., с.115.

rindən fərqli olaraq, qeyri-formal - uzlaşdırılmış qulluq əlaqələri idarəetmə subyektlərinin daha sıx əməkdaşlığını təmin edən şəxsiyyətlər arasında münasibətlərdir. Qeyri-formal əlaqələrə, həmçinin ailəvi-qohumluq, yerliçilik, eyni vaxtda bir institutu qurtarmışlar arasında şəxsi sədaqət, himayəçilik əlaqələri daxildir.

Bundan başqa iştirakçıların qarşılıqlı fəaliyyətinin hüquqi xarakterinə görə **şaquli** və **üfüqi** inzibati-hüquqi münasibətlərə ayrılır:

Şaquli inzibati-hüquqi münasibətlər inzibati-hüquqi tənzimləmənin mahiyyətini bilavasitə xarakterizə edir. İdarəetmənin subyektinə və obyektinə arasında subordinasiya əlaqələrinin dövlət-idarəetmə fəaliyyəti üçün səciyyəvidir. Bu münasibətlər həmişə bərabər olmayan tərəflər, tabeçilik tərəfləri arasında yaranır, yəni bir tərəf başqa tərəfdən hüquqi asılılığında **hakimiyyət-tabeçilik** formasında özünü göstərir.

Üfüqi inzibati-hüquqi münasibətlər tərəflər arasında hüquqi bərabərlik çərçivəsində yaranır, yəni bir tərəfin hüquqi-hakimiyyət göstərişi başqa tərəf üçün məcburi deyil. Məsələn, icra hakimiyyəti orqanlarının işində vəzifə səviyyəsi eyni olan, müxtəlif dövlət qulluqçuları – eyni dərəcəli iştirakçılar arasında materiallar, arayışlar, hesabatlar, qərar layihəsi və s. hazırlayanlar arasında üfüqi münasibətlər yaranır. Manoxin V.M. bu münasibətləri «qulluq və ya üfüqi, inzibati-hüquqi münasibətlər» adlandırır. Əlbəttə, bu münasibətlər öz hüquqi təsvirini almır.

Vətəndaş dövlət qulluğunda vəzifəyə təyin olunarkən müvafiq hüquqi münasibətlər yaranır. Hüquqi ədəbiyyatda hüquq münasibətlərinin yaranmasında vətəndaşın vəzifəyə təyin olunması haqda «aktın» və ya «əmək müqaviləsinin» hüquqi əsas olması haqda müxtəlif baxışlar vardır. Bir qisim «bir tərəfdən dövlətlə, digər tərəfdən vəzifəli şəxsin və hakimiyyət nümayəndələrinin arasında münasibətləri təyin olunma haqqında birtərəfli inzibati aktı»;¹ başqaları - əmək münasibətlərinin yaranmasında əmək mü-

¹ Вах: Студенкин С.С. Указ. соч. ..., с.81.

qaviləsini əsas sayırlar.¹

Bir qayda olaraq vəzifəyə təyin olunma tərəflərin razılığı ilə həyata keçirilir. Vətəndaşın vəzifəyə təyin olunması haqqında razılığı yalnız şərtidir, burada müvafiq orqanın rəhbərliyinin iradəsi əsasdır. Odur ki, dövlət qulluğunda hüquqi münasibətlər vəzifəyə təyin olunma haqda birtərəfli aktla yaranır. Fransa inzibati hüququnda dövlət qulluğuna qəbul təyin olunma haqda birtərəfli aktla həll olunur. Ştatlı işçilər üçün dövlət qulluğunda müqavilə konsepsiyasından tam imtina olunub.²

Dövlət qulluq münasibətlərinin hüquq münasibətlərində olduğu kimi məcburi elementlərdən təşkil olunmuş strukturu var. Bu struktura hüquq münasibətlərinin tərəfləri: idarəetmə subyekti və obyekt, onların subyektiv hüquq və vəzifələri, hüquqi faktlar daxildir.

İnzibati-hüquq elmində və dərsləklərdə ənənəvi olaraq dövlət qulluqçusuna inzibati hüququn subyektləri haqqında məsələnin təhlili ilə əlaqədar baxılır. Dövlət qulluqçusu dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində idarəetmə və başqa dövlət funksiyalarının subyekti keyfiyyətində çıxış edir.

İnzibati-hüquq elmində fərdi və kollektiv subyektlərə ayrılır. Dövlət qulluqçuları inzibati fərdi subyekt sayılır. Dövlət-qulluq münasibətlərində fərdi subyekt (idarəedən tərəf) keyfiyyətində inzibati vəzifələrə təyin etmək səlahiyyəti olan orqan və ya vəzifəli şəxs çıxış edir.

Qulluq funksiyalarını yerinə yetirərkən dövlət qulluqçuları arasında yaranan inzibati-hüquqi münasibətlər zamanı dövlət qulluqçuları ümumi maraqlardan kollektiv subyekt kimi çıxış edir.

Bu cür hüquq münasibətlərinin obyektı dövlət qulluğuna qəbul edilən vətəndaş və ya başqa dövlət vəzifəsinə irəli çəkilən dövlət qulluqçusu ola bilər.

¹ Вах: Пешерстник А.Е. К вопросу о советской государственной службе. – В кн.: Вопросы советского административного права. М., изд-во АН СССР, 1949, с.112.

² Вах: Брэбан Г. Французское административное право. М., Прогресс, 1988, с.298.

Hüquq münasibətlərinin başqa iştirakçısı obyektinə dövlət qulluğu sahəsində hüquq və vəzifə verilmiş idarə olunan tərəf keyfiyyətində vətəndaşlar, dövlət və qeyri-dövlət orqan və təşkilatları (müəssisə, idarə və administrasiyası) daxildir.

Qeyd etmək lazımdır ki, ictimai münasibətlərin inzibati-hüquqi tənzimlənməsinin təsiri əksər hallarda onun subyektlərinin hüquqi bərabərliyini şərtləndirmir.

Inzibati-hüquqi vasitələr spesifik olub ən əvvəl inzibati hüququn əsas subyektlərinə – dövlət qulluqçularına istiqamətləndirilir. Burada səciyyəvi hal odur ki, **birinci**, dövlət qulluqçuları özləri inzibati-hüquqi vasitələr həyata keçirir; **ikinci**, onların özləri inzibati-hüquqi rejimin metod və formalarını müəyyən edirlər¹.

Dövlət qulluğunun funksiya göstərməsi üçün ənənəvi inzibati-hüquqi **metodlardan** istifadə olunur. Bunlar aşağıdakılardır:

1) müxtəlif hüquqi normalarında nəzərdə tutulan müvafiq şəraitdə hərəkətə göstəriş verilmiş konkret fəaliyyət qaydalarının müəyyən edilməsi;

2) müəyyən hərəkətlərin qadağan olunması. Əgər dövlət qulluqçuları bu hallara əməl etmirsə, o zaman onlara qarşı dövlət məcburi tədbirlər - intizam, inzibati, cinayət cəzası tətbiq edir;

3) hüquqi normalarda nəzərdə tutulan müəyyən edilmiş vəzifə davranışı variantlarından birini seçmək üçün dövlət-qulluq münasibətlərinin subyektinə - dövlət qulluqçusuna imkan verilir;

4) nəzərdə tutulmuş inzibati hüquq normasının müəyyən etdiyi şəraitdə özünün hesab etdiyi kimi hərəkət etmək və ya etməmək imkanları verilir².

Dövlət qulluğu institutu spesifikasiyası onun **funksiyalarında** ifadə olunan fəaliyyətin istiqamətləri ilə müəyyən edilir. Dövlət qulluğu institutunun fəaliyyəti ikili xarakter daşıyır. **Birinci**, o dövlətə xidmət etməli, onun orqanlarının səlahiyyətlərinin icrasını təmin etməli, qanunverici orqanın qəbul etdiyi qanunları və icra

¹ Вах: Старилов Ю.Н. Указ. лит. ... , с. 16.

² Вах: Манохин В. М. Правовое государство и проблемы управления по усмотрению. Советское государство и право, 1990, №2, с.23-26.

hakimiyyətinin hazırladığı siyasəti həyata keçirməlidir. **İkinci**, cəmiyyətə xidmət etməli, sosial sahədə qayda yaratmağı səmərəli təşkil etməli, insan hüquq və azadlıqlarını təmin etməli, əhalinin həyat şəraitini yüksəltməlidir.

Beləliklə, ümumi-hüquqi əlaqələrdə inzibati sistemə tabeçilik yerinə dövlət və vətəndaş aralarında tərəfdaşlıq münasibətləri gəlir. Bu işə dövlət qulluğunun **ümumi** və **xüsusi** funksiyalarını müəyyən edir. Sosial strukturun elementi kimi dövlət qulluğu institutu dövlət və cəmiyyət arasında əlaqələndirici rolunu yerinə yetirir, ümumi hüquqi münasibətlər yaradır. Dövlət qulluğu institutunun əsas funksiyası olan idarəetmənin prinsiplərinə əsaslanaraq dövlət qulluqçuları strateji, sosial, maddi-texniki, maliyyə, kommunal, qeydiyyat və həmçinin idarəetmə siklinin tam mərhələsini həyata keçirmək işlərini, yəni proqnozlaşdırma, planlaşdırma, qərarların hazırlanması, nəzarət və s. ümumi funksiyaları yerinə yetirir.

Xarici inzibati funksiyaları uğurla həyata keçirmək üçün dövlət qulluğu institutu dövlət qulluqçuları ilə əlaqədar daxili, yardımçı funksiyalar da yerinə yetirir. Bu funksiyalar vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinin hüquqi, maliyyə, təşkilati, məlumat təminatına istiqamətləndirilir.

Dövlət qulluğu institutu aşağıdakı **yardımçı funksiyalar** həyata keçirir:

1. Təşkilat funksiyası. Dövlət qulluğu institutu bürokratik təşkilatının yaradılması, vəzifə strukturunun balanslaşdırılması, onun bütün bölmələrinin uyğunlaşdırılması, idarəetmə prosedurunun və texnologiyasının optimallaşdırılması, məmurların birgə fəaliyyətinin nizamlanması, səmərəli yanaşma həyata keçirir;

2. Tənzimləyici funksiya - Dövlət qulluğu institutu hazırlanmış davranış qaydaları əsasında vəzifəli şəxslər arasında qarşılıqlı münasibətlərin tənzimlənməsini təmin edir;

3. Birləşmə funksiyası - Dövlət qulluğu institutu hüquqi normalar, qaydalar və sanksiyalar vasitəsilə insanların birliyi, qarşılıqlı asılılığı, qarşılıqlı məsuliyyəti üçün şərait yaradır;

4. Translyasiya funksiyası - məmurların dəyişməsi ilə əlaqədar dövlət qulluğu institutunda sosial və professional təcrübəni başqalarına ötürmək mexanizmi nəzərdə tutulur;

5. Kommunikativ funksiya - Dövlət qulluğu institutu həm xidməti istifadə, həm də başqa institutlarla kənar münasibət üçün məlumatlar hazırlayır¹.

Dövlət qulluğu hüquqi institutu mürəkkəb olmaqla inzibati hüququn normaları ilə yanaşı başqa hüquq sahələrinin də normalarını özündə birləşdirir.

Dövlət qulluğunun normativ hüquqi əsaslarını yaratmaq dövlət qulluğunun islahatlarının əsas istiqamətlərində biridir. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət qulluğu haqqında AR qanunu qəbul edilənə qədər dövlət qulluğu həyata keçirilən zaman yaranan münasibətlərin əksəriyyəti bir qayda olaraq əmək hüququ normaları ilə tənzimlənirdi. Əmək hüququ, əmək qanunvericiliyi dövlət-qulluq münasibətlərinə o halda tətbiq edilir ki, o dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliklə tənzimlənməsin. Dövlət qulluqçusu dövlət orqanı ilə əmək müqaviləsi yox, qulluq kontraktı bağlayır. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik və əmək qanunvericiliyinin tənzimlənməsi sədləri tam həll olunmayıb.

Əmək qanunvericiliyi üçün xarakterik olan müddəaların çoxu bu gün dövlət qulluğu haqqında qanunvericilikdə öz əksini tapmışdır. Məsələn, intizam cəzası, mükafatlandırma, attestasiya və s. Beləliklə, dövlət qulluğunun əmək qanunvericiliyi ilə tənzimlənməsi sahəsi əhəmiyyətli dərəcədə azaldılıb və bu ənənə davam edir.

Hüquqi ədəbiyyatda yaxın gələcəkdə dövlət qulluğu institutunun əmək hüququ normalarının təsir dairəsindən azad edilməsi məqsədəuyğun sayılır². Güman edilir ki, əmək qanunvericiliyi normaları tədricən özəl bölmədə qeyri-dövlət təşkilatları qulluqçularının, həmçinin dövlət qulluğunda hüquqi əhəmiyyəti az

¹ Государственная служба. Учебник (под ред. В.Г.Игнатова). с.122.

² Вах: Стариков Ю.Н. ... , с.21.

olan bəzi mütəxəssis kateqoriyalarının və texniki işçilərin hüquqi münasibətlərini tənzimləyəcək.

2.2. Dövlət qulluğunun anlayışı və prinsipləri

Qulluq (slujba) sözü Vladimir Dalin izahlı lüğətində istifadə etmə, xeyir, fəaliyyət, başqaları üçün həyat, xidmət, faydalı iş, qulluq etmək, qulluğa yaramaq, yararlı, faydalı olmaq, məqsəd üçün alət, vasitə olmaq, işin içinə və ya üstünə getmək, gərəkli, lazımlı olmaq¹ kimi göstərilir. Uzun müddət «qulluq» termininə münasibət, əlaqə, vəzifə borcu, sədaqət, sadıqlıq, işgörməyə hazır olmaq, maraqları müdafiə etmək kimi baxılmışdır. Beləliklə, «qulluq» anlayışı çoxmənalı olub, əsasən insanların fəaliyyət növüdür. Qulluq sözünün qarşısına qoyulan hər bir söz onun mahiyyətini müəyyən edir və bu söz birləşməsində birincinin xüsusiyyətləri prioritet xarakter daşıyır. Qulluq sözündən «dövlət qulluğu», «kütləvi qulluq», «hərbi qulluq», «mülki hüquq», «bürokratik qulluq», «dövlət qulluqçusu» və s. terminləri yaranmışdır².

Azərbaycanca qulluq sözü rusca slujbadan tərcümədir. Müasir rus ədəbi dil lüğətində slujba sözünün kökü olan sluqa aşağıdakı kimi şərh olunur: 1) inqilaba qədər Rusiyada məişətdə xidmət edən şəxs; 2) kiməsə, nəyəsə qulluq (xidmət edən, kiminsə maraqlarını qoruyan şəxs); 3) nəyinsə xatirinə işləyən insan; 4) köhnə söz – qul³. Azərbaycanca – rusca lüğətdə qulluq birinci halda slujba, ikinci halda rabstvo (köləlik, qulluq)⁴ Rusca-azərbaycanca lüğətdə slujba, sluqa, xidmət, qulluq, nökr kimi tərcümə olunur⁵.

Azərbaycan müəyyən müddətdə ərəb xilafətinin təsiri altında olmuş və minlərlə ərəb sözləri əvvəlcə türk, sonra isə Azərbaycan

¹ Даль В.И. Толковый словарь. В 4-х т-х. Т. 1. М.: Мир, 1992, с.224.

² Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu anlayışı, mahiyyəti və prinsipləri / AMEA, Fəlsəfə, Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutu, Elmi əsərlər. Bakı, №4(10), 2007, s.166.

³ Словарь современного русского литературного языка. М.-Л.: Наука, 1962, с.1038.

⁴ Azərbaycanca-rusca lüğət: 3 cildə, I cild. Bakı: Elm, 1986, s.53.

⁵ Rusca-Azərbaycanca lüğət: 3 cildə. III c., Bakı: Elm, 1978, s.196.

dilinə sintez olunmuşdur. Onlardan məmur, xidmət, vəzifə, dövlət və b. göstərmək olar. **Məmur** ərəb sözü olub–əmr alan, bir işə təyin olunan, dövlət xidmətində olanları ifadə edir¹. Məmur sözü-nün sinonimi kimi rusca чиновник, fransızca fonctionnaire istifadə olunur². Türkiyədə qulluq sözü yerinə xidmət və məmurluq sözləri istifadə olunur.

Yeni siyasi və iqtisadi sistemin yaranması dövlət mexanizmin köklü dəyişilməsinə səbəb olmuş bu mexanizmin fəaliyyətini təmin edən dövlət qulluğu problemlərini ön plana keçirmişdir. Qeyd olunduğu kimi, dövlət qulluğu dövlət və dövlət-hüquq təzahürləri ilə üzvi bağlıdır və dövlət aparatının fəaliyyətində mühüm rol oynayır. Dövlət və dövlət aparatına hansı aspektdən götürsək, o bizi dövlət qulluğuna gətirir, onunla əlaqələndirilir, funksiya göstərməsində əks asılılığı formalaşdırır. Dövlət aparatı dövlət qulluğu, dövlət qulluqçusu olmadan cansız struktur və sxemdir. Dövlət qulluğunun təşkili ilə dövlət orqanlarının aparatında vəzifələr komplektləşdirilir, dövlət idarəetmə mexanizmi işə düşür, dövlət aparatı statik vəziyyətdən dinamik vəziyyətə keçir.

Dövlət qulluğu konstitusiya niyyətlərinin və dövlətin məqsədləri, funksional və təşkilati strukturlarının qayda və prosedurları kadr potensialından asılı olub, onların bilik və iradəsi, düşüncə və enerjisi ilə həyata keçirilir. Bu isə dövlət qulluğunun formalaşması problemini tam ciddiliyi ilə qoyur. Dövlət qulluğu, məmurluq, bürokratik qulluq, kütləvi qulluq, mülki qulluq anlayışları çoxlarının dilində qarışdırılaraq tez-tez təkrar edilir, danışılır, lakin onun mahiyyəti dərinədən dərk olunmaz qalır.

Dövlət qulluğu anlayışına zaman və məkan prizmasından, subyektiv və obyektiv amillər aspektindən baxıldıqda onu aşağıdakı dövrlərə bölməklə şərh etmək mümkündür: birinci, Oktyabr inqilabına qədərki dövrdə dövlət qulluğu anlayışına baxışlar; ikinci, Sovetlər dövründə – baxışlar, üçüncü, suverenlik

¹ Ərəb və Fars sözləri lüğəti. Bakı: Yazıcı, 1985, s. 352, 696

² Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu: yaranması və inkişafının tarixi və qneseoloji kökləri / AMEA, Fəlsəfə, Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutu, Elmi əsərlər. Bakı, №1(11), 2008, s.184-189.

və müstəqillik qazandıqdan sonrakı dövrdə – baxışlar, buraya: a) ayrı-ayrı tədqiqat institutlarının, komissiyaların hazırladığı qanun layihələrində; b) qanunvericilik aktlarında; v) mütəxəssis-alimlərin konsepsiyalarında; dördüncü, xarici ölkələrdə dövlət qulluğu anlayışına baxışlar daxildir.

Birinci, Çar Rusiyasında dövlətşünas alimlərdən Nelidov N.K. «Dövlət qulluğunun hüquqi və siyasi əsasları» kitabında (1874-cü il) dövlət qulluğuna dövlətə və ya daha dəqiq dövlət orqanı ilə ona qulluq edən və onun iradəsini gerçəkliklə həyata keçirən şəxslər arasında münasibətlərin müəyyən hüquq normalarının məcmusu¹; Yanovski A. isə bu anlayışa «dövlət vəzifəsinin icrası tapşırılan şəxsin dövlətə münasibəti»² kimi baxırlar. Məşhur hüquqşünas alim N.M.Korkunovun sovet dövrünə qədər ən geniş etiraf olunan dövlət qulluğu anlayışına verdiyi tərifdə, «dövlət fəaliyyətinin müəyyən məsələlərinin həyata keçirilməsinə istiqamətlənmiş, dövlət adından yerinə yetirilməsi məcburi olan və tabeliyə əsaslanan, qulluqçuların dövlətə xüsusi kütləvi-hüquqi münasibətləri kimi göstərir»³. Həmçinin dövlət qulluğuna ali hakimiyyət subyektlərinin və ya onu təmsil edən vəzifəli şəxslərin göstərişlərinin dövlət maraqlarına uyğun dövlət orqanı işçilərinin fəaliyyəti; «dövlət idarəetmə aparatında müəyyən vəzifə borcları ilə məvacib, xidmətə görə rütbə, fərqlənmə nişanı və pensiya almaqla qulluq məsuliyyəti daşıyan hökumət tərəfindən daimi vəzifəyə təyin olunan şəxsin öz razılığı ilə icra etməsi kimi baxışlar mövcuddur»⁴.

Bütün bu baxışlarda və o dövrün başqa alimlərin əsərlərində dövlət qulluğunu məqsəd, vəzifə və funksiyalar haqqında mülahizələrdə rasionallıq elementlər müşahidə olunur. Dövlət qulluğunun məqsəd və vəzifələrində aşağıdakı istiqamətdə nəzərə çarpır: mü-

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.118.

² Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М.: РАГС, 2004, с.48

³ Коркунов Н.М. Русское государство и право. Введение и общая часть. Т.1, 8-е изд-е. СПб., 1914, с.136-137.

⁴ Мельников В.П. Указ. соч. ... с.48-49.

vəfiq qanunvericilik bazası əsasında dövlətlə cəmiyyət arasında möhkəm əlaqələri, dövlət siyasətinin praktiki realizəsinin təmin edilməsi; inzibati orqanlara kadrların qəbulunun şərtləri və qaydaları: dövlət qulluğu üzrə irəli çəkilmə qulluqçularına siyasi, iş və mənəvi keyfiyyət tələbləri; vəzifəli şəxslərin hüquq, vəzifə və funksiyalarının normativ tənzimlənməsi; personalın stimullaşdırılması və məsuliyyətinin artırılması üçün effektiv tədbirlər axtarışı; dövlət qulluqçularının hazırlıq sistemi və s.¹.

Dövlət qulluqçuları ilə iş idarəsinin əsas təşkilati metodlarının sırasına: administrativ personalın uçotu, onların peşə səviyyəsi; vəzifələrin ixtisas xarakteristikasını hazırlamaq; qulluqçuların təyin olunma, dəyişilmə, azad olma qaydalarını müəyyən etmək, vəzifə borclarının icrasına nəzarət mexanizminin yaradılması; onların iş və başqa keyfiyyətlərinin qiymətləndirilməsi, həmçinin attestasiya, imtahanlar, sınaq müddətləri, müxtəlif normaların istifadəsi; irəli çəkilməyə namizədlərin və ya ehtiyat kadrları institutunun tətbiqi; vicdanlı və keyfiyyətli işi mükafatlandırmaq, dövlət qulluğu haqqına nizamnamə tələblərini pozduğuna görə tənbeh sistemi hazırlamaq daxildir².

Beləliklə, o dövrdə sözün əsl mənada xarici ölkələrin modelinə uyğun dövlət qulluğu mövcud olmuş və bu institut vasitəsilə administrativ strukturlar ictimai həyatın müvafiq sahələrində üzərlərinə qoyulan funksiyaları həyata keçirmişlər.

İkinci dövr Sosialist cəmiyyətinin yaranması ilə keçmiş Çar Rusiyasının məmurluq institutu və qabaqcıl ölkələrin dövlət qulluğu qəbul edilmir, özlərinin icad etdikləri forma və metodlarla qulluq funksiyaları həyata keçirilir.

Sovetlər dövründə dövlət qulluğu problemləri tədqiq edilməmiş və legitimliyini – normativ hüquqi təsdiqini tapmamışdır. Bu problemlərə keçən əsrin 50-cı illərindən başlayaraq hüquq nəzəriyyəçilərindən – Studenikin S.S., Petrov Q.İ., Foyans N.L., Paxomov İ.N., Manoxin V.M., Rozenbaum Y.A.və b. diqqət yetir-

¹ Мельников В.П., Нечипоренко В.С. Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М.: РАГС, 2004, с.49.

² Мельников В.П. Указ. соч. ... с.44.

məyə başlamışlar.

Hüquq nəzəriyyəçiləri dövlət qulluğu anlayışına «dövlətin funksiyalarının praktiki həyata keçirilməsi»¹, «sovet dövlət orqanlarında, dövlət müəssisələrində və idarələrində vəzifə başçılarının və funksiyalarının həyata keçirmələri»², «kommunizm cəmiyyətini qurmaq məqsədi ilə sosial və iqtisadi prosesdə dövlət rəhbərliyinin təşkili və funksiyalarının yerinə yetirilməsindən ibarət olmaqla, xalq deputatları sovetinin tabeliyində olan dövlət aparatında vəzifəyə görə haqqı ödənilən fəaliyyət»³ «sosialist və kommunist cəmiyyətinin qurulması məqsədi ilə dövlətin vəzifə və funksiyalarının praktiki və bilavasitə həyata keçirilməsində dövlət orqanlarında və başqa dövlət idarələrində şəxsi heyətin və dövlət qulluqçularının özlərinin fəaliyyətinin təşkili və hüquqi tənzimlənməsində sovet sosialist dövlətinin fəaliyyətinin bir hissəsi»⁴ kimi baxmışlar.

Beləliklə, o dövrdə səslənən sovet qulluğu anlayışı aşağıdakı kimi səciyyələnirdi: birinci, dövlət qulluğu sovet dövrü üçün dövlətin əsas məqsədlərinə sosialist və kommunist cəmiyyətinin quruculuğuna yönəldilirdi; ikinci, dövlət qulluğu tərkibinə dövlət orqanları aparatının şəxsi heyətindən başqa xüsusi rejimdə işləyən, maddi və mənəvi məhsul istehsal edən, əmək müqaviləsi ilə vəzifə tutan şəxslərin fəaliyyəti, həmçinin «dövlət və ictimai təşkilatlarda vəzifə tutan, əmək haqqına görə idarəetmə fəaliyyəti göstərən insanların sosial-mədəni xidmətini həyata keçirmək və ya bu xidmətdə iştirak etmək kimi başqa düşülən qulluqçular da daxil

¹ Студеникин С.С. Советская государственная служба / В кн.: Вопросы советского административного права. М.: изд-во АН СССР, 1949, с.73.

² Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Л.: Изд-во ЛГУ, 1960, с.199.

³ Мапохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966, с.78.

⁴ Пахомов И.Н. Основные вопросы государственной службы в советском административном праве. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1964, с.10

edilirdi»¹; üçüncü, dövlət qulluğu vəzifəyə görə haqqı ödənilən fəaliyyət idi; dördüncü, dövlət qulluqçusunun fəaliyyəti partiya rəhbərliyinin təşkilinə və partiyanın vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsinə istiqamətləndirilirdi; beşinci, sovet dövrünün tələblərinə müvafiq olaraq dövlət qulluqçusunun fəaliyyətində peşəkarlıq elementi daxil edilmirdi; altıncı, dövlət qulluğunun bu məzmununda xüsusiyyətləri bəzi alim və praktiklərin şüurunda möhkəm yer tutmuş və onların dövlət qulluğu ilə əlaqədar konsepsiyalarında əks olunurdu; yeddinci, dövlət qulluğu haqqında bu işçi model yeni dövlət qulluğu sahəsində islahatlar aparılanda stereotipdən çıxmağa müəyyən mane yaradırdı.

Azərbaycan suverenlik qazandıqdan sonra keçmiş ittifaq respublikalarında olduğu kimi Azərbayanda da dövlət qulluğunun yeni əsaslarla nəzəri modelinin hazırlanması və qanunvericilikdə rəsmiləşdirilməsinin yeni mərhələsi başlanır. Qeyd etmək lazımdır ki, 1991-ci ilə qədər dünyanın böyük dövlətləri arasında tək-cə sovetlər ölkəsində dövlət qulluğu haqqında qanun yox idi. Keçən əsrin 90-cı illərinin əvvəlindən dövlət qulluğunun islahatlar dövrü başlayır. Keçmiş sovet respublikalarında dövlət qulluğu sahəsində islahatlar başlamış və bu dövrdə müxtəlif konsepsiyalar, layihələr irəli sürülmüş və qanunlar qəbul edilmişdir. Məsələn, Belarus Respublikasının «Dövlət aparatında qulluğun əsasları» haqqında qanun (1993, 23 noyabr), Ukrayna Respublikasında «Dövlət qulluğu haqqında» qanun (1993, 16 dekabr), Rusiya Federasiyasında «RF dövlət qulluğunun əsasları» haqqında qanun (1995, 5 iyul), Qazaxıstan Respublikasında «Dövlət qulluğu haqqında» qanun (1999, 6 avqust), Azərbaycan Respublikasında «Dövlət qulluğu haqqında» qanun (2000, 21 iyul), «Qırğızıstan Respublikasında «Dövlət qulluğu haqqında» qanun» (2004, 11 avqust) qəbul edilmişdir. Bu qanunlar dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsinin əsaslarını təşkil etmiş, bu təzahürə legitimlik vermiş, sonrakı qəbul olunmuş normativ-hüquqi aktların mahiyyətini dəyişmiş,

¹ Бахрах Д.Н. Советская служба: понятие, принципы и виды. с.38-44 / В кн. СССР и ГДР: государственная служба. М.: Институт государства и права АН СССР, 1986, с.39.

dövlət qulluğunun inkişafına təsir göstərmişdir.

Üçüncü, keçən əsrin 90-cı illərindən başlayaraq dövlət qulluğu ən geniş yayılmış anlayış olmaqla, siyasətçilərin, hüquqşünasların, sosioloqların, politoloqların və s. diqqətini cəlb etmiş, onlar bu barədə onlarla monoqrafiyalar, dərsliklər və məqalələr çap etdirmişlər.

Hüquqşünas alimlərin iştirakı ilə təşkil olunmuş müxtəlif hökumət komissiyaları bəzi xarici ölkələrin təcrübəsini nəzərə almaqla, dövlət qulluğuna dair müvafiq ali dövlət orqanlara qanun layihələri təqdim etmiş və bu layihələrdə dövlət qulluğunun bütün aspektləri ilə yanaşı dövlət qulluğu anlayışına da münasibət bildirilmişdir. «RF hökuməti yanında qanunvericilik və müqayisəli hüquq institutunun» əməkdaşlarının hazırladığı «Dövlət qulluğu haqqında» qanun layihəsində (1992-ci ilin əvvəli) dövlət qulluğuna: dövlət orqanları, təşkilatları, idarə və müəssisələrində vəzifə tutan, dövlət büdcəsindən əmək haqqı ödənilən şəxslərin peşəkar fəaliyyətin, «xalq və dövlət maraqlarını ifadə və müdafiə edən, ona qulluq göstərən, dövlət orqanlarında vəzifə tutan, əmək haqqı dövlət büdcəsindən müəyyənləşən şəxslərin peşəkar fəaliyyəti; RF Ali Soveti sədrinin təsdiq etdiyi «Dövlət qulluğu haqqında» qanun layihəsində (16 mart 1992) isə bu «xalqın, dövlətin maraqlarını ifadə və müdafiə etməyə və ona qulluq göstərməyə iqtidarı olan büdcə hesabına maliyyələşdirilən, dövlət orqanlarında vəzifə tutan şəxslərin həyata keçirdiyi və haqqı ödənilən peşəkar fəaliyyəti» kimi göstərilir¹.

1991-ci ildə yaradılmış RF hökuməti yanında dövlət qulluğu üçün kadrların hazırlığı üzrə Baş idarənin (Roskadrın) «RF dövlət qulluğunun əsasları» haqqında layihəsində dövlət qulluğu «cəmiyyət həyatında dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsi, dövlət aparatında vəzifə borclarının və səlahiyyətlərinin **praktiki icrası olub, dövlət və onun vətəndaşları arasında əlaqələndirici bölmə**» kimi baxıldı. Roskadrın «Dövlət qulluğunun əsasları

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: ПАГС, 2008, с.53-63

haqqında qanun layihəsi və RF Ali sovetinin müvafiq komitəsi tərəfindən hazırlanmış «Dövlət qulluğu haqqında» qanun layihəsi bir yerdə baxılaraq hazırlanmış, «Dövlət qulluğu haqqında RF qanunvericiliyinin əsasları» qanun layihəsində dövlət qulluğu, **«RF Konstitusiyası və digər qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq dövlətin məqsəd və funksiyalarının reallaşmasında dövlət qulluqçularının vəzifə səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi»**¹ kimi göstərilir. Bu layihədə dövlət qulluğu icra hakimiyyətlərində, nümayəndəlik və ya məhkəmə hakimiyyəti, prokurorluq, təhlükəsizlik və kəşfiyyat, daxili işlər orqanlarında, silahlı qüvvələrdə, dövlət banklarında və dövlət nəzarət, həmçinin diplomatik və gömrük orqanlarında həyata keçirilməsi nəzərdə tutulurdu. Dövlət inzibati vəzifələrin təsnifatı, dövlət qulluqçusunun andı, dövlət məvacibinin müəyyən edilməsi, dövlət qulluqçularının düzgün olmayan sərəncamı yerinə yetirdiyinə görə məsuliyyət, qulluq üzrə irəli çəkilmə; istefa hüququ, dövlət qulluğu idarəetmə orqanları, dövlət qulluğu məsələləri üzrə komissiyanın yaradılması və b. perspektivli yeniliklər nəzərdə tutulurdu. Siyasi və inzibati dövlət vəzifələrinin təsnifatı verilir, RF sadıqlıq üçün dövlət qulluğunun andı baxılırdı. Dövlət qulluğunu keçmə geniş və məzmunlu baxılır. «Dövlət qulluğu haqqında RF qanunvericiliyinin əsasları» qanun layihəsində dövlət qulluğunun hüquqi modelləşməsini, xarici ölkələrin dövlət qulluğuna yaxın kütləvi sosial-hüquqi institutunun ardıcıl və aydın əlamətlərini özündə əks etdirirdi. «Dövlət qulluğu haqqında RF qanunvericiliyinin əsasları» qanun layihəsinin baxıldığı ərafədə Rusiya Federasiyasında siyasi vəziyyətin dəyişilməsi bu sənədin qəbul olunmaması ilə nəticələnmişdir.

Bu qanun layihələri müstəqilliyini elan etmiş MDB ölkələrinin, o cümlədən Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğunun formalaşmasına böyük təsir göstərmişdir. Məsələn, «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası qanununda dövlət qulluğu **«AR Konstitusiyasına və digər qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq dövlətin məqsədlərinin və funksiyalarının həyata keçirilməsi»**

¹ Атаманчук Г.В. Указ. соч. ..., с.61.

rilməsi sahəsində dövlət qulluqçularının öz vəzifə səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində dövlət qulluqçularının fəaliyyəti»; Ukrayna Respublikasının müvafiq qanununda «dövlətin məqsəd və funksiyalarının praktiki həyata keçirən, dövlət vəsaiti hesabına əmək haqqı alan, dövlət orqanlarında və onların aparatında vəzifə tutan şəxslərin peşəkar fəaliyyəti» kimi göstərilir.

Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanununda dövlət qulluğu anlayışında dövlət orqanlarında fəaliyyət göstərən şəxslərin fəaliyyətində peşəkarlıq elementi göstərilir. Bütün ölkələrin qanunvericiliyində dövlət qulluğu peşəkarlıq prinsipləri üzərində qurulur. Məlumdur ki, müsabiqə və mühasibə yolu ilə inzibati vəzifə tutan hər bir dövlət qulluqçusu vəzifə iyerarxiyası üzrə vəzifələrin təsnifatı üzrə dərəcə və siniflərinin artırılması yalnız peşəkarlıq prinsipi ilə aparılır. Peşəkarlığın əsas əlamətlərinə: 1) bilik və təcrübə ilə formalaşan səriştəlilik və vərdiş; 2) təşkilatçılıq qabiliyyəti; 3) zamanın tələbinə uyğun yüksək təhsil; 4) dövlət intizamına əməl etmək; 5) qərarların yerinə yetirilməsində operativlik və s. daxildir.

RF dövlət qulluğunun əsasları haqqında (1995); «RF dövlət qulluğu sistemi haqqında » (2003), «RF dövlət mülki qulluq haqqında» (2004) qanunlarda dövlət qulluğu anlayışına əvvəl göstərilənlərdən tam fərqli baxış təsbit olunmuşdur. RF dövlət qulluğunun əsasları haqqında qanunda dövlət qulluğu «dövlətin orqanlarının səlahiyyətlərinin icrasını təmin etmək üçün peşəkar fəaliyyət kimi baxılır. Birinci, qanunda dövlət vəzifələrini tutan şəxslərin dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərinin xarakterinə və həcminə görə «A», «B» və «V» kateqoriyalara bölünür. «A» kateqoriyalı ali dövlət vəzifələri (siyasi vəzifələr) olmaqla dövlət qulluğunun tərkibinə daxil edilmir. «B» və «V» kateqoriya vəzifələr inzibati vəzifələrə daxil edilir və onları tutan şəxslərin fəaliyyəti peşəkar xarakter daşımaqla «A» kateqoriya vəzifələri tutmuş şəxslərin səlahiyyətlərinin icrasını təmin edirlər; «RF dövlət qulluğu sistemi haqqında» qanunda dövlət qulluğu «Dövlət hakimiyyət orqanlarının və Konstitusiyası ilə müəyyən olunmuş vəzifələri tutmuş vəzifə-

li şəxslərin səlahiyyətlərinin icrasını təmin etməklə RF vətəndaşlarının peşəkar qulluq fəaliyyəti kimi baxılır. Bu qanun da əvvəlki qanunda olduğu kimi «çərçivə» qanunu olub, birinci qanunun ideyalarını təkrar edir, dövlət qulluğu üç qulluğa – dövlət, hərbi və mülkiyə bölünür¹.

«RF dövlət mülkü qulluq haqqında» qanunda dövlət mülkü qulluğu – dövlət qulluq növü olub, RF orqanlarının, RF subyektlərinin orqanlarının, RF subyektlərində dövlət vəzifəsi tutmuş şəxslərin səlahiyyətlərinin icrasının təmin olunması üzrə RF dövlət mülkü qulluq vəzifələrində RF vətəndaşlarının professional qulluq fəaliyyəti kimi göstərilir. Bu anlayışdan dövlət mülkü qulluğu – federal və regional dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin icrasının təminatı üçün mülkü qulluqçular aparatının peşəkar fəaliyyəti kimi ümumiləşdirmək olar.

Beləliklə, dövlət qulluğu haqqında göstərilən qanun layihələrində və RF-nın dövlət qulluğuna aid qanunlarında dövlət qulluğu anlayışına iki istiqamət müşayiət olunur. Birinci istiqamət dövlət qulluğu: ən əsası dövlətin vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsi yönəldilir; dövlət qulluqçusu dövlət orqanlarında vəzifə tutmaqla, vəzifə səlahiyyətlərini yerinə yetirir; Konstitusiyaya və qanunvericilik uyğun peşəkar fəaliyyət kimi göstərilir; ikinci istiqamətdə dövlət qulluğu başqa əsaslar üzərində qurulur: birinci, diqqət dövlət qulluğuna mahiyyətinə, onun dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsinə, onun törəmə xarakteri daşıyan federal dövlət qulluqçularının status məsələlərinə yönəldilir; ikinci, sovet dövründə mövcud olan dövlət qulluğunun hüquqi vəziyyəti saxlanılır, əmək xarakterinə uyğunluq nəzərə çarpır, yəni, əvvəlki kimi hər konkret dövlət orqanında adi muzzdlu əmək qüvvədə qalır; üçüncü, dövlət qulluğunun həyata keçirilməsində əsas olan vəzifələrin mənası və təyinatı göstərilmir, onların adları göstərilməklə məhdudlaşır; dövlət qulluğuna dövlət aparatında rəhbər bölməyə xidmət xüsusiyyəti verilir.

¹ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. М.: ЮРКНИГА, 2005, с.14

Dövlət qulluğu anlayışına bu sahə ilə məşğul olan alimlərin də baxışları müxtəlifdir. Q.V.Atamançuk dövlət qulluğuna dövlət orqanlarında təsis edilmiş dövlət vəzifələrinin bilavasitə icrası ilə dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsində vətəndaşların praktiki və peşəkar fəaliyyəti kimi baxır¹. Q.V.Atamançukun baxışları ilə çox alimlər, o cümlədən E.B.Oxotskiy, V.V.Çerepanov, B.P.Melnikov, V.S.Neciporenko və başqaları bölüşürlər.

Hüquqşünasların, sosioloqların, politoloqların əksəriyyəti dövlət qulluğu anlayışını Rusiya Federasiyasının dövlət qulluğuna dair qanunvericilikdə olduğu kimi qəbul edirlər. Dövlət qulluğunun tədqiqi ilə məşğul olan hüquqşünas alimlər D.N.Baxrax, A.A.Demin, S.Q.Kiselyov, A.V.Nazdracev, Y.N.Starilov və b. Sosioloqlardan V.D.Qrajdan, B.V.Lıtov, B.P.Neciporenko, A.İ.Turcinov və b. öz monoqrafiya və dərsliklərində dövlət qulluğuna dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsinə istiqamətlənmiş fəaliyyət yox, hakimiyyət orqanlarının və onların vəzifəli şəxslərinin səlahiyyətlərinin realizəsi üçün fəaliyyət kimi baxırlar. Q.Atamançuk qeyd edir ki, «RF dövlət qulluğunun əsasları» haqqında qanun çox mütəxəssisi qane etdi. Onlar bu qanunu tərifi etməyə başladılar. Çoxlu sayda kitablar, dərsliklər, metodiki vəsaitlər buraxdılar, lakin fikirləşmədilər ki, bundan cəmiyyət və dövlət qulluğu nə udur².

«Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanunda dövlət qulluğu anlayışına peşəkarlıq elementi əlavə edilməsi və ona «Dövlət icra hakimiyyəti orqanları aparatında təsis edilmiş inzibati vəzifə tutan, dövlətin məqsəd və funksiyalarını yerinə yetirən, əməyi dövlət büdcəsindən ödənilən dövlət qulluqçularının peşəkar fəaliyyəti kimi baxılması məqsədə müvafiqdir».

Dördüncü, inkişaf etmiş xarici ölkələrin qanunvericiliyində və hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluğu anlayışına tərif veril-

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.137

² Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.68

məmiş və dövlət qulluğu geniş aspektdə baxılır, yəni dövlət orqanlarında, təşkilat, idarə və müəssisələrində çalışanlar bu tərkibə daxil edilir. Lakin dövlət qulluğu daxilində differensiasiya aparılaraq – məmurlar, qulluqçular, yardımçı işçilər və fəhlələr kateqoriyasına bölünür.

İnkişaf etmiş demokratik ölkələrdə dövlət qulluğu anlayışını xarakterizə edən aşağıdakı əlamətləri göstərmək olar:

a) qulluğa əksər halda dövlət büdcəsindən maliyyələşən ictimai-əhəmiyyətli fəaliyyət növü hesab edilir; bu həm dövlət orqanlarının funksiya göstərməsi kimi, həm də dövlət müəssisələrində, təşkilatlarında və idarələrin işi (muzd) ola bilər;

b) müasir, demokratik, hüquqi və sosial dövlətin mürəkkəbliyi göstərir ki, onun strukturu çox müxtəlif funksiyaların – səhiyyədən, təhsildən tutmuş, müdafiə və cinayətkarlıqla mübarizəyə qədər yerinə yetirməli olur və onların fəaliyyətdə vətəndaşlara və onların qurumlarına xidmət göstərməkdə böyük yer tutur.

v) çox ölkədə dövlət aparatını quruluşunun spesifikasını əks etdirən iyerarxik xarakterlə fərqlənir: «aşağıda» muzzdlu əmək şəraitində yerinə yetirilən çoxlu fəaliyyət növləri; «ortada» və «yuxarıda» dövlət vəzifələrinin böyük həcmli peşəkar fəaliyyət ilə məşğul olan məmurluğun avtoritar təbəqəsi möhkəmlənir və fəaliyyət göstərir.

q) bütün ölkələrdə dövlətin və cəmiyyətin qarşılıqlı əlaqəsinin möhkəmlənməsinə, dövlət aparatının təkmilləşməsinə, idarəetmə personalının hazırlığının və fəaliyyətinin effektivliyini yaxşılaşdırmaq üçün fasiləsiz inzibati islahatlar gedir; bu məqsədlərlə istifadə olunan innovasiyalardan biri menecerizmdir, özəl sahibkarlığın, bazar münasibətlərinin prinsip və meyarlarının təcrübəsi və texnologiyasını dövlət fəaliyyətində tətbiqidir¹.

Maraqlı hal ondadır ki, keçmiş Sovet Respublikalarından fərqli olaraq dövlət qulluğu ifadəsi yerinə Fransada, Almaniyada, Türkiyədə məmurluq, ABŞ-da, İngiltərədə mülki hüquq, ictimai

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.113-114

qulluq ifadəsindən istifadə olunur.

Ümumiyyətlə, qulluğun mahiyyətini kimə sadıqlıq və sədaqətlə qulluq etmək, kimin maraqlarını qorumaq suallarına cavab verməklə açmaq olar. Mütləqiyyət dövründə monarxa (imperatora, çara, krala, sultana) qulluq (saray qulluğu) anlayışı istifadə edilirdi. Qeyd etmək lazımdır ki, saray qulluğu mütləqiyyət erasında genişlənərək dövlətin funksiyalarını onun adından həyata keçirən, daimi fəaliyyət forması kimi dövlət qulluğu meydana gəlmişdir. Respublikanın idarəçilik forması genişləndikcə dövlət qulluğu, bütün cəmiyyətə qulluq – ümumi qulluq kimi baxılmağa başlanılır. XX əsrin sonlarında çox ölkələrdə ümumi qulluğun özəl bölmədə menecmentə yaxınlaşan menecment modeli inkişafını tapır. Ümumi qulluğun digər bir növü mülki qulluqdur. Mülki qulluq ilk dəfə XVIII əsrin sonlarında İngiltərənin Vest-hind koloniyasında mülki heyəti hərbi qulluqdan ayırmaq üçün istifadə edilmişdir. Xarici ölkələrdə tətbiq edilən ümumi qulluq anlayışına hüquq doktrinasında və qanunvericilikdə müxtəlif şərhlər verilir. Bu anlayışın məzmun xüsusiyyətlərinə, funksiyalarına və həcminə görə təsnifat aparılır. Kontinental hüquq sistemi ölkələrində ümumi qulluq təşkilatı və funksional aspektdə administrasiyanın bütün işçilərinin və ya ayrı-ayrı kateqoriyalarının fəaliyyətinə aid edilir. İngilis-Sakson ölkələrində ümumi qulluğun milli aspektdə vahid statusu yoxdur. Bu anlayış cəm halda istifadə olunur. Qulluğun müxtəlif növlərini göstərməklə institusional aspektlərinə əsas diqqət yetirilir.

Bəzi ölkələrdə ümumi qulluq geniş aspektdə kütləvi funksiya yerinə yetirən bütün şəxsləri əhatə edir. Ümumi qulluğun aparıcı bölməsi kimi mülki qulluq ayrılır. Mülki qulluq institutu dövlətin orqanlarında işləyən mülki qulluqçuların fəaliyyəti tənzimləyir.

Xarici ölkələrin qanunvericiliyində ümumi qulluğa: a) dövlət idarəetmə aparatında qulluq; b) yerli özünüidarəetmə orqanlarında qulluq; v) dövlət idarə və müəssisələrində qulluq daxildir.

Dünya təcrübəsi göstərir ki, bütün demokratik ölkələrdə dövlət qulluğu ayrı-ayrı idarələrin və ya yerli məsələlərin həlli üçün

yox, ümumi dövlət, ümumi xalq vəzifələrinin yerinə yetirilməsi üçün yaradılır. O cəmiyyətin maraqlarına xidmət edir, konstitusiya tələblərinin yerinə yetirilməsini təmin edir.

Beləliklə, qanunvericilik aktlarında, ədəbiyyatda və müxtəlif ölkələrin dövlət qulluğu praktikasının təhlili göstərir ki, dövlət qulluğu anlayışına tam fərqli baxışlar davam etməkdədir. Ümumiyyətlə, dövlət qulluğunu səciyyələndirən əlamətlər aşağıdakılardır:

1) dövlət adından bütün ölkə miqyasında həyata keçirilir; 2) dövlətin məqsəd və funksiyalarının icrasını təmin etmək üçün institusional tənzimlənən peşəkar fəaliyyətdir; 3) dövlət büdcəsi hesabına məvacib ödənilir; 4) dövlət qulluğunun hüquqi, təşkilati və başqa əsasları qanunvericiliklə tənzimlənir; 5) dövlət hakimiyyəti səlahiyyət hüquqlarında həyata keçirilən fəaliyyətdir; 6) dövlət hakimiyyəti orqanı aparatı strukturu ilə əmək kollektivi və vətəndaşlar arasında əlaqələndirici bölmə kimi çıxış edir; 7) xalq və dövlət maraqlarını ifadə və müdafiə edən fəaliyyətdir; 8) inzibati vəzifə tutan, vəzifə borclarını yerinə yetirən dövlət qulluqçularının fəaliyyətidir; 9) dövlətçilikdə dövlət qulluğunun yerini müəyyən edən xüsusi qurulmuş sosial, hüquqi, təşkilati institutdur; 10) dövlət qulluğu mürəkkəb, çoxsəviyyəli normativ-hüquqi tənzimləməyə malik olub beynəlxalq, konstitusional, mülki, inzibati, əmək, maliyyə, cinayət və başqa hüquq sahələrinin müvafiq normalarına əsaslanır.

Dövlət, cəmiyyət, vətəndaş üçün qulluq məqsədləri müəyyən etməkdə, təşkilə və tənzimləməkdə dövlətin funksiya göstərməsini təmin etmək iqtidarında olan institutdur. Dövlət qulluğu dövlət institutu kimi, ona bənzəri olmayan və xüsusi funksional istiqamət verən, onu yaradan və təşkil edən elementlər və qarşılıqlı əlaqələr sistemindən ibarətdir. Dövlət qulluğu sosial institut qismində dövlət qulluğunun tədqiqi ilə axırıncı illərdə sosioloqlar – V.Qrajdan, B.Litov və b. məşğul olur. V.Qrajdan sosial institutu «həyat fəaliyyətinin müəyyən sahəsində insanların qarşılıqlı təsirini tənzimləyən hüquqi, mənəvi, təşkilati və b. qayda və normalar

sistemi kimi baxır»¹. Dövlət qulluğu sosial institutlardan biri olub tarixən yaranmış dövlət qulluğunda olan insanların birgə fəaliyyətinin davamlı təşkilat formasıdır.

Dövlət qulluğu hüquqi institut kimi dövlət qulluğunun yaranması, təşkili və funksiya göstərməsi, dövlət qulluqçularının davranışını, konstitusiyanın və öz hüquq statusunu realizəsində yaranan münasibətlərini tənzimləyən hüquqi normaların məcmusudur².

Dövlət qulluğu onun praktiki təşkili və funksiya göstərməsində ideya və müddəaları müəyyən edən **prinsiplərə əsaslanır**. Prinsiplərin mənası dövlət qulluğunun mahiyyəti, əsas məzmunu, xarakterik xüsusiyyətlərini, dövlət hakimiyyəti, dövlət idarəetmə sistemin və cəmiyyətin həyatında yeri və rolunu göstərir. Dövlət qulluğunun prinsiplərinin əsas mənası ondadır ki, onlar dövlət qulluğunun hüquqi və təşkilati məzmununu, təşkilini və funksiya göstərməsini müəyyən edir, dövlət idarəetmə mexanizmində mühüm əlaqələri təmin edir.

Hər bir konkret prinsip yalnız dövlət qulluğuna xas olan hansısa bir əlaqə – münasibəti, dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin təşkilində qanunauyğunluğu əks etdirir. Prinsiplər qarşılıqlı əlaqəli və qarşılıqlı asılı olub, sistem kimi dövlət qulluğunu təşkil edir və funksiya göstərməsini təmin edir. Dövlət qulluğu prinsiplərinin hər birinin ayrıca dövlət orqanını və qulluqçunun bütün obyektiv əlaqələrini yox, yalnız bəzi əlaqələrini əhatə edir. Onlardan birinə əməl etmək, başqasının realizəsinə kömək edir və əksinə prinsiplərdən birinin yerinə yetirməməsi başqa prinsiplərdə özünü göstərir. Bu prinsiplər dövlət əhəmiyyətli olmaqla, bütün hakimiyyət orqanları tərəfindən həyata keçirilməsi məcburi xarakter daşıyır. Bu prinsiplər olmadan siyasi hakimiyyəti həyata keçirən dövlət qulluğunun təşkili və funksiya göstərməsi mümkün

¹ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. М.: ЮРКНИГА, 2005, с.53.

² Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu institutu: mahiyyəti, strukturu və yaranması / AMFA, Fəlsəfə, Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutu, Elmi əsərlər. Bakı, 2007, №2-3, s.240.

deyildir.

Dövlət qulluğu prinsipləri dövlət qulluğu elementləri təhlilinə də onların hüquqi təsbit olunmasından, kadrların seçimi, hazırlığı və qiymətləndirilməsindən müvafiq asılılıqla vəzifələrin tərkibini müəyyən etməyə, sosial effektivlik meyarlarına görə dövlət fəaliyyətinin yoxlanılmasına, həmçinin dövlət aparatının və vəzifəli şəxslərin, vəzifələr arasında qarşılıqlı asılılığı, hüququ tənzimləmənin aktuallığını müəyyən edən obyektiv şərtləri və subyektiv faktları nəzərə almağa imkan verir¹. Dövlət qulluğu prinsipləri dövlət qulluqçusunun fəaliyyət və davranışının xarakterini müəyyən edir, dövlət qulluğunu hüquqi və təşkilati tərəfini təmin edir.

Elmi ədəbiyyatda dövlət qulluğunun təbiətini, onun təşkili, inkişafı və funksiya göstərməsini obyektiv əks etdirən prinsipləri komplektlik, sistemlilik, funksionallıq və hüquqi tipiklik qruplarında birləşdirir. **Komplektlik** – dövlət qulluğunun vəziyyətini, dövlət funksiyalarının təmin olunmasına və müvafiq kadrlarının formalaşmasında onun rolunu və müvafiq kadrlarının formalaşmasında imkanlarına real təsir edən struktur olmaqla, hüquqi mənəvi və yas faktorlarını əhatə edir; **sistemlilik** – dövlət qulluğunun bütün elementlərinin nizamlanması, uzlaşması və ardıcılıqla təsiri, onu icra edən hər bir insanın və dövlət orqanlarına tətbiq olunan dövlət qulluğu sisteminin qurulmasını şərtləndirir; **funksiyalılıq** bir tərəfdən dövlət qarşısında duran məqsədlərinin bilavasitə həllini təmin edən dövlət aparatının təşkilini şərtləndirir; digər tərəfdən keyfiyyətli dövlət fəaliyyəti təcrübəsinin kadrlarının intellektual və mənəvi inkişafına fəal kömək etməsində istifadə olunur; **hüquqi tipiklik** – vəzifələrin hüquqi təsvirinin (dəqiq hüquq və vəzifələrin müəyyən edilməsi), onların praktiki icrasına sərbəstlik verilməsini göstərir². Bəzi müəlliflər dövlət qulluğu

¹ Бахрах Д.Н. Государственная служба России. Учебное пособие. М.: ТК Велби, Проспект, 2007, с.76

² Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.76-77

prinsiplərini dörd qrupda – qanunçuluq, demokratizm, professionalizm və sosial hüquqi müdafiə qrupunda birləşdirir¹.

Qanunçuluq prinsipinə: a) konstitusiyanın başqa hüquqi aktlardan üstünlüyü; b) insan və vətəndaşın hüquq və azadlıqlarının prioritetliyi; v) yuxarı orqanın və vəzifəli şəxslərin qanunu qərarlarının məcburiliyi daxildir. **Demokratizm** prinsipinin mühüm təzahürlərinə a) qulluqçuların fəaliyyətinin vətəndaşların, cəmiyyətin, dövlətin maraqlarına tam və daimi uyğunluğu; b) dövlət qulluğuna vətəndaşların bərabər şərtlərlə girmək hüququ; v) dövlət qulluğunun həyata keçirməsində aşkarlıq; g) dövlət hakimiyyətinin qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinə bölgüsü daxildir.

Professionalizm prinsipinə şərti olaraq aşağıdakılar daxildir: a) İşçilərin səriştəliliyi; b) funksiyaların, əməliyyatların sistematik, müntəzəm yerinə yetirməsi, qulluq münasibətlərinin sabitliyi; v) öz əməyinə görə müntəzəm məvacib alması; q) dövlət qulluğunun siyasi neytrallığı; d) dövlət qulluqçusunun loyallığı; e) vəzifə borclarının yerinə yetirilməməsinə və ya lazımı qaydada yerinə yetirilməməsinə, qərarların keyfiyyətsiz hazırlanması və qəbul edilməsinə məsuliyyət.

Sosial və hüquqi müdafiəsi prinsipinə: a) onların əməyinin nüfuzunun artırılması; b) ixtisasın, stajın artırılmasına uyğun əmək haqqının artırılması; v) normal əmək şəraitinin yaradılması; g) yüksək təqaüdə təminat verən dövlət sığortası; d) qulluq perspektivinin təmin edilməsi daxildir.

Başqa müəlliflər dövlət qulluğunun prinsiplərinin təsnifatını elmi məqsədlə ümumi (konstitusion), təşkilati (xüsusi), terminoloji (professional)² və ya konstitusion, təşkilati və yardımçı³ növlərə

¹ Бахрах Д.Н. Государственная служба: основные понятия, ее составляющие, содержание и принципы // Государство и право, 1996, №12, с.10-18.

² Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.89

³ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. М.: ЮРКНИГА, 2005, с.99

ayırırlar. Dövlət qulluğunun prinsiplərinin əsasını konstitusion prinsiplər təşkil edir.

Təşkilati (xüsusi) prinsiplər dövlət aparatının və onun bölmələrinin yaradılması və funksiya göstərmə mexanizmini əks etdirən prinsiplər; professional (texnoloji) prinsiplər dövlət qulluğunun, qulluq fəaliyyətinin və məmurların davranışı mexanizmi və proseduraya aid prinsiplər; yardımçı prinsiplərin çox hissəsi müxtəlif normativ sənədlərdə göstərilir.

Azərbaycan Respublikası dövlət qulluğunun prinsipləri dövlət qulluğu haqqında qanunvericilikdə, konstitusiyada, qanunlarda, AR Prezidentinin fərmanlarında və Nazirlər Kabinetinin qərarlarında öz əksini tapır.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununda göstərilən prinsipləri dörd qrupa: 1) **qanunçuluq**; 2) **demokratikləşmə**; 3) **nəzarət və məsuliyyət**; 4) **sosial hüquqi müdafiəyə bölmək** olar. Qanunda göstərilən on bir prinsipdən dördü qanunçuluğa, dördü demokratizmə, ikisi nəzarət və məsuliyyətə, biri sosial-hüquqi müdafiəyə aiddir.

Qanunçuluq prinsiplərinə: icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyət həddlərinin müəyyən edilməsi; yuxarı dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin öz səlahiyyətləri həddlərində qəbul etdikləri qərarların aşağı dövlət orqanları və vəzifəli şəxsləri tərəfindən yerinə yetirilməsinin məcburiliyi; bütün vətəndaşların və vəzifəli şəxslərin dövlət qulluqçularının qanuni tələblərini icra etməyə və qanuni hərəkətlərini müdafiə etməyə borclu olması daxildir. Qanunçuluq prinsipi dövlət qulluqçuları vəzifə borclarını icra edərkən və onların hüquqlarının təminatında konstitusiyanın aliliyi, qanunların normativ hüquqi aktlardan, vəzifə təlimatlarında üstün olmasını şərtləndirir. Bu prinsipə görə dövlət qulluqçusu konstitusiya və qanunların tələblərinə sözsüz əməl etməlidir.

Demokratizm prinsiplərinə: dövlət qulluğuna girməyin şəffaflığı; vətəndaşların öz qabiliyyətinə, xidməti nailiyyətlərinə və peşə hazırlığına uyğun olaraq dövlət qulluğunun hər hansı vəzifə-

sini tutmaqda hüquq bərabərliyi; irqindən, milliyyətindən, dinindən, cinsindən, sosial mənşəyindən, ailə, əmlak və qulluq vəziyyətindən, yaşayış yerindən, dinə münasibətindən, əqidəsindən, ictimai birliklərə mənsubiyyətindən, habelə qulluqçuların işgüzarlıq keyfiyyətlərinə daxil olmayan başqa səbəblərdən asılı olmayaraq dövlət qulluqçularının hüquq bərabərliyi; vətəndaşların dövlət qulluğuna müsabiqə əsasında girməsi daxil edilir. Burada insan və vətəndaş hüquq və azadlıqları ön plana keçir. Dövlət qulluqçuları öz fəaliyyətində bu müddəaları rəhbər tutur. Vətəndaşların qanunu tələblərini təmin etməklə hüquq və azadlıqlarının qanunvericilikdə müəyyən edildiyi kimi, tam həcmində yerinə yetirməyə və onların dövlət idarəetməsində fəal iştirakı üçün şərait yaratmağa borcludur.

Nəzarət və məsuliyyət prinsiplərinə: – dövlət orqanlarında və dövlət qulluqçularına nəzarət və onların hesabat verməsi; qulluq borcunun yerinə yetirilməsi üçün dövlət qulluqçusuna cavabdehlik daşması, eləcə də dövlət qulluqçusunun hərəkətinə görə dövlət orqanlarının cavabdehlik daşması daxildir.

Sosial və hüquqi müdafiə prinsipinə: dövlət qulluqçularının sosial və hüquqi müdafiəsi, onların özləri və ailələri üçün ləyaqətli yaşayış səviyyəsinin təmin edilməsi aiddir.

İnkişaf etmiş dövlətlərin dövlət qulluğu prinsiplərindən peşəkarlıq prinsipi prioritet yer tutur. Dövlət qulluqçularının peşəkarlığı və səriştəliliyi dövlət qulluğunun təşkili və funksiya göstərməsi üçün xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Dövlət qulluğunun effektivliyi dövlət siyasətinin həyata keçirilməsini təmin edən inzibati hakimiyyətin daşıyıcısı olan dövlət qulluqçularının peşəkarlığı ilə ölçülür. Müasir dövlət qulluğu vətəndaşların peşəkar qulluq fəaliyyəti peşəkar əməyin müxtəlif növüdür. İnzibati vəzifələrinin tələblərinə qulluqçuların biliyinin, bacarığının və səriştəsinə uyğun olmasının vacibliyi peşəkarlığın əhəmiyyətini daha da artırır. Peşəkarlıq prinsipi dövlət qulluğunun kadr korpusunun peşəkarlığının inkişafının təşkilatı şərtlərini: – müsabiqə yolu ilə qəbul, attestasiya, ixtisas imtahanlarının köməyi ilə peşəkar təhsil

səviyyəsi artırılması və qulluq üzrə irəli keçilmə və s. ilə realizə olunur. Dövlət qulluğunun prinsiplərinin hüquqi təminatı dövlət orqanlarının funksiya göstərməsinin, qulluqçuların fəaliyyətinin, dövlət-qulluq münasibətlərinin tənzimlənməsinin davamlılığını, dövlət qulluğu ilə əlaqədar qanunvericilik ənənələrinin möhkəmləndirilməsini şərtləndirir.

«Dövlət qulluqçularına etik davranış qaydaları haqqında» AR Qanunu (31 may 2007-ci il qəbulu ilə) dövlət qulluğu prinsipləri daha da zənginləşdirilmiş, möhkəmləndirilmiş, onların həyata keçirilməsi mexanizminin təsirliliyini artırmışdır. Qanunda davranış qaydalarına: vicdanlı davranış, peşəkarlıq və fərdi məsuliyyətin artırılması, loyallıq, ictimai etimad, insanların hüquq, azadlıq və qanuni maraqlarına şərəf və ləyaqətinə və işgüzar nüfuzuna hörmət, mədəni davranış, əmr, sərəncam və ya tapşırıqların yerinə yetirilməsi, qərəzsizlik, maddi və qeyri-maddi nemətlərin, imtiyazların və ya güzəştlərin qanunsuz yolla əldə edilməsinə yol verilməməsi, korrupsiyanın qarşısının alınması, hədiyyə alma ilə əlaqədar məhdudiyətlər, maraqların toqquşmasının qarşısının alınması, əmlakdan və məlumatlardan düzgün istifadə və s. məsələlər daxildir.

Dövlət qulluqçularının qulluq-etik davranışı prinsiplərinin pozulmasına görə intizam məsuliyyəti, əgər hüquq pozuntusunda cinayət tərkibi əlamətləri aşkar edildikdə bu barədə müvafiq orqanlara məlumat verilməsi nəzərdə tutulur.

Fikrimizcə, dövlət qulluğu anlayışı «dövlət hakimiyyəti orqanlarında qanunvericiliklə təsis edilmiş inzibati vəzifəni tutan, dövlətin məqsəd və funksiyalarını həyata keçirən, əməyi dövlət büdcəsindən ödənilən vətəndaşların peşəkar fəaliyyətidir.

Dövlət qulluğu anlayışında keçmiş sovet respublikalarında iki yanaşma formalaşmışdır. Birinci yanaşmada əsas diqqət: dövlət qulluğu, dövlət orqanlarında təsis edilmiş dövlət vəzifəsinin icrası yolu ilə dövlətin məqsəd və funksiyalarının yerinə yetirilməsinə yönəldilir. İkinci – dövlət qulluğunun təyinatı dövlət orqanlarının, vəzifəli şəxslərin səlahiyyətlərinin icrasını təmin etmək olduğu vurğu

lanır. Bu yanaşmaya görə dövlət qulluğu dövlətin məqsəd və funksiyalarından ayrı təzahür kimi nəzərdə tutulur və dövlət orqanları çərçivəsində dövlət orqanı rəhbərinin iradəsini və maraqlarını təmin edir.

Birinci yanaşma əksər MDB respublikalarında, o cümlədən «Azərbaycan dövlət qulluğu» haqqında Qanunda təsbit edilmişdir. Bu baxışın müəlliflərindən biri Q.V.Atamançukdür. İkinci yanaşma Rusiya Federasiyasının «Dövlət qulluğunun haqqında qanunvericilik»də öz əksini tapmışdır. Bu yanaşmanı əksər rus alimləri qəbul edirlər.

Beləliklə, dövlət qulluğu institutu mürəkkəb fenomen olduğundan müəyyən aspektlərdə tədqiq edilməli, daim modernləşdirilməli, islahatlar aparılmalı və ardıcılıqla öyrənilib təkmilləşdirilməlidir.

2.3. Dövlət qulluğunda rəşional bürokratiya əlamətləri

Bürokratiya (fr. bureau – büro dəftərxana + krotos hakimiyyət, hərfi mənası dəftərxana hakimliyi) feodal mütləqiyyəti və kapitalist dövlətlərində ali məmur təbəqəsini ifadə edir. Vladimir Dalin izahi lüğətində büro sözünü: yazı işləri üçün siyirtməli şkaflar; hərəkət edən üst taxtası və yeşikləri olan ayaqlar üzərində şkaflar; bürokratiya isə məmurluğun hakimlik etdiyi idarə; rütbə asılılığı; çox yazı işləri olmadan qulluqçu şəxsin ali şəxsdən asılılığı; çoxrəhbərlik və çox yazışma.

Dövlət qulluğunun sinonimi kimi inkişaf etmiş kapitalist ölkələrdə bürokratiya və ya bürokratik qulluq anlayışı istifadə olunur. V.Leninin dövlət hakimiyyətinin ilk günlərindən yazırdı: «Dövlət maşını kapitalist dövlətlərinin əksəriyyətində (hazırda, 1917-ci ildə demək olar ki, hamısında) bürokratik maşındır»¹. I Pyotrun imperatorluğu dövründə adətlərə – təbii proseslərə əsaslanan orta əsrlər idarəetmə sistemi yeni yaranmış bürokratik maşınla əvəz olunur. Bürokratiya – dövlət strukturunun zəruri elementi

¹ Ленин В.И. Полн.собр.соч. т.33., с.138

olur. Rusiya şəraitində heç kimin tərəfindən məhdudlaşdırılmayan monarxin iradəsi hüququn yeganə mənbəyi idi. Məmur öz rəisindən başqa heç kəs qarşısında hesabat vermirdi. Bürokratik maşın yaratmaq özünəməxsus bürokratik inqilab idi. Bunun tətbiqi nəticəsində daimi işləyən bürokratik mühərrik işə düşür. Hakimiyyətdə kimin – ağıllı və ağılsız, işgüzar və ya fəaliyyətsiz olub-olmamasından asılı olmayaraq bürokratiyanın mövqeyi möhkəmlənir. Bürokratik prinsiplər bürokratik kastanın birləşməsinə səbəb olmuşdur.¹

Bürokratiya – tarixi təzahürdür. Onun təşəkkülü dövlətin və cəmiyyətin siyasi təşkilatının yaranması ilə əlaqədardır. Təsadüfi deyil ki, bürokratiya sosial, siyasi və hüquq elmləri üzrə klassik əsərlərdə təhlil obyektinə çevrilmişdir.

Hegel «Hüquq fəlsəfəsi» əsərində ümumi maraqların iyerarxik qurulmuş bürokratik strukturlara uyğun dövlət məmurları tərəfindən realizə olunduğunu göstərir. Bürokratiya hakimiyyət orqanlarında vəzifələrdən və müvafiq prosedurlardan kənar mövcud olmur. Hegel dövlət bürokratiyasını, onun mahiyyətini, strukturunu, funksiyalarını hərtərəfli təhlil edir, dövlət idrakının cəmləşdiyi cəmiyyətin əsas hakimlik edən tərkib hissəsi kimi baxır. O, məmurluğun ümumi maraqlar hüdudundan çıxmasına təminat verən üç faktora ayırır: a) hakimiyyət sisteminin iyerarxikliyi; b) ayrı-ayrı sosial qrupların maraqlarını həyata keçirən və müdafiə edən müstəqil korporativ və yerli qurumların müstəqilliyi; v) bürokratik təhrifə bəzi barışmazlıq, ədalət və fədakarlıq ruhunda qulluqçuların xüsusi peşə hazırlığı.²

Hüquqi ədəbiyyatda bürokratiyanın **imperiya (Asiya modeli), rəşional bürokratiya (Veber-Vilson konsepsiyası), Marks tipləri olduğu göstərilir**³.

İmperiya tipi Asiya imperiyasının klassik forması Çin

¹ Анисимов Е.В. Петр I: рождение империи. Вопрос истории, 1989, №7, с.11.

² Гегель Г. Философия права. М., 1990, с.336.

³ Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. М., «Дела», 2002, с.41

bürokratiyasında tətbiq olunduğundan «Çin», «Asiya» və ya «Şərqi» modeli adlandırılır. Bu modelə görə bürokratiyanın vəzifəsi imperator maraqlarına qulluq etməklə, onun hakimiyyətinin səmərəliliyini təminat etməkdir. Çin bürokratiyasının formalaşmasında Konfusi təliminin böyük təsiri olmuşdur. Konfusin (b.c.ə. 551-479) təlimi qədim Çin cəmiyyətinin inkişafının mürəkkəb və dəyişiklik dövründə meydana gəlmişdir. Konfusilik və Leqislər bürokratik dövlət idarəetməsi sisteminin yaradılmasının ideoloqları idilər. Onlar iki müxtəlif inkişaf ənənəsini təmsil etməklə birinci mülayim mühafizəkar olduğu halda, digəri radikal, despotik idi. Konfisiçilikdə patriarxal-qəbilə cəmiyyətinin etik və mədəni ənənələrini, ən əsas sosial nəzarətin əxlaqi-etik metodlarına istinad edilir. Leqislər isə Konfisiçilik məktəbinə alternativ olmaqla Çinin birləşməsi və mərkəzləşməsində qanunvericilik, idarəetmə yolu və metodları ilə kiçik dövlətlərin arasında mübarizəni ləğv etmək və daxili quruluşu möhkəmlətmək tərəfdarı idilər. Leqislər «küt və avam xalq – böyük gücdür», «Zəif xalq – güclü dövlət» prinsiplərinə əsaslanan mərkəzləşdirilmiş dövlət yaratmaq və gücləndirmək istəyirdilər. Onlar inzibati təlim və qanunlar sisteminin köməyi ilə dövlətin cəza vermək funksiyasını tətbiq etməyi irəli sürürdülər¹.

Konfusi təlimində əks olunan normativ etika (məşhur «Çin mərasimi» kultu; qədim əcdadlara pərəstiş etmək; böyüklərə hörmət, ailə tellərini möhkəmlətmək), qədim müdriklərə pərəstiş, əbədi abidələrə, kanonlara hörmət, bürokratik administrasiya sisteminə təcəssüm olunan sosial ədalət ideyası; ali dövlət vəzifələri tutmaq hüququ verən yaxşı düşünülmüş müsabiqə imtahanları ilə möhkəmlənmiş meritokratik prinsipi, sosial etik və mənəvi dəyərlərə hörmət və b. ideyalar Çində iki min ildən artıq müddətdir ki, ictimai şüurun müəyyən edilməsində fəlsəfi və etik əsas olmuşdur².

Çin bürokratik modelində tətbiq olunan vəzifə tutmaq üçün

¹ Китай после «культурной революции». М, Мысль, 1979, с.167.

² Васильев Л.С. Конфуций. Вопрос истории, 1989. №8, с.89.

namizədlərin qabiliyyətinin yoxlanmasına imkan verən imtahan sistemi tarixi şəraitin dəyişməsindən asılı olmayaraq sistemin sabitliyini, möhkəmliyini təmin edirdi. Bunun nəticəsidir ki, uzun müddətdə XX əsrə qədər Çində hakimiyyət və idarəetmə sistemi dəyişilməz olaraq qalmışdır. Bu sabitliyin əsas sirlərindən biri də məmurluq sisteminin funksiya göstərməsində məmurun müstəqil düşünmək imkanının olmaması idi. Bu isə bürokratiyanın avtomatlaşması prinsipinə dəqiq əməl olunmasına xidmət edirdi. Burada məmurların bürokratik hakimiyyət strukturuna, bürokratik elita maraqlarına yox, yalnız imperator maraqlarına xidmət edirdilər. **Bu bürokratik mexanizm aşağıdakılarla xarakterizə olunurdu:**

1) məmurlarla bir-birini əvəz etməsinə imkanları verən məhdud ixtisaslaşmanın olmaması; 2) eyni məqsəd daşıyan vəzifəyə həddən artıq namizədlərin olması; 3) qulluq karyerasının perspektivinin məhdudluğu, məmurların çox halda bir vəzifədə uzun müddət, bəzi halda bütün qulluq müddətində qalması; 4) bütün məmurların imperatordan şəxsi asılılığı; 5) baş verə biləcək koalisiyanın qarşısını almaq üçün məmurlar arasında qeyri-formal əlaqələrə imkan verilməməsi. Çin bürokratiyasının əxlaq kodeksində bu cür tədbirlərə: şəxsi dostluq, bir ailə klanına məxsus adamların bir əyalətdə işləməsinə, işlədiyi yerdə yerli qadınlarla ailə qurmağa qadağa qoyulması daxil idi; 6) məmurun maliyyə asılılığı imperator məvəcibindən yox, əhalidən yığılan vergi hesabından ödənilməsi. Bu isə məmuru qanunları pozmasına görə həmişə qorxu altında olan şəxsə çevrilməsini şərtləndirirdi; 7) məmurların işdən azad olunmamasına, vəzifəsinin aşağı salınmamasına və yerdəyişməməsinə təminatının olmaması. Bütün qanunlar elə formalaşdırılır ki, məmur sadəcə onu pozmağa məcbur idi, odur ki, həmişə ifşa olunmaq, ya cəzalanmaq qorxusu altında olurdu. Bu hal isə onu ali hakimiyyətdən asılı və müdafiəsiz edirdi (Çin məmurluğunu «Veber» bürokratiyasından fərqləndirən əsaslardan biridir); 8) hakimiyyət üçün potensial təhlükəli olan ali və orta bürokratiyanın fəaliyyətinə şaxələnmiş məxfi polis (senzorlar) vasitəsilə xüsusi

nəzarətin olması, imperatorun, bürokratiyanın aşağı eşalonu ilə birbaşa təmasda olması təcrübəsi; bütün vəzifələrə təyinat sistemində imperatorun özünün iştirakı¹.

Ümumilikdə Çin bürokratik sistemi aşağıdakı kimi xarakterizə olunur: 1) aparat sistematik yeniləşdirilir; 2) bütün məmurlar üçün bərabər imkanlar verilir; 3) hakim sinfin özünün daxilində dəqiq dərəcələrə bölməklə aparılır; 4) məmurların təfəkkürünün unifikasiyası; 5) sensor nəzarəti; 6) məmurun ciddi şəxsi məsuliyyəti². Göründüyü kimi bu sistem həmişə qapalı saxlanılır. Bu bir daha onu göstərir ki, bürokratiyanın nəzarətdən kənar qalarsa nə qədər təhlükəli ola bilər. Qeyd etmək lazımdır ki, Çin bürokratik modeli bəzi dünya ölkələrinə transformasiya olunmuş, Çində mövcud anlayışlar sinonim kimi başqa adlarla müxtəlif ölkələrə yayılmışdır. Məsələn, xanlıq çarlıqla, sultanlıqla və dövlətlə; silahdaş nazirlə; vəzir konsula, strateq baş nazirlə, nəzarətçi və müşayiətçi qulluqçu və ya məmurla əvəz edilmişdir.

Rusiyaya «İmperiya» modeli Qızıl Orda vasitəsilə gəlmişdir. I Pyotrun islahatları ilə ona Avropa mütləqiyyətindən götürülmüş elementlər, yəni «yarımimperiya» variantı əlavə edilib. XIX əsrin ikinci yarısında II Aleksandrın islahatları dövründə rəşadət bürokratiya elementləri inkişaf etməyə başlayır. 1917-ci ildən sonra bürokratiya, Stalin tərəfindən başqa adla, başqa qiyafədə «**partiya nomenklaturası**» kimi inkişaf etdirilir.

M.Veberin rəşadət bürokratiya modeli. Dövlət qulluqçularına – məmurlara pul ödənişinin köməyi ilə dövlət hakimiyyətinin həyata keçirmək üsulu kimi bürokratiya ideyasını XVIII əsrin ortalarında ilk olaraq Fransa iqtisadçısı Vinseita Quriye irəli sürmüşdür. O vaxtdan başlayaraq V.Quriyenin bu baxışları Almaniyada böyük maraqla qarşılanmış və bürokratiyaya pozitiv aspektdə baxılmağa başlanmışdır. Kapitalizmin inkişaf dövründə qərb sosiologiyasında bürokratiyaya pozitiv aspektdə baxış alman

¹ Оболюнский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. М., «Дела», 2002, с.28-29.

² Васильев Л.С. Конфуции. Вопрос истории, 1989. №8, с.89.

iqtidadçısı və sosioloqu M.Veberin, alman-italyan mənşəli sosioloq K.Mixelsin adı ilə bağlıdır. Bu aspektdə Veberin rasionall bürokratiya konsepsiyası klassikliyi ilə seçilir. Veberin fikrincə bürokratiyanın yaranması insan sivilizasiyasının inkişafında, həmçinin feodalizmdən kapitalizmə keçiddə mühüm mərhələdir.

Orta əsrlərdə feodal pərakəndəliyi, patriarxal administrasiyası dövründə sırası insanların qaldırdığı məsələlərin rüsvətsiz və əlaqəsiz ədalətli həllinin mümkünsüzlüyü, işlərə baxılmasına müddət qoyulmaması, qeyri-müəyyənlik və özbaşınalıq, obyektiv şərtlərlə yox, insanın cəmiyyətdə statusu, var-dövləti, çevikliyi, lazımı adamların rəğbətini qazanmaqla ləngitmə olmadan hətta belə qanunsuz işləri aşırmaq əsas prinsiplər kimi formalaşmışdı.

Maks Veber Q.Hegelin tədqiqatlarına əsaslanaraq bürokratiyanın müasir nəzəriyyəsinin nüfuzlu sahələrindən birinin – rasionall bürokratiyanın əsasını qoymuş və bürokratiyanın cəmiyyətdə sosial-siyasi rolunu göstərmişdir. O hesab edirdi ki, rasionall qurulmuş dövlət bürokratik maşını sənaye cəmiyyətinin müvəffəqiyyətli və dinamik inkişafının əsas şərtidir. O inanırdı ki, yaxşı bürokratiya – əsl demokratiyanın əsası, siyasi liderlərin və dövlət xadimlərinin müvəffəqiyyətinin rəhnidir.

Kapitalizm dövründə cari işlərin baxılmasında qanunçuluğa və qaydalara uyğun aparılan, sui-istifadə hallarının qarşısını alan **M.Veberin bürokratiyanın rasionall tipi aşağıdakılarla səciyyələnir.**

1) qulluqçuların müstəqilliyi və tabeçiliyi yalnız rəsmi vəzi-fələrlə görə aparılır; 2) vəzifələrin dəqiq müəyyən edildiyi iyerarxiyanın mövcudluğu; 3) vəzifə funksiyalarının aydın müəyyən-ləşməsi; 4) müqavilə yolu ilə vəzifənin tutulması; 5) vəzifəyə namizədlərin ixtisasına uyğun diplom təqdim etməklə təyin olunması; 6) məvacibin pul formasında verilməsi və təqaüd hüquqlarının olması, əmək haqqının məbləğinin iyerarxiyadakı yerinə uyğun verilməsi və istənilən vaxt işdən azad olmasının mümkünlüyü; 7) məmurların yeganə və əsas işinin vəzifələrin icrası olması; 8) karyera üzrə irəliləyiş yuxarı instansiyanın qərarından, onun

staj və xidmətindən asılılığı; 9) məmurun vəzifəni mənimsəsinin mümkünsüzlüyü; 10) vəzifəli şəxsin intizama ciddi əməl etməsi və vəzifəsinin icrası zamanı ona nəzarət olunması¹.

Veber konsepsiyasına görə: 1) bürokratiyanın hər bir səviyyəsinin səlahiyyətləri dəqiq reqlamentləşdirilir – normativ müəyyən edilir; 2) bürokratiya sərt müəyyən edilmiş vəzifə subordinasiyasına əsaslanmış iyerarxik strukturdur; 3) təşkilat daxili fəaliyyətin bütün formaları (məlumatın yığılması, qərarların qəbulu, əmr və direktivlərin hazırlanması və s.) yazılı sənədləşdirmə formasından həyata keçirilir və mühafizə olunur; 4) bütün vəzifəli şəxslər administrasiya sahəsində yaxşı mütəxəssis olmalıdır, yəni öz peşə vəzifələri sahəsində ixtisası olmaqla yanaşı bütün bürokratik təşkilatın fəaliyyətinin normaları, qaydaları və proseduru bilməlidir; 5) nəzarət hüquqları dəqiq müəyyənləşdirilir; administrasiya istehsalat vasitələri üzərində mülkiyyət hüququna yol verilmir, vəzifəli şəxs vəzifəni mənimsəyə bilməz².

M. Veberin inamına görə rəşional bürokratiya:

1) sosial orqanizmin sabit və dinamik inkişafını təmin edir, dövlət sisteminin əsası və əsəb sistemidir;

2) dövlət qulluğuna seçimdə demokratizmi və sosial bərabərliyi möhkəmlədir, peşəkar və daha hazırlıqlı insanlar arasından «universal cəlb edilmə» maraqlarında insanların arasında nivelirləməni təmin edir;

3) dəqiqliklə və sürətlə hər hansı təsirə cavab verilməsi qulluq münasibətlərinin aydınlıq və subordinasiyalıqla xarakterizə olunur;

4) qənaətliyi ilə fərqlənir;

5) müqavilə ilə professional səriştəliliyin, diletantlıq və siyasi dəvət olunmuşların obyektivliyin subyektivlik üzərində üstünlüyünü təmin edir;

6) təhsil və mədəniyyətin nüfuzun qaldırır, diplom və elit

¹ Зверев А.Ф. Бюрократия в зеркале социологии // Государство и права, 1992. №8, с.17.

² Государственная служба: Политология, права... М. Дело, 1999, с.15.

təhsil müəssisələrinə böyük tələbat yaradır, keyfiyyətlə və effektiv əməyin nüfuzu yüksəlir, plütokratizm ənənəsi aradan qaldırılır;

7) elm, qanun və vəzifə borcları əsasında məsuliyyətlə qulluq etmək prinsipini təsdiq edir. Odur ki, bürokratiya üçün məvacibin, imtiyazın, iş yerinin nüfuzunun müvafiq olaraq artırılması ilə karyer-vəzifə irəliləyişməsi məntiqi qurulmuş sistemi xarakterikdir.¹

1887-ci ildə Amerikanın hüquq professoru, gələcək prezidenti **V.Vilsonun «Administrasiyanı öyrənmək»** adlı klassik nəzəriyyəsinə əsasən hər bir idarəetmə sistemində səmərəliliyinin və artırılmasının zəruri şərtləri kimi: vahid idarəetmə mərkəzinin və bütün hökumətlərin oxşar strukturda olması; idarəetmənin siyasətdən ayrılması; qulluqçuların peşəkarlığı; maliyyə və inzibati səmərəlilik şərtləri kimi təşkilati iyerarxiyanın mövcudluğu; insan sivilizasiyası və xoşbəxtliyi üçün modernləşmənin olması. Göründüyü kimi Veber və Vilsonun konsepsiyaları oxşardır. Bu konsepsiyalarda üç əsas ideoloji müddəa ayırır: 1) bürokratiya siyasətə qoşulmadan hər bir siyasi «rəhbər» eyni səmərə ilə qulluq edir; 2) mümkün təşkilati formalarının ən yaxşısıdır; 3) onun mühüm üstünlüyü qəbul olunacaq qərarda subyektiv-insan təsirinin, belə olmamasıdır².

Bürokratik təşkilatda qulluq professional ixtisası və dövlət qulluğunda stajına uyğun işçilərin ixtisaslaşmasını əsaslandırmaq-la M.Veber seçilmə yolu ilə vəzifə tutan məmurları «bürokratiyaya» daxil etmir.

Bütün bunlarla yanaşı o yaxşı başa düşürdü ki, heç bir normativ akt, heç bir rasionallıq qulluqçuları karyerizmdən, korrupsiyadan, dövlət qulluğunu deqradasiyadan qoruya bilməz. Hətta ən savadlı, professional hazırlıqlı və vicdanlı insana zəiflik, irrasional əmələ meyillik yad deyil. İdarəetmə sisteminin mürəkkəbləşdiyi, daha çox reqlamentləşdiyi və sənədləşmənin artdığı şəraitində

¹ Вах: Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М., РОССПЭН, 2002, с.117.

² Государственная служба: Политология, права... М. Дело, 1999, с.16.

təbii olaraq insan hakimiyyətdən istifadə etməyə səy göstərir.

M.Veberin rasionel bürokratiyanın konsepsiyası kapitalist ölkələrində, xüsusən ABŞ-da geniş yayılmışdır. 1946-cı ildə M.Veberin bürokratiya nəzəriyyəsindən bəhs edən kitabı ingilis dilinə tərcümə olunur. Hazırda xarici ölkələrdə bürokratiya problemləri müxtəlif elmi sahələrinin, o cümlədən hüquq nəzəriyyəsinin mərkəzi bölmələrindən biridir. Qərbdə uzun müddətdir ki, bu istiqamətdə geniş spektrdə müstəqil elm kimi inkişaf edir, kitablar yazılır, tədqiqatlar aparılır, sərbəst fənn kimi tədris edilir.

1952-ci ildə K.Martonun redaksiyası ilə qərb sosioloqları və politoloqlarının bürokratiya problemlərinə aid tədqiqat işləri «Bürokratiyanın sosiologiyası üzrə xrestomatiya» kitabında çap olunmuşdur. Amerika sosiologiyasının struktur-funksional istiqamətin əsasını qoymuş K.Mertonun bu kitabı 8 fəsildən ibarətdir. Onlar: 1) bürokratiyanın nəzəri konsepsiyası; 2) bürokratiyanın inkişafına səbəb olan əsas əlamətlər; 3) bürokratiya və hakimiyyət münasibətləri; 4) bürokratiyanın strukturu; 5) qulluğa cəlb edilmə və artırılma; 6) bürokrat; 7) bürokratiyanın tədqiqi üçün metodlar¹.

Xrestomatiya kitabında K.Bendiksin «Bürokratiya və hakimiyyət problemi» məqaləsində hökumət funksiyalarının genişlənməsinin şəxsi azadlıqların boğulmasına səbəb olduğu göstərilir. O, M.Veberin ideal tip bürokratiyasında hakimiyyət və bürokratiyanın üç aspektini ayırılır. 1. Müasir dövətdə bürokratiyanın «avtomatik sistemlə» işləmək ənənəsi yaranır, çünki o vəzifələri peşəyə çevirir, hissiyyat və düşüncədən asılı olmadan məmurların aparatına çevrilir; 2. Siyasi hakimiyyət yuxarıdan müəyyən edilir və bürokratik aparata buraxılır və siyasi qərarlar bürokratik nərdivanın hər pilləsində müvafiq qaydada yerinə yetirilir; 3. İnzibati hakimiyyət bürokratiyanın yurisdiksiyasından kənarında olduğundan hakimiyyətdən istifadə etmək mümkün olmur.¹

«Dövlət qulluğu haqqında» normativ aktların təhlili göstərir

¹ Зверев А.Ф. Бюрократия в зеркале социологии // Государство и права, 1992. №8, с.116.

ki, dövlət qulluğu çox meyarlara görə ideal bürokratiyada modelindən o qədər də fərqlənmir. Odur ki, müasir cəmiyyətdə dövlət idarəetməsi və dövlət qulluğu bürokratik prinsiplər üzərində qurulur. Bürokratiya problemləri üzrə görkəmli mütəxəssis A.Obolonskiy M. Veber və Vilsonun rəşional bürokratik konsepsiyasını qəbul etməklə göstərir ki, müasir dövlətin inkişafını bürokratik sistem olmadan təsəvvür etmək mümkün deyildir.² Hüquqi ədəbiyyatda rəşional bürokratiyanı ədalətli olaraq sivilizasiyanın sosial kəşflərindən ən mühümlərinə aid edirlər. Bununla belə bizim ölkədə heç bir dövlət institutu bürokratiya qədər daimi, sərt və ədalətsiz tənqiddə məruz qalmamışdır. Bu paradoksal vəziyyətin sosial, siyasi və psixoloji səbəbləri daha çox predmetin mahiyyətini bilməməkdən və başa düşməməkdən yaranır.

Bürokratiyanın Marks tipi. Bu bir həqiqətdir ki, sovet dövründə mətbuatda, siyasi leksikonda, bürokratiya həmişə qara, neqativ mənada istifadə olunmaqla sosial xəstəlik olan «**bürokratism**» ilə qarışdırılmış və bir sırada baxılmışdır. Bunun köklərini K.Marksın bürokratiyaya baxışlarında tapmaq olar. K.Marks bürokratiya probleminə tam nihilist prizmasından yanaşırdı. Onun fikrincə bürokratiya tam şərdir, ictimai maraqlar hakimiyyətin və konkret məmurun maraqları ilə dəyişdirilir, öz maraqları üçün həqiqət təhrif olunur. İyerarxiyada yüksəyə qalxmaq üçün özbaşınalıq edilir, karyerizm həyat tərzinə çevrilir. K.Marksın fikrincə «...bürokrat dövlət məqsədini öz məqsədinə çevirir, rütbə karyerası dalınca qaçır, bürokrat formanı məzmun, məzmunu isə forma kimi verir. Dövlət vəzifəsini dəftərxana vəzifəsinə və ya dəftərxana vəzifəsini dövlət vəzifəsinə çevirir»³.

V.Lenin K.Marksın təlimini qəbul edərək kapitalist ölkələrində mövcud bürokratik qulluğu kəskin tənqid edirdi. K.Marksda olduğu kimi V.Lenin bürokratiyanı mürəkkəb təzahür hesab edərək

¹ Зверев А.Ф. Указ. соч., с.119.

² Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. М., «Дела», 2002, с.20.

³ Маркс К., Энгельс Ф. соч. т.1, с.271.

yazırdı: «bürokratiya o təbəqədir ki, müasir cəmiyyətdə hakimiyyəti əllərində cəmləşdirib. Bu orqan burjuaziya ilə bilavasitə və sıx əlaqədədir və tarixən... bu sinifin yaranma və kompleksləşmə şərtlərinə görə yalnız burjuaziya – «xalqdan çıxmışlar üçün giriş açıqdır»¹. V.Lenin Çar Rusiyasında bürokratiyanı aşağıdakı kimi təhlil edir: Birinci, o bürokratiya ictimai tərəqqi yolunda güclü əngəl kimi çıxış edir, xüsusilə kapitalist münasibətlərinin sürətli inkişafına mane olur, feodal-mülkədar formalarını mühafizə edir, xalq tərəfindən seçilməyən və onun qarşısında hesabat verməyən məmur ordusudur... Bu cür tam hakimiyyətli məmurlar bürokratik idarəçilik, bütün məmurluq – bürokratiya adlanır. İkinci bürokratiya mütləqiyyət idarəçiliyinin tərkib hissəsi kimi Rusiya hakim dairənin əlində bütün xalqa zülm etmək və əzmək aləti, çar mütləqiyyətinin məmurlarının istibdadı idi².

K.Marks və V.Lenin bürokratiya anlayışını ümumi şəkildə aşağıdakı kimi təsvir edirlər: birinci, xüsusi siyasi qrup; ikinci, administrasiyanın xüsusi sistemi; üçüncü, özgələşdirilmiş şüurun formalarından biri; dördüncü, bürokratizmin təzahürü. Lenin əsərlərində köhnə dövlət maşınını dağıtmazdan əvvəl bürokratiyanın yeni dövlət maşınında baş qaldırmaması üçün onun təhlilinə çoxlu yer ayırırdı. Leninin fikirləri kommunist partiyasının ana xəttini təşkil edirdi. 1919-cu ildə bürokratiya və onunla mübarizə haqqında məsələ ilk dəfə partiyanın VIII qurultayında (1919) qoyulmuş və ikinci partiya proqramında öz əksini tapmışdır. Ondan sonrakı dövrlərdə partiya və dövlət direktivlərində, mətbuatda, müxtəlif səviyyələrdə bürokratiya sosial xəstəlik kimi neqativ aspektdə baxılır və bürokratizmə qarşı mübarizəyə çağırılır. Sovet dövlətinin 70 il hakimiyyəti müddətində siyasi, iqtisadi, ideoloji və s. Sahəsində olan bütün nöqsan və çatışmamazlıqlar bürokratiyanın adına yazılır. Hətta belə XIX Ümumittifaq partiya konfransında (1988) inqilabi yenidənqurmaya nail olunmamağı bürokratiyanın

¹ Ленин В.И. Полн.собр.соч. т.33, с.439.

² Ленин В.И. Полн.собр.соч. т.33, с.137.

adına yazılmış, ona qarşı mübarizə məsələsi kəskin qoyulmuşdur. 1988-ci ildə Sov.İKP MK yanında İctimai Elmlər Akademiyasının apardığı sosial sorğunun yekun sənədində deyilir. Sovet hakimiyyəti 70 il bürokratiya ilə mübarizə aparmış, ölkənin inkişafının bütün mərhələlərində bürokratizmə qarşı mübarizə kəskinləşmişdir. Bürokratizm bu siyasətin ən qəddar düşməni olmaqla cəmiyyətin bütün sahələrinə soxulmuşdur¹.

K.Marksın və V.Leninin bürokratiya haqda dedikləri reallığa uyğun olmaması, müasir dövrdə əksər dövlətlərində bu institutun daha da geniş yayılması bir daha təsdiq edir. Bürokratizm mövcudluğunu Veber əvvəlcədən xəbərdar etmişdir. O, bürokratiyanı mikro və makro səviyyədə qiymətləndirirdi. Əgər birinci halda bürokratik təşkilat möhkəmlik, səmərəlilik, rasionallıq nümunəsidirsə, ikinci halda isə cəmiyyətdə bürokratik hakimiyyət (bürokratikləşmə) liberal dəyərlərə, azad sahibkarlığa və demokratiyaya təhlükə yaradır. Odur ki, idarəetmənin təşkilində universal bürokratik prinsiplər, bürokratiya sosial təbəqə, maşın kimi və bürokratizm idarə işçilərinə aid olan sosial xəstəlik hesab edilir.

Fon Mizes «Sosiolizm: iqtisadi və sosial təhlili» (1942) kitabında göstərir ki, sosializm mərkəzləşmiş planlaşdırma yolu ilə müasir sənaye iqtisadiyyatını müvəffəqiyyətlə idarə edə bilməz. Onun fikrincə əgər iqtisadi sistemində sərbəst sahibkarlığın liberallaşması tətbiq edilməzsə, istər sosializm və istərsə də kapitalizm heç bir nəticə verməz. fon Muzes azad sahibkarlığı və bazar iqtisadiyyatını bürokratik idarəetmənin sinonimi kimi baxır². O liberal kimi bürokratizmin səbəblərini biznesə hakimiyyətin (dövlətin) qarışmasında görür. Onun fikrincə insanlar bir o qədər bürokratiyadan yox, o qədər bürokratiyanın insan həyatı və fəaliyyəti sahəsinə girməsindən qorxurlar. Bürokratiya nə yaxşıdır, nə pis. O insan fəaliyyətinin müxtəlif sahələrində tətbiq oluna bilən metoddur. Lakin elə sahə var ki, bürokratik metodların tətbiqi

¹ Понамарев Л. Шикаренко М. Чем силен бюрократ?. Газет. «Известия», 1988

² Зверев А.Ф. Теория бюрократии: от М.Вебера К.Л.Мизесу. Государство и право. 1992, №1, с.91.

zəruridir. Bunu hökumət aparatının fəaliyyətinə aid etmək olar. Çox insanların bu gün bütün bəlaları bürokratiya ilə əlaqələndirirlər. Bürokratiya tərəfindən bütün yeni-yeni həyat sahələrinə eksponsiya vətəndaşın təşəbbüs azadlığının məhdudlaşdırılmasını gücləndirir, şəxsi təşəbbüs dövlət nəzarəti ilə əvəz edir. Fon Mize-sin 50 il bundan əvvəl dedikləri sözləri insanların bürokratiyaya hədsiz qəzəbi dövlətin sosializmə və totalitarizmə çevrilməsi ilə əlaqədar yaranır¹. Bu gün özünü doğruldur. Ümumiyyətlə, avtoritar, totalitar dövlətdə idarəetmə strukturları adətən öz xidmət rolunu itirir və cəmiyyətə işləmək əvəzinə cəmiyyətin məqsədləri üçün yox, öz maraqları üçün istifadə edir.

Xarici sözlər lüğətində bürokratizm: 1) icra hakimiyyəti mərkəzindən cəmiyyət üzvlərinin iradəsindən ayrı düşmüş siyasi, iqtisadi və sosial idarəetmə sistemi; 2) İstismarçı cəmiyyət şəraitində məmurlar, polis aparatı və administrasiya şəbəkəsi vasitəsilə həyata keçirilir; 3) özbaşnalıq və valyuntarizmlə xarakterizə olunan bürokratik idarəetmə metodları kimi baxılır².

M. Veber xüsusi təhlükəni hakimiyyəti bürokratikləşməsi ilə və komanda-inzibati sistemlə əlaqələndirir. Həqiqətən Sovet dövründə bizim ölkədə inzibati-amirlik sisteminin təsirindən xüsusi ictimai sinif keyfiyyətində neqativ mahiyyətli çoxsaylı bürokratik təbəqə yaranmışdır. İnzibati amirlik sisteminin əsas əlamətlərinə birincisi, partokratik xarakter olması idi. Dövlət hakimiyyəti ilə yanaşı bütün hakimiyyət formalarını özünə tabe etdirən partiya hakimiyyəti formalaşır. Partiya rəhbərliyi idarəetmə piramidasın yuxarı hissəsində yerləşməsi; ikincisi, avtoritar rejimin olması və sosial fəaliyyətin bütün sahələrinin milliləşdirilməsi. Avtoritar rejimin əsas növlərindən biri totalitarizmin mövcudluğu. Totalitarizmi xarakterizə edən əsas əlamətlər: 1) cəmiyyətdə vahid ideologiyanın olması; 2) bir hakim partiyanın mövcudluğu; 3) «vojdizm», şəxsiyyətə pərəstiş; 4) dövlət partiyanın yüksək vəzifəli şəxslərinin birləşməsi; 5) cəmiyyətin və dövlətin maraqlarının

¹ Зверев А.Ф. Указ. соч., с.92.

² Словарь иностранных слов. 16-е изд. М., Русский язык, 1988, с.96.

onları formalaşdıranların maraqlarına tabeçiliyi; 6) hakim partiyanın formalaşdırdığı məqsədlərə cəmiyyətin bütün üzvlərinin və ya dövlətin vətəndaşlarının meyilliliyi; ən müxtəlif formalarda həyata keçirilən daimi terrorun olması daxildir. Beləliklə, totalitar sistemdə bütün insanların fəaliyyəti siyasi məqsədlərə tabedir və bütün insan münasibətləri təşkil olunur və planlaşdırılır.¹

Bürokratiya və bürokratizm bir yerdə mövcud olur. Bürokratizm və bürokratiya hər ikisi idarəetmə fəaliyyətidir. Bu anlayışların şərhinə ənənəvi və Veber baxışı vardır. Ənənəvi baxışda birincisi, bu anlayışlarda fərq görmürlər, sinonim kimi istifadə edirlər; ikincisi, onun mənası real maraqlara, insanların ehtiyac və tələblərinə məhəl qoymadan dövlət qulluqçularının fəaliyyətində mühafizəkarlıq, ətalətçilik, təşkilatı prosedurları mürəkkəbləşdirməsində özünü göstərir. Sovet sistemində bürokratiya hakimiyyəti nomenklatura sisteminə transformasiya olunur və nomenklatura kadr prosesinin avtoritar tənzimlənməsinin xüsusi mexanizminə çevrilir. Nomenklatura siyasi, dövlət və təsərrüfat idarəetmə sisteminin bütün sahələrinə nüfuz edir, nomenklaturaya düşmək nüfuzlu hesab olunurdu. Nomenklatura texnologiyası imkan verirdi ki, bütün ictimai həyatda kadr tərkibi, dövlət və partiya orqanlarının partiya ideyalarına sadıq hazırlıqlı işçilərlə kompleksləşdirilsin.

Hər bir ölkədə bürokratizmin öz mənbəyi, qanunauyğunluğu, əlamətləri və xüsusiyyətləri vardır. Məsələn, Rusiyada hakimiyyətin bürokratikləşməsinin spəşifik xüsusiyyətlərinə:

- çar hökuməti dövründə zəngin bürokratik ənənələr, məmurların tam hakimiyyəti və rütbəyə həddən artıq etiram, silk üzrə qulluğa qəbul, karyer qulluğu üzrə irəliləyiş, dövlət malını və pulunu mənimsəmək;

- insanın siyasətdən uzaqlaşdırılması, sovet hakimiyyəti dövründə bir partiyanın siyasətdə və idarəetmədə inhisarlığı, sovet aparatının partiya aparatının əlavəsinə çevrilməsi; inzibatçılıq, təşəbbüsün boğulması;

- iqtisadiyyatda və dövlət mülkiyyətində inhisarçılıq, insanın

¹ Завьялов Ю.С. Тоталитаризм как разновидность политического режима // Государство и право, 2010, №5, с.77.

mülkiyyətdən və öz əmək nəticələrindən kənarlaşdırılması, bölgü sistemində bərabərpay prinsipi;

- insanların maarifləndirmə sistemindən hakim rejiminin doqmatikləşmiş təşviqatına çevrilməsi, dövlət ideologiyasının hakimliyi;

- sovet dövlət qulluğunun xüsusi normativ-hüquqi tənzimləməsinin olmaması. Dövlət qulluğu haqqında tək-cə normativ-hüquqi akt kimi RSFSR UMİK-ın 21 dekabr 1922-ci ildə təsdiq etdiyi «Dövlət idarələrində və müəssisələrində dövlət qulluğu haqqında Müvəqqəti qaydalar» mövcud idi. Qulluqçuların hüquqi statusu, qulluq – əmək münasibətləri, əməkhaqqı məsələləri, qulluqçuların sosial müdafiəsi, pensiya təminatı ümumi əmək qanunvericiliyi ilə tənzimlənirdi;

- insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının məhdudlaşdırılması əməyin, kadrlarla işin texnologiyasının dövlətləşdirilməsi;

- dövlət qulluğunun qapalılığı, onun hüquqi təbiətinin inkar edilməsi;

- xüsusi rusiya mentallığı, idarə işçilərinin qeyri-çevikliyi, hüquqi nihilizmi, qulluq münasibətlərinin sağlam formalarına zəif meylik.¹

Sovetlər dövründə bürokratizmin kökləri **təşkilati, iqtisadi və ideoloji** sahələrdə özünü göstərirdi. **Təşkilati sahədə** – idarəetmə aparatının qeyri-təkmil olması; fəaliyyətin həddən artıq reqlamentləşdirilməsi; insanların zəif sosial-hüquqi müdafiəsi; **iqtisadi** – iqtisadi inkişafda kəskin problemlər; insanların maddi tələbatının tam təmin olunmaması; sosial ədalət prinsiplərinin pozulması; iqtisadi münasibətlərdə həddən artıq mərkəzləşdirmə və inzibatçılıq və s.; **ideoloji sahədə**: ehkamçılıq; aşkarlıq prinsiplərinin pozulması, tənqidi boğmaq; vətəndaşların siyasi və hüquqi mədəniyyətinin aşağı olması; demokratikləşmənin lazımi səviyyədə olmaması; intellektual təşəbbüsün olmaması.

1991-ci ilin «Komsomolskaya pravda» qəzetində 9 budaqdan ibarət bürokratizm ağacının çox maraqlı sxemi verilmişdir. Bu

¹ Охотский Е.В. Указ. соч. ... с.128-129.

sxemə görə birinci budağa – gözdən pərdə asmaq, özbaşınalıq; ikinci – rüşvətخورluq, şablonçuluq, təkəbbürlük; üçüncü – valyuntarilizm, təmtəraqlıq, özünü sığortalamaq, süründürməçilik, passivlik, kobudluq; dördüncü – inriqa, diktat, özünü göstərmək, gizlilik; beşinci – formalizm, lovğalıq, vəzifəpərəstilik; altıncı – tənqidi boğmaq, prinsipsizlik; yeddinci – vicdansızlıq, saxtakarlıq, durğunluq, səriştəsizlik, insanlara etinadsızlıq; səkkizinci – aldatma, proteksionizm, kabinet stili, insanların fikir və ehtiyaclarına laqeydsizlik; doqquzuncu – inzibati-amirlik metodu; təşəbbüsü boğmaq, hər şəraitə uyğunlaşmaq, ikiüzlülük göstərilir¹.

Bürokratizmin yaranma səbəblərini təhlil etməklə gənc, səriştəli, işgüzar şəxsin birdən necə dönüb bürokrat olması mexanizmi aşağıdakı kimidir: Birinci, insan təbiətdən bürokrat doğulmur. Bürokrati «sistem», «mühit» yaradır. Əgər idarəetmə sistemi xalqdan ayrı düşüb, onun üzərində dayanırsa, öz işçilərinə imtiyazlar təmin edərsə, o tamahkar olmayan və işə can yandıran gənc mü-təxəssisi ya bürokrat edir və ya bu sistemdən uzaqlaşdırır. O idarəetmə mexanizmin «vintikinə – bürokrata» çevrilir. Onun təşkilati qabiliyyəti dolaşlıq yollarla bürokratik iyerarxiyanın formal və qeyri-formalları arasında dolayı getmək, dəyişən, şəraitə uyğunlaşaraq keyfiyyətləri formalaşdırır. Hər kəs ayrılıqda «bürokrat» deyil, lakin birlikdə bürokratiyadır. İkinci: dövlətin vəzifə və funksiyaları idarəetmə vasitəsilə yerinə yetirir. İdarəetmənin subyekti və obyektı – idarəedən və idarəolunan insanlardır. Deməli, idarəetmə həm dövlətə, həm insanlara aiddir. Dövlət bunun üçün idarəetmə aparatını – bürokratiyanı yaradır. Deməli idarəetmə marağı bürokratik maraqdır. Odur ki, bürokratiyaya, bürokratizmə qarşı mübarizə ünvansız olduğundan, konkret kimə qarşı aparıldığını tapmaq mümkün deyil. O mənada ki, mübarizə edən də, mübarizəyə məruz qalan da hansı meyarla bürokrat olduğunu seçmək mexanizmi yoxdur. Üçüncü, inzibati amirlik sisteminin hakimliyi dövlət aparatında işləyən hər bir şəxsi bürokrata çevirir, sistemi

¹ Довлетгин В.З., Чертополох А. А. Бюрократизм: сущность, корни и характеристика // Газета «Комсомольская правда», 1991. 4.Х., 2.

bürokratizmə çevirir. Hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluqçuları şərti olaraq iki kateqoriyaya bölünür. Əmək haqqına görə vicdanla çalışan və əmək haqqına məhəl qoymadan işləyən dövlət qulluqçuları.

Birincilərə qulluq karyerası gözləyən gənc mütəxəssislər və əsas məqsədi pensiyaya çıxana qədər dövlət qulluğundan getməyə risk etməyən yaşlı dövlət qulluqçuları daxildir.

İkinci kateqoriyaya qanunsuz yolla vəzifədən «varlanma mənbəyi» kimi baxanlar tutur. Bu kateqoriya daxil olanların əksər hissəsi rəhbər işçilər və müxtəlif sahələrə kuratorluq edən yüksək vəzifəli şəxslər və baş mütəxəssislər daxildir.

Əksər dünya ölkələrində həyata keçirilən müasir idarəetmənin islahatlarına istiqamətlənmiş dövlət qulluğunda rəşional bürokratiyanın formalaşması aşağıdakı istiqamətdə aparılır:

- dövlət hakimiyyət funksiyalarının subsidiyalılığını və balanslaşmasının təmin edilməsi;

- demokratik modernləşmə, dövlət qulluğunun sadə insan ehtiyaclarına yaxınlaşdırmaq, onun sosial effektivliyini təmin etmək;

- dövlət qulluğunda siyasi və peşəkar idarəetmənin optimal nisbətini axtarışı;

- xidmət və ləyaqət əsasında qulluq üzrə inkişafın təminatı.

- dövlət məmurunun işinin meyarı onun təhsili seni və iş təcrübəsi ilə yanaşı işin nəticəsinə yönəltmək;

- qulluq münasibətlərinin əxlaqləşdirilməsi, dövlət qulluğunun mənəvi-əxlaqi təşkilinə diqqətin artırılması;

- dövlət aparatının iqtisadi effektivliyinin artırılması və onun saxlanılmasının xərclərinin azaldılması, yüksək keyfiyyətli əməyin maddi stimullaşdırma sisteminin təkmilləşdirilməsi¹.

Müasir dövrdə bürokratiya aşağıdakı istiqamətdə dəyişilmə əənənəsi nəzərə çarpır: 1) bürokratiyanın siyasi rolunun aradan

¹ Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия. Государственная служба за рубежом. Реферативный бюллетень РАГС, 1999, №3(33), с.20.

qaldırıla bilinməməsinin etirafı; 2) onun üzərində yeni nəzarət növünün axtarışı; 3) şaquli iyerarxiyanın rolunun azalması, funksional orqanlarının struktur təşkilatının inkişafı; 4) dövlət aparatında sahibkarlıq mədəniyyətinin yaranması, menedjerizm prinsiplərinin tətbiqi və bazar prinsiplərinə uyğunlaşdırılması; 5) dövlət aparatında qənaətçilik, onun ixtisarın aparılması, bürokratiyanın maksimum şəffaflığı və ictimai tələbata qayğıkeşliliklə səy göstərilməsi¹.

¹ Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века? Модели государственной службы. М., «Дела», 2002, с.31.

III FƏSİL

AZƏRBAYCANIN RESPUBLİKASINDA DÖVLƏT QULLUĞUNUN YARANMASI VƏ İNKİŞAFI

3.1. Oktyabr inqilabına qədərki dövrdə dövlət qulluğu

Dövlət qulluğunun yaranması dərin tarixi köklərə malikdir. Bunu qədim dövrlərdə də başa düşülürdü, lakin müasir anlamda dövlət qulluğu kapitalizm yaranması mərhələsində formalaşdı.

Məlumdur ki, Sovetlər dövründə dövlət qulluğu müasir anlamda mövcud olmamış, praktiki olaraq o, hüquqi tənzimlənmə sahəsindən kənar qalmışdır. Bu onunla əlaqəli idi ki, totalitar rejimə qulluq münasibətlərini qanun əsasında qurmaq sərfəli deyildi. Bütün dövrlərdə dövlət idarəçilik formasından asılı olaraq müxtəlif qulluq (dövlətə, monarxa, cəmiyyətə qulluq) növləri tətbiq edilmişdir.

Dövlət qulluğu mütləq monarxiya dövründə monarxın funksiyalarını dövlətin adından həyata keçirən fəaliyyət forması kimi meydana gəlmişdir.

Azərbaycan iki yüz ilə qədər müddətdə Rusiyanın tərkibində olduğundan Rusiyada tətbiq olunan bütün dövlət hüququ institutları, o cümlədən dövlət qulluğu analoji olaraq bu və ya başqa formada öz əksini Azərbaycanda tapmışdır. Rusiya inkişafının monarx, sovetlər dövrlərində dövlət qulluğunun mahiyyəti, təşəkkülü və təkamülünün qısa təhlili, dövlət qulluğunda islahatlar aparılması onun müasir vəziyyətinin obyektiv qiymətləndirilməsi və perspektivinin müəyyən edilməsində tarixi təcrübəni nəzərə alınması xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Rusiya tarixinin monarxiya və sovet dövrünün dövlət qulluğunun müqayisəli öyrənilməsi, müxtəlif tarixi mərhələdə onun yaranma və inkişafının ümumi və xüsusi əlamətlərinin təhlil edilib milli təcrübədə istifadə olunmasına imkan verir. Bu iki dövrün müqayisəsi dövlət qulluğunun təşkilat

prinsiplərində ümumi əlamətlərin olduğunu göstərir. Onlara dövlət hakimiyyət sisteminin vahidliyi, mərkəzləşmə, nəzarət, dövlət fəaliyyətini həyata keçirərkən qulluqçuların məsuliyyəti qulluqçuların sayının daimi artması və bürokratiya əhəmələrinin olması v. s. daxildir.

Rusiyada silki monarx sisteminin mütləq monarxa keçdiyi dövrdə I Pyotrun apardığı inzibati islahatlar nəticəsində idarəetmə orqanları sistemi yaranır, məmurluq kimi yeni qulluq tipi tətbiq edilir. Pyotrun islahatları aşağıdakı yeniliklərlə müşayiət olunur: birinci, subyektiv iradəyə söykənən rəşional qərarlar təmin edən kollegiallıq tətbiq edildi; ikinci, inzibati orqanlar məhkəmə və maliyyə funksiyalarından azad edilir, bunlara xüsusi idarəetmə funksiyaları tapşırılır, yəni hakimiyyət qollarının bölgüsünə səy göstərilir; əvvəlki idarəetmə orqanlarının fəaliyyətində adətlər və presedentlər əvəzinə, yeni dövlət orqanlar, hüquq normaları, vəzifə təlimatları, xüsusi Baş reqlamenti (1720) rəhbər tutulur; üçüncü, vəzifəli şəxslər üzərində sistemli nəzarət təşkil edilir; dördüncü, dövlət qulluğunda ödənişli əmək haqqı tətbiq edilir, vəzifəli şəxslərin vilayət və şəhərlər tərəfindən maddi cəhətdən saxlanması ləğv edilir. I Pyotrun qəbul etdiyi «**Dərəcələr haqqında Tabeli**» (1722) ilə dövlət-qulluğu təşəkkül tapmış və institut kimi rəşmiləşdirilmişdir. Tabeli hər biri 14 sinifdən ibarət mülkü, hərbi və saray qulluğundan ibarət üç paralel iyerarxiya səviyyəsi müəyyən edir. Dövlət mülkü qulluqçuları iki əsas qrupa bölünürdü. Birinci qrupa 14 sinfin Tabel məmurları, ikinci qrupa isə Tabelə daxil olmayan dövlət qulluqçuları ayrılırdı. İkinci qrupu aşağı – dəflərxana qulluqçuları dövlət mülkü qulluğun başlanğıc dərəcəsinə təşkil edirdi¹. Tabel Rusiya dövlət qulluğunun təşkili və funksiyaya göstərməsini və kadrların formalaşmasını tənzimləyən qanunverici akt idi. Tabel birinci yerdə əsl-nəcəbət yox, qabiliyyət, təhsil və praktiki səriştə götürülürdü. Tabel ən əvvəl rutbələri ilə sinifi – silk hakimiyyətini ləğv edir.

¹ Мельников В.И. Государственная служба в России: исторический опыт. учебник. М.: РАГС, 2005, с.58-59.

Tabel o dövrün kontekstindən baxılarkən məlum olur ki, bu sənəd Rusiya imperiya elan edildikdən sonra Avropa ölkələrinin – İngiltərənin, Fransanın, Hollandiyanın, Danimarkanın, Prussiyanın qanunvericilik təcrübəsi əsasında yaradılmışdır¹.

Ümumiyyətlə, I Pyotrun islahatları radikal xarakter daşımaqla yeni tip ali və mərkəzi idarələr yaratmaqla nəticələnirdi. Bu islahatlar Rusiyada ənənəvi təşkilati idarəetmədən Avropa təcrübəsinə uyğun rasionallıq prinsipinə əsaslanan idarəetmə sisteminə keçidin başlanğıcını qoymuşdur.

Tabel zamanın sınaqlarına tab gətirməklə Rusiya tarixində mühüm rol oynamışdır. Tabel Rusiyada ilk olaraq vahid dövlət qulluğunu formalaşdırdı və dövlətin gələcək mövcudluğu, möhkəmlənməsi və inkişafı üçün əsas oldu. Tabel müəyyən mənada qəbilə aristokratiya stereotipinin aradan götürülməsinə səy idi. Kubar mənşəyə əsaslanan silk iyerarxiyasını, şəxsi xidmətdən, insan ləyaqətindən, bacarıqlığından, təhsilindən asılı olan bir iyerarxiya ilə əvəz edildi. Tabeldə məmurlar dövlətin nümayəndəsi və qulluqçuları kimi təsnif olunurdu. Dövlət qulluğuna qəbul edilərkən onlar dövlətə sədaqətlə qulluq etməyə and içirlər, dövlət idarə olunmasında tapşırılan sahədə dövlət maraqlarını qorumağı öhdəsinə götürürdülər. Rusiya dövlətçiliyinin möhkəmləndirilməsində, dövlət qarşısında vəzifə borclarının yerinə yetirilməsində dövlət qulluqçularının sədaqətliliyi əsas götürülürdü. I Pyotrun baş rəqlamentində dövlət qulluğuna dövlət siyasətinin həyata keçirilməsi mexanizmi kimi baxılırdı. I Pyotr dövlət qulluğunda yüksək intizamı saxlamaq üçün dövlət qulluğunu əsasən zabit heyətindən formalaşdırırdı.

I Pyotrun çarlıq dövründə Rusiya dövlətçiliyinin yeni məzmununda formalaşmasına İsveçin təsiri Rusiya tarixində «Şvedomaniya dövrü» adlandırılır². I Pyotr Rusiya dövlətçiliyində islahat üçün funksional prinsip, hakimiyyətlərin bölgüsünə, dövlət

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: ПАГС, 2008, с.15

² Ключевский В.О. Курс русской истории. В 9-и т-х. Т.4. М.: Мысль, 1989, с.178

aparətinin uyğun iyerarxik strukturla qurulduğu İsveç dövlət quruluşunu seçir və Qərbi Avropa dövlətlərinin təcrübəsini ora əlavə edir.

I Pyotr İsveç təcrübəsini rus gerçəkliyinin spesifik tərəflərini nəzərə almaqla, ümumiləşdirərək Avropada analoqu olmayan Baş rəqlamenti, senati, sonra isə 200 ildən artıq müddətdə az dəyişikliklərə məruz qalmış «Dərəcələr haqqında Tabel» (1722) yaradır. Tabel insanların vəzifə iyerarxiyası üzrə şəxsi xidmət və qabiliyyətə görə yuxarıya yolunu açan demokratik başlanğıc idi¹. Pyotr islahatları peşəkar hərbi qulluqçuları dövlət idarəetməsində praktiki fəaliyyətə cəlb edilməsi ilə yadda qalır. Pyotrun qurduğu dövlət o dövrdə yaradılmış ən yaxşı ideal cəmiyyət modeli idi². I Pyotr orta əsr idarəetmə sisteminin yerinə bürokratik maşın yaradır ki, bu müəyyən mənada bürokratik inqilab idi. İdarəetmədə bürokratik elementlərin gücləndirilməsi ilə böyük məmur ştatına malik şaxələnmiş, iyerarxik, bürokratik idarələr yaradılır. Pyotrun dövlət quruculuğu sahəsində apardığı islahatlarda İsveçin təcrübəsindən geniş istifadə edilmişdir.

İsveçin tarixi, iqtisadi, sosial və siyasi inkişaf xüsusiyyətləri, demokratik institut və metodlardan məharətli istifadəsi bu dövlətin dünyada öz yüksək mövqeyini saxlamağa imkan verir. Bütün bu amillər, həmçinin iqtisadi inkişafın yüksək tempi isveç fenomeninin («Xüsusi Skandinav sosializmi»də adlandırılır) səbəblərini dərk etməkdə hüquqşünasların, politoloqların, sosioloqların diqqətini cəlb edir³. İsveçdə dövlət qulluğuna nəzarət yüksək səviyyədə qoyulmuşdur. 1713-cü ildə ölkədə qanunların düzgün həyata keçirilməsinə və məmurların vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə nəzarət etmək üçün dünyada ilk olaraq ombudsman institutu yaradılmışdır. Sonralar ombudsman vəzifəsi korola tabe olan «ədliyyə

¹ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990, с.345.

² Анисимов Е.В. Петр I: рождение империи // Вопрос истории, 1989, №7, с.4.

³ Швеция. Конституция и законодательные акты / Под ред. Могучевой М.А. М.: Прогресс, 1983, с.9-10.

kansleri» adlandırılır. 1766-72-cı illərdə kralın səlahiyyətlərini parlamentə verilir, ədliyyə kanslərini parlament təyin etməyə başlayır. 1804-cü ildə kralın və parlamentin səlahiyyətlərini tarazlaşdırmaq məqsədilə xüsusi parlament kamissarı – ombudsman yaradılır.

«Dərəcələr haqqında Tabel» Rusiyada məmurluq institutunun yaranmasının əsasını qoymuşdur. Məmur rus (çinovnik) anlayışı dövlətdə qulluq dərəcəsinə görə rütbəsi olan şəxsi xarakterizə edirdi. Atamançuk Q.V. «Dərəcələr haqqında Tabeli» ümumilikdə aşağıdakı kimi xarakterizə edir: Birinci, öz idealları və dəyərləri, əxlaqı və hüquqi normaları, ənənə və adətləri, təşkilatı strukturu və davranış qaydaları olan müəyyən **tarixi dövrdə** bu sənəd qəbul edilib; ikinci, dərəcələr haqqında Tabel Rusiya tarixində **xüsusi** hüquqi təsisat idi. Bu sənəd Avropa mütləq monarx dövlətlərinin qanunvericilik təcrübəsinin öyrənilməsi və təbliğ edilməsi ilə tərtib edilib; üçüncü, Tabel Rusiyada ilk dəfə vahid dövlət qulluğunu formalaşdırır; dördüncü, Tabel qəbilə aristokratiyasının stereotipini müəyyən mənada aradan qaldırır; beşinci, Tabel bütün Rusiya dövlətinin və onun tərkib elementlərinin geniş və kompleks islahatlar çərçivəsində və kontekstində fikirləşilib və təsdiq edilib; altıncı, qeyd etmək lazım gəlir ki, Pyotrun xüsusən yaradıcılıq mənasında geniş miqyaslı işi yarıda kəsilir¹.

I Pyotrun dövlət qulluğu modelinin XX əsrin əvvəllərinə transformasiyasında dövlət qulluğunun tədricən dövlətçiliyini itirmiş saray qulluğuna keçirilməsi ilə səciyyələnilir. I Pyotrun sonrakı dövrdə dövlət qulluğu sahəsində aparılan islahatları göstərir ki, hər bir təzahür institutlaşdırılırsa uzunmüddətliyini saxlayır. «Dərəcələr haqqında Tabel» iki yüz ilə yaxın hüquqi, təşkilati və sosial institut kimi dövlət qulluğunun fəaliyyətini təmin etmişdir. Beləliklə, Çar Rusiyasında vəzifə və rütbələrin vahid sistemi olan dərəcələr haqqında Tabel əsasında yaradılmış qanunvericilik bazası var idi. Tabel Rusiyada mərkəzləşdirilmiş dövlətin

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: ПАГС, 2008, с.15-17

möhkəmləndirilməsinə kömək göstərmiş, insanın cəmiyyətdə yerini və dövlət qarşısında məsuliyyətini dəqiq müəyyən etmişdir. Sovet dövlətinin ilk normativ aktlardan biri «silki və mülkü dərəcələrin ləğvi haqqında» Rusiya Federasiyasının MİK-in qəbul etdiyi dekreti ilə (1917) Tabelin mövcudluğuna son qoyulmuşdur¹.

Çar Rusiyasında dövlət qulluğunun hüquqi mənbəyini dərəcələr haqqında tabelə yanaşı, Rusiya imperiyasının əsas qanunları, I Pyotrun Baş reqlamenti (1720), «Mülki qulluq haqqında nizamnamə» (1832), «Mülki qulluq üzrə rütbələr verilməsi qaydaları haqqında» əsasnamə (1834), «Mülki idarəetmə departamentləri haqqında» əsasnamə və digər ali hakimiyyət orqanlarının, Dövlət Şurasının, Nazirlər Kabinetinin, Senatın çoxsaylı normativ aktları təşkil edirdi.²

Azərbaycan dövlət qulluğunun tarixi aspektləri S.A.İsmayılovun məqalələrində³ təhlil edilmiş, Azərbaycan ərazisində mövcud olmuş dövlətlərin saray qulluğunun (monarxa – xilafətə, sultana, atabəylərə, xana və s. qulluğu) mahiyyəti, strukturu, məmurların fəaliyyət istiqamətləri Z.Bünyadovun⁴ N.Cəfərlinin⁵, R.Əkbərovun⁶ monoqrafiyalarında, M.Xələfovun və b. redaksiyası ilə Azərbaycan dövlət və hüquq tarixi kitabında⁷ göstərilmişdir.

1730-cu ildə Səfəvilərin monarxiyasını məhv edən Nadir şahın yıxılmasından sonra XVIII əsrin 40-cı illərində Azərbaycan ərazisində müstəqil feodal dövlətləri – xanlıqlar (Qarabağ, Şəki,

¹ Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990, с.460-461

² В.И.Мельников. ... с.69.

³ İsmayılov Ş.A. Azərbaycanca dövlət qulluğu ənənələri və onun müasir durumu. Bakı, Dırçalış - XXI əsr, 2004, №72, s.80-93; №73, s.71-81; 2005, №82-83, s.283-297.

⁴ Bünyadov Z.M. Azərbaycan VII-IX əsrlərdə. Bakı: Azərnaşr, 1969, s.145

⁵ Cəfərli N.H. Səfəvilər dövləti: hakimiyyət və idarəçilik orqanları. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2000, 200 s.

⁶ Əkbərov R. Azərbaycan dövlət və hüquq tarixi. Bakı: Qanun, 2009, 604 s.

⁷ История государства и права Азербайджанской ССР / Под ред. М.С.Халафова и др. Баку: изд-во АН Аз.ССР, 1964, 313 с.

Gəncə, Bakı, Naxçıvan, Şirvan, Quba, Dərbənd, Talış xanlıqları) yaradıldı. Xan hakimiyyəti qeyri-məhdud despotik xarakterli olmaqla, onun təşkili və idarəetmə sistemi primitiv idi. Xan öz hakimiyyətini saray, hərbi və mülki rütbəli azsaylı məmurların köməyi ilə həyata keçirirdi. Xana onun əhatəsində olanlardan daha yaxın xan şurası – divan idi. Xan şurasında xanlığın daxili və xarici siyasəti müzakirə olunur, məhkəmə işlərinə baxılır və ittiham irəli sürülürdü. Qalan ali saray xidmətçiləri və xanın şəxsi təsərrüfatını idarə edənlər onun qulluqçuları hesab olunurdu. Onların bəziləri eyni zamanda dövlət məmuru sayılırdı. Saray rütbələri içərisində böyük əhəmiyyətli vəzifələr vəzir, xəzinə ağası və eşik ağası idi. Vəzir xandan sonra birinci adam olmaqla, xan paytaxtda olmayan da onu əvəz edirdi. O, möhürü saxlayır, məmurların işinə rəhbərlik edər, o bəylərlə və yerli hakimiyyətlə və başqa xanlıqlarla yazışma apararıq dəftərxananı idarə edər. Xəzinə ağası baş xəzinədar olub xanlığ üzrə maliyyə – vergi sistemini aparırdı, eşik ağası isə bütün tədbirləri aparmaq funksiyası yerinə yetirirdi. Xanlığın bütün qulluqçuları vergidən, mükəlləfiyyətdən azad idi və əhəli-dən yığılar vergi hesabına təmin olunurdu. Xanlığda yerli idarəetmə sistemi mürəkkəb deyildi. Bakı xanlığında xan bir neçə məmurla və öz yüzbaşısının (kəndi idarə edən) köməyi ilə idarə edirdi. Yerli idarə aparatı, əsasən güclü bəylərdən, məliklərdən və xan məmurlardan ibarət idi. Şəhərdə dini məhkəmə və polis fəaliyyət göstərirdi. Feodal Azərbaycanda hüquq sistemi, şəriət prinsipi və müddəalar, onlara uyğun qanunlaşdırılmış hüquq sistemi əsasında qurulurdu. Şəriət müddəalarında cavab tapılmadıqda ümumi hüquqdan – adətlərdən istifadə edilirdi.¹

Azərbaycan Rusiyanın tərkibinə keçməsindən sonra (Türkmənçay müqaviləsi) xan hakimiyyəti hərbi idarəetmə ilə əvəz edilir. Hərbi dairə rəisləri baş komandan generallarından təyin edilirdi, əyalətlərdə isə Baş komendant tərəfindən təyin olunan komendantlar idarə edirdi. Komendantlar geniş səlahiyyətlərə malik olmaqla əyalətin sahibi sayılırdı. Komendantlar məmurları

¹ История государства и права Азерб. ССР. с.10,11,19,21.

təyin edir, dövlət vergisini yığmaq, bəzən bəylərin mülklərini müsadirə edib başqasına vermək və s. funksiyaları yerinə yetirirdi. 1844-cü ildə Çar Qafqazda mülki və hərbi hakimiyyəti cəmləşdirən və birbaşa çara tabe olan canişin institutu təsis edir.

3.2. Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin dövlət qulluğu

1917-ci ilin fevralında Rusiyada baş vermiş burjuaziya-demokratik inqilabının qələbəsi Zaqafqaziyada siyasi proseslərə təsir etmiş, 1918-ci ilin aprel ayında Zaqafqaziya Demokratik Federativ Respublika yaranmış, 1918-ci ilin may ayında Azərbaycan Federasiyasının tərkibindən çıxaraq seymin müsəlman fraksiyası Milli Şura formasında yenidən qurulmuşdur.

«Azərbaycanın istiqlaliyyəti haqqında» Bəyannamə ilə 1918-ci il mayın 28-də Azərbaycan dövlətçiliyinin əsası qoyulmuşdur. Bu siyasi və hüquqi sənəddə müstəqil Azərbaycan dövlətinin yarandığı bəyan edilmiş, onun hakimiyyətinin şamil olunduğu ərazinin hüdudları müəyyənləşdirilmişdir. Bununla da türk dünyası və islam aləmində ilk demokratik parlament respublikası – Azərbaycan Demokratik Respublikası və ya Azərbaycan Xalq Cümhuriyyəti yaranmışdır. Qanunverici hakimiyyət, Milli Şura, Müvəqqəti hökumət - ali icra hakimiyyəti yaradıldı. Milli Şura və Müvəqqəti hökumət Gəncəyə köçür və təsis məclisi çağırılana qədər Milli Şura buraxılır, bütün səlahiyyətlər Müvəqqəti hökumətin əlində cəmləşir. 15 sentyabr 1919-cu ildə Azərbaycan hökuməti Bakıya köçür, respublikanın bütün ərazisi onun təsir dairəsinə keçir, 7 dekabr 1918-ci ildən Parlament işə başlayır.

Azərbaycan Cümhuriyyətinin parlamentinin və Milli hökumətin üzvləri milli ənənələri və dəyərləri qoruyan, xarici ölkələrdə gedən prosesləri dərinədən başa düşən, qabaqcıl ölkələrin təcrübəsini Azərbaycan reallığına uyğunlaşdırmağa çalışan ziyalılar idilər. Bunu yeni hökumət orqanlarında tətbiq edilən yeniliklərdən, o cümlədən dövlət qulluğunun – məmurluğun timsalında görmək olar. O dövrün qanunvericilik aktlarında hökumət aparatında işləyənlər hökumət qulluqçusu, nazirliklərdə və dövlət idarələrində işləyənlər qulluqçu adlandırılırdı. Rəsmi sənədlərdə tipografiya

qulluqçuları, teleqraf qulluğu üzrə məmur mütəxəssis; dəftərxana qulluqçuları, Universitet qulluqçuları, hərbi qulluqçuları, mülki qulluqçular, pedaqoji personalın qulluqçuları ifadəsi işlədilirdi. Parlamentin 25 yanvar 1919-cu il qanununda göstərilir ki, dövlət qulluğunda olan şəxslər parlament üzvü ola bilməz¹. 1919-cu il «Azərbaycan Demokratik Respublikasında dövlət qulluqçularının saxlanması, məvacibinin artırılması haqqında» 25 sentyabr qanununda: üçüncü kateqoriya kiçik qulluqçularının (kənd müəllimi) maaşının artırılması, bir qulluqçunun iki və daha çox daimi dövlət qulluğunda maaşlı vəzifələrdə işləməyə icazə verilməməsi, məsələləri qoyulmuşdur². 19 iyun 1919-cu ildə «Quberniyalarda vəzifələrə təyin olunma qaydaları haqqında» qərarda quberniyaların ayrı-ayrı sahələrinin rəisləri – məmurları hökumət, qalan məmurları öz idarəsi üzrə hər nazir tərəfindən təyin edilməsi göstərilirdi.

Yuxarıda deyilənləri təhlil edərək belə nəticəyə gəlmək olar ki, Azərbaycan Cümhuriyyətində dövlət qulluğunun qanunvericilik bazası olmasa da, dövlət qulluğu geniş aspektdə Fransada, Türkiyədə olduğu kimi bütün dövlət idarə, müəssisə və təşkilatlarında işləyənlər daxil edilirdi və dövlət qulluğunda differensasiya aparılmaqla daimi dövlət orqanlarında işləyənlər dövlət məmurları, müvəqqəti işləyənlər və köməkçi personal isə qulluqçu hesab edilirdi.

Azərbaycan Demokratik Respublikasının qurulmasında və dövlətçiliyin formalaşmasında, dövlət qulluğunun yaranmasında Türkiyə Cümhuriyyətinin məmurluğu institutunun təsiri böyük olmuşdur. Odur ki, Türkiyə dövlət xidmətinin – məmurluğunun qısa təhlili məqsədmüvafiq sayılır.

Türkiyədə dövlət xidmətinin – məmurluğun yaranma və inkişaf tarixini şərti olaraq 4 mərhələyə bölmək olar: 1) İslama qədərki türk dövlət idarəçiliyi ənənələri çərçivəsində bürokratiya, 2) Osmanlıya qədərki, türk bürokratik ənənələri (xüsusilə Səlcuk-

¹ Азербайджанская демократическая республика (1918-1920). Законодательные акты. Баку: Азернешр, 1998, с.21

² Там же, с.106.

lar), 3) Osmanlı bürokratiya ənənələri və nəhayət 4) Türkiyə Respublikasının məmurluq sistemi.

Dar mənada modern dövlət xidməti tarixi təcrübəyə əsasən Osmanlıda XIX əsrin ortalarından etibarən qurulmağa başlamışdır. Osmanlı bürokratiyasında yer tutan dövlət xidməti dörd qrupa bölünürdülər: 1) ilmiyə (din, məhkəmə, təhsil və bələdiyyə işləri görənlər), 2) mülkiyə (yüksək mülki dövlət qulluğu vəzifələri, xüsusilə başnazirlik, vəzir, bəylərbəyliklər, sancakların yüksək vəzifəli məmurları), 3) seyfiiyə (hərbi bürokratiyanın bir hissəsi) və 4) kəlemiyyə (dövlətin kağız, yazı, arxiv işlərini görən məmurlar). Osmanlıda XVI əsrdə ciddi bürokratik dövlət olsa da, bu artıq XVIII əsrdə Tənzimat islahatlarına ehtiyac duydu və ciddi dəyişikliyə uğradı. Xüsusilə rasionallaşma səyləri ilə Fransada, Çar Rusiyasındakı islahatlarla paralel olaraq Osmanlıda da həyata keçirildi. 1860-cı illərdə həyata keçirilən islahatlar mahiyyətlə Fransa idarəetmə sisteminin transferi idi. Xüsusilə əyalət idarəetmə sistemindən vilayət idarəetmə sisteminə keçidlə bu proses daha da dərinləşdi¹. Osmanlıdan götürülmüş məmurluq sistemi 1956-cı ildən başlayaraq dövlət personal sistemində islahatlarla təkmilləşdirilmiş və 1965-ci ildə Dövlət Memurları Qanunu qəbul edilmiş və 1970-ci ildə tətbiq edilməyə başlamışdır. Bu qanuna görə məmurlar 10 sinifə bölünür: 1) ümumi xidmətlər sinifi, 2) texniki xidmətlər sinifi, 3) səhiyyə və yardımçı səhiyyə xidmətləri sinifi, 4) təhsil və təlim xidmətləri sinifi, 5) vəkillik xidmətləri sinifi, 6) dini xidmətlər sinifi, 7) əmniyyət (polis) xidmətləri sinifi, 8) yardımçı xidmətlər sinifi, 9) mülki idarəetmə xidmətləri (vali, kaymakam, muxtarlar) sinifi, 10) milli təhlükəsizlik xidmətləri sinifi².

Qanunda məmur anlayışı «mövcud quruluşdan asılı olmayaraq dövlət və digər ictimai hüquqi şəxslərin ümumi idarə əsaslarına görə yürüdülmən davamlı ictimai xidmətləri ilə vəzifə daşıyanlar hesab olunur. Yuxarıda deyilənlərdən əlavə orqanlarda ümumi

¹ Eryılmaz Bilal. Kamu Yönetimi. İzmir, 1995, s.214-223; Nuri Tortop. Personal yönetimi. Ankara, 1999, s.110-114.

² Dövlət memurluğu kanunu və ilgili mevzuat. Ankara: Adalat Yayın evi, 2007, s.18-36.

siyasət müəyyən edən, araşdırma, planlaşdırma, proqnozlaşdırma, idarəetmə və nəzarət işlərində vəzifə daşıyanlar məmur sayılır» (maddə 4).

Qeyd etmək lazımdır ki, Müvəqqəti hökumət məşhur Amerika hüquq professoru, 1912-1921-ci illərdə ABŞ prezidenti olmuş, 28 may 1919-cu ildə istiqlal günündə Parisdə Azərbaycan nümayəndə heyətini qəbul etmiş Vidro Vilsonun siyasi hakimiyyətin idarəetmədən ayrılması konsepsiyasını Azərbaycanda tətbiq etmişdir. Bunu aşağıdakı faktla təsdiq etmək olar. 1920-ci ildə ADR-nın parlamenti özünün son iclasında hakimiyyəti bolşeviklərə təhvil verəndə dövlət aparatında işləyən məmurların vəzifələrdə saxlanması haqda təklif vermişdir.

Azərbaycanda bolşeviklər V.Leninin «Keçid dövrü» üçün hazırladığı konsepsiyası əsasında 1920-ci ilin aprelində RSFSR tərəfindən edilən təcavüz nəticəsində Azərbaycanda siyasi hakimiyyət çevrilişi baş verir və Azərbaycan respublikası süquta uğrayır. Azərbaycan Demokratik Cümhuriyyətinin yaratdığı dövlətçilik məhv edilir, parlament, hökumət üzvləri repressiyaya məruz qoyulur, yenicə dünya təcrübəsinə uyğun formalaşma mərhələsində olan məmurluq boğulur, dövlət qulluğunda gələcəkdə istifadə məqsədi ilə xarici ölkələrin nüfuzlu universitetlərinə təhsil üçün göndərilən yüz nəfər gəncin taleyi acınacaqlı sonluqla bitir.

Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin tətbiq etdiyi dövlət qulluğu modeli tarixi-arxiv materiallarını araşdırılmaqla geniş tədqiqata zərurət var.

3.3. Sovetlər dövründə dövlət qulluğu

Oktyabr (1917) inqilabından sonra V.Lenin burjuaziya siyasi rejiminin əsas əlamətlərindən: parlamentarizmdən, hakimiyyətlərin bölgüsündən, vətəndaş hüquq və azadlıqlarının konstitusiyaya təsdiqi və s. imtina etdi. Bu isə sovetlər dövründə dövlət qulluğunun taleyini həll etdi və bu təzahürün legitimliyi təmin edilmədi, partiya rəhbərliyi altında səlahiyyəti olmayan formada mövcud oldu.

Köhnə dövlət qulluq yerinə partiya rəhbərliyi altında qanunvericiliklə tənzimlənməyən iki yeni qulluq: partiya və sovet qulluğu yarandı. Bu iki qulluq arasında qarşılıqlı münasibət partiyanın maraqlarına uyğun idi. Bir tərəfdə bütün hüquq, digər tərəfdə yalnız vəzifə və məsuliyyət dururdu. Partiya qulluğu qoyulmuş ənənəyə görə hüquq subyekti, dövlət qulluğu isə sadəcə subyekti kimi kommunist partiyasının tələblərini həyata keçirirdi. Sovetlərin ilk illərində dövlət qulluğunun müəyyən tərəflərinin qanunvericiliklə tənzimlənməsinə müəyyən səy göstərilmişdir.

Dövlət qulluqçularının dövlətlə münasibətlərini tənzimləmək məqsədilə müxtəlif normativ-hüquqi aktlar qəbul olunmuşdur. Onlardan Rusiya Federasiyası Mərkəzi İcraiyyə Komitəsinin; «Dövlət idarələrində və müəssisələrində qulluq haqqında müvəqqəti qaydalar haqda» 21 dekabr 1922-ci il dekretini¹; RFUMİK və XKS-nın 20 mart 1932-ci il tarixdə təsdiq etdiyi «Təbəçilik qaydasında intizam məsuliyyəti haqqında» əsasnaməni², «SSRİ Əmək və əmək haqqı məsələləri üzrə Dövlət komitəsinin 9 sentyabr 1967-ci ildə təsdiq etdiyi «Qulluqçuların vəzifələrinin vahid nomenklaturası» haqda aktını³ göstərmək olar.

Sovet dövründə dövlət qulluğu praktiki olaraq hüquq normaları ilə tənzimlənmirdi. Hüquqi vəziyyətinə görə dövlət qulluqçusu vətəndaşların başqa kateqoriyalarından fərqlənmirdi. Dövlət qulluğunda əmək nəzəriyyəsi hakimlik edirdi. Hesab edilirdi ki, əmək məəlləsi dövlət qulluğunun qaydaya salınması üçün kifayətdir. Sovet dövlət qulluğu «əmək» modeli formasında partiya dövlət sisteminin hissəsi kimi sərt partiya rəhbərliyi altında fəaliyyət göstərirdi. Qulluqçularla dövlət arasında münasibətlər əsasən əmək qanunvericiliyi ilə tənzimlənirdi. Sovetlərin yarandığı ilk dövrlərdə siyasi, iqtisadi və başqa sahələrdə aparılan islahatlar göstərdi ki, mövcud proletar kadrları ilə nəzərdə tutulan

¹ СУ РСФСР, 1923, №1, с.8.

² СУ РСФСР, 1932, №32, с.122.

³ Бюллетень Госкомитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы. М., 1967, №11, с.10-25.

dövlətçilik modelini yaratmaq mümkünsüzdür.

Dövlətçiliyin tərkib hissəsi olan dövlət qulluğu, olmadan dövləti idarəetməyin mümkün olmadığını anlayan İ.Stalin Partiyanın XII qurultayında (21 mart 1923) ilk dəfə kadr (fransızca şəxsi heyət) ifadəsini ortaya atır, qurultayın qərarında isə kadrların seçilməsi və hazırlığı ön plana keçirilir. Bununla da İ.Stalin Çar Rusiyasında mövcud olmuş məmurluğu, bürokratiyanın Çin modelini başqa adla, başqa qiyafədə «kadrlar hər şeyi həll edir» şüarı altında dövləti idarə edən «partiya kadr nomenklaturası» sistemini yaradır. Partiya kadr nomenklaturası – məsul vəzifələrin siyahısı olmaqla, bu vəzifələrə kadrların təyin olunması, yer dəyişməsi və azad edilməsi yalnız nomenklaturanın məxsus olduğu partiya orqanları tərəfindən həyata keçirilirdi.

Partiya kadr nomenklaturasının məzmununu Bonn sovetoloqu M.Voslenski «Nomenklatura: Sovet İttifaqının hakim sinfi» əsərində klassik formada göstərmişdir. O, nomenklaturanın yaranması prosesini üç mərhələyə bölür. Birinci mərhələdə Leninin rəhbərliyi ilə peşəkar inqilabçıların təşkilatı yaranır, ikinci mərhələdə bu təşkilat çevriliş yolu ilə hakimiyyətə gəlir, hakim qüvvəyə çevrilir. Bu təşkilat iki təbəqədən: Leninin yaratdığı peşəkar inqilabçılar qrupundan ibarət yuxarı təbəqədən və partiyanın baş katibi Stalinin yaratdığı «nomenklaturadan» ibarət idi. Üçüncü mərhələdə nomenklatura professional inqilabçıları məhv edərək hakim qüvvəyə çevrilir. Əgər Lenin öz kəşfi olan professional inqilabçılar təşkilatı vasitəsilə çevriliş etməklə hakimiyyətə gəlmişdirsə, Stalin öz nomenklaturası vasitəsilə diktaturasını yaradır və sovet imperiyasını idarə etməyə başlayır. Vaslenskinin fikrincə sovet cəmiyyətində nomenklatura adlı sinif meydana çıxır və bir partiyanın içərisində iki qrup: rəhbər elitadan – nomenklaturadan ibarət daxili partiya və ona tabe olan sırayı üzvlərdən ibarət xarici partiya fəaliyyət göstərir. Kommunist Partiyası ləğv olunanda xarici partiya buraxılır, daxili partiya yeni imic yaratmaqla başqa

nomenklatura altında rəhbər vəzifələri daşıyır¹. Partiyanın iflasından sonra «vəzifə nomenklaturası» yeni sistemə transformasiya olmuş ünvanı, məzmunu və mahiyyəti dəyişməklə dövlət aparatında tətbiq edilmişdir.

1980-ci illərin əvvəllərində cəmiyyətin və onun əsas strukturlarının həyat fəaliyyətinin bütün tərəflərinin demokratikləşməsini ifadə edən «yenidənqurma» ideologiyası meydana gəlir. «Yenidənqurma» adı altında 1987-ci ildə demokratikləşmə şüarı ilə başlamış «köklü dəyişikliklər» 1991-ci ildə partiya-sovet idarəetmə sisteminin demontajı ilə yekunlaşır. SSRİ dağılandıqdan sonra, yeni formada yaradılan Sovet aparatı kommunist partiyasının hüquqi varisi rolunu oynadı, partiya-sovet aparatında kadrlarla iş sahəsində nə yığılmışdırsa onları irsən sovetlər mənimsədi. Prezident institutunun yaradılması və sovetlərin ləğv ilə əlaqədar bütün hakimiyyət bölgüsü prinsipinə uyğun hakimiyyətləri Prezident və digər dövlət hakimiyyət orqanları arasında bölünür.

3.4. Suverenlik əldə etdikdən sonra Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğu

Azərbaycan Respublikası suverenlik əldə etdikdən və müstəqilliyinin bərpasından sonra legitim dövlət qulluğu institutunun yaranma prosesinin başlanmasını şərtləndirdi. Ədəbiyyatda postkommunist mühitində bir-birinə təsir edən müxtəlif irslər göstərilir. Onlar: 1) mədəni irs: tarixi gerilik, təqib olunma qorxusu və dözümsüzlük; 2) sosial irs: mütəşəkkil varis elitanın yoxluğu; 3) siyasi irs: partiya sistemlərinin zəifliyi və cəmiyyətdə onların köklərinin dəyaz olması; 4) milli irs: dövlət quruculuğu prosesində yarımçıqlıq; 5) institusional irs: leninçi institutların qalması; və 6) inzibati-iqtisadi irs: mərkəzləşdirilmiş hakimiyyət sisteminə

¹ Восленский М. Номенклатура: господствующий класс Советского союза. М.: Советская Россия совместно с МП Октябрь, 1991, с.51

malik dövlət sistemi və komanda iqtisadiyyatı¹. Bu irsləri aradan qaldırmaq üçün islahatlara və yeni qanunvericilik bazasının yaradılması başlandı. İlk vaxtlarda qüvvədə olan SSRİ qanunvericiliyindən istifadə olunurdu. Praktiki olaraq dövlət qulluğu məsələləri üzrə yeni hüquqi norma yaradıcılığı tədricən formalaşdı. Azərbaycan Respublikasında siyasi sistemin və mülkiyyət mü-nasi-bətlərinin köklü şəkildə dəyişilməsi yeni siyasi, iqtisadi, hüquqi və s. islahatların həyata keçirilməsini tələb edirdi.

Dövlət qulluğu üzrə islahatlar bir qayda olaraq tarixin dönüş anlarında, siyasi sistemin dəyişilməsi mərhələsində baş verir. Azərbaycanda keçən əsrin 90-cı illərinin əvvəllərində yaranan şəraitdə qabaqcıl Avropa ölkələrinin, birinci növbədə klassik dövlət qulluğu modelinə malik İngiltərə, Fransa, Almaniya və ABŞ-ın təcrübəsi və əvvəlki sistemin dövlət qulluğunun yaxşı tərəfləri nəzərə almaqla dövlət səviyyəsində ekspertlərin və alimlərin iştirakı ilə bu sahədə islahatlara başlandı.

Müstəqillik əldə etdikdən sonra respublikanın bir araya sığmayan iki hakimiyyət var idi: Hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi əsasında yaranmış və köhnə sovetlərin ciddi iyerarxiyası sistemi və onun bütün hakimiyyət funksiyalarında monopoliyası. 1993-cü ilin oktyabrında Rusiya Federasiyasının Ali Sovetinin fəaliyyətinin dayandırılması ilə əlaqədar keçmiş ittifaq respublikalarında, o cümlədən Azərbaycanda Sovetlər bütün səviyyələrdə ləğv olunur. Bu tədbirlər hakimiyyətin yeni sisteminin və yeni konstitusiyanın yaranmasının sürətləndirilməsində mühüm amil olur.

Yeni dövlətçiliyin qanunvericilikdə rəsmiləşdirilməsi o zaman qüvvədə olan Konstitusiyaya, qanunlara əlavə və dəyişikliklər etməklə, yeni mülkiyyət münasibətlərini, sahibkarlıq fəaliyyətini, özəlləşdirməni və s. tənzimləyən qanunvericilik aktları qəbul etməklə həyata keçirilirdi. 1995-ci ildə Azərbaycan Respublikasının yeni Konstitusiyasının qəbulu AR dövlətçiliyinin, dövlət qulluğunun hüquqi əsasını qoymuş və respublikada demokratik yeni-

¹ Liberallaşma və Ləninci irslər. Demokratik keçidlər haqqında müqayisəli perspektivlər. Bakı: İNAM Plüralizm Mərkəzi, 2005, s.11

ləşmənin mühüm mərhələsini rəsmiləşdirmişdir.

Müstəqil Azərbaycan Respublikasının ilk Konstitusiyasının qəbulu¹. Azərbaycan da dövlət qulluğunun yaradılması üçün islahatların başlanmasına start vermiş oldu. 1996-cı ildə Respublika Prezidentinin sərəncamı ilə «Hüquqi islahat komissiyası» yaradılır və müstəqil dövlətin öz qanunvericilik bazasının yaradılması prosesi başlanır. Komissiya qarşısında duran əsas məqsəd Azərbaycanda hüquq sistemini dünyanın inkişaf etmiş dövlətlərinin modelinə uyğunlaşdırmaq və onların təcrübəsini öyrənib tətbiq etməkdən ibarət idi.

Dövlət qulluğunun formalaşmasında «AR-nın dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə dövlət komissiyasının yaradılması haqqında» Azərbaycan Prezidentinin 29 dekabr 1998-ci il tarixli fərmanı xüsusi rol oynayır. Fərmanda cəmiyyətin demokratikləşməsi və bazar münasibətlərinin daha da inkişaf etdirilməsi üçün dövlət idarəetməsində köklü islahatlar aparılması, yəni zəruri təsisatların formalaşdırılması, ölkə iqtisadiyyatının dünya iqtisadi sistemində inteqrasiyasının sürətləndirməsi məqsədi ilə iqtisadi fəaliyyət üçün beynəlxalq standartlara cavab verən idarəetmə sisteminin hüquqi bazasının yaradılması vəzifə kimi qoyulurdu. Bu məqsədlə dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması üzrə Azərbaycan Respublikası Prezidenti Ümummilli Lider Heydər Əliyevin sədrliyi ilə 17 nəfərdən ibarət komissiya yaradılır və bu komissiya tərkibindən dövlət xərclərinin idarə olunmasının yenidən qurulması; audit sistemində islahatlar; dövlət idarəetməsi sistemində islahatlar və hüquq-məhkəmə sistemində islahatlar aparılması üçün dörd işçi qrupu yaradılır. Bu fərmanda idarəetmə sistemində dövlət qulluğu üzrə islahatların aparılması təxirəsalınmaz məsələ hesab olunur.

Dövlət idarəetmə sistemində islahatların həyata keçirilməsi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının Prezident Administrasiyasının, Nazirlər Kabinetinin Beynəlxalq Bankla birlikdə Bakıda keçirdiyi beynəlxalq konfransda (16-18 mart 1999-cu ildə) Azərbay-

¹ Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Qanun, 2009, 48s.

can Respublikasının Prezidenti Heydər Əliyev aparılan islahatları təhlil edərək demişdir:

«Ölkəmizdə son illər dövlət müstəqilliyini möhkəmləndirmək və inkişaf etdirmək sahəsində ciddi addımlar atılmış və müsbət nəticələr əldə edilmişdir. Bütün bunlarla yanaşı indiyə qədər dövlət idarəetmə sistemində də islahatlar aparılıb və müsbət nəticələr əldə ediləlidir. İqtisadi islahatlar və özəlləşdirmə proqramının həyata keçirilməsi ilə bağlı iqtisadiyyatın idarəetmə sahəsində ölkənin 20-dən çox nazirliyi, dövlət Komitələri, konsernlər və şirkətlər ləğv olunubdur. Bir çox nazirliklərdə və idarəetmə orqanlarında ayrı-ayrı qurumlar ləğv olunub, yaxud da onların bugünkü fəaliyyəti bazar iqtisadiyyatı prinsiplərinə uyğunlaşdırılıb və uyğunlaşdırılır. Bu islahatlar içərisində dövlət idarəetmə sistemində islahatlar aparılması bir daha zəruri xarakter daşıyır. Biz ümumiyyətlə, bütün islahatların keçirilməsində MDB-yə daxil olan başqa ölkələrin bir çoxundan bu işlərdə vaxt etibarlı ilə gec başlamışıq. Biz bütün tədbirləri ölçüb-biçib, düşünülmüş həyata keçiririk və bunlar öz müsbət nəticəsini verir. Mən bildirmək istəyirəm ki, ümumiyyətlə Azərbaycan dövlət quruculuğu, iqtisadi islahatlar prosesi ilə əlaqədar beynəlxalq təşkilatlarla – Dünya Bankı, BVF, Avropa Birliyi ilə sıx əməkdaşlıq edirik. Onlarla birlikdə biz dövlət idarəetmə sisteminin islahatları ilə əlaqədar yeni proqramların hazırlanmasına başlayırıq. Məhz buna görə də mən 1998-ci ilin dekabr ayında böyük bir fərman vermişəm və Komissiyanı təşkil etmişəm. Dövlət idarəetmə sistemində islahatlar 1999-cü ildə və ondan sonrakı dövrlərdə Azərbaycan qarşısında duran əsas vəzifələrdən biridir. Bu komissiyanın bölmələri dövlət idarəetmə sisteminin bütün istiqamətlərinə islahatlar keçirilməsi üzrə layihələrin hazırlanması, təqdim edilməsi və ondan sonra həyata keçirilməsi ilə məşğul olmalıdır. Biz Azərbaycanda bütün işlərdə dünya təcrübəsindən, ayrı-ayrı ölkələrdə islahatların həyata keçirilməsi sahəsində əldə olunan təcrübədən istifadə edirik. Biz müsbət təcrübəni ölkəmizin xüsusiyyətlərinə uyğun olaraq tətbiq etməyə çalışırıq. Ancaq mənfi nəticələri, təcrübəni, nöqsanları da öyrənib nəzərə alırıq ki, onlara yol verməyək. Bu konfransda aparılan

müzakirələr və indiyə qədər əldə edilən təcrübənin ümumiləşdirilməsi bizim gələcək işlərimizə kömək edəcəkdir¹.

Konfransda Dünya Bankının nümayəndəsinin fikrincə: iqtisadi islahatlar aparılması üçün müvafiq mühit yaradılmalı; bu işdə beynəlxalq təcrübəyə əsaslanmalı və ondan bəhrələnməli; islahatlar daha şəffaf aparılmaqla ictimai-sosial həyatın bütün sahələrini əks etdirməli və islahatlar bazar iqtisadiyyatı şəraitində rəqabətə imkan verməlidir. Bunun üçün isə hüquqi baza yaradılmalı; struktur dəyişikliklərə xüsusi diqqət yetirilməlidir. Dövlət idarəetmə sistemində islahatların aparılması çətin, vaxt tələb edən işdir, onu bir-iki ilə başa çatdırmaq mümkün deyildir. Dünyada elə bir dövlət yoxdur ki, islahatları tez bir zamanda həyata keçirmiş olsun; bu islahatlar aparılmadan bazar iqtisadiyyatı şəraitində yaşamaq mümkün deyil.

Konfransda aşağıdakı məsələlər barədə fikir mübadiləsi aparılmışdır:

- müasir dünya təcrübəsi və Azərbaycanın keçdiyi yol göstərir ki, idarəetmə sistemində islahatlar üç əsas istiqaməti əhatə edir: dövlət xərclərinin idarə olunması və audit sisteminin səmərəliliyinin artırılması; inzibati idarəetmə sistemində, o cümlədən dövlət qulluğunda islahatlar; məhkəmə və hüquq sisteminin yenidən qurulması;

- inzibati islahatlar aparılmaqla mərkəzi hökumət daha funksional səviyyəyə yüksəldilməli, öz orqanları daxilində səlahiyyətlərin təkrar olunmasını, paralellik hallarını aradan qaldırmalıdır. Mülkü qulluqçuların peşəkarlığını yüksəltməli.

- institusional dəyişikliklər davam etdirilməli, icra hakimiyyəti orqanlarının funksiyaları ölkə konstitusiyaya müddəalarına uyğunlaşdırılmalı;

- bazar iqtisadiyyatı şəraitində yüksək, ixtisaslı qulluqçuların seçilməsində çətinlikləri «Dövlət qulluğu haqqında» qanun qəbul olunması ilə həll etməli. Dövlət qulluğuna vahid sistem kimi yanaşılmalı, dövlət vəzifələrini iki kateqoriyaya – siyasi və inzibati vəzifələrə bölməli, bunların təminatı, mütəxəssislərin seçil-

¹ «Azərbaycan» qəz., Bakı, 1999, 17 mart.

məsi mexanizmini formalaşdırmalı.

- hüquqi islahatların həyata keçirilməsi mexanizminin hazırlanması, dövlət qulluqçularının sosial vəziyyətinin yaxşılaşdırılması uzun müddət tələb edir. Bu prosesin prinsipləri qabaqcadan müəyyən edilməli, hüquqi islahatlar sahəsində ardıcıl olaraq konkret tədbirlər görülməli, fəaliyyət proqramı hazırlamalı və bu proqramın prioritet istiqamətləri müəyyən edilməlidir.

Konfransda qeyd olunmuşdur ki, dövlət idarəetməsi və məhkəmə-hüquq sistemində islahatların aparılması ilə məşğul olan işçi qrupunun hazırladığı konsepsiyası dünya ölkələrinin, ilk növbədə keçid dövrünü yaşamış dövlətlərin təcrübəsindən istifadə olunmalıdır. İcra hakimiyyətinin dinamikliyinin, dövlət hakimiyyətinin digər qolları ilə qarşılıqlı fəaliyyətinin, ölkə daxilində, habelə dünyada baş verən proseslərə adekvat reaksiya verməyi bacarmasının əhəmiyyəti vurğulanmışdı. Geniş miqyaslı islahatlar aparıldığı bu şəraitdə dövlət qulluqçularının peşəkarlıq səviyyəsini artırmaq, onların təhsilinin artırılması məqsədi ilə AR Prezidenti yanında dövlət İdarəçilik Akademiyasının yaradıldığı bildirildi.

Yekunda qeyd olundu ki, irəli sürülən təkliflər, söylənilən fikirlər, müddəalar öyrəniləcək və islahatlar prosesində onlardan istifadə olunacağı qərara alındı¹.

Təhlil göstərir ki, yeni qanunvericilik aktları qəbul edilənə qədər Azərbaycanda çoxlu ictimai münasibətlər iki səviyyədə keçmiş sovetlərin qanunvericiliyi respublika kodeksi və başqa qanunlarla tənzimlənirdi. Dövlət qulluğunun müxtəlif problemləri barədə müəyyən normativ aktlar qəbul edilir. Bir tərəfdən dövlət qulluğunun dinamik funksiya göstərməsi təmin edilir, digər tərəfdən dövlət qulluğu haqqında qanun qəbul etmək üçün qanunvericilik bazası hazırlanırdı.

Yeni konstitusiya əsasında və aparılmış islahatların nəticəsində qəbul edilmiş mühüm normativ aktlardan biri 21 iyul 2000-ci ildə qəbul edilmiş «Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanunudur².

¹ «Azərbaycan» qəz., Bakı, 1999, 17 mart.

² Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2001, 40 s.

Qanunun qəbulu dövlət qulluğuna leqallıq və legitimlik vermiş, onun hüquqi əsasları, dövlət qulluqçusunun hüquqi vəziyyəti müəyyən olunmuşdur.

Dövlət qulluğu sahəsində islahatlar 2003-2005-ci illərdə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin İcra Aparatının və Avropa İttifaqının TACİS proqramının birgə layihəsi çərçivəsində AR Prezidentinin İcra Aparatında və 12 nazirlikdə rəhbər kadrlar və dövlət qulluqçuları haqqında məlumatları əhatə edən vahid informasiya sisteminin yaradılması üzrə iş aparmaqla davam etmişdir. TACİS layihəsi aşağıdakı fəaliyyətlərin həyata keçirilməsinə yardım nəzərdə tuturdu: «Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanununun icra olunması strategiyasının işlənilib hazırlanması; iş qəbul, sınaq və daha yüksək vəzifəyə təyin olunmağa dair ətraflı təlimatın işlənilib hazırlanması; Dövlət qulluğu idarəetmə Şurasının fəaliyyətinin təşkili; dövlət qulluqçularının mərkəzləşdirilmiş məlumat bazasının yaradılması; Treydind materiallarının hazırlanması; dövlət idarəetməsi sahəsində islahatlar strategiyasının işlənilib hazırlanması.

TACİS layihəsi çərçivəsində aparılan işlərin nəticələri Ronald Yanq və Ramazan Şabanovun «Azərbaycanda müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı: dünya təcrübəsi kontekstində»¹; Ronald Yanq və Eldar Azadovun «Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər»², Ronald Yanq, Alan Gilmaz və Gülzar Quliyevanın «Azərbaycanda kadrların idarə edilməsinə müasir yanaşma – insan inkişafı»³ nəşr olunmuş monoqrafiyalarında öz əksini tapmışdır.

Bizim fikrimizcə Azərbaycanda dövlət qulluğunun təşəkkülündə və inkişafında üç mərhələ vardır: birinci, Azərbaycanda

¹ Ronald Yanq, Ramazan Şabanov. Azərbaycan müasir dövlət qulluğu modeli axtarışı -- dünya təcrübəsi kontekstində. Bakı: Azərbaycan, 2004, s.324

² Ronald Yanq, Eldar Azadov. Dövlət idarəetməsində islahatlar: nailiyyətlər, problemlər, perspektivlər. Bakı, Azərbaycan, 2005, 340s.

³ Ronald Yanq, Alan Gilmaz və Gülzar Quliyeva. Azərbaycanda kadrların idarə edilməsinə müasir yanaşma – insan inkişafı. Bakı: Azərbaycan, 2005, 449 s.

milli dövlət qulluğu ilk dəfə Azərbaycan Xalq Cümhuriyyətinin gətirdiyi yeniliklərdən biri kimi Fransa modelinə və Türkiyə təcrübəsinə uyğun yaradılmışdır. Bu modelə görə dövlət orqanlarında işləyənlərin hamısı dövlət qulluqçuları hesab olunur və onlar arasında differensiasiya aparılmaqla xüsusi qrup kimi dövlət məmurları ayrılır.

İkinci, Azərbaycanın dövlət qulluğu sovetlər dövründə partiya-kadr nomenklaturası ilə əvəz edilmişdir. Bu nomenklatura məsul vəzifələrin siyahısı olmaqla, bu vəzifələrə kadrların seçilib yerləşdirilməsi nomenklaturanın mənsub olduğu partiya orqanı tərəfindən aparılırdı.

Üçüncü, müstəqillik əldə etdikdən sonra dövlət qulluğu Azərbaycanın yeni Konstitusiyasında legitimləşdirilmiş, «Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanunu və sonrakı qanunvericilik aktlarında milli dövlət qulluğu institutu yaradılmışdır.

Azərbaycanda Qərb dəyərlərinə yönümlü, iqtisadiyyatı bazar münasibətlərinə keçirməyə, sosial sistemə transformasiya və insan hüquq və azadlıqlarını təmin etməyə qabil yaradılmış demokratik dövlət qulluğunun modernləşməsi tələb olunur.

IV FƏSİL

AZƏRBAYCAN RESPUBLİKASININ DÖVLƏT QULLUĞUNUN HÜQUQİ ƏSASLARI

Dövlət qulluğunun hüquqi əsaslarına dövlət qulluğunun statusu, dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyəti, dövlət qulluğunun konstitusiyaya prinsipləri, dövlət qulluğunu keçmənin hüquqi tənzimlənməsi və s. daxildir.

Təşkilatı əsaslarına – dövlət qulluğunun təşkili, onun təşkilatı prinsipləri, dövlət qulluğu vəzifələri, vəzifələrin reyestri, dövlət qulluğunu keçmənin proseduru, dövlət qulluğu vəzifələri, vəzifələrin reyestri, dövlət qulluğu keçmənin proseduru, dövlət qulluğunun idarə olunması, dövlət qulluğunun kadr tərkibinin formalaşmasıdır.

Dövlət-qulluq münasibətləri hüququn bütün kompleks mənbələri – qanunlarla, qanunqüvvəli aktlarla, lokal aktlarla tənzimlənilir. Hegel qanunu dövlətin çiçəklənməsi, azad mülkiyyəti isə onun parlamasının əsas şərti kimi izah edirdi. Onun fikrincə, iki cür qanun mövcuddur: təbii və yurisdik. Təbii qanunlar müstəqildir və o cür də qüvvədədir. Təbii qanunun nədən ibarət olduğunu bilmək üçün onu öyrənməliyik, çünki təbiət qanunları düzdür. Yurisdik qanunların mənbəyi xalqdır. Təbiətin ən böyük həqiqəti onun qanunudur.¹

Dövlət qulluğunun hüquqi əsasları konstitusiyaya, inzibati, əmək və sosial qanunvericilik normalarından ibarətdir.

Qanunvericilik, yəni qabaqcadan düşünülmüş hüquq normaları yaratmaq, insanın bütün kəşfləri arasında təsir dairəsinə görə hətta oddan və barıtdan daha da uzağa gedən, ciddi nəticələr doğura bilən bir kəşfi kimi təsvir edilmişdir. Eynilə hər bir vaxt «kəşf edilməmiş» hüquqdan fərqli olaraq, qanunvericiliyin kəşfi bəşər tarixində nisbətən daha sonrakı dövrə təsadüf edir. Bu kəşf

¹ Hegel. Hüquq fəlsəfəsi. Bakı, Nərgiz, 2007, s.39, 64.

insanların əlinə elə böyük güc aləti vermişdir ki, xoşbəxtliyə nail olmaqda onların bütün ehtiyacları vardır. Lakin onun böyük bədbəxtlik törətməsinə nəzarət etmək hələ öyrənilməmişdir. O insana tamamilə yeni imkanlar açmış, öz taleyi üzərində ona bir səlahiyyət hissi vermişdir.¹

Dövlət qulluğu çoxaspektli, çoxcəhətli hüquqi təzahürdür. Hüquq formal olaraq məcburi formada dövlət tərəfindən yaradılır. Hüququn rolu ondan neçə istifadə olunmasında, kimin maraqlarına xidmət etməsində, həmçinin insanların fərdi seçiminə təsir edən başqa amillərin təsirindən asılı olaraq reaksiya, progressiv və ya neqativ olur.²

Tarixi faktlar göstərir ki, hüquq adətlərin sanksiyalaşdırılmış formasıdır. Hüququn köməyi ilə cəmiyyət köklü siyasi, iqtisadi məsələləri həll edir. Hüququn məzmunu normalardan – ümumi xarakterli qaydalardan yaranır.

Hüquq cəmiyyətin iqtisadi bazisi üzərində üstqurumun müxtəlif hissəsi olmaqla tarixi ənənələrlə səciyyələnir. Roma hüququndan feodalizm erasında hüquqşünaslar istifadə etmişlər, romalıları yunanları təqlid etmişlər. Kapitalist ölkələrində nəzərəçi hüquqşünaslar Roma hüququ üzərində qurulmuş kodeksləri, hüquq sistemini yaratmış və müasir şəraitdə uyğunlaşdırmışlar. Bütün dövrlərdə onlar istər sosial-iqtisadi strukturun yaranmasında, istərsə də öz hərəkət və məqsədlərini Roma hüququnda axtarmışlar.

Hegel göstərir ki, hüququn predmeti şəxsdir, əxlaq baxımında ölkədə subyekt, ailə üzvü, vətəndaş cəmiyyətində vətəndaşdır.³

Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimləmə mexanizmi dövlət qulluq münasibətlərinin yaranması və inkişafını təmin edən hüquqi vasitələrinin sistemi kimi baxılır. Mexanizmin əsas elementlərinə hüquq normaları, hüquq münasibətləri, hüquqi məsuliyyət, hüquqi şüar, hüquqi aktlar, həmçinin dövlət qulluqçularının hüquq və

¹ Fridrix A. Hayek. Hüquq, qanunvericilik və azadlıq. Cild I. Qaydalar və nizam. B., Qanun, 2002, s.103

² Шихата И. Правовая реформа: теория и практика. М. Белая альва, 1988, с.4.

³ Hegel, ... s.230.

insanların əlinə elə böyük güc aləti vermişdir ki, xoşbəxtliyə nail olmaqda onların bütün ehtiyacları vardır. Lakin onun böyük bədbəxtlik törətməsinə nəzarət etmək hələ öyrənilməmişdir. O insana tamamilə yeni imkanlar açmış, öz taleyi üzərində ona bir səlahiyyət hissi vermişdir.¹

Dövlət qulluğu çoxaspektli, çoxcəhətli hüquqi təzahürdür. Hüquq formal olaraq məcburi formada dövlət tərəfindən yaradılır. Hüququn rolu ondan neçə istifadə olunmasında, kimin maraqlarına xidmət etməsində, həmçinin insanların fərdi seçiminə təsir edən başqa amillərin təsirindən asılı olaraq reaksiya, progressiv və ya neqativ olur.²

Tarixi faktlar göstərir ki, hüquq adətlərin sanksiyalaşdırılmış formasıdır. Hüququn köməyi ilə cəmiyyət köklü siyasi, iqtisadi məsələləri həll edir. Hüququn məzmunu normalardan – ümumi xarakterli qaydalardan yaranır.

Hüquq cəmiyyətin iqtisadi bazisi üzərində üstqurumun müxtəlif hissəsi olmaqla tarixi ənənələrlə səciyyələnir. Roma hüququndan feodalizm erasında hüquqşünaslar istifadə etmişlər, romalıları yunanları təqlid etmişlər. Kapitalist ölkələrində nəzərəçi hüquqşünaslar Roma hüququ üzərində qurulmuş kodeksləri, hüquq sistemini yaratmış və müasir şəraitdə uyğunlaşdırmışlar. Bütün dövrlərdə onlar istər sosial-iqtisadi strukturun yaranmasında, istərsə də öz hərəkət və məqsədlərini Roma hüququnda axtarmışlar.

Hegel göstərir ki, hüququn predmeti şəxsdir, əxlaq baxımında ölkədə subyekt, ailə üzvü, vətəndaş cəmiyyətində vətəndaşdır.³

Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimləmə mexanizmi dövlət qulluq münasibətlərinin yaranması və inkişafını təmin edən hüquqi vasitələrinin sistemi kimi baxılır. Mexanizmin əsas elementlərinə hüquq normaları, hüquq münasibətləri, hüquqi məsuliyyət, hüquqi şüar, hüquqi aktlar, həmçinin dövlət qulluqçularının hüquq və

¹ Fridrix A. Hayek. Hüquq, qanunvericilik və azadlıq. Cild I. Qaydalar və nizam. B., Qanun, 2002, s.103

² Шихата И. Правовая реформа: теория и практика. М. Белая альва, 1988, с.4.

³ Hegel, ... s.230.

Ümumiyyətlə, konstitusiyada cəmiyyətin makromodeli, onun hüquqi karkası olub hakimiyyətin, bütün dövlət mexanizmin fəaliyyət prinsipi və normaları çərçivəsində insan və vətəndaşların hüquq və azadlıqları təmin olunur və müdafiə edilir. Konstitusiya dövlət quruluşunu, onun təşkilinin forma və strukturunun, həmçinin vətəndaşlarla münasibətlərin prinsiplərini tənzimləyir. Konstitusiya müddəaları ilkin və təsisedici olmaqla daha mühüm ictimai münasibətləri tənzimləyir, bütün hüquqi sahələrinin inkişafı üçün hüquqi baza kimi çıxış edir, onların əsas prinsiplərini müəyyən edir, qarşılıqlı uzlaşmasını təmin edir. Konstitusiya cəmiyyətə müvafiq olaraq bütün cəmiyyətin hüquq sisteminin bazisi kimi çıxış edir. Azərbaycan Respublikası konstitusiyası Azərbaycan Respublikasında ən yüksək və birbaşa hüquqi qüvvəyə malikdir, qanunvericilik sisteminin əsasıdır (maddə 147).

Dövlət qulluğunun əsas prinsipləri Azərbaycan Respublikasının konstitusiya prinsipləri ilə müəyyən edilir. Dövlət qulluğu: dövlətlə vətəndaşı birləşdirir, dövlətlə vətəndaş arasında əlaqə və münasibətləri formalaşdırır, dövlət qulluqçusu vətəndaş statusunda xalq hakimiyyətinin daşıyıcısı; dövlət idarəetməsinin subyekti kimi çıxış edir; dövlət qulluqçusunun peşəkar fəaliyyətinin kökündə əmək fəaliyyəti dayanır. Dövlət qulluqçusu Konstitusiyada göstərilən niyyətlərin və prinsiplərin həyata keçirilməsində həm vətəndaş, həm də vəzifəli şəxs statusunda iştirak edir.

Konstitusiyada dövlət qulluğu termini iki dəfə (55.II və 94.19 maddələrinin), dövlət məmuru bir dəfə (56.III maddəsində) göstərilmişdir. Konstitusiyada göstərilən bu normalar bilavasitə Ümumdünya insan hüquqları Bəyannaməsinin 21-ci maddəsinin tələblərindən irəli gəlir. Həmin maddədə deyilir: «Hər bir insan bilavasitə, yaxud azad şəkildə seçilmiş nümayəndələrin vasitəsi ilə öz ölkəsinin idarə olunmasında iştirak etmək hüququna malikdir. Başqa bir beynəlxalq aktda, yəni «Mülki və siyasi hüquqlar haqqında Beynəlxalq aktın 25-ci maddəsində isə deyilir: «Hər bir insan heç bir ayrı-seçkilik və əsassız məhdudiyət qoyulmadan aşağıdakı hüquq və imkanlara malik olmalıdır: dövlət işlərinin

aparılmasında istər bilavasitə, istərsə də azad şəraitdə seçilmiş nümayəndələri vasitəsi ilə iştirak etmək; öz ölkəsində ümumi bərabərlik əsasında dövlət qulluğuna buraxılmaq. Konstitusiyanın bu maddəsi ilə vətəndaşların dövlət idarəolunmasında vətəndaşların bilavasitə və ya öz nümayəndələri vasitəsi ilə iştirakı, vətəndaşların dövlət orqanlarında qulluq etmək imkanlarını müəyyən edir»¹. Konstitusiyada dövlət qulluğu sözü az işlədilməsinə baxmayaraq, konstitusiya dövlət qulluğunun bütün prinsiplərini bu və ya başqa mənada ifadə edir.

Q.V.Atamançuk ədalətli olaraq qeyd edir ki, hər bir ictimai, dövlət və hüquq institutları üçün böyük əhəmiyyəti olan Konstitusiyanın tənzimləyici potensialının artdığı bir dövrdə nədənsə konstitusiyanın özündə dövlət qulluğunun əsas elementləri və onların qarşılıqlı əlaqəsi araşdırılmır. Konstitusiya dövlət qulluğunun formalaşması və inkişafı üçün konstitusiya əsasları nöqtəyi-nəzərdən hələ təhlil edilməmiş qalır².

Dövlət qulluğunun formalaşması və fəaliyyət istiqamətlərini göstərən prinsiplər üçün təməl daşı kimi Azərbaycan Konstitusiyasının preambulasında bəyan edilən niyyətləridir: Azərbaycan dövlətinin müstəqilliyini, suverenliyini və ərazi bütövlüyünü qorumaq; Konstitusiya çərçivəsində demokratik quruluşa təminat vermək; vətəndaş cəmiyyətinin bərqərar edilməsinə nail olmaq; xalqın iradəsinin ifadəsi kimi qanunların aliliyini təmin edən hüquqi, dünyəvi dövlət qurmaq; ədalətli iqtisadi və sosial qaydalara uyğun olaraq hamının layiqli həyat səviyyəsini təmin etmək; ümumbəşəri dəyərlərə sadıq olaraq bütün dünya xalqları ilə dostluq, sülh və əmin-amanlıq şəraitində yaşamaq və bu məqsədlə qarşılıqlı fəaliyyət göstərmək.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında və dövlət qulluğu arasında qarşılıqlı əlaqələri dövlət qulluğunu Konstitusiya

¹ Cəfərov İ.M. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının şərh. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2007, s.163

² Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: ПАИ'С, 2008, с.162

prinsipləri əsasında sistemli təhlil etməklə göstərmək olar. Ümumiyyətlə, Konstitusiyada: a) dövlət qulluğunun təşkilati əsasları; b) dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunun əsasları; v) dövlət qulluğunun həyata keçirilməsi prinsipləri blok şəklində qruplaşdırmaq mümkündür.

Dövlət qulluğunun əsasları keyfiyyətində aşağıdakı konstitusiya prinsipləri böyük əhəmiyyətə malikdir:

- birinci, dövlətin əsaslarını göstərən prinsiplər (II fəsil);
- ikinci, cəmiyyətin və dövlətin siyasi həyatında və dövlətin idarə olunmasında iştirak etmək hüququna və əmək hüququnu göstərən prinsiplər (maddə 54, 55 və 35);
- üçüncü, cəmiyyətin təşkilinin əsasında duran əsas insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarını prioritetliyini göstərən prinsiplər;
- dördüncü, dövlət hakimiyyətinin vahidliyini, onun təşkili və fəaliyyətini müəyyən edən prinsiplər və b.
- beşinci, dövlət qulluquna qəbulda vətəndaşların hüquq bərabərliyi.

Ümumiyyətlə konstitusiyada çoxlu müddəalar (7, 45, 54, 55, 79, 80, 94, 95, 99, 109, 119 və s.) birbaşa və dolayısı ilə dövlət qulluğunun əsaslarını təsbit edir.

Birinci, dövlətin əsaslarını göstərən prinsiplər dövlət qulluğunun yaranması üçün bazis rolunu oynayır. Konstitusiyada Azərbaycan dövləti demokratik, hüquqi, dünyəvi, unitar respublika olduğu (maddə 7.1.) dövlət hakimiyyətinin hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipi əsasında: qanunverici hakimiyyətin Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisinin həyata keçirdiyini, icra hakimiyyətinin Azərbaycan Respublikasının Prezidentinə mənsub olduğunu və məhkəmə hakimiyyətinin AR məhkəmələrinin həyata keçirdiyi təsbit olunmuşdur (maddə 7). Konstitusiyada hakimiyyətin mənimsənilməsinin yol verilməməsi» (maddə 6), yəni Azərbaycan xalqının heç bir hissəsi, sosial qrup, təşkilat və ya heç bir şəxs hakimiyyətin həyata keçirilməsi səlahiyyətlərini mənimsəyə bilməməsi və hakimiyyətin mənimsənilməsi xalqa qarşı ən ağır cinayət olmasının xüsusi prinsip kimi vurğulanması dövlətçiliyin möh-

kəmlənməsinə xidmət edir. Demokratik hakimiyyətin yeganə mənbəyi Azərbaycan vətəndaşlarından ibarət olan Azərbaycan xalqıdır. Azərbaycan xalqının vahidliyi Azərbaycan dövlətinin təməlini təşkil edir (maddə 5.II). Odur ki, dövlət qulluğu dövlətin bütün ərazisində və onun strukturlarında Azərbaycan vətəndaşlarının ümumi maraq və iradəsini həyata keçirilməsi və xalq hakimiyyətini praktiki təmin edilməsi məqsədilə yaradılır.

Demokratizm prinsipi ilə yanaşı **Azərbaycan xalqının suverenliyi (maddə 2) prinsipinə** görə xalq sərbəst və müstəqil öz müqəddəratını həll etmək və öz idarəçilik formasını müəyyən etməkdə Azərbaycan xalqının suveren hüququnun olması və bu hüququ bilavasitə ümumxalq səsverməsi – referendum və ümumi, bərabər seçki hüququ nümayəndələri vasitəsilə həyata keçirməsi təsbit edilir. Azərbaycan xalqının suverenliyi 1991-ci il avqustun 30-da qəbul edilən Konstitusiya qanunu¹ Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyini bərpa etmək haqda Azərbaycan Respublikası Ali Sovetinin bəyannaməsi və Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında 1991-ci il oktyabrın 18-də Azərbaycan Respublikasının Ali Soveti tərəfindən qəbul edilən və 1991-ci il dekabrın 29-da keçirilən Azərbaycan Respublikası Referendumunda təsdiq olunmuş Konstitusiya aktı² ilə rəsmiləşdirilmişdir. Bu Konstitusiya aktında Azərbaycan Respublikası 1918-ci il mayın 28-dən 1920-ci il aprelin 28-dək mövcud olmuş Azərbaycan Respublikasının varisi olduğu (maddə 2) AR-da suveren hakimiyyətin Azərbaycan xalqına məxsus olduğu (maddə 10), ilk dəfə hakimiyyətlərinin bölgüsü prinsipinin tətbiq olunması (maddə 13), Azərbaycan xalqı müstəqil, dünyəvi, demokratik, unitar dövlət yaratması, Azərbaycan Respublikasının suverenliyi şəriksiz olduğu və onun bütün ərazisinə şamil edildiyi (maddə 13),

¹ Azərbaycan Sovet Sosialist Respublikasının suverenliyi haqqında Azərbaycan SSR-nin Konstitusiya Qanunu. s.7-11 // Azərbaycan Respublikasının Qanunlar külliyatı. I cild. Bakı: Qanun, 1997, 844 s.

² Azərbaycan Respublikasının dövlət müstəqilliyi haqqında Konstitusiya aktı. s.70-77 // Azərbaycan Respublikasının Qanunlar külliyatı. I cild. Bakı: Qanun, 1997, 844 s.

AR-nın bütün vətəndaşlarının qanun qarşısında bərabərliyi, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqları, bazar münasibətlərinə keçid (IV fəsil) və sahibkarlıq azadlığı (maddə 23) və b. təsbit edilir.

Konstitusiyaya aktında göstərilirdi ki, AR-nın dövlət müstəqilliyinin bərpası elan edilənə qədər qüvvədə olmuş, Azərbaycan Respublikasının suverenliyinə və ərazi bütövlüyünə zidd olmayan, milli dövlət quruluşunun dəyişdirilməsinə yönəldilməmiş aktların hamısı Azərbaycan Respublikasında hüquqi qüvvəsini saxlayır (maddə 4). Yekun müddəalarda bu konstitusiyaya aktının AR yeni Konstitusiyasının hazırlanması üçün əsas olduğu göstərilir.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası və qanunlar alilik prinsipinə malikdir və ölkənin ərazisinin bütövlüyünü və toxunulmazlığını təmin edir. Suverenlik heç zaman özü-özlüyündə mühafizə olunmur. O yalnız bütün dövlətin, cəmiyyətin, vətəndaşların birliyinə, xalqın ümummilli maraqlarına istiqamətlənmiş, yaxşı təşkil olunmuş dövlət qulluğunun köməyi ilə təmin oluna bilər.

Dövlət qulluğu üçün aktual olan məsələlərdən biri **Azərbaycan dövlətinin sosialyönlülüyü** Konstitusiyada təsbit olunmasıdır. Konstitusiyada göstərilir ki, Azərbaycan dövləti xalqın və hər bir vətəndaşın rifahının yüksəldilməsi, onun sosial müdafiəsi və layiqli həyat səviyyəsi qayğısına qalır (maddə 16). AR Konstitusiyasının 2009-cu ilin 18 fevralında edilən əlavə və dəyişikliklərdə daha çox sosial-liberalizm xəttinə, sosial yönlülüyünə üstünlük verilmişdir. Dövlətin sosial yönlülüyü imkan verir ki, insanlar öz hüquq və azadlıqlarını həyata keçirməklə öz şəxsiyyətini inkişaf etdirdirsin, öz sosial statusunu möhkəmləndirsinlər. Demokratikləşmə, suverenlik və sosiallıq bəşəriyyətin XX əsrdə əldə etdiyi ən mühüm dəyərlərdir.

Konstitusiyada cəmiyyətin təşkilinin əsasında duran **insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarını əks etdirən prinsiplər** xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Azərbaycan konstitusiyasının təxminən hər üçüncü maddəsi insan və vətəndaş hüquq, azadlıqlarını və vəzifələrini əks etdirir. Dövlət qulluğu dövlətlə, cəmiyyət və vətəndaş

arasında əlaqələndirici bölmə olduğundan bu əlaqələrin mahiyyətini araşdırmaq zəruridir. Dövlət qulluğu dövlət siyasətinin həyata keçirilməsində cəmiyyətə müəyyən istiqamət verməli və onun maraqlarına uyğun fəaliyyət göstərməlidir. Bu isə vətəndaş cəmiyyətinin təşkili və həyat fəaliyyətini şərtləndirən konstitusiyaya prinsiplərində özünü göstərir. İnsan və vətəndaş hüquqları və azadlıqlarının əsas prinsipi hər kəs doğulduğu andan toxunulmaz, pozulmaz və ayrılmaz hüquqlarının və azadlıqlarının olmasıdır (maddə 24). Bu hər yerdə etiraf olunmuş, ümumi qəbul edilmiş prinsiplərdir və beynəlxalq hüquq normalarına uyğun təminat verilir.

Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının təmin edilməsi dövlətin ali məqsədi hesab edilir (maddə 12). Bu müddəalar, Ümumdünya insan hüquqları Bəyannaməsi (BMT Baş Məclisinin 1948-ci il 10 dekabr tarixli, 217 A (III) sayılı qətnaməsi ilə qəbul edilmişdir), iqtisadi, sosial və mədəni hüquqlar haqqında (BMT Baş Məclisinin 1966-cı il 16 dekabr tarixli, 2200 A (III) sayılı qətnaməsi ilə qəbul edilmişdir), «Mülkü və siyasi hüquqlar haqqında (BMT Baş Məclisinin 1966-cı il 16 dekabr tarixli, 2200 A (XXI)) sayılı qətnaməsi ilə qəbul edilmişdir». Beynəlxalq paktlar «İnsan hüquqlarının və əsas azadlıqlarının müdafiəsi haqqında» Avropa Konvensiyası (1950-ci il 4 noyabr tarixində Romada imzalanmışdır). «İnsan hüquqlarının və əsas azadlıqlarının müdafiəsi haqqında» Avropa Konvensiyası (1950-ci il 21 noyabr tarixində Romada imzalanmışdır) və digər Beynəlxalq paktlar əsas götürülməklə işlənib hazırlanmışdır¹. İnsan və vətəndaş hüquqları və azadlıqları, qanunverici və icra hakimiyyəti orqanlarının, özünüidarə fəaliyyətinin məzmununu və istiqamətini müəyyən edir. İnsan və vətəndaş hüquqlarının və azadlıqlarının qanunla qadağan olunmayan üsul və vasitələrlə hər kəsin müdafiə etmək hüquqları var və dövlət hər kəsin hüquqlarının və azadlıqlarının müdafiəsinə təminat verir»

¹ Cəfərov İ.M. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının şərh. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2007, s.5

(maddə 26).

Dövlət qulluğu üçün Konstitusiyada təsbit olunan **bərabərlik hüququ (maddə 25) müəyyən edici və təməl prinsiplərindən-dir**. Burada göstərilir ki, hamı qanun və məhkəmə qarşısında bərabərdir; irqindən, milliyyətindən, dinindən, dilindən, cinsindən, mənşəyindən, əmlak vəziyyətindən, qulluq mövqeyindən, əqidəsindən, siyasi partiyalara, həmkarlar ittifaqına və digər ictimai biliklərə mənsubiyyətindən asılı olmayaraq dövlət hər kəsin hüquq və azadlıqlarının bərabərliyinə təminat verir. İnsan və vətəndaş hüquqlarını və azadlıqlarını irqi, milli, dini, dil, cinsi, mənşəyi, əqidə, siyasi və sosial mənsubiyyətinə görə məhdudlaşdırmaq qadağandır (maddə 25). Dövlət qulluğu haqqında AR qanununda «Vətəndaşların dövlət qulluğuna hər hansı vəzifəni tutmaqda hüquq bərabərliyi» (4.1-8); irqindən, milliyyətindən, dinindən, cinsindən, sosial mənşəyindən, ailə, əmlak və qulluq vəziyyətindən, yaşayış yerindən, dinə münasibətindən, əqidəsindən, ictimai birliklərə mənsubiyyətindən və s. səbəblərdən asılı olmayaraq dövlət qulluqçularının hüquq bərabərliyi (4.1-9) göstərilir. Bu prinsip demək olar ki, bütün demokratik ölkələrin konstitusiyalarına və müvafiq qanunlarına təsbit olunur.

Dövlət qulluğunda çalışan hər bir dövlət qulluqçusu bütün kompleks hüquq, azadlıq və vəzifələri ilə Azərbaycan vətəndaşıdır. AR vətəndaşları: cəmiyyətin və dövlətin siyasi həyatında maneəsiz iştirak etmək hüququna; dövlətin idarə olunmasında iştirak etmək hüququna; dövlət orqanlarında qulluq etmək imkanlarına malik olması və dövlət orqanlarında vəzifəli şəxslərin AR vətəndaşları sırasından təyin edilməsi təsbit edilir.

Cəmiyyətin təşkilində, vətəndaşın statusunda, onların qarşılıqlı münasibətində dövlət qulluğunun müəyyən edilmədə xüsusi funksiyanı ictimai təşkilatlar haqqında konstitusiyaya prinsipləri yerinə yetirir. AR Konstitusiyanın 58-ci maddəsinə uyğun olaraq hər kəs istənilən birlik, o cümlədən siyasi partiya, həmkarlar ittifaqı və digər ictimai birlik yaratmaq və ya mövcud birliyə daxil olmaq hüququna malikdir, bütün birliklərin sərbəst fəaliyyətinə

təminat verilir. Qanunvericilik AR-da çoxpartiyalılıq etiraf olunur. Lakin AR-nın bütün ərazisində və ya hər hansı hissəsində qanuni dövlət hakimiyyətini zorla dəyişmək məqsədi güdən birliklər qadağan edilir. Bununla əlaqədar bəzən yanlış olaraq vətəndaş cəmiyyəti və dövlətin plüralizm münasibətlərini səhv təsəvvür edərək dövlət qulluğuna keçirirlər. Plüralizm insanlar arasında sivil qarşılıqlı münasibətlərə xas olmaqla vətəndaş cəmiyyəti hüquqlarında, onun çərçivəsində həyata keçirilir.

Vətəndaş cəmiyyətində plüralizm tam təbiidir, dövlətçiliyin ideologiyasının müdafiəsi və inkişafı dövlət qulluğunun üzərinə qoyulur. Dövlət qulluqçuları dövlətin cəmiyyətdə əhəmiyyətini hamıdan yaxşı başa düşür. Vətəndaşlar arasında dövlət institutlarının rasionallığı və səmərəliliyini əyani aşkarlayır. Dövlət orqanlarında siyasi partiya və ictimai birliklərin strukturu yaradılmır, siyasi partiyalarda dövlət qulluqçularının iştirakına icazə verilmir, siyasi partiyaların qərarlarının onlara aiddiyyəti yoxdur.

Prinsiplər arasında konstitusiyada təsbit olunan **yeni özəl mülkiyyət, bazar iqtisadiyyatı və azad sahibkarlığı prinsipini ayırmaq olar**. Burda dövlət və dövlət qulluğu üçün bu prinsip yenidir. Xarici ölkələrdə dövlət qulluğu ilə özəl sektor arasında mübadilə, dövlət qulluğundan sonra əmək haqqının özəl sektorda işləyənlərin əmək haqqına yaxınlaşdırılması, dövlət qulluğunda menecmentin tətbiqi təcrübəsi Azərbaycan dövlət qulluğu üçün nümunə ola bilər. Əlbəttə, dövlət hakimiyyət orqanları, dövlət qulluğu və sahibkarlıq və digər bazar münasibətlərinin subyektlərinin arasında qarşılıqlı təsirin səmərəli formalarını tapmaq mühüm şərtidir. Dövlətin və dövlət qulluğunun problemlərinin həll edilməsində dövlət aparatına özəl sektorda işləyən, müasir idarəetmə texnologiyasını bilən, dünya praktikasını tətbiq etmək bacarığı olan insanların gəlməsinin böyük əhəmiyyəti olur.

Dövlət hakimiyyətinin təşkili və funksiya göstərməsini müəyyən edən və dövlət qulluğunun əsasını təşkil edən konstitusiyaya prinsiplərini xüsusi ayırmaq lazımdır. Bu qrupda birinci dərəcəli əhəmiyyəti olan aşağıdakı prinsiplər tutur: Ən əvvəl dövlət və

onun institutlarının hüquqi müəyyənlik prinsipidir. AR Konstitusiyasının 7-ci maddəsində Azərbaycan dövlətinin demokratik, hüquqi, dünyəvi, unitar respublika olduğu göstərilir. Bu prinsip konstitusiyanın preambulasında göstərilən hüquqi, dünyəvi dövlət qurmaq niyyətləri ilə müəyyən uyğunsuzluq yaradır. Qeyd etmək lazımdır ki, hüquqi dövlət dövlət qulluğu ilə əlaqəlidir. Dünya təcrübəsi göstərir ki, sosial-hüquqi institut kimi dövlət qulluğu olmadan hüquqi dövlət yaratmaq mümkünsüzdür.

Dövlət qulluğunun hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti ilə əlaqəsi «hüquq-dövlət-qanunlar-dövlət qulluğu - cəmiyyət-insan» sxemində göstərmək olar. Burada dövlət qulluğu bir istiqamətdə hüququ, dövlət siyasətini, qanunları həyata keçirir, digər istiqamətdə cəmiyyətin, insanların tələb, maraq və iradəsini qəbul edir və dövlət-hüquq institutlarının təkmilləşdirilməsinə transformasiya olunur¹. Dövlət qulluğu həm hüquqi dövləti (onun bütün tərkib elementlərini), həm də azad, plüralist vətəndaş cəmiyyətinin əsas sütunu funksiyasını yerinə yetirir.

Digər prinsip xalqa məxsus olan dövlət hakimiyyətinin bölünməzliyini göstərmək olar. Xalq hakimiyyətinin bölünməzliyi haqqında C.C.Russonun konstitusiyasını əsas götürən marksizmleninizm baniləri «bütün hakimiyyət sovetlərə» tezisini qəbul etmiş, dövlət hakimiyyətinin hakimiyyətlər arasında bölgüsündən imtina etmişlər. Demokratik dövlətdə yalnız xalq öz hakimiyyətini bilavasitə, həmçinin dövlət hakimiyyət orqanları və yerli özünü idarətmə orqanları vasitəsilə həyata keçirir (maddə 4). Qeyd olunduğu kimi dövlət hakimiyyəti horizontal üzrə qanunverici, icra və məhkəmə hakimiyyətlərinə bölünməklə realizə olunur. Dövlət qulluğunu müəyyən edən konstitusiya prinsiplərinin bir-biri ilə əlaqəli olub, bir-birini tamamlayır və sistemli fəaliyyətdə olur. Sistemli baxış, çoxlu faktorların olması bu və ya başqa məsələni rəşional həll etməyə imkan verir.

Bizim fikrimizcə, Azərbaycan Respublikasının Konstitu-

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.172.

siyasının aşağıdakı prinsipləri dövlət qulluğu üçün əsas hüquqi mənbədir:

Birinci, vətəndaşların dövlət orqanlarında qulluq etmək hüquqlarının olması (55.II maddə) prinsipi;

İkinci, dövlət qulluğu dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirməsini təmin etməli olduğundan konstitusiyanın bütün prinsipləri onun üçün əsas və məcburidir;

Üçüncü, Azərbaycan Konstitusiyası dövlət qulluğu institutu üçün ali hüquqi qüvvəsi və birbaşa təsiri olduğundan dövlət qulluğunun yaranması funksiyaları, strukturu konstitusiyaya tam uyğun olmalıdır;

Dördüncü, dövlət qulluğu dövlət və vətəndaş arasında əlaqələndirici təzahür olduğundan insan və vətəndaşların hüquq və vəzifələrinin təmin olunmasının konstitusion prinsipləri onun üçün əsas prinsiplərdir.

4.2. Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyi

Dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasında təsbit olunan qanunvericilik sisteminin tərkib hissəsidir. Qanunvericilik sisteminə Konstitusiya, referendumla qəbul edilmiş aktlar, qanunlar, fərmanlar, Nazirlər Kabinetinin və Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının normativ aktları, Azərbaycan Respublikasının tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələr daxildir. Dövlət qulluğu haqqında qanunda dövlət qulluğu barədə qanunvericiliyə AR-nın Konstitusiyası, bu Qanun, AR-nın tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələr, AR-nın dövlət qulluğunu hüquqi cəhətdən tənzim edən və dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyətinin xüsusiyyətlərini müəyyən edən digər qanunvericilik aktları daxildir (maddə 6).

Dövlət qulluğunun formalaşması və fəaliyyəti ilə əlaqədar yaranan dövlət-qulluq münasibətləri idarəetmə münasibətlərinin tərkib hissəsi olmaqla yanaşı, sırf dövlət qulluğu predmetinə xas

olan münasibətləri də ayırmaq olar. Onlardan: dövlət kadri sahəsində, dövlət qulluğunun praktiki fəaliyyətində, dövlət qulluğu prinsiplərinin realizəsində, dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunun formalaşmasında, dövlət qulluğunu keçmədə, dövlət qulluğu münasibətlərinin dayandırılmasında, dövlət qulluğuna rəhbərlikdə, dövlət qulluğu sahəsində aparılan islahatlar zamanı yaranan münasibətləri göstərmək olar.

Dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik AR-da dövlət qulluğunun təşkilini və dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyətini, həmçinin dövlət qulluğu keçmənin şərtlərini və qaydalarını, dövlət qulluqçularının qiymətləndirilməsi, mükafatlandırma, məsuliyyəti, sosial təminatı məsələlərini, dövlət-qulluq münasibətlərinin dayandırılmasını əsaslandırان münasibətləri tənzimləyən normativ-hüquqi aktlar yaradır. Normativ-hüquqi akta səlahiyyətli dövlət orqanı tərəfindən qəbul edilmiş göstərişləri, ümumi məcburi xarakter daşıyan hüquqi normalarını müəyyən edən, dəyişdirən və ya ləğv edən, dəfələrlə tətbiq olunmaq üçün nəzərdə tutulan rəsmi yazılı sənəd kimi baxılır¹.

Dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik iyerarxik quruluşa malik olub **yuxarıdan aşağıya bir neçə səviyyəyə bölmək olar:**

Birinci səviyyədə piramidanın ən yuxarisında dövlət qulluğu ilə əlaqədar müddəaların təsbit olunduğu dövlət qulluğunun formalaşması və funksiya göstərməsi üçün hüquqi mənbə rolunu oynayan Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası durur.

İkinci səviyyə konstitusiyadan sonra «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanunu gəlir. Bu qanunda AR Konstitusiyasına müvafiq olaraq Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu sisteminin hüquqi və təşkilati əsaslarını müəyyən edilir. Dövlət qulluğunun səviyyəsini və növlərini, onun təşkili və funksiya göstərməsinin əsas prinsiplərini və s. göstərir. Bu qanun dövlət qulluğu üzrə başqa qanunverici aktların əsasını təşkil edir, onlar üçün baza xarakterlidir. Bu qanun dövlət qulluğunun

¹ Барциц И.Н., Бошно С.В. Источники служебного права. Учебник. М.: РАГС, 2007, с.16.

təşkilinin hüquqi əsaslarını, dövlət qulluqçusunun hüquqi vəziyyətini və dövlət qulluğu keçmənin mexanizmini müəyyən edir. Qanun «dövlət qulluğu», «dövlət vəzifəsi», «dövlət qulluqçusu» kimi əsas kateqoriyaları legitimləşdirir, dövlət qulluğu kompleksi məsələlərini tənzimləyir, dövlət qulluğu sisteminin təşkilinin baza prinsiplərini təşkil edir. Qanunun müddəaları dövlət qulluqçularını bürokratizm, korrupsiya, özbaşınalıq ilə mübarizə üçün hüquqi bazanın inkişafına kömək edir. Qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycanda dövlət qulluğu öz xüsusiyyətlərinə görə kütləvi sosial-hüquqi institut və əlamətləri özündə əks etdirir.

Qanun altı fəsildən, 34 maddədən ibarətdir¹.

I fəsil «Ümumi müddəalar»da qanunun məqsədi, dövlət qulluğunun məzmunu, əsas vəzifələri, prinsipləri, dövlət qulluğunun idarəetmə orqanları, dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik əks olunur;

II «Dövlət orqanları» fəsilində dövlət orqanları anlayışı, onların təsnifatı verilir. Formalaşması və səlahiyyətlərinə görə orqanlar 7 qrupa bölünür.

III fəsildə dövlət qulluğu vəzifəsi anlayışı, dövlət orqanlarında vəzifələrin təsnifatı, inzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusu, bu vəzifələrə aid ixtisas tələbləri göstərilir.

IV fəsildə dövlət qulluqçusu, onun andı, dövlət qulluqçularının ixtisas dərəcələri və onların verilməsi, dövlət qulluqçusunun əsas vəzifələri, hüquqları, dövlət qulluğu ilə əlaqədar məhdudiyətlər, dövlət qulluqçuları üçün təminatlar, dövlət məvacibi, dövlət qulluqçusunun pensiya təminatı, dövlət qulluqçularının mü kafatlandırılması və məsuliyyəti maddələri daxildir.

V fəsildə «dövlət qulluğu keçməyə» - dövlət qulluğuna girmək hüququ, dövlət qulluğuna qəbul, inzibati vəzifələrin tutulması, dövlət qulluğunun şərtləri, dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi, dövlət qulluqçularının attestasiyası, dövlət

¹ Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.3-33 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

qulluğunda irəli çəkilmək hüququ, dövlət qulluğuna xitam verilməsi aid edilir.

VI fəsildə yekun müddəalar qanunun qüvvəyə minməsi qəbul edilmiş və digər məsələlər daxil edilir¹.

Üçüncü səviyyə dövlət qulluğunun bu və ya başqa sahələrini reqlamentləşdirən hüquqi aktlar daxildir. Bura qanunlarla və AR Prezidentinin fərmanları ilə təsdiq olunan əsasnamələri daxil etmək olar. Məsələn: qanunlarla təsdiq olunanlardan «AR Dövlət qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında əsasnamə»², «AR-nın Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə komissiya haqqında əsasnamə»³, Fərmanlarla təsdiq olunanlardan isə «Yerli İcra hakimiyyəti orqanları haqqında» əsasnamə⁴, AR Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya haqqında əsasnaməsi⁵, Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının Nümunəvi Əsasnaməsi⁶, ayrı-ayrı nazirlik, baş idarələrin və b. əsasnamələrini göstərmək olar.

Dördüncü səviyyə – dövlət qulluğunun təşkili, dövlət qulluğu haqqında Qanununda qoyulmuş məsələlərin həllində dövlət qulluğunun ayrı-ayrı sahələrini tənzimləməyə və qaydalar müəy-

¹ Pзаев А.Г. Государственная служба Азербайджанской Республики: становление и развития // М.: Социология власти, РАГС, 2009, №1, 212с..

² Azərbaycan Respublikasının «Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında» əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.56-59 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

³ «Azərbaycan Respublikasının Korrupsiyaya qarşı Mübarizə üzrə komissiya haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.82-86 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

⁴ Yerli icra hakimiyyəti haqqında Əsasnamə. s.49-72 // İcra hakimiyyəti orqanlarında xidmət haqqında. Sənədlər toplusu. Bakı, Hüquq ədəbiyyatı, 2001, 128 s.

⁵ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 19 yanvar 2005-ci il tarixli «Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu məsələləri üzrə Komissiyanın yaradılması haqqında» Fərmanı. s.178-179 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

⁶ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1 sentyabr 2006-cı il tarixli «Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının nümunəvi əsasnaməsinin təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.205-210 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

yən etməyə yönəldilmiş qanunlar, fərmanlar təşkil edir. Bura Azərbaycan Respublikası Prezidentinin «Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanununun tətbiq edilməsi ilə əlaqədar» (29 dekabr 2000) tarixli¹; «Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna müsabiqə vasitəsilə qəbul qaydalarının tətbiq edilməsi barədə» 3 sentyabr 2001-ci il tarixli², «AR dövlət qulluqçuları barəsində tətbiq olunmuş intizam tənbehi tədbirlərindən şikayət verilməsi qaydası haqqında»³; Azərbaycan Respublikası Prezidentinin İcra Aparatında inzibati vəzifələr tutan dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsi haqqında sərəncam⁴. Dövlət orqanlarında dövlət qulluğunun rəhbər vəzifələrinin tutulması üçün ehtiyat kadrların formalaşması qaydalarının təsdiq edilməsi haqqında 27 iyul 2006-cı il tarixli fərmanları⁵; «Dövlət qulluqçusunun etik davranış qaydaları haqqında 31 may 2007-ci il tarixli AR Qanun»⁶ və s. daxildir.

¹ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 29 dekabr 2000-ci il tarixli «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun tətbiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.33-37 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

² Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli «Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna müsabiqə vasitəsilə qəbul qaydalarının təsdiq edilməsi» Fərmanı. s.115-119 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

³ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli «Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçuları barəsində tətbiq olunmuş intizam tənbehi tədbirlərindən şikayət verilməsi qaydası haqqında əsasnaməni təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.130-132 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

⁴ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 10 avqust 2004-cü il tarixli «Azərbaycan Respublikası Prezidentinin İcra Aparatında inzibati vəzifələr tutan dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsi haqqında» Sərəncamı. s.259-261 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

⁵ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 27 iyul 2006-cı il tarixli «Azərbaycan Respublikasının dövlət orqanlarında dövlət qulluğunu rəhbər vəzifələrinin tutulması üçün ehtiyat kadrları formalaşması, qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.225-230 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

⁶ Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.93-103 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

Beşinci səviyyə dövlət qulluğunun təşkilinin ayrı-ayrı elementlərini və ya müəyyən növlərini reqlamentləşdirən aktlar, dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələrini və məsuliyyətini əks etdirən vəzifə təlimatları daxildir.

Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsinin mühüm mənbəyi Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin aktları təşkil edir. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanları, sərəncamları dövlət qulluq münasibətlərini tənzimləməsində mühüm əhəmiyyət daşımaqla onlar qanun qüvvəli xarakter daşıyır. Prezident fərmanlarının əksər hissəsi dövlət qulluğunun təşkilinə dövlət qulluğunun islahatları məsələləri üzrə normativ-hüquqi bazasının təkmilləşdirilməsinə yönəldilir.

Dövlət qulluğu haqqında Qanundan irəli gələn və onun müddəalarında göstərilən məsələlərin operativ həllində Azərbaycan Respublikası Prezidentinin «Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanununun tətbiq edilməsi haqqında 29 dekabr 2000-ci il fərmanının müstəsna rolu vardır. Bu fərmanda həll ediləsi məsələləri **bir neçə blokda cəmləşdirmək mümkündür: birinci**, qüvvədə olan qanunvericilik aktlarını «Dövlət qulluğu haqqında» Qanuna uyğunlaşmasının təmin edilməsi; **ikinci**, inzibati vəzifələrin təsnifat toplusunu, dövlət qulluqçularının ixtisas dərəcələrinin verilməsi qaydalarının hazırlanması; **üçüncü**, dövlət qulluqçularının əmək haqqı və sosial təminat məsələləri – vəzifə maaşı, vəzifə maaşına müxtəlif əmsalların və əlavələrin müəyyən edilməsi, mükafatlandırılma, dövlət qulluqçularının ayrı-ayrı kateqoriyaları üçün qısaltdılmış iş vaxtı tətbiq edilməsi, onların pensiya və icbari sığorta məsələlərinin həlli ilə bağlı qanun layihələrinin hazırlanması; **dördüncü**, dövlət qulluqçularının məsuliyyət məsələsi, dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxsin dövlət qulluğunda işləməsinin mümkün olub-olmamasının qabaqcadan yoxlanması qaydalarının hazırlanması; **beşinci**, dövlət qulluğuna müsabiqə yolu ilə qəbul qaydaları, qəbul kontraktları, test nümunələrinin hazırlanması və təsdiq edilməsi məsələləri; **altıncı**, dövlət qulluğu idarəetmə Şurasının əsasnaməsinin hazırlanması və Azərbaycan Respublika-

sı Prezidenti yanında müvafiq dövlət qulluğu idarəetmə orqanının yaradılmasına dair təkliflər hazırlanması məsələləri.

Ümumiyyətlə, 2009-cu ilin aprel ayınadək dövlət qulluğu ilə əlaqədar olaraq «Dövlət qulluğu haqqında» Qanuna 35 əlavə və dəyişikliklər edilmiş, dövlət qulluğu ilə bağlı 15 qanun (11 əlavə və dəyişiklik), 31 prezident fərmanı (24 əlavə və dəyişiklik), 12 sərəncam (10 əlavə və dəyişiklik) qəbul edilmişdir¹. Əmək kodeksi və əmək haqqında digər qanunvericilik aktları dövlət qulluqçularına müəyyən həddə tətbiq edilir, bəzi hallarda «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunu və digər aktların tənzimlədiyi sahələri əhatə edir.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanununun və onun tətbiqi üçün qəbul edilmiş normativ hüquqi aktları, ilk növbədə, idarəetmə sistemində kadr ehtiyatlarının düzgün istiqamətləndirilməsinə, dövlət qulluğunun yeni, XXI əsrin tələbləri səviyyəsinə qaldırılmasına şərait yaratmışdır. Qeyd edilən normativ hüquqi aktlar dövlət qulluqçularının sosial müdafiəsini gücləndirmək, hüquq və vəzifələrini dəqiq müəyyənləşdirməklə yanaşı, onların peşəkarlığını, mənəvi saflığını, dövlətçilik prinsiplərinə və milli mənafeyinə sadıqlığını, məsuliyyət və cavabdehlik hissəsini ön plana çəkir.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanununun qəbulu aşağıdakı dəyişikliklərlə müşayiət olunur: dövlət qulluğunun legitimləşməsi həyata keçirilir; dövlət qulluğunun institutlaşmasının məntiqi başlanğıcını şərtləndirir; dövlət qulluğu hakimiyyət bölgüsü əsasında, hüquqi dövlətin formalaşması prosesində həyata keçirilir; dövlət qulluğunun təşkili və qulluqçuların hüquqi vəziyyəti tənzimlənir; dövlət qulluğu sosial-iqtisadi dəyişikliklərə – bazar iqtisadiyyatına uyğunlaşdırılır; dövlət qulluğu anlayışı, dövlət qulluqçuları dairəsi və onların müdafiəsi, dövlət qulluqçularının ixtisas dərəcələrinin təsnifatı, onların hüquqarının məhdudlaşması (siyasi partiyalara münasibətdə) yeni cür həll olunur; dövlət qulluğu haqqında yeni qanunvericilik aktlarının qəbulu dövlət

¹ Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.3-33 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2009, 348s.

qulluqçularının hüquq və vəzifələri, məsuliyyəti, məhdudiyətlər, sosial təminat və s. əmək qanunvericiliyindən çıxarılaraq «İnzibati hüquq» sistemə keçirilməsinə, dövlət qulluqçularının başqa işçilərin statusundan fərqli hüquqi status qəbul etdirməsinə səbəb olur; dövlət qulluğuna rəhbərlik sistemi təkmilləşdirilir, AR Prezidenti yanında dövlət qulluğu məsələləri üzrə Komissiya yaradılır¹.

Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik aktlarında əmək hüququ ilə tənzimlənən normaların dairəsinin azaldılması ənənəsi gedir, yaxın gələcəkdə dövlət qulluğu institutunun əmək hüququ normalarından azad edilməsi məsələsi qoyulur².

Dövlət qulluğu haqqında qanunvericilikdə təkmilləşmə və dövlət qulluğu sistemində islahatlar davam edir. Bizim fikrimizcə «Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanunda təkmilləşdirmə məqsədi ilə müəyyən əlavə və dəyişikliklər etmək məqsədə müvafiqdir.

1. Maddə 2-də Dövlət qulluğuna AR Konstitusiyasına və digər qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq dövlətin məqsədlərinin və funksiyalarının həyata keçirilməsi sahəsində dövlət qulluqçularının öz vəzifə səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsi kimi baxılır. Bu anlayışda peşəkarlıq elementi öz əksini tapmamışdır. Əksər ölkələrin qanunvericiliklərində dövlət qulluğu peşəkarlıq prinsipi ilə baxılır. Məlumdur ki, inzibati vəzifəyə müsabiqə yolu ilə gələn hər bir şəxs vəzifə iyerarxiyasında vəzifələrin təsnifatı üzrə dərəcə və siniflərin artırılması yalnız peşəkar fəaliyyəti ilə mümkündür. Qanunun 22.1. maddəsində dövlət məvacibinin məbləği başqa amillərlə yanaşı peşəkarlıq səviyyəsindən asılı olduğu göstərilir.

2. Maddə 7.1.-də dövlət orqanına verilən tərifdə dövlət orqanının dövlət qulluqçularının qurumudur ifadəsi dəqiqləşdirmə

¹ Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu institutu: mahiyyəti, strukturu və yaranması / AMEA, Fəlsəfə, Siyasi-Hüquqi Tədqiqatlar İnstitutu, Elmi əsərlər. Bakı, 2007, №2-3, s.240-245.

² Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsinin bəzi problemləri. Bakı: Qanun, 1998, №13-14, s.25.

tələb edir. Dövlət orqanı özünün daxili strukturu, müəyyən səlahiyyətləri olan, özünəməxsus metodlarla fəaliyyət göstərən, qanun əsasında yaradılan dövlət aparatının bir hissəsidir. Dövlət orqanının strukturu iki elementdən: vəzifə və «aparatda iş yerindən» yaranır və onun funksiya göstərməsi mexanizminə xidmət edir. Vəzifə və «aparatda iş yeri» dövlət orqanı ilə şəxsiyyəti əlaqələndirən vasitə olmaqla dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsini reallaşdırır. Beləliklə dövlət orqanı vəzifələr və aparatda iş yerləri kompleksləşdirildəndən sonra fəaliyyət göstərir. Dövlət orqanı yaradılandan sonra dövlət qulluğuna qəbul olunmuş şəxslər dövlət qulluqçusu statusu alırlar. Odur ki, əksinə olaraq dövlət orqanı dövlət qulluqçuları üçün struktura rolunu oynayır.

3. Maddə 28.7. dövlət qulluğuna vətəndaşlar müsabiqə (6-9-cu təsisata) və ya müsahibə (1-5 təsnifatı) əsasında qəbul edilir. Nəzərə alsaq ki, müsabiqəyə yalnız ali təhsillilər buraxılır, (22-23 yaşında) onda dövlət qulluğuna vətəndaşların 16 yaşından qəbul olunma hüququnun Qanunda təsbiti olması qanunvericiliyə ziddir. Bizə belə gəlir ki, dövlət qulluğuna dövlət orqanlarında təsis edilmiş inzibati vəzifələrin bilavasitə icrası ilə dövlətin məqsəd və funksiyalarının həyata keçirilməsində vətəndaşların praktiki və peşəkar fəaliyyəti kimi baxıldığından yardımçı vəzifələr – dövlət qulluğu vəzifələri kateqoriyasına düşür. Belə ki, yardımçı heyət inzibati vəzifə yox, yardımçı vəzifə (aparatda iş yeri) tuturlar və dövlətin məqsəd və funksiyasını həyata keçirən dövlət qulluqçularına maddi-texniki təminat və maliyyə xarakterli fəaliyyətlə kömək göstərirlər. Odur ki, dövlət qulluğunun yuxarı sərhəddi siyasi xarakterli dövlət vəzifələrindən aşağı sərhəddi isə onun funksiya göstərməsi üçün təşkilati texniki xidmətlə əlaqədar aparatda iş yerindən – yardımçı vəzifələrdən ibarət olur. Yardımçı vəzifələrin dövlət qulluqçularının tərkibinə salmaqda xarici ölkələrin təcrübəsini nəzərə almaq olar. Orda dövlət orqanlarında çalışan və büdcədə məvacib alan hər bir şəxs qulluqçu sayılır, lakin məmur hesab edilmir. Differensiasiyası aparılaraq daimi işləyən dövlət məmurları yardımçı heyətdən və fəhlələrdən fərqləndirilir.

4. Maddə 5.3.-də göstərilən «Dövlət qulluğunun idarəetmə orqanı» öz səlahiyyətlərini ictimai əsaslarla həyata keçirir. Bu şüaranın dövlət səlahiyyəti, idarəetmə obyektinə birbaşa iradi təsir mexanizmi olmadığından «idarəetmə orqanı» kimi yox, məşvərətçi orqan kimi baxılması düzgün olardı. Ukrayna Respublikasının «Dövlət qulluğu haqqında» Qanununda dövlət qulluğu sahəsində dövlət siyasətinin əsas istiqamətlərinin realizəsinin üsulu, vasitə və formasını müəyyən etmək, dövlət qulluğunun effektivliyini artırmaq məqsədilə dövlət orqanlarının bütün gücünü birləşdirən məşvərətçi orqan kimi yaradılan qurum «Dövlət qulluğu məsələləri üzrə Koordinasiya şurası adlandırılır» (maddə 8).

4.3. Qulluq hüququnun nəzəri modeli

Qulluq hüququ anlayışı hüquq ədəbiyyatda ilk dəfə Y.Starilov tərəfindən dövrüyyəyə buraxılmışdır. O, 1995-ci ildə qulluq (məmur) hüququnu müstəqil hüquq sahəsi kimi işlənməsini təklif edir,¹ 1996-cı ildə isə yazırdı: «yaxın gələcəkdə öz hüququ tənzimləmə metodu olan yeni hüquq sahəsi – qulluq hüququ meydana gələcəkdir».²

Hüquq sistemində ruşeyim halında olan qulluq hüququ axırın-cı on ildə yeni təzahür kimi öz mövqeyini möhkəmlədir. Lakin onun yeri və rolu diskussiya predmeti kimi qalır. Qulluq hüququ termininə münasibət müxtəlifdir. Bir qrup bu termin dövlət qulluğu anlayışı ilə məhdudlaşdırmağı; digərləri onu inzibati hüququn alt sahəsi; üçüncülər bu anlayışı dövlət qulluğunun kompleks hüquq sahəsi kimi baxmağı təklif edirlər.

Qulluq hüququ hələlik rəsmi olaraq hüququn müstəqil sahəsinə çevrilməmişdir. Lakin ümid edilir ki, yaxın gələcəkdə o

¹ Стариков Ю.Н. Государственная служба в РФ: направление реформирования и концессия программ специального учебного курса // Государство и право, 1995, №3, с.47.

² Стариков Ю.Н. Институт государственной службы: содержание и структура // Государство и право, 1996, №5, с.23.

inzibati hüququn alt sahəsi kimi öz yerini tutsun. Bununla belə hazırda qulluq hüququ müstəqil hüquq sahəsi kimi dərslərdə təhlil olunmağa başlamışdır.¹

Qulluq hüququna dövlət qulluğunun həyata keçirilməsi, dövlət qulluqçularının hüquqi statusunun müəyyən edilməsi, hakimiyyətin məqsəd və funksiyaları yerinə yetirən dövlət qulluqçularının və dövlət administrasiyasının fəaliyyətinin təmin etmək məqsədilə dövlət qulluğunun praktiki funksiya göstərilməsi prosesinde yaranan ictimai münasibətləri tənzimləyən hüquq normalarının məcmusu kimi baxılır.²

Qulluq hüququ hər bir hüquq sahəsi kimi öz funksiyaları, məqsədi, predmeti və hüquqi tənzimləmənin spesifik metodları, xüsusi hüquqi mənbələri vardır. Qulluq hüququ inzibati hüququn alt sahəsi kimi inzibati hüquq və dövlət qulluğu institutu arasında aralıq bölmə olmaqla onlarla vahid sistem təşkil edir. Qulluq hüququ inzibati hüququn predmet və metodlarını əks etməklə dövlət qulluğu institutuna yönəldir. Qulluq hüququnun dövlət qulluq institutundan fərqi onun dövlət qulluq münasibətlərinin geniş sahəsini, ikincisinin isə qulluq hüququ daxilində konkret, həmcins, ayrıca ictimai münasibətləri tənzimləyən hüquq normalarını əhatə edir.

Qulluq hüququ dövlət-qulluq münasibətlərini tənzimləyən hüquq normalar sistemi keyfiyyətində çıxış edir. O özündə dövlət qulluqçularının hüquq münasibətlərinin məzmununa, onların yaranması, dəyişməsi və dayandırılmasını tənzimləyən hüquq normalarını birləşdirir.

Qulluq hüququnun normalarının tənzimlədiyi ictimai münasibətlərin miqyası və kompleksliyi inzibati hüququn müstəqil sahəsi kimi onun inkişaf etməsi nəzərə çarpır. Qulluq hüququnun

¹ Баршиц И.Н., Бошно С.В. Источники служебного права. Учебник. М., РАГС, 2007, 272 с.

² Баршиц И.Н., Бошно С.В. Источники служебного права. Учебник. М., РАГС, 2007., с.170.

məqsədlərinə dövlət orqanlarının və hüququn başqa subyektlərinin funksiya göstərməsinin, dövlət və cəmiyyətdə stabilliyin, dövlət orqanları aparatının və dövlət qulluqçularının özünün fəaliyyətində optimal şəraitin yaradılmasını təmin etmək daxildir.

İnzibati hüququn tənziqləmə obyektlərinə vətəndaş, onun statusu, icra hakimiyyəti orqanları və onların daxilində çoxtərəfli təzahür kimi sosial-hüquqi institut kimi dövlət qulluğu durur. Qulluq hüququna inzibati hüquqdan öz spesifik xarakteri və xüsusiyyətləri ilə fərqlənən müxtəlif elementlər və institutlar daxildir.

Qulluq hüququ inzibati hüququn xüsusi hissəsi olmaqla bütün inzibati-hüquq institutları: icra hakimiyyəti, dövlət idarəetməsi, yerli özünüidarə, inzabti hüquq subyektləri, dövlət idarəetmə və yerli özünüidarə orqanları, inzibati məsuliyyət, icra hakimiyyəti sistemində nəzarət özündə birləşdirir. Qulluq hüquq inzibati hüququn alt sahəsi onun xüsusi hissəsi kimi tətbiq olunmağa başladığı halda, dövlət qulluğu yalnız inzibati hüququn ümumi hissəsi çərçivəsində baxılır.¹ Qulluq hüququ inzibati hüququn başqa sahələri və strukturları ilə təmasda olmaqla özünəməxsus inteqrasiya rolu oynayır, bu və ya başqa dərəcədə öz təsirini inzibati hüququn ümumi və xüsusi hissəsinin elementlərinin fəaliyyətində göstərir. Qulluq hüququ inzibati hüquqa xas olan hüquqi nəticəyə səbəb olan təsirlə, həmçinin hüquq, vəzifə, məsuliyyət və məhdudiyətlə əlaqədar yaranan münasibətləri tənziqləyir.

Qulluq hüququna aşağıdakı məsələlər daxil edilir: 1) dövlət qulluq münasibətlərinin yaranma qaydaları və hüquq nəticələri; 2) qulluq-hüquq münasibətlərinin dəyişməsi; 3) dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələri; 4) dövlət qulluqçusunun öz vəzifə borclarının yerinə yetirməsində və qoyulmuş məhdudiyətlərin pozulmasının hüquqi nəticələri; 5) dövlət orqanı rəhbərinin öz hüquqi statusuna və dövlət qulluqçularının hüquqlarına əməl

¹ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Административное право. Учебник. М., Проспект, 2005, с.118.

edilməsi; 6) dövlət – qulluq münasibətlərdə yaranan mübahisələr və hüquqi müdafiə.

Məlumdur ki, hər bir hüquq sisteminin özünə xas daxili quruluşu, onun sahələri və institutları olur. Bu quruluş iki əsas hüquqi tənzimləmə predmeti və hüquqi tənzimləmə metodu üzrə qurulur. Bu iki elementin xüsusiyyətinə görə bu və ya başqa hüquq sahəsini ayırmaq olur.

Qulluq hüququnun müstəqilliyi və onun inzibati hüquqla əlaqəsi onların hər ikisinin ümumi tənzimlənmə predmetinin olması ilə bağlıdır. Bununla yanaşı qulluq hüququ və inzibati hüququn predmetləri arasında fərqlər vardır. Əgər inzibati hüququn tənzimləmə predmeti icra hakimiyyətinin təşkili və fəaliyyəti sahəsində və digər sosial əlaqələrdə yaranan ictimai münasibətlər tutduğu halda, qulluq hüququn predmeti dövlət qulluğunun təşkili, fəaliyyəti və dayandırılması prosesində yaranan bütün kompleks ictimai münasibət tutur. Qulluq münasibətləri yalnız icra hakimiyyəti sahəsində yox, başqa dövlət hakimiyyətinin bütün orqanlarında yaranır. Qulluq hüququ kompleks xarakter daşımaqla onun predmetində konstitusiyaya, əmək, cinayət, mülki hüququn tənzimlədiyi ictimai münasibətlər xüsusi yer tutur.

Qulluq hüququnu hüquqi **tənzimləmə predmetinə** daxil olan ictimai münasibətləri şərti olaraq aşağıdakı qruplara ayırmaq olar: birinci qrupa - kadr siyasəti sahəsində ictimai münasibətlər; ikinci qrupa – dövlət-qulluq münasibətlərinin formalaşması üzrə ictimai münasibətlər; üçüncü qrupa – dövlət qulluğunun praktiki formalaşması üzrə ictimai münasibətlər; dördüncü qrupa – dövlət qulluğu prinsiplərinin realizəsi üzrə ictimai münasibətlər; beşinci qrupa – dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunun formalaşması və realizəsi üzrə ictimai münasibətlər; altıncı qrupa – dövlət qulluğu keçmə üzrə ictimai münasibətlər; yeddinci qrupa – dövlət qulluğunun dayandırılmasına görə ictimai münasibətlər; səkkizinci qrupa – dövlət qulluğunu idarəetmə üzrə ictimai münasibətlər;

doqquzuncu qrupa – dövlət qulluğunun islahatlarının keçirilməsi üzrə ictimai münasibətlər.¹

Daha ümumi şəkildə dövlət hakimiyyət orqanlarında aşağıdakı **dövlət qulluq münasibətləri** göstərmək olar: icra hakimiyyəti sisteminin müxtəlif bölmələrində baş verən münasibətlər; yerli özünüidarətmə icra orqanları sistemi, həmçinin onlarla icra hakimiyyəti orqanlarının subyektləri arasında münasibətlər; qanunverici (nümayəndəlik) və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının, həmçinin prokurorluq orqanlarının təşkili və fəaliyyəti prosesində yaranan münasibətlər (təşkilatdaxili münasibətlər). Göstərilən qrupların münasibətlərinin tam şəkildə birləşdirilməsinin ümumi əlamətləri onların dövlət qulluğu sahəsində ictimai münasibətlərdən ibarət olmasıdır.

Dövlət-qulluq münasibətləri inzibati hüququ münasibətlərinə xas olan bütün xüsusiyyətlərini özündə birləşdirir. Bu xüsusiyyətlərə: hakimiyyət və tabeçilik, yəni hüququ bərabər olmayan tərəflərin mövcudluğu; dövlət-qulluq münasibətlərinin qulluq hüququ tənzimlənən tərəflərə ayrılması; birgə fəaliyyətdə iştirakçılarının iradəsinin vahid idarəyə tabe olması; bu münasibətlər dövlətlə, dövlət hakimiyyət orqanları ilə sıx əlaqəliliyi; dövlət qulluğu sahəsində xüsusi subyekt rolunda dövlət qulluqçularının çıxışı. Burada xarakterik əlamətlərdən biri dövlət orqanları aparatının iyerarxik səviyyəsində dövlət qulluqçusu həm subyekt (özündən aşağıda vəzifə tutan şəxs üçün), həm də obyekt (təbə olduğu vəzifəli şəxs üçün) kimi qulluq münasibətləri tərəflərini təmsil etməsi; dövlət-qulluq münasibətlərinin subyektinin dövlət adından hərəkət etmək və müvafiq dövlət-hakimiyyət səlahiyyətlərinin daşınması və s. daxildir.

Bu münasibətlər «Dövlət qulluğu haqda» AR qanununda və normativ aktlarla yanaşı, dövlət qulluğu sahəsinə bu və ya başqa dərəcədə şamil olunan qanun və əsasnamələrdə, yəni inzibati,

¹ Габричидзе Б.Н. Указ. соч., с.201-202.

maliyyə, gömrük, əmək, mülki və s. qanunvericilik sahələrinin normaları ilə tənzimlənir.

Dövlət-qulluq münasibətlərinin **tənzimləmə metodu** tənzimləmə predmetinə təsir yolları və üsullarının məcmusu kimi baxılır. Hüquqi tənzimləmə metodu – dövlət-qulluq münasibətlərin tənzimləməsində tətbiq olunan hüquqi vasitə və üsulların məcmusudur. Qulluq hüququ tənzimləyici funksiya həyata keçirir. Bu məqsədlə dövlət-qulluq münasibətlərinin iştirakçılarının davranışına müəyyən hüququ vasitələrdən və ya tənzimləyici təsir üsullarından – metodlardan istifadə edilir. Hər bir hüquq sahəsini onun predmet və metodu xarakterizə edir. Hüquq tənzimləmə predmetlərinin eyni olduğu hallarda hüquq sahələrini metodlar vasitəsilə ayırmaq olur.

Sovetlərin ilk dövründə Çar Rusiyasında mövcud olan «polis hüququ» yerinə sovet «inzibati (diktat, təzyiq, tənbeh) hüququ»na keçirildi. Hazırda demokratik inzibati hüquq kimi fəaliyyət göstərir.

Qulluq hüququnun metodunun mahiyyəti aşağıdakı kimidir: 1) dövlət qulluq fəaliyyəti sahəsində müəyyən hərəkət qaydaları qoymaq; 2) müəyyən hərəkətlərə qadağa qoymaq; 3) hərəkəti seçmək imkanının olması; 4) dövlət qulluqçularının öz mülahizələri ilə hərəkət etmək imkanının verilməsi; 5) müəyyən şəraitdə tənzimləmə münasibətlərində paritet hüquq vəziyyətinin icazə verilməsi. Hər bir hüquq sahəsinin xüsusiyyətlərini xarakterizə edən hansısa metod üstünlük təşkil edir.

Dövlət qulluq münasibətlərinin tənzimlənməsində imperativ metod əsas kimi istifadə olunur. Bu münasibətlərin tərəfləri kimi bir tərəfdən dövlət hakimiyyəti orqanı, digər tərəfdən dövlət qulluqçusu çıxış edir. Orqanların təşkili həmişə iyerarxik qurulduğundan yuxarıda olan şəxsin aşağıdakı olana münasibətdə üstünlüyə malik olması, onun göstərişlərinin məcburi xarakteri daşması şərtləndirir. Bütün münasibətlər tabeçilik, subordinasiya əsasında qurulur. Hər hansı bir göstərişin icrası zaman horizontal münasibətlər yaranır, bu isə münasibətlərin imperativ məzmununa xələl

gətirmir. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət qulluğu hüququnun predmeti və metoduna dair məsələlər elmi cəhətdən hələ də geniş tədqiq edilməmişdir.

Dövlət qulluq münasibətlərini tənzimləyən normalar üç aspektdə özünü göstərir. Birincisi, dövlətin məcburetmə gücünü təmin edən dövlət-hakimiyyət təbiəti, ikinci ictimai münasibətləri hüquqi tənzimləyən alət kimi funksional təyinatı; üçüncüsü qanunlarda və digər aktlarda formal təsbit olunması. Bu normalar öz məntiqi quruluşuna görə başqa normalar üçün standart olan üç hissədən – hipotez, dispozisiya və sanksiyadan ibarətdir. Bəzi alimləri normaların daxili quruluşu strukturunun mahiyyətinə bir-birindən asılı üç tərkib elementini: məna (normanın dəyər mənası), məzmun (məzmun tərkibi), forma (hüquqi ifadəsi) daxil etməyi təklif edirlər.¹ Eyni zamanda normalar imperativ və dispozitiv normalara bölünür. Qulluq hüquqi normalarına müəyyən əlamətlərə görə təsnifat verilir: məzmununa görə (maddi və prosessual), hüquqi qüvvəsinə görə, dispozisiya xarakterinə görə (məcburedici, qadağanedici və səlahiyyətverici), təsir vaxtına, təsir dairəsinə görə, hüquq subyektlərinin növünə görə.

Dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik sisteminə hüquqi mənbələrin hüquqi qüvvəsi əsasında qurulmuş vahid iyerarxik sistem yaradan normativ-hüquqi aktlar daxildir. Qulluq hüququnun formalaşmasında müxtəlif hüquqi qüvvəsi olan və müxtəlif sahələri məxsus kompleks aktlar təşkil edir. Dövlət qulluğunun normativ-hüquqi bazasının formalaşmasında beynəlxalq hüquq üzrə öhdəliklər nəzərə alınmalı, qəbul olunan faktlar onunla ziddiyyət təşkil etməməlidir.

Qulluq hüququ səciyyəvi xüsusiyyətləri onun konstitusiya, inzibati, əmək, maliyyə, vergi, gömrük hüququ və digər hüquq sahələri ilə üzvü bağlılığıdır. Dövlət qulluğu əmək fəaliyyətinin müxtəlif növü olduğundan müvafiq olaraq qulluq və əmək hüqu-

¹ Саенко С.И. Норма административного права как культурный феномен // Государство и право, 2010, №6, с.20.

qunda çoxsaylı ümumi müddəaların olmasıdır. Məlumdur ki, əmək hüququ əmək müqavilələrinin (kontraktların) bağlanması, icrası və dayandırılması qaydalarını tənzimləyir. O, əmək bazarının funksiya göstərməsi, muzzdlu əməyin təşkili və tətbiqi prosesində yaranan ictimai münasibətləri tənzimləyir.

Dövlət-qulluq münasibətləri və əmək münasibətləri müxtəlif metodlar üzrə qurulur. Dövlət-qulluq münasibətlərinin bir hissəsi xüsusi qanunvericiliklə qalan hissəsi əmək qanunvericiliyi ilə tənzimlənir. Hazırda əmək qanunvericiliyinin çoxlu normaları dövlət qulluq münasibətlərinin tənzimləmə mexanizmində iştirak edir. Dövlət qulluğunun funksiya göstərməsində əmək hüququ aşağıdakı əmək münasibətlərini tənzimləyir: işəgötürmə, əmək müqaviləsi (kontrakt), iş vaxtı, istirahət vaxtı, maddi və mənəvi məsuliyyət, əməyin mühafizəsi və s. əmək münasibətləri. Bununla belə dövlət qulluqçularının qulluq fəaliyyətini əmək hüququ normaları ilə tənzimlənən muzzdlu işçilərin əmək fəaliyyəti ilə qarışdırmaq olmaz.

Normativ-hüquqi aktların hüquqi qüvvəsi hər bir aktın konstitusiyə prinsipi və normalarını məcburi uyğunluğunda ifadə olunur. Normativ-hüquqi aktın hüquqi qüvvəsi aşağıdakılarda ifadə olunur: hər bir aktın konstitusiyə prinsip və normalarına uyğunluğu; konstitusiyada və qanunlarda təsbit olunanlarla qəbul olunan aktların tam uyğunluğu; konstitusiyə, qanun, fərman və b. Arasında təcəviliyin olması; hakimiyyət orqanları sistemində yuxarı və aşağı səviyyədə yer tutan dövlət orqanlarının aktlarında iyerarxik təcəviliyin olması; bu və ya başqa aktın qəbulunda, onun əsas məzmununda əsasların və çərçivənin müəyyən edilməsi; qanunçuluğu pozan və hüquqi qüvvəsini itirən hüquqi aktlardan imtina edilməsi daxildir.¹

Hüquqi ədəbiyyatda normativ-hüquqi aktların «**hüquqi mənbə**», «**hüquqi forma**» ilə bağlılığı, bu terminlərin oxşar və fərqli cəhətləri dissкусиya doğuran problemlərdən birinə çevril-

¹ Баршиц И.П., Бошно С.В. Указ соч. стр.32-33.

mişdir. «Hüquqi mənbə» və «hüquqi forma» hüquqi ədəbiyyatda geniş istifadə olunan ən qədim anlayışlardı. Onların məzmunu, nisbəti, hansınasa üstünlük verilməsi məsələsi uzun müddətdir ki, diskussiya xarakteri daşıyır. S.Alekseyevin fikrincə sənədləşdirilmiş şəkildə təcəssüm olunan hüquqi yaradıcılıq aktları müvafiq hüquq normalarının hüquqi mənbəyi hesab olunur.¹ Başqa müəlliflər hüquqi mənbələrə eyni zamanda hüquqi normaların təsbit edilmə forması və ifadə formaları, forma və məzmunu sinonim anlayışlar kimi baxır.²

Hüquqi mənbələrinin xarakteristikasında normativ akta hüquqi təsir kimi yox, dövlət iradəsinin rəsmiləşdirilmiş xarici ifadəsi kimi baxılır. Hüquqi normaların xarici formasını xarakterinə uyğun aşağıdakı hüquqi mənbələr ayrılır: normativ hüquqi aktlar; məhkəmə presedenti; sanksiyalaşdırılmış adət, daha geniş yayılmış: müqavilə, lokal aktlar, prinsiplər; ən nadir halda işlədilən hüquqi düşüncəsi, doktrinalar, hüquqsünasların əsərləri və s. daxil edilir. Bir çox hüquq sistemlərində, onların yaranmasında hüquqi mənbələrin əhəmiyyəti hüquq düşüncə, hüquq ideologiya forması əldə edir.

Hüquqi aktların sanksiyalaşmış adətlərin faktiki tərəfi hüquqi mənbə olmaqla bu hüquqi normaların toplandığı «rezervuar» rolunu oynayır. Burada «hüquq mənbə» termininin «hüquq forması» termin ilə əvəz edilməsi haqqında fikirlər yaranmasına səbəb olur.³ Hüquqi ədəbiyyatda «hüquq forma» və «hüquq mənbə» terminlərinin nisbəti aşağıdakı mövqedən baxılır: formanın məzmununa oxşarlığı; tam eyniləşdirilmə; bir terminin başqası ilə dəyişdirilməsi məqsədilə anlayışların təkləşdirilməsi; müxtəlif variantlarda anlayışları ayırmaq: burada «mənbə» anlayışının mənasından biri forma ilə uyğun gəlir; formanın mənələrindən biri mənbə ilə bərabərləşir; forma və məzmunun müqavisesində başqa əlavə

¹ Алексеев С.С. Общая теория право. Т.1. М., Юриздаг. 1981, с.314.

² Общая теория государства и права. Под. ред. М.Н.Марченко, 2002, с.44.

³ Алексеев С.С. Указ. соч., с.315.

terminlərin istifadəsi zamanı bir-biri ilə kəsişmədən anlayışların tam ayrıca ifadə edilməsi.¹

Bütün bunlara baxmayaraq, «hüquqi mənbəyi» və «hüquq forması» terminlərinin hər birinin özünə məxsus spesifik mənası var. Bu iki anlayışın hər ikisinin istifadəsi hüquqi tədqiqatı əhəmiyyətli dərəcədə genişləndirir.

«Hüquq forması» terminin fəlsəfə kateqoriya olan «formadan» yaranmaqla öz məzmunu var. Forma məzmunun başqa variantda ifadəsidir. Forma məzmun xarici təzahürü və strukturudur. Hüquq mənbələrinin məzmununda əks olunan forma mahiyyətdən asılı olur. Hüquqi mənbənin maddi mənada əhəmiyyəti böyükdür. Maddi təminatı olmayan qanun tam realizə oluna bilmir. Hüquq mənbələri əsasında yaradılmış forma-demokratik dövlətin hüquqi təbiətinə uyğun onun ifadəsidir.

Bizim fikrimizcə, dövlət-qulluq münasibətlərini tənzimləyən hüquq normalarının əhatə dairəsi genişlənməsi, dövlət qulluq institutunun dinamik inkişafı bu sahədə aparılan geniş islahatlar «qulluq hüququnun» qanunvericiliklə rəsmiləşdirilməsini təmin edəcəkdir.

¹ Баршиц И.Н., Башно С.В. Указ. соч. с.18.

V FƏSİL

DÖVLƏT QULLUĞU KEÇMƏ

5.1. Dövlət qulluğu keçmənin anlayışı və mahiyyəti

Dövlət qulluğu keçmə dövlət qulluğu institutunun mühüm elementi olmaqla inzibati vəzifələrin komplektləşdirilməsi üzrə fəaliyyəti, dövlət qulluqçusunun hüquqi vəziyyətinin dəyişilməsi kimi başa düşülür¹.

Dövlət qulluğunun təşkili və funksiya göstərməsi prosesinin mühüm hissəsi qulluq keçmədir. Bu, dövlət qulluğunun nəzəri və praktiki əsasıdır.

Elmi ədəbiyyatda «qulluq keçmə» anlayışına tərifi verməyə və bu prosesin müxtəlif sistemlərdə, o cümlədən dövlət qulluğunda məzmunu və xarakterik əlamətlərini araşdırmağa səy göstərilir. Öz aktuallığına baxmayaraq dövlət qulluğu keçmə problemi müasir elmi ədəbiyyatda tam şəkildə işıqlandırılmayıb və bu anlayışa nə qanunvericilikdə, nə də ki, elmi ədəbiyyatda vahid baxış yoxdur.

Qulluq keçmənin vəzifə üzrə konkret səlahiyyət çərçivəsində funksiyalarını praktiki həyata keçirmək prosesi kimi geniş yayılmışdır. Müasir ədəbiyyatda dövlət qulluğu keçmə anlayışına bir qrup müəllif institusional, status-rolevoy struktur kimi: digərləri qulluqçuların vəzifə funksiyalarının qulluqçular tərəfindən realizə prizmasından baxır; üçüncülər dövlət qulluğunu münasibətlərinin yaranması, inkişafı və dayandırılması kimi qoyurlar.² Bu anlayışa dövlət qulluğuna qəbul və vəzifəyə təyin olunma, ixtisas dərəcəsinin hərbi və ya xüsusi adların, sinif rütbələrinin, diplo-

¹ Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu keçmənin hüquqi mexanizmi / Azərbaycan Respublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri. Elmi məqalələr məcmusu. 23-cü buraxılış. Bakı, Adiloğlu, 2008, s.44.

² Старилов Ю.Н. Службное право. М., 1996, с.389.

matik dərəcələrin verilməsi, attestasiya, dövlət qulluğundan azad olunma şərtlərinə müəyyən edilmiş hüquq, imtiyaz və üsullarla əlaqəli dövlət qulluqçusunun qulluq-hüquqi vəziyyətinin dəyişməsi kimi¹, «kadr proseslərinin: kadrların seçilməsi, yerləşdirilməsi, tərbiyə edilməsi və rotasiyası, onların professional hazırlığı, yənidən hazırlığı, karyera irəliləyişinin əsasları, işçilərin fəaliyyətinə nəzarət və qiymətləndirilməsinin planlaşdırılması üzrə mərhələlərin məcmusu və məqsədyönlü hərəkətlərini özündə birləşdirən hüquqi faktların xüsusi sosial-hüquqi sistem» kimi², «qulluq keçməyin qaydalarını, proseduru, məzmununu, əsas mərhələlərini müəyyən edən hüquqi, təşkilati və sosial tədbirlər sistemi; dövlət-qulluq münasibətləri həyata keçirilməsi prosesində dövlətlə dövlət qulluqçuları arasında yaranan kompleks münasibətlər; dövlət qulluğunun müəyyən texnologiyası»³, «qulluq keçmə – qulluğun aspektlərindən biri olmaqla özündə kadrların seçilib, hazırlanması, maddi təminatı və s. sisteminin həyata keçirilməsi; mahiyyətə qulluq keçmə dövlət vəzifəsi tutan şəxsin qulluq statusunun və onun karyerasının dinamikası» kimi baxışlar göstərilir⁴. Dövlət mülkü qulluq keçmə «vəzifə səlahiyyətlərinin icrasının qayda və əsaslarını müəyyən edən və onların fəaliyyətini qiymətləndirən hüquqi, təşkilati və mülki sosial normalar, qaydalar və standartlar sistemi», dövlət qulluğu keçmək isə «dövlət tərəfindən üzərinə qoyulmuş və onun iradəsi ilə dəyişdirilən vəzifə borclarının dövlət qulluqçuları tərəfindən yerinə yetirilməsi və bununla əlaqəli vəzifə, rütbə, dərəcə, iyerarxiyasında, həmçinin professionalıq

¹ Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации. Учебное пособие. 2-е изд., перер. и доп. М.: Юристь, 2002, с.98.

² Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М.: РОССИЭН, 2002, с.199.

³ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.152.

⁴ Бахрах Д.Н. Государственная служба России. Учебное пособие. М.: ТК Велби, Проспект, 2007, с.26-27.

səviyyəsi ilə əlaqədar irəliləməsidir»¹.

B.V.Lıtov bu baxışları etiraf etməklə, onun çox aspektliliyinə diqqəti yönəldir. Buraya ictimai, təşkilati, hüquqi, şəxsiyyət, texnoloji aspektləri daxil edir. İctimai aspekt vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının dövlət və konstitusiya funksiyalarının qulluqçular tərəfindən həyata keçirmək çərçivəsində dövlət qulluğu keçmənin sosial mənasını və təyinatını əks etdirir; təşkilati aspekt dövlət qulluğu keçmənin təşkilini göstərir; hüquqi aspekt dövlət qulluğu keçmənin hüquqi təminatını əks etdirir; şəxsiyyət aspekti dövlət qulluğu keçmək və adekvat qiymət almaq prosesində qulluqçuların öz qabiliyyətlərini realizə imkanlarını ifadə edir. Texnoloji aspekt dövlət qulluğunu keçməyin qulluqçular tərəfindən təmin edilməsində prosedur və əməliyyatların yığılmasını göstərir.²

Qüvvədə olan qanunvericilikdə dövlət qulluğu keçmə dövlət qulluqçusunun hüquqi statusuna təsir edən icra hakimiyyəti subyektlərinin fərdi aktlarının qəbul edilməsi ilə yaranan hüquqi faktlar sistemi kimi başa düşülür. Azərbaycan Respublikası müvafiq qanununda dövlət qulluğu keçmə sistemini yaradan əsas elementlərə: 1) dövlət qulluğuna girmək hüququ; 2) dövlət qulluğuna qəbul; 3) inzibati vəzifələrin tutulması; 4) dövlət qulluğunun şərtləri; 5) dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi; 6) dövlət qulluqçularının attestasiyası; 7) dövlət qulluğunda irəli çəkilmək hüququ; 8) dövlət qulluğuna xitam verilməsi daxildir.

Bəzi ölkələrin müvafiq qanunlarında dövlət qulluğu keçmənin elementlərinə əlavə olaraq: dövlət qulluqçusunun andı, qəbul zamanı sınaq, stajirovka, qulluq ezamiyyəti, məhdudiyətlər, dövlət qulluğunda qalmaqda yaş həddi; qulluqçuların vəzifələri, vəzifələrin tutulması qaydaları, qulluqçuların məsuliyyəti, məvacib, əməyin stimullaşdırılması, pensiya təminatı və s. Ümumilikdə dövlət qulluğu keçmənin məzmununu yaradan əsas elementlərə:

¹ Государственная служба: энциклопедический словарь. Под ред. В.К.Егорова, И.Н.Барцица. М.: РАГС, 2008, с.296.

² Лытов Б.В. Прохождение государственной гражданской службы. М., РАГС, 2005, 40с.

1) dövlət qulluğuna girmək (qəbul); 2) attestasiya və təhsilin artırılması; 3) rütbələrin verilməsi (fərdi adlar, dərəcələr, diplomatik rütbələr); 4) başqa vəzifəyə keçmək; 5) mükafatlandırmaq; 6) məsuliyyətə cəlb edilmək; 7) qulluğu xitam vermək daxil edilir.

Geniş mənada dövlət qulluğu keçmə özündə dövlət-qulluq münasibətlərini – bütün hüquqi, sosial, təşkilati, şəxsiyyət, texnoloji aspektləri özündə birləşdirir. Hər aspektin özünə məxsus xüsusiyyətləri var: Hüquqi aspekt – dövlət qulluğu keçmənin hüquqi təminatı və tənzimlənməsi, sosial aspekt – sosial mənası və təyinatı, təşkilati aspekt – təşkilati əsaslarını, şəxsiyyət aspekti – dövlət qulluqçusunun tutduğu vəzifənin icrası gedişində öz potensialını realizə etmək imkanlarının istifadəsi, texnoloji aspekt dövlət qulluqçularının dövlət qulluğunu keçməsinə təmin edən texnologiya və prosedurasını göstərir¹.

Dövlət qulluğu keçmə dövlət hakimiyyət orqanlarında peşəkar fəaliyyət prosesində insanın fərdi xüsusiyyətlərinin çoxmüxtəlifliyini özündə inteqrasiya edən sosial-hüquqi təzahür olduğundan bu anlayışa hüquqi və sosioloji baxışlar prioritetlik təşkil edir.

Birinci, bu anlayışa hüquq elmində dövlət qulluqçusunun şəxsi işində əks olunan qulluq-hüquq vəziyyətini xarakterizə edən müəyyən hüquqi faktlar sistemi kimi baxılır. Bu cür hüquqi faktlara dövlət qulluğunda iyerarxiya üzrə irəliləməklə yüksək vəzifələrin tutulması, rütbə və dərəcələrin verilməsi, məvacibin və ixtisasın artırılması və s. aid edilir.

İkinci, dövlət qulluğu keçmə hüquq institut kimi dövlət qulluqçularının öz hüquq və vəzifələrinin yerinə yetirilməsi, qulluq üzrə irəliləyişi həyata keçirilməklə əlaqədar normativ-hüquqi tələblərin realizə prosesi kimi formalaşır.

Üçüncü, dövlət qulluğu keçmədə qulluq və əmək hüquqları (səlahiyyət, məhdudiyət, qadağa, sosial təminat, məsuliyyət, attestasiya və s.) tərəfləri kimi dövlət orqanı və dövlət qulluqçuları

¹ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.151.

arasında hüquqi münasibətlərin bütün kompleksi kimi hüquqi tənzimləmə nöqteyi-nəzərindən baxılır. Bizim fikrimizcə, qanunvericiliyin müəyyən etdiyi həddə norma, qaydalar və müddəaları dövlət qulluğunun realizə etmək prosesində yaranan hüquqi münasibətlərin və sosial əlaqələrin kompleksidir.

Dövlət qulluğu keçmə sosioloji aspektdə sosial institut kimi, sosial formalar, qaydalar, standartlar, status-roləyoy struktur kimi baxılır. Dövlət qulluğu keçmənin əsas məqsədi dövlətin vəzifə və funksiyalarının realizə mexanizmi keyfiyyətində dövlət qulluğunun effektiv funksiya göstərməsini və dövlət qulluqçusunun vəzifə iyerarxiyası üzrə qabiliyyət, bilik və bacarığın əsasında irəliləməsini, intellektual, mənəvi, əxlaqi, maddi-iqtisadi tərəqqisini təmin etməkdir.

Nəzəriyyə və praktikada **dövlət qulluğu keçmənin prinsipləri**, yəni əsas qaydaları və onun təşkili böyük əhəmiyyət kəsb edir. Bu prinsipləri şərti olaraq baza və xüsusi prinsiplərə bölmək olar. Qulluq keçməkdə baza prinsiplərinə qanunçuluq, sosial ədalət, kadrların stabilliyi; dövlət qulluqçularının qabiliyyət və peşə hazırlığına görə qulluq üzrə inkişaf prinsiplərini aid etmək olar. Xüsusi prinsiplərə – dövlət qulluğuna qəbul, dövlət qulluğunda olmaq daxildir. Ümumiyyətlə **qulluq keçmənin prinsiplərini üç qrupa bölmək olar:**

Birinci qrupa dövlət qulluğuna qabiliyyət və peşə hazırlığına görə vətəndaşların qəbulunda bərabər hüquqlar təsbit edən konstitusiyə prinsipi, kadrların seçimində təhsil və hüquqi norma tələblərinə uyğunluq prinsipi, dövlət qulluğunda ölkə əhalisinin müxtəlif təbəqələrini təmsil edə biləcək sosial-demokratik nümayəndəlik prinsipi.

İkinci qrupa azad şəkildə əməyə və qulluğa qabiliyyətini realizə etməyin konstitusiyə prinsipi; dövlət qulluqçularının dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini təmin etmək üzrə fəaliyyət əsasında duran, qanunla nəzərdə tutulmuş hüquq və vəzifələrin tam və şərtsiz realizəsi, qeyri-müəyyən müddətdə dövlət qulluğunu keçməni şərtləndirən karyera, dövlət qulluğuna keçmədə kontrakt

əsasında həyata keçirilən müddət, dövlət qulluğu keçməni reqlamentləşdirən hüquqi tənzimləmə, kadrların peşəkarlığı, iş və şəxsi keyfiyyətləri nəzərə alınmaqla qulluq üzrə irəli çəkilməsi, kadrların yeniləşməsi və rotasiyası, qulluqçuların hazırlığı və ixtisasının artırılması əsasında professional inkişafı, dövlət qulluqçularının hüquqi və sosial müdafiəsinə təminat prinsipləri.

Üçüncü qrupa dövlət qulluqçusunun öz arzusu ilə qulluqdan azad olmaq, yaş həddinə görə pensiyaya çıxması ilə əlaqədar qulluğa xitam vermək, dövlət orqanlarının təşəbbüsü ilə qulluqçunun dövlət qulluğundan azad olması prinsipləri daxildir.

Bu prinsiplər əsasında dövlət qulluğunu keçmənin daha konkret şəkildə aşağıdakı kimi təsvir etmək olar: dövlət orqanlarında insanın professional yaradıcılığı və şəxsi hazırlığı əsasında kadrların seçimi və qiymətləndirilməsi, qulluğa qəbul, kadrların komplektləşməsi, bölgüsü və professional adaptasiyası prosedurun realizə yolu ilə, boş vəzifələrin tutulması, vəzifə üzrə qulluq borclarının icrası, dövlət qulluqçusunun əməyinin qiymətləndirilməsi və motivasiyası vəzifənin yüksək effektivliklə icrası, dövlət qulluğu haqqında qüvvədə olan qanunvericiliyin tələblərinə uyğun idarəetmə elminə nail olmaqla öz biliyini və professional təcrübəsini daha dinamik yeniləşdirmək; dövlət maraqlarına, qulluq tələblərinə, həmçinin şəxsi xidmət və ləyaqət əsasında şaquli və üfqü xətt üzrə qulluqçuların və peşə-ixtisas inkişafı və vəzifə irəliləyişi, növbəti ixtisas dərəcələrinin, sinif rütbələrinin və adların verilməsi, şəxsiyyətlərarası münasibətlərin və qulluq münasibətlərinin tənzimlənməsi, mükafatlandırılma və cəzalandırma, təşəbbüsün inkişafı, qarşılıqlı tələblər və əməkdaşlıq ruhunda formalaşdırmaq, işə məsuliyyətli münasibət, aparata lazım olan maliyyə və maddi ehtiyatlarla təminatı, əlverişli sosial-məişət şəraiti yaratmaq, əməyin mühafizəsi, səhiyyə və sosial xidmətin təşkili, münasib ictimai münasibətləri formalaşdırmaq, dövlət qulluğunun yüksək nüfuzunu təmin etmək; dövlət qulluğunu keçmənin yekun mərhələsi kimi, əmək münasibətlərinin dayandırılması, işdən azad

olunma və istifadəyə çıxmaq və s.¹.

Bütün bunlar ideal olaraq dövlət qulluqçularının cəmiyyətin bütün təbəqələrindən cəlb edilməsi, qulluq münasibətlərinin siyasi neytrallığı, qulluqçunun peşə hazırlığı, təşkilatçılıq qabiliyyəti, mənəvi keyfiyyətlərinə uyğun seçilməsi, qulluq iyerarxiyası üzrə irəli çəkilməsi, aşkarlıq və ədalət prinsipi əsasında müsabiqə yolu ilə seçimi, aparatda qabiliyyətliləri saxlamaq və standartlara cavab verməyənləri azad etmək prinsipləri əsasında formalaşır. Bu prinsiplər inkişaf etmiş demokratik ölkələrdə dövlət qulluğuna girmək (qəbul), qulluqda olmaq və qulluğa xitam verməyi əhatə edən dövlət qulluğu keçmənin əsasını təşkil edir. Dövlət qulluğu keçmə prosesinin sosial-siyasi məzmunu və texnologiyası dövlət formasından, siyasi sistemdən və cəmiyyətin iqtisadi gücündən, hakim rejimin xarakterindən, hüquqi bazanın yetkinliyindən asılıdır. Demokratik şəraitdə dövlət qulluğu keçmə dövlət hakimiyyəti orqanları aparatında professional fəaliyyətlə həyata keçirilir.

Dövlət qulluğu keçmə prosesində mühüm nəzəri məsələlərdən biri onun **tipologiyasıdır**. Dünya təcrübəsində və bizim milli tariximizdə dövlət qulluğunun bir neçə tipi və sistemi mövcuddur. Onlardan: **vəzifə, partiya-siyasi, patronaj, karyera sistemlərini göstərmək olar**².

Vəzifə sistemi dövlət qulluğu keçmənin əsasında vəzifələrin reyestri durur. Hər bir vəzifənin tutulmasının qayda və şərtləri normalaşdırılır. Reyestrdə vəzifənin ləğv edilməsi dövlət qulluğunda bu vəzifənin avtomatik ixtisara düşməsinə səbəb olur. Burada müsbət cəhət dövlət qulluğunun vəzifə strukturunun dəqiq və iyerarxik olması, qabiliyyətli və bacarıqlı insanların qulluq karyerası üzrə tez hərəkət imkanı yaradır. Bu sistemin çatışmazlığı odur ki, qulluq üzrə irəliləmə stajdan və iş təcrübəsindən asılı olmur. Vəzifədə sinif rütbəsinin artımı və aşağı düşməsi

¹ Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М.: РОССПЭН, 2002. с.199.

² Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.156-158.

insanın bacarıq və qabiliyyətindən yox, tanışlıqdan, şəxsi əlaqədən, maddi imkanlardan asılı olur. Odur ki, burada sabitlik olmur, karyera üzrə aşağı düşmə və yuxarı qalxma mümkündür. Əksər halda bu sistem nomenklatura vəzifə sistemi adlandırılır.

Partiya sistemi kadrların seçilib yerləşdirilməsi və tərbiyə edilməsinə hakim partiyanın inhisarı altında olur. Hər bir nomenklatur vəzifəyə təyin olunma müvafiq yuxarı orqanın və ya rəhbər şəxsin razılığı ilə aparılır. Dövlət qulluğu keçmənin əsas şərti hakim siyasi partiya məxsusluq və onun dövlət ideologiyasında fəaliyyətidir. Azərbaycanda sovet dövründə uzun müddət Kommunist partiyasının rəhbərliyi ilə partiya nomenklatura sistemi mövcud olmuşdur. Partiyaya üzvlük dövlət aparatında iş və nomenklatura vəzifəsi tutmaq üçün zəruri şərt kimi baxılırdı. Vəzifə iyerarxiyasında yer şəxsin partiyadakı vəziyyəti ilə müəyyən edilirdi. Partiyada post nə qədər yüksək olurdusa, onların dövlət aparatında vəzifəsi o qədər yüksək olurdu.

Patronat sistemi vəzifəyə təyin olunmada və qulluq üzrə yerdəyişməsində şəxsi sədaqət, tanışlıq, ailə, qohumluq və başqa əlaqələr əsas sayılır. Sovetlərin durğunluq və yenidən qurma dövründə bu sistem daha geniş tətbiq edilirdi. Müasir dövrdə patronac yolu ilə siyasi vəzifəli şəxslər, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları rəhbərlərinin müsavirləri, köməkçiləri, aparat rəhbərləri və s. təyin edilir.

Karyera sistemi – dövlət qulluqçusunun karyer sisteminə fəaliyyəti iyerarxik qulluq nərdivanı üzrə müəyyən qaydalara uyğun tədricən irəliləməsi ilə müşayiət olunur. İnkişaf etmiş kapitalist ölkələrindən Fransa, AFR, Yaponiyada dövlət qulluğu karyer sistemi üzrə həyata keçirilir. Karyer sistemini səciyyəyləndirən əsas əlamətlər aşağıdakılardır: birinci, boş yerləri tutmaq, vətəndaşların müəyyən yaşı və təhsili nəzərə alınmaqla aşağı vəzifələrdən başlanır, orta və yüksək səviyyəli vəzifələr qulluqçuların yalnız yüksəlməsi ilə tutulur; ikinci, karyer sistemi ömürlükdür, dövlət qulluqçusu özünün tam peşəkar fəaliyyətini dövlət qulluğu sisteminə keçirir və ona fasiləsiz qulluq karyeri təminatı verilir;

üçüncü, bu sistem üçün qulluq nərdivanında güclü iyerarxiya (dəqiq müəyyən edilmiş dərəcələr, rütbələr, adlar, siniflər) xarakterikdir. Bu sistemin əsasında boş yerə müsabiqə yolu ilə qəbul durur. Müsbət cəhəti dövlət qulluğunun sabitliyi və dövlət qulluqçusunun gələcəyə inamıdır. Çatışmamazlığı: qulluq üzrə yüksəlişin tədricən gətməsi, qulluqçuların bacarıq və qabiliyyətinin arxa plana keçməsidir.

Bu göstərilən sistemlərin heç biri təmiz halda mövcud olmur. Onlar konkret siyasi, sosial, milli, mədəni, iqtisadi şəraitdən asılıdır. Dövlət qulluğunun müasir vəziyyəti bu sistemin çox parametrləri eklektik xarakter daşımaqla həm karyera, həm vəzifə, həm də partiya-nomenklatura sistemini özündə birləşdirir. Rəsmi olaraq patronaj sistemi inkar edilir. Lakin həqiqətdə bu sistemin bəzi elementləri tətbiq olunur. Reallıqda bu sistemlərin hər biri digəri ilə inteqrasiya olunur və müasir dövlət qulluğu keçmə institutunu yaradır. Sovet dövründə dövlət qulluğu keçmədə partiya-patronaj sistemi hakimlik etdiyi halda, hazırda vəzifə, karyera və müəyyən qədər patronaj sistemi üstünlük təşkil edir.

Dövlət qulluğu keçmə institutu dövlət qulluğu haqqında qanunda, AR Prezidentinin fərmanı və sərəncamlarında, Nazirlər Kabinetinin qərarlarında, digər normativ-hüquqi aktlarda müəyyən edilir. Dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik kompleksi dövlət qulluğu keçmənin normativ hüquqi bazasını təşkil edir, bu prosesin qayda və məzmununu müəyyən edir, qulluqçunun hüquqi və sosial statusunu göstərir, dövlət-qulluq münasibətlərinin subyektləri arasında təşkilati-hüquqi və sosial əlaqələri tənzimləyir. Bu sistem çərçivəsində dövlət qulluqçusu statuslarında göstərilən yaş, cins, qohumluq əlaqəsi və s. nəzərə alınmaqla professional vəzifə, sosial və əxlaqi statuslar üzrə dövlət qulluğu həyata keçirir.

Dövlət qulluğu keçmənin hüquqi mahiyyəti və məzmunu 1) «Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununda; 2) dövlət hakimiyyət orqanlarının əsasnamələrində, onların aparatının statusunda; 3) dövlət qulluğuna qəbul və vəzifələrin tutulması qaydaları, dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna qəbul üçün keçirilən test imtahan-

larından ötrü test nümunələrinin hazırlanması və qəbul edilməsi qaydaları (9 avqust 2001-ci il), dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna müsabiqə yolu ilə qəbul qaydaları, dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxsin dövlət qulluğunda işləməsinin mümkün olub-olmamasının qabaqcadan yoxlanılması qaydalarında¹, dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsi qaydalarında², 4) inzibati və yardımçı vəzifələrinin təsnifat toplusunda³, 5) icra hakimiyyəti orqanlarında onlara həvalə edilmiş funksiyalara görə aparıcı və köməkçi bölmələrin siyahısında⁴, 6) Azərbaycan Konstitusiyasının dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna rəhbər vəzifələrin tutulması üçün ehtiyat kadrların formalaşdırılması qaydalarında⁵, 7) dövlət qulluqçusunun şəxsi işinin aparılması qaydalarında (5 fevral 2007-ci il), 8) dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsində, 9) onların hazırlığı və

¹ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli «Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxsin dövlət qulluğunda işləməsinin mümkün olub-olmamasının qabaqcadan yoxlanılması qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.124-125 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

² Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli «Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularına ixtisas dərəcələrinin verilməsi qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.126-129 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.; Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 23 oktyabr 2003-cü il tarixli «Dövlət qulluqçuları üçün bəzi təminatlar haqqında» Fərmanı. s.176 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

³ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 6 dekabr 2002-ci il tarixli «İnzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusunun təsdiq edilməsi haqqında» Fərmanı. s.140-168 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

⁴ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 22 oktyabr 2003-cü il tarixli «İcra hakimiyyəti orqanlarında onlara həvalə edilmiş funksiyalara görə aparıcı və yardımçı bölmələrin siyahısının təsdiq edilməsi haqqında» Fərmanı. s.175 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

⁵ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 27 iyul 2006-cı il tarixli «Azərbaycan Respublikasının dövlət orqanlarında dövlət qulluğunu rəhbər vəzifələrinin tutulması üçün ehtiyat kadrları formalaşması, qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.225-230 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

təhsilinin artırılmasında, 10) məvacib və sosial təminat məsələlərini tənzimləyən aktlarda öz əksini tapmışdır.

Beləliklə, dövlət qulluğu haqqında qanunvericilikdə dövlət qulluqçusunun institusional müəyyən edilmiş status parametrləri yaranır. Normativ-hüquqi aktlarda inzibati vəzifəyə qoyulan ixtisas tələbləri, dövlət qulluqçusunun hüquq və vəzifələrinin həcmi və məzmunu, keyfiyyətlərinin qiymətləndirmə meyarı, qulluq üzrə irəli çəkilmə şərtləri, vəzifənin icrasına görə həvəsləndirmə və ya məsuliyyət tədbirləri tətbiq etmək və s. göstərilir. Qeyd olunduğu kimi, dövlət qulluqçusunun statusu təşkilati-hüquqi formaların – müsabiqə, təyin olunma, sınaq, ixtisas imtahanı, qulluq kontraktının köməyi ilə hüquqi mahiyyət alır. Dövlət qulluğu keçmənin effektivliyi dövlət qulluqçularının keyfiyyət tərkibindən, onların professional səviyyəsindən, etik davranışından asılı olaraq müəyyən edilir. Aparat daxilində yaranmış ənənələr, yazılmış və yazılmamış qaydalar, qulluqçular arasında horizontal əlaqələr mühüm əhəmiyyət daşıyır. Odur ki, dövlət qulluqçusunun nüfuzunu qaldırmaqla dövlət qulluğu keçmənin əməli nəticələrinə nail olmaq olar. Dövlət qulluqçusu dövlət qulluğu keçmə mərhələlərində formalaşır və onda keyfiyyət dəyişiklikləri baş verir.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluğu keçmənin **mərhələləri və aspektləri göstərilir. Adaptasiya mərhələsi** – qulluqçuların təzə qəbul olunduğu qulluğa uyğunlaşma xarakter və xüsusiyyətlərində və ya yeni vəzifənin mənimsənilməsində ifadə olunur. Bu mərhələdə onlara dövlət orqanlarının rəhbərləri, kadr xidməti, təcrübəli qulluqçular tərəfindən hərtərəfli kömək göstərilməsi tələb olunur. Dövlət vəzifəsinin yüksək **peşəkarlıqla icrası mərhələsi üçün** qulluqçuların öz vəzifəsinin xüsusiyyətlərini, onun funksiyasını, icra texnologiyasını, öz qulluq borclarını yerinə yetirilməsində peşəkarlıq səviyyəsi xarakterikdir. **Innovasiya mərhələsi** – idarəetmə obyektlərində köklü keyfiyyət dəyişikliklərinə imkan yaradan, faydalı iş əmsalını əhəmiyyətli dərəcədə artıran intellektual inkişafın yüksək səviyyəsinə malik, qulluq məsələlərinin həllinə qeyri-standart baxışlara, idarəetmə fəaliy-

yətində qərarların qəbulu və reallaşması prosesində müxtəlif cür yeniliklər tətbiq etməyə malik olan qulluqçulara xasdır. Dövlət qulluğu keçməyin **yekun mərhələsidir**¹.

Dövlət vəzifələrinə qəbul mürəkkəb proses olub namizədlərin vəzifə tələblərinə cavab verməli olduğu meyarların müəyyən edilməsi və bu meyarlar üzrə qanunvericiliyə uyğun onların seçilib yerləşdirilməsidir. Dövlət orqanlarının funksiya və səlahiyyətlərinin dəqiq tənzimlənməsi, vəzifə və aparatda iş yerinə görə fəaliyyətin düzgün təyin edilməsi, dövlət funksiyalarının həyata keçirilməsi üçün ilkin şərtidir. İşin müvəffəqiyyəti dövlət mexanizmini hərəkətə gətirən dövlət qulluqçularından, onların səmərəli fəaliyyətindən asılıdır. Bu isə öz növbəsində, dövlət qulluqçularının **düzgün seçilib, yerləşdirilməsini** tələb edir.

Sovet dövründə hüquqi ədəbiyyatlarda və bütün rəsmi partiya sənədlərində, normativ aktlarda «kadrların seçilib yerləşdirilməsi» anlayışları geniş istifadə olunmaqla bir qayda olaraq, bir yerdə işlədilmişdir. Qanunvericilikdə bu anlayışların keçmiş kommunist partiyasına məxsus olduğu nəzərə alınaraq onlardan imtina edilməsinə baxmayaraq, nəzəri cəhətdən onlar öz mahiyyətini bu gün də itirməmiş, dövlət qulluğu məsələlərinin təhlilində geniş istifadə olunur.

Hər iki anlayışın fərqli cəhətləri olmasına baxmayaraq, bir yerdə istifadə olunur. Bu anlayışlara fərqli baxışlar olmuşdu. **Kadrların seçilməsini** – konkret dövlət orqanlarına işçilərin kənardan cəlb olunması, müvafiq vəzifələrin yerinə yetirilməsində qulluqçuların yararlı olub-olmamasını təyin etmək məqsədilə onların öyrənilməsi prosesi, idarəetmə aparatında konkret vəzifəyə təyin etmək üçün namizədlərin aşkar edilib irəli çəkilməsi üçün onların siyasi və iş keyfiyyətlərinin öyrənilməsi ilə əlaqədar fəaliyyət kimi baxılıb. Seçilmə prosesi namizədi məsul işə və ya konkret vəzifəyə götürmək üçün onun yararlı və ya yararsız olması məsələsinin həlli ilə yekunlaşır. **Kadrların yerləşdiril-**

¹ Лытов Б.В. Государственная служба: проблемы прохождения // Власть, 2002, №7, с.5-13.

məsini isə müvafiq orqan daxilində yerdəyişməsi (bərabər vəzifələrə dəyişdirilmə, yüksək vəzifəyə irəli çəkilmə, aşağı vəzifələrə endirilmə), mövcud işçilərin idarəetmə aparatı daxilində paylanması, seçilmiş namizədlərin bölüşdürülməsi və onların qanunla nəzərdə tutulmuş qaydalarda idarəetmə aparatında konkret vəzifələrə götürülməsi prosesi başa düşülürdü.

Müasir hüquqi ədəbiyyatda bəzi müəlliflər kadrların seçilib yerləşdirilməsi anlayışının əhəmiyyətini inkar etmirlər. Ovsyanko D.H., Oxotskiy E.V., Çerepanov V.A. və b. öz monoqrafiyalarında kadrların seçilib və yerləşdirilməsi ifadəsindən geniş istifadə edirlər. D.M.Ovsyanko «Rusiya Federasiyasının dövlət qulluğu» dərslində «Kadrların seçilməsi»nə – konkret vəzifələr üzrə namizədin yararlılığını təyin etmək məqsədilə peşə və şəxsi keyfiyyətlərin aşkarlanması, öyrənilməsi və qiymətləndirilməsi üçün müvafiq dövlət orqanlarının və vəzifəli şəxslərin fəaliyyəti, «kadrların yerləşdirilməsinə» - vəzifəyə təyin olunma, yüksək vəzifəyə irəli çəkilmə və ya bərabər vəzifəyə keçirilməsi kimi baxır. Müəllifə görə «seçilmədə» namizədin konkret vəzifə tutmaq üçün yararlı və ya yararsız olması məsələsi həll olunursa, yerdəyişmədə vəzifəyə təyin olunmaq haqda hüquqi akt qəbul olunması və ya namizədə təyin olunmağa imtina haqda məlumat verməklə yekunlaşır¹.

Axırıncı illərdə qanunvericilikdə «kadr», «kadrların seçilib və yerləşdirilməsi» ifadəsi geniş istifadə olunmağa başlanılıb. **Kadrlar** (fr. cadres – şəxsi heyət) – universal olub hər hansı bir idarə, müəssisə, ictimai təşkilatlarda işçilərin əsas (ştatlı) heyətidir². Kadr anlayışının universallığı ondadır ki, onu həm siyasi vəzifə tutan siyasi elitaya aid edilməklə ali rəhbər kadrlar, həm də inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçuları dərəcəsiindən asılı olaraq rəhbər kadrlar və kadrlar ifadəsi tətbiq edilir. Kadrların dövlət qulluqçularından fərqi vəzifəyə təyin olunma prosedurunda, vəzifədə qalmaqda, vəzifə iyerarxiyası üzrə irəliləməkdə, ən əsası

¹ Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации. Учебное пособие. 2-е изд., перер. и доп. М.: Юристъ, 2002, с.101

² Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.211

isə karyerada özünü göstərir. Kadr istənilən vaxt istənilən vəzifəyə irəli çəkilə və işdən azad edilə bilər, dövlət qulluqçularının bir hissəsi karyera qulluğunda olduğundan qulluqçunun ciddi qəbahəti yoxdursa, onu vəzifədən azad etmək qanunçuluqda nəzərdə tutulmur.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu məsələləri üzrə Komissiya haqqında Əsasnamədə kadrların müsabiqə əsasında seçilməsi, yerləşdirilməsi (maddə 2) ifadəsi, AR dövlət orqanlarında dövlət qulluğunun rəhbər vəzifələrinin tutulması üçün ehtiyat kadrların formalaşdırılması qaydalarında «...mövcud kadr potensialından səmərəli istifadəsini, kadrların düzgün seçilməsini və yerləşdirilməsini... təmin etməkdir» (maddə 2) ifadələri öz əksini tapmışdır.

Kadrların seçilib və yerləşdirilməsi anlayışlarına dövlət qulluğu haqqında AR qanununda və digər qanunvericilik aktlarında sinonim kimi dövlət qulluğuna girmək və dövlət qulluğunda irəli çəkilmə anlayışları istifadə olunur.

Dövlət qulluğuna girmək prosesi bir neçə mərhələdən keçir: birinci, vəzifə iyerarxiyasına uyğun hər bir vəzifənin tutulmasının hüquqi şərtlərinin müəyyən edilməsi; ikinci, vəzifə tutmaq iddiası olanların ümumi və xüsusi tələblərə cavab verməsini aşkarlamaq, üçüncü, namizədlərin müəyyən müsabiqə və müsahibədən keçməsi; dördüncü, stajçı və sınaq müddətinin keçirilməsi; beşinci, namizədin vəzifəyə təyin olunmasının qanunvericiliyə uyğun rəsmiləşdirilməsi və dövlət-qulluq münasibətlərinin yaranması.

Məlumdur ki, tariximizin sovet dövründə kadrların hərəkəti partiyanın fəaliyyətinin əənəvi sahəsi idi. Partiya sənədlərində bütün kadr kateqoriyaları üçün siyasi, iş və şəxsiyyət keyfiyyətlərinə ümumi tələblər müəyyən olunurdu.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluğuna girmək iddiasında olanlara və dövlət qulluqçularına aşağıdakı əlamətlərə görə tələblər qoyulur: birinci, tələblərin məzmununa görə: funksional, hüquqi, siyasi, ideoloji, sosial, sosial-psixoloji, əxlaqi; ikinci, birlik dərəcəsinə görə: ümumi, xüsusi, tək-tək, spesifik; üçüncü, öz təzahür

xüsusiyyətlərinə görə: formal, qeyri-formal, açıq-qapalı, modeli-real; dördüncü, dövlət qulluğunun öz səviyyəsinə görə: mərkəzi, yerli, bələdiyyə; beşinci, tələblərin subyektinə görə: cəmiyyət, sosial qrup, ayrı-ayrı şəxsiyyətlər¹.

Dövlət qulluqçusuna tələblər hüquq sahəsinin (normativ bazanın) xüsusiyyətlərindən asılı olaraq yaranır. Vəzifə iddiasında olanlara iki yanaşma mövcuddur. Birinci yanaşma – modern adlandırılmaqla hüquqi aktlardan ibarət tələblərdir. O isə öz növbəsində, ümumi və xüsusi tələblərə bölünür. İkinci yanaşma funksional adlandırılmaqla, ayrı-ayrı vəzifələr üzrə vəzifə borclarının yerinə yetirilməsi üçün qoyulan tələblərdir. Azərbaycan Respublikası Qanunvericiliyində vəzifəyə iddialı şəxslərə qoyulan ümumi və xüsusi tələblər göstərilir.

Dövlət orqanlarında **rəhbər vəzifələrdə işləyənlərin** fəaliyyət dairəsi mürəkkəb, geniş və məsuliyyətli olduğundan onlara yüksək tələblər qoyulur. Rəhbərlərdə geniş dünyagörüşü, mənəvi durumu, təşkilatçılıq qabiliyyəti və b. keyfiyyətlərin olması mühüm amildir. Hər bir dövlət vəzifəsini icra etmək üçün dövlət qulluqçusundan həmişə intellektual, psixi, iradi, emosional və fiziki güc tələb olunur. Hüquqi ədəbiyyatda rəhbər vəzifə tutmaq üçün aşağıdakı keyfiyyətlərin olması tələb olunur: 1) strateji görmək qabiliyyəti; 2) insanlara rəhbərlik bacarığı; 3) planlaşdırmaq bacarığı; 4) mövcud ehtiyatları qiymətləndirmək və onlardan istifadə etmək qabiliyyəti; 5) təşkilati əlaqələrə malik olmaq (siyasi arenada fəaliyyət göstərən başqa təşkilat və şəxslərlə əlaqələri)².

Dövlət qulluqçusu dövləti təmsil etməklə onun maraqlarının maddi, siyasi, mənəvi-əxlaqi daşıyıcısı və müdafiəçisidir. Dövlət qulluğunun bu aspekti hakimiyyət, dövlət qulluğu və vətəndaşların, dövlət və cəmiyyətin optimal maraqlarını təmin edən model

¹ Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.319.

² Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.152.

üçün əsasdır.

Beləliklə, dövlət qulluğu keçmə dövlət qulluğu institutunun alt institutu olub inzibati vəzifələrin komplektləşdirilməsi üzrə fəaliyyət, dövlət qulluqçusunun hüquqi vəziyyətinin dəyişməsi, dövlət hakimiyyət orqanlarında peşəkar fəaliyyət prosesində insanın müxtəlif fərqi xüsusiyyətlərini özündə inteqrasiya edən sosial-hüquqi təzahürdür.

Bizim fikrimizcə, dövlət qulluğu keçmə qanunvericiliyin müəyyən etdiyi hüdudda norma, qaydalar və müddəaları, dövlət qulluğunun realizə prosesində yaranan hüquq münasibətlərinin və sosial əlaqələrin bütöv kompleksidir.

Dövlət qulluğu keçmənin effektivliyi dövlət qulluqçularının keyfiyyət tərkibindən, onların professional səviyyəsindən, mədəni-əxlaqi keyfiyyətlərindən, etik davranışından asılı olaraq müəyyən edilir.

Qulluq keçmənin əsas tərkib elementini təşkil edən dövlət qulluğuna qəbul və dövlət qulluğunda irəli çəkilmə ifadələri sovet dövründə istifadə olunan kadrların seçilib və yerləşdirilməsi terminlərinin sinonimi kimi istifadə olunmaqla, terminoloji dəyişiklikdir.

5.2. Dövlət qulluğuna qəbulda müsabiqə sistemi

Müasir dövrdə dövlət qulluğunun formalaşdırılmasının hüquqi-təşkilati forması olan **müsabiqə** ön plana keçirilir.

Müsabiqə sistemi ilk olaraq Çində tətbiq olunmuş, sonralar Böyük Britaniyada (1870), ABŞ-da (1883) aparılmış və hazırda dünyanın əksər ölkələrində bu üsulun tətbiqi qanunvericiliklə rəsmiləşdirilmişdir.

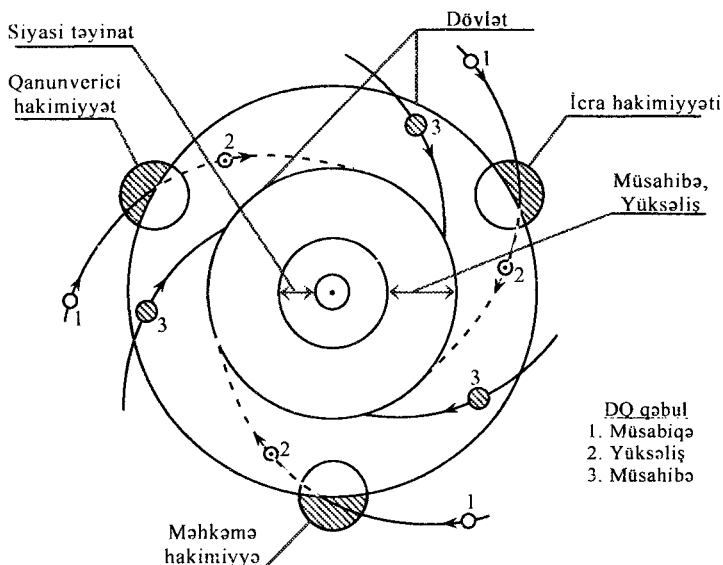
Müsabiqəni səciyyələndirən əsas əlamətlər: dövlət qulluqçusunun qeyri-məhdud sayda iddiaçılar arasından seçilməsi, iddiaçıların hamısı üçün eyni şəraitin yaradılması, eyni sınaqdan keçirilməsi, onların qarşısında müəyyən tələblərin qoyulması və nəticələrin kollegial qaydada həll edilməsidir. Müsabiqə üsulu ilə

dövlət qulluğuna qəbul. Dövlət qulluğu haqqında AR Qanununda və AR Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il Fərmanı ilə təsdiq edilmiş «Dövlət orqanlarında dövlət qulluğunda müsabiqə vasitəsi ilə qəbul qaydaları» ilə müsabiqə hüququ tənzimlənir. Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə müvafiq olaraq açıq müsabiqə yolu ilə altıncı-doqquzuncu təsnifat üzrə vəzifələrin tutulması, qapalı müsabiqə və yüksəliş yolu ilə daha yüksək vəzifələrin komplektləşdirilməsi həyata keçirilir. Bu proses üç bloklu meyarlar üzrə həyata keçirilir. 1) formal-anket; 2) sosial-demokratik; 3) peşə ixtisası üzrə. Bu meyarlar universal olub həmişə və bütün sistemlər üçün xarakterikdir. Bu sistem xüsusilə müsabiqədən kənar dövlət qulluğuna qəbulda geniş tətbiq olunur.

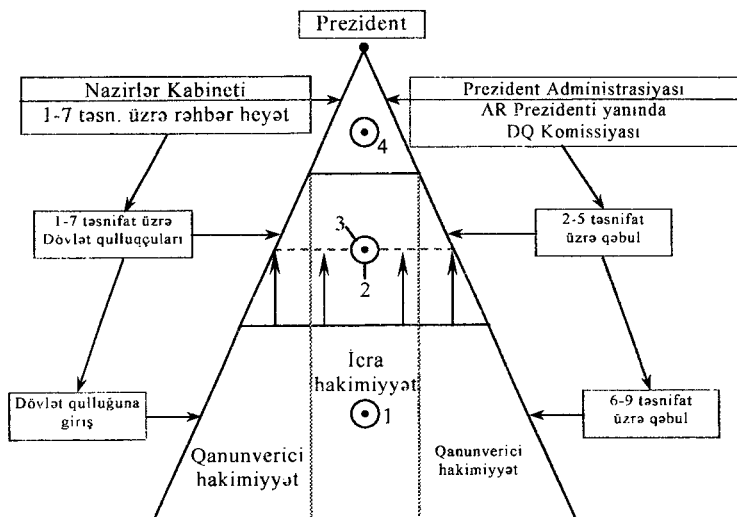
Azərbaycan Respublikasında vəzifə tutmaq iki cür aparılır. Birinci - dövlət qulluğuna qəbul edilərkən müsabiqə yolu ilə altıncı-doqquzuncu təsnifatlar üzrə inzibati vəzifələrin tutulması (28-2 maddə); ikinci, birinci-beşinci təsnifatları üzrə müsahibə və yüksəliş yolu ilə vəzifələrin tutulması (29 maddə). Qeyd etmək lazımdır ki, vakant vəzifənin müsabiqə yolu ilə tutulması dövlət qulluqçusuna vəzifə karyerası iyerarxiyasına daxil olmasını və karyera üzrə irəliləməsini şərtləndirir.

Qanunvericilikdə müsabiqənin keçirilməsi prosesi bir neçə mərhələni əhatə edir. Birinci, iddiaçıların təqdim etdiyi sənədlərin qanunvericiliklə müəyyən edilmiş şərtlərə uyğunluğu, sağlamlıq durumunun normal olması araşdırılır; ikinci, test imtahanının keçirilməsinə hazırlıq (müsabiqənin elan edilməsi, imtahan biletlərinin hazırlanması və s.). Üçüncü, test imtahanlarının keçirilməsi: a) cavab kartlarının oxunması və qiymətləndirilməsi, mümkün olan baldan ən azı 80 faizini toplamış namizədlərin müəyyən edilməsi və söhbətə buraxılması; b) söhbətin aparılması (söhbəti aparmaq üçün qrupun yaradılması, qrup üzvlərinin namizədi bal ilə qiymətləndirilməsi) və mümkün balın 20 faizinə qədər toplanan şəxslərin müəyyən edilməsi, stajirovkaya buraxılması; v) namizədin stajirovkası; q) namizədlərin bir hissəsinin dövlət qulluğuna qəbulu, digərlərinin isə ehtiyat kadrlar siyahısına daxil

Dövlət qulluğuna qəbul sistemi



- DQ qəbul**
 1. Müsahibə
 2. Yüksəliş
 3. Müsaibə



1. Müsahibə 2. Yüksəliş 3. Müsaibə 4. Siyasi təyinat

edilməsi; dördüncü, müsabiqənin keçirilməsinə və yekunlarına dair mübahisələrə baxılması.

Dövlət qulluğuna qəbul üçün keçirilən test imtahanları mahiyyətinə görə iki mərhələdən ibarətdir: birinci mərhələdə peşə biliklərinin səviyyəsi araşdırılır; ikinci mərhələdə şəxsi keyfiyyətləri və kompüter üzrə bilik səviyyəsi yoxlanılır. Dövlət orqanı rəhbəri müsabiqədən keçmiş namizədlərdən birini seçərək öz qərarı ilə bir il müddətinə stajçı kimi qulluğa götürür, əgər o özünü doğruldarsa, onun haqqında tövsiyə müsbət olarsa, onunla əmək müqaviləsi (kontrakt) bağlanılır və iki illik sınaq müddəti ilə işə qəbul edilir. Bu müddətdə müqavilə şərtləri pozulmazsa dövlət orqanı həmin şəxsin daimi dövlət qulluğuna götürülməsi haqqında əmr verir və şəxslə müvafiq kontrakt bağlayır.

Müsabiqədə iştirak edən hər bir iddiaçıya milliyyətindən, əqidəsindən, ictimai və digər birliklərə mənsubiyyətindən asılı olmayaraq, bərabər hüquqlar verilir, müvafiq vəzifənin tələblərinə uyğun peşə hazırlığına malik olması, habelə dövlət qulluğuna girmək üçün qanunvericiliklə müəyyən olunmuş şərtlərə cavab verməsi tələbləri qoyulur.

Müsabiqə haqqında verilən elanda baş vəzifənin adı, bu vəzifəni tutmaq istəyən vətəndaşlar qarşısında qoyulan tələblər, o cümlədən, dövlət qulluğunda işləmək üçün lazım olan şərtlər göstərilir. Birinci-altıncı təsnifat üzrə baş vəzifələrin tutulması üçün namizəd seçilərkən aşağıdakılar nəzərə alınır: ixtisas dərəcəsi, attestasiyanın nəticələri; boşalmış vəzifənin tələbinə uyğun olaraq təkrar hazırlıq keçirilməsi və ixtisasın artırılması.

Qanunvericilikdə müsabiqənin aşağıdakı qaydalara uyğun aparılması müəyyən edilmişdir. Bunlar: boş yerlərin tutulması üçün müsabiqə elan edilməsi; müsabiqədə iştirak etmək istəyənlərin sənədlərinin müəyyən olunmuş müddətdə dövlət qulluğu idarəetmə orqanına təqdim edilməsi. Müsabiqə sənədlərinin qəbulu başa çatdıqdan sonra 10 gün ərzində keçirilən müsabiqə test imtahanı və söhbətdən ibarət olur; test imtahanından müvəffəqiyyətlə çıxanlar söhbətə buraxılırlar, müsabiqədən keçmiş namizəd dövlət

orqanı rəhbərinə təqdim olunur, dövlət orqanının rəhbəri isə sınaq müddətinə stajçı götürür, sonra isə sınaq müddətində özünü doğruldarsa, o işə qəbul edilir.

Dövlət qulluğuna müsabiqə yolu ilə qəbul olmaq istəyən vətəndaşlarını iddiaçı və namizəd anlayışlarını fərqləndirmək müsabiqə texnologiyasını yaxşı anlamağa kömək edərdi. Bizim fikrimizcə, müsabiqənin birinci mərhələsindən test imtahanlarında iştirak edənləri iddiaçı, sonrakı mərhələlərə buraxılanları namizəd adlandırmaq məqsədə müvafiq olardı.

Müsabiqə üsulu ilə dövlət qulluğuna qəbul inkişaf etmiş ölkələrdə - ABŞ-da, İngiltərədə, Fransada geniş tətbiq edilir¹. Bəzi ölkələrdə (məsələn, Almaniya və Avstriyada) müsabiqə imtahanı ənənəsi yoxdur, burada kadrlar diplom və praktiki işinə görə qəbul edilir.

ABŞ-da 1883-cü ildən Pendlton qanunu əsasında iddiaçıların açıq müsabiqə imtahanları verməklə dövlət qulluğuna qəbulu rəsmiləşdirilir. Yüz ildən artıq keçirilən, təkmilləşdirilən müsabiqə imtahanı ABŞ-da dövlət qulluğuna kadrların seçilməsində əsas metodlardan biri olmaqla dünyanın ən yaxşı modellərindən biri hesab olunur. ABŞ-da müsabiqə yolu ilə dövlət qulluğuna qəbulda axırcı illərdə əsaslı dəyişikliklər edilmişdir. Əgər əvvəllər dövlət orqanlarında boş yerlərə yerli mətbuat və ya xüsusi bülletenlə elana görə daxili mənbələr hesabına komplektləşirdisə, hazırda keyfiyyət standartlarına cavab verən, hərbidə xidmət etmiş, nüfuzlu universitetləri bitirmiş mütəxəssislərin fəal axtarışı ilə müşayiət olunan pozitiv sistemə geniş yol verilir. ABŞ-da universitetləri bitirmiş insanların dövlət qulluğuna qəbulu sadələşdirilmiş sistem üzrə mərhələlərlə aparılır: ərizələrin yoxlanılması, imtahanların keçirilməsi, etibarlığın yoxlanılması, iddiaçılar içərisindən bir namizədin seçilməsi və sınaq müddətində onun yoxlanılması. Sınaq müddətinə xüsusi fikir verilir. Müsabiqəni keçmənin hüquqi nəticələri namizədə vəzifəyə təyin olunmaq hüququ verir. Vəzifə-

¹ Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğuna qəbul: bəzi xarici ölkələrin təcrübəsi və Azərbaycan realığı // Dirçəliş – XXI əsr, Bakı, 2008-2009, №130-131, s.242-249.

yə təyin olunan şəxs həmin dəqiqə məmur hesab olunmur, ona stajer qismində və ya müəyyən müddətə köməkçi vəzifə daşımaq-la sınaq müddəti keçdikdən sonra məmur statusu verilir¹.

İngiltərədə təhsil, yaş senzi tələblərinə uyğun gələn hər bir iddiaçıya müsabiqədə iştirak etmək hüququ verilir. Ümumilikdə qabiliyyət imtahanı proqramına cavab verən nüfuzlu, xüsusən Oksford və Kembridc universitetlərini bitirmişlər, əksər baş vəzi-fələri əldə edirlər. İngiltərədə müsabiqə iki metodla aparılırdı: birinci metoddə iki hissədən ibarət imtahanlar keçirilirdi, birinci hissə ümumi predmetlər üzrə yazılı imtahan; ikinci hissədə, bu imtahandan müvəffəqiyyətlə çıxmış iddiaçılar üçün daha mürək-kəb - hər hansı bir mövzu üzrə müsabiqə və yazılı məruzə təqdim olunmaq-la aparılırdı. 1969-cu ildən ikinci metod birinci metodu sıxışdırır. Bu metoda görə imtahanlar üç əsas mərhələdən keçir. Birinci mərhələdə ümumi predmet üzrə yazılı məruzə verməklə imtahan keçirilir; ikinci mərhələdə «Mülki qulluğa qəbul» üzrə orqan iki gün ərzində test və müsabiqə keçirir. Bu mərhələdə iddiaçını xarakterizə edən məktəb və universitet məlumatlarına diqqət yetirilir; üçüncü mərhələdə müsahibə aparılır, namizəd haqda bütün məlumatlar yoxlanılır, namizədlə söhbət aparılır və onun mülkü qulluğa qəbul məsələsi həll edilir².

Kontinental hüquq sistemli ölkələrdə klassik Çin nümunəsi ilə peşə biliyinin yoxlanılması tətbiq edilir. Sonrakı mərhələdə ümumi ixtisaslar üzrə imtahan keçirilir. Fransada dövlət qulluğu-nun kökləri mütləqiyyət dövrünə, hətta belə qabaqlara gedir. Roma imperiyası nümunəsinə uyğun ölkənin idarəedilməsi mərkəzləşdirilmiş sistemlə aparıldığından mərkəzi hakimiyyət nüma-yəndəsi kimi məmurun nüfuzu olduqca yüksək idi. Fransada döv-lət qulluğuna qəbul karyera və ya qapalı sistemlə aparılır. Bu sis-temin əlamətləri: birinci, ABŞ-da mövcud olan açıq sistemdən

¹ Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.А.Туманова. М.: Наука, 1977, с.62-75.

² Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, с.145-146

fərqi işverənin - dövlətin xüsusiyyətlərinin əmək mübahisələrinin həllində müəyyən etdiyi xüsusi qaydaların olmasıdır. Odur ki, tərəflərin bərabər olmadığını göstərən dövlət qulluğu əmək hüququ ilə yox, inzibati hüquqla tənzimlənir. İkinci, «İnsan dövlət qulluğuna daxil olandan sonra məmur statusu alır, karyera üzrə tədricən sinif və dərəcələri artırmaqla irəliləyir və müəyyən mənada «Kasta»ya daxil edilir». Müsabiqə ilə dövlət qulluğuna qəbulda konstitusiyada və qanunda təsbit olunmuş prinsiplər əsasında aparılır, yəni iddiaçının qəbul prosedurasında ona qarşı hər hansı bir diskriminasiyaya icazə verilmir. Qanunda iddiaçılara şərtlər qoyulur: vətəndaşlığın, siyasi hüquqların olması, qanunlara, hərbi qulluq qanunvericiliyinə əməl etməsi, fiziki və psixoloji-iradi sağlamlıq statusuna cavab verməsi. Fransada ikinci dünya müharibəsi dövründə nazirliklərin mərkəzi administrasiya qulluğunun komplektləşməsi üçün vakant vəzifələrə qəbulda hədsiz sayda aparılan müsabiqə imtahanları Administrasiyasının Milli məktəbi vasitəsi ilə komplektləşməsi ilə əvəz edilmişdir. Fransada səciyyəvi xüsusiyyətlərdən biri müsabiqənin keçirilməsi prosesinə və müsabiqənin nəticələrinə görə vəzifəyə təyinatı inzibati məhkəmələrin nəzarətidir¹.

Bizim fikrimizcə, dövlət qulluğuna qəbul və dövlət qulluqçularının yerləşdirilməsində ekspert qiymətləndirilməsinin düzgün aparılması dövlət qulluğunun səmərəliliyinin əsas amillərindən biridir. Ekspert yolu ilə qiymətləndirmələr, əsasən, kadrların keyfiyyət göstəricilərinin formalizə olunmaması və bu səbəbdən də onların müvafiq vəzifələrə seçilməsi peşəkar mütəxəssislərin düşüncə və təfəkküründən istifadə olunması zərurəti ilə əsaslandırılır² və aşağıda ekspert qiymətləndirilməsi mexanizmi təhlil edilir.

¹ Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğuna qəbul: bəzi xarici ölkələrin təcrübəsi və Azərbaycan reallığı // Dirçəliş -- XXI əsr, Bakı, 2008-2009, №130-131, s.246.

² Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun səmərəliliyi / AMEA-nın Xəbərləri. Tarix və hüquq elmləri seriyası. Bakı: Elm, 2009, №10, s.265-268.

Dövlət qulluğuna qəbulda və qiymətləndirilməsində qulluqçularına işgüzarlıq, şəxsiyyət və mənəvi aspektdə keyfiyyət tələbləri qoyulur. Təqdim olunan qrup göstəriciləri uyğun olaraq M_1 , M_2 , M_3 -lə bütün göstəricilər toplusunu isə M -lə işarə edək. İddiaçıların müəyyən vəzifələrə seçilməsi məsələsi çoxmeyarlı məsələdir və baxılan meyarlar formalizə olunmurlar. Bu məsələni ümumi halda belə ifadə etmək olar. Nəzərdə tutulan vəzifələri tutmaq üçün iştirak edən iddiaçılardan elələrini seçmək lazımdır ki, onlar M sayda keyfiyyət göstəricilərinə görə müvafiq vəzifəyə daha uyğun olsunlar. Ümumi halda iddiaçıların sayı vəzifələrin sayından çox olur. Yəni seçilmə müsabiqə şəraitində yerinə yetirilir.

Qoyulan məsələnin həlli iki mərhələdə yerinə yetirilir. Birinci mərhələdə iddiaçılar ayrı-ayrı keyfiyyət göstəricilərinə görə qiymətləndirilir və bu qiymətləndirmələr ümumiləşdirilir və təhlil olunur. İkinci mərhələdə isə ümumiləşdirilmiş qiymətləndirilmələrə görə hansı vəzifəyə hansı iddiaçının daha çox uyğun gəldiyi müəyyən edilir.

Təqdim olunan məsələni həll etmək üçün çoxlu üsullar mövcuddur. Onlardan nümunəvi xarakterli üçünü göstərmək olar: 1) dövlət qulluğuna müsabiqə yolu ilə seçilməsi; 2) dövlət qulluqçularının kollegial qaydada qiymətləndirilməsi üsulu ilə seçilməsi; 3) qulluqçuların vəzifəli şəxsin mülahizələri əsasında təkbaşına seçilməsi. Ekspert qiymətləndirmə məsələləri sırasına birinci üsulda test suallarının hazırlanması, onların qruplaşdırılıb bilet şəklində salınması, suallar üzrə bal qiymətlərin müəyyən edilməsi və s. İkinci və üçüncü üsullara qulluqçuların hər bir göstəricisi üzrə müvafiq vəzifələrə uyğunluğunun müəyyən formada qiymətləndirilməsi daxildir. Bununla yanaşı, bütün üsullarda meyarların nisbi vaciblikləri də ekspert yolu ilə qiymətləndirilir. Qulluqçuların seçilməsi məsələsi ikinci üsulda ekspert qrupu (bir neçə mütəxəssis) tərəfindən, üçüncü üsulda isə yalnız bir mütəxəssis - qərar qəbul edən şəxs (QQS) - icra orqanın rəhbəri və ya onun səlahiyyətləri nümayəndəsi tərəfindən həll olunur. Odur ki,

sonuncu üsula ikinci üsulun xüsusi halı kimi baxmaq olar. Beləliklə, kadrların seçilməsinin səmərəliliyi ekspertlərin, onların qarşısında qoyulan tələblərə nə dərəcədə cavab verməsindən və ekspertlərin təşkilinin səmərəliliyindən asılıdır.

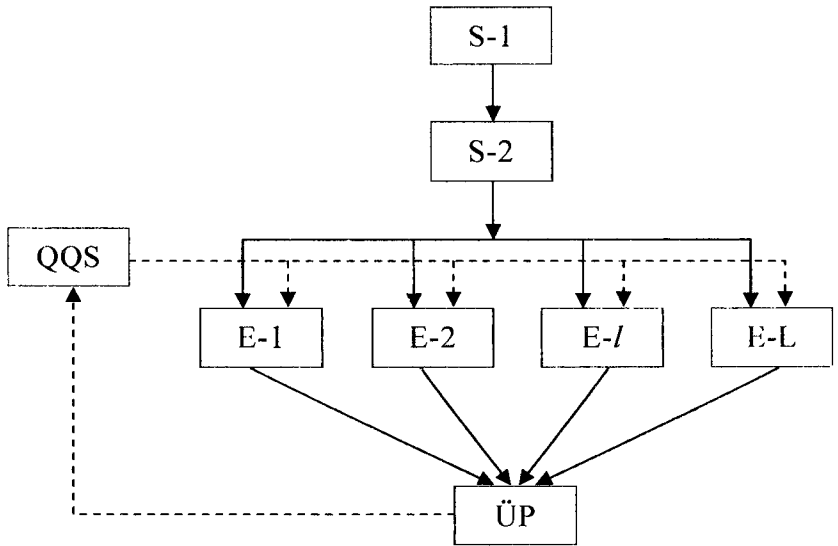
Ekspertlərin qarşısına qoyulan tələblərdən, xüsusi ilə onların baxılan istiqamət üzrə yüksək səviyyəli, peşəkar (dərin biliyə, ixtisasa, vərdişə, təcrübəyə, hissiyata, məntiqi mülahizələr yürütməyə və nəticələr çıxarmağa və s. malik) mütəxəssis olması və obyektivliyi - qulluqçuların seçilməsində tərəfkeşliyə yol verməməsi, ekspertlərin birinin digərinin təsiri altına düşməməsi və s. hallarını qeyd etmək olar. Ümumi halda ekspertlər qoyulan tələblərə müvafiq dərəcədə cavab verirlər və ekspertiza aparılarkən bu əlamət nəzərə alınır. Ekspertizin təşkili onun realizə sxemi, ekspert məlumatlarının forma və xarakteri, ümumiləşdirilməsi qaydaları və s. ilə xarakterizə olunur.

Sxemdə S-1, S-2₂ uyğun olaraq müsabiqədə iştirak etmək üçün verilmiş sənədlərin və müsabiqədə iştirak edən iddiaçıların sayı; E-1 – L-ci ekspert; ÜP ekspertlərin qiymətləndirilməsinin ümumiləşdirilmə prinsipi; QQS – qərar qəbul edən şəxs.

Şəkildə qırıq xətlə əks əlaqə göstərilir. Bu əlaqə götürüldükdə əks əlaqəsiz ekspert sistemi alınır.

Əks əlaqə ekspert sistemi əsasən hər hansı bir quruma rəhbərlik edən vəzifəli şəxsin qulluqçuların seçilməsində tabeçi orqanlarla əlaqəli işində tətbiq olunur. Birbaşa əlaqəli ekspert sisteminə isə test üsulu ilə dövlət qulluqçularının seçilməsi uyğun gəlir. Birbaşa əlaqəli sistemə görə qiymətləndirmə iki və daha çox pilləli ola bilər. Belə hal, adətən, test yoxlamasında iştirak edən iddiaçıların keçid balını təmin edənlərin sayı elan olunmuş yerlərin sayından az olduqda və qalan yerlərin tutulması üçün əlavə testlərin keçirilməsi barədə elan olunarkən baş verir.

Ekspert qiymətləndirmələri ədədi münasibət və interval şəkilində, bu qiymətləndirmələr haqqında məlumatlar isə həm səliss (birmənalı), həm də sxolastik və qeyri-səliss (çoxmənalı) olur. Göstərilən qiymətləndirmələrdən ekspertlər üçün ən asanı və



məlumatlıq baxımından dəyərlisi binar münasibət (kadrları bir-birləri ilə hər bir göstəriciyə görə müqayisəli) qiymətləndirməsidir. Qulluqçuların seçilməsi təcrübəsində, əsasən, səlis ədəbi qiymətləndirmədən istifadə olunur və seçmə məsələsinin daha mürəkkəb ikinci mərhələsinin - çoxsaylı göstəricilərə görə vəzifələrə daha çox uyğun gələn iddiaçıların seçilməsi məsələsinin həlli də ekspert yolu ilə yerinə yetirilir. Kompüter texnologiyasının sürətlə inkişafı və cəmiyyətdə kompüterləşdirmədə baxılan seçmə məsələsinin həllində kibernetikanın üsullarından geniş istifadə etməyə münbit şərait yaradır. Bütün bunlar yuxarıda təqdim olunan iddiaçıların müəyyən vəzifələrə uyğun çox göstəriciyə görə seçilməsi məsələsinin müasir ekspert qiymətləndirməsi və seçmə üsullarına əsaslanan həlli alqoritmi (qaydası) təklif olunur. Alqoritmə səlis binar münasibət qiymətləndirməsindən istifadə olunur və onun köməyi ilə baxılan məsələnin həlli aşağıdakı mərhələlərlə yerinə yetirilir. 1. Elan olunmuş vəzifəni tutmaq üçün sənəd verən iddiaçıların ilkin sayı təyin edilir. 2. Ekspertlər

QQS-nin iştirakı ilə vəzifəni tutmaq üçün sənəd verən iddiaçıların xarakteristikaları təhlil olunur. Elan olunmuş vəzifənin tələblərinə cavab verməyən iddiaçılar siyahıdan çıxarılır və beləliklə, vəzifəni tutmaq üçün namizədlərin siyahısı təyin edilir. 3. Hər bir ekspert ekspertizanın aparılması qaydasına müvafiq olaraq keyfiyyət göstəricilərinin vaciblik dərəcələrini və hər bir keyfiyyət göstəricisinə görə namizədlər arasında səlis binar münasibətlər təyin edir. 4. Ekspertlərin hər bir keyfiyyət göstəricisinə görə səlis binar münasibətləri qiymətləndirmələri ümumiləşdirilir. Bu məqsədlə səs üstünlüyü prinsipindən və əks əlaqəli adaptiv ekspert sistemindən istifadə edilir¹.

Beləliklə, dövlət qulluq vəzifələrinə təyin edilmə beş prosedur qaydada yerinə yetirir. Onlardan: 1) birbaşa təyin olunma; 2) başqa orqanla razılaşmaqla təyin olunma; 3) təyin olunma haqqında bir orqanın təqdimatı digər orqan tərəfindən baxılaraq qərar qəbul edilir; 4) təyin olunma haqqında qərar təsdiq üçün başqa orqana təqdim edilir; 5) təyin olunma haqqında bir orqanın təqdimatı başqa orqan tərəfindən təsdiq olundu və üçüncü orqan isə təyin olunma haqqında qərar qəbul edir.

Bizim fikrimizcə, 1) müsabiqə qeyri-məhdud sayda iddiaçılar arasında dövlət qulluqçusunun seçilməsi, namizədlərin hamısı üçün eyni şəraitin yaradılması və eyni sınaqdan keçirilməsi, namezədlər qarşısında müəyyən tələblərin qoyulması və nəticələrin kollegial qaydada həll edilməsidir.

2) dövlət qulluğuna qəbulda iddiaçıların ekspert yolu ilə qiymətləndirilməsi mexanizminin tətbiq edilməsi onun effektivliyini artırır.

3) dövlət qulluğuna müsabiqə yolu ilə qəbul olunmaq istəyən vətəndaşları – müsabiqənin birinci mərhələsində iştirak edilənləri (test imtahanından keçənləri) iddiaçı, növbəti mərhələləri keçənləri namizəd adlandırmaq müsabiqə texnologiyasının mahiyyətini açmağa kömək edər.

¹ Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun səmərəliliyi / AMEA-nın Xəbərləri. Tarix və hüquq elmləri seriyası. Bakı: Elm, 2009, №10, s.268.

5.3. Dövlət vəzifələrinə təyin edilmənin üsulları

Nəzəriyyə və təcrübədə vəzifələrin kompleksləşməsinin bir neçə təşkilati-hüquqi üsulları*: işə götürmə, təyinedilmə, seçilmə və müsabiqə mövcuddur. Bu üsullar hər bir zaman və məkan daxilində siyasi rejimdən, dövlətçilik formasından asılı olaraq tətbiq edilir.

Hegel dövlət qulluğuna qəbul məsələsinə toxunaraq yazır: «... obyektiv məqam vəzifə tutmağa bir yox, bir neçə şəxs hazır olmalıdır. Subyektiv tərəfi bir neçə nəfərin orasından hansının başqalarına nisbətən üstün olduğunu mütləq müəyyənləşdirmək mümkün olmadığından vəzifəyə bir şəxs seçilib təyin edilir və ona ümumi işlər aparmaq səlahiyyəti verilir və bir-biri üçün hər vaxt təsadüfi olan tərəflər kimi fərd və vəzifə arasında bu cür əlaqə yaradılması həlledici və suveren dövlət hakimiyyəti kimi knyazlığın müstəsna səlahiyyətidir». Suveren akt vasitəsilə müəyyən vəzifəyə gətirilmiş fərdin gəlir mənbəyi (vəzifəyə təyin etmənin şərti kimi fərdin öz vəzifə borcunu yerinə yetirməsidir) davranışında substansial olandır. Bu substansial fəaliyyət tərzinin nəticəsi kimi fərd öz xüsusiyyətini təmin edən əmlak alır, özünü xarici durumdan və xidmət fəaliyyətinin hər cür başqa subyektiv asılılıqdan və təsirdən azad olmasına nail olur. Vəzifəyə təyin olunan şəxs təsadüfi qulluq göstərmək üçün dəvət olunmur, özünün mənəvi xüsusi mövcudluğuna başlıca marağını bu münasibətə daxil etməlidir. Eləcə də bunun kimi onun təmsil etdiyi və ona etibar edilən predmet xarici yox, yalnız xüsusi predmetdir. Bu daxili predmet kimi onun dəyəri onun xarici görünüşündən fərqlənir və dövlət xidməti predmetinin dəyər daşması özü-özünə görə bilavasitədir. Odur ki, fəaliyyətsizlik, yaxud pozuntular (xidmətlə bir araya sığmayan hərəkətlər) vasitəsilə hüquq pozulması və

* Təşkilati-hüquqi üsullar ona görə adlanır ki, təyin olunma, seçilmə və müsabiqə müəyyən təşkilati-hüquqi formada həyata keçirilir və nəticədə müəyyən təşkilati dəyişikliklər və hüquqi nəticələr yaradır.

bunun nəticəsində də günah yox, hətta cinayətdir.¹

Antik dövrün görkəmli filosofu Aristotel «Siyasət» əsərində üç əsas suala cavab verməklə vəzifə tutmağın mahiyyətini açmağın mümkünlüyünü göstərirdi. Birinci, kim vəzifəyə təyin edir, ikinci, kimlərdən vəzifəyə təyin olunur, üçüncü, hansı cür təyin olunur².

Dövlət vəzifəsinə təyin olunma bütün dövrlərdə mərkəzləşdirilmiş monarx idarəçilik formasının tətbiq olunduğu dövrlərdə əsas üsul olmuşdur.

Müasir dövrdə konstitusiyaya, qanunlar və normativ aktlara uyğun olaraq təyin olunma geniş tətbiq olunmaqla bir neçə formada aparılır. **Birinci**, birbaşa təyin olunma; **ikincisi**, təyin olunma haqqında qərar başqa orqanlarla razılaşdırılmaqla qəbul edilir; **üçüncüsü**, təyin olunma haqqında bir orqanın təqdimatı – digər orqan tərəfindən baxılmaqla qərar qəbul edilir; **dördüncüsü**, təyin olunma haqqında qərar təsdiq üçün başqa orqana təqdim edilir; **beşinci**, təyin olunma haqqında bir orqanın təqdimatı başqa orqan tərəfindən təsdiq olunur, üçüncü orqan isə təyin olunma haqqında qərar qəbul edir.

Birinci, dövlət qulluğu vəzifəsinə təyinat heç bir orqanla razılaşdırılmadan birbaşa aparılır. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin siyasi vəzifələrə birbaşa təyin etməsi AR Konstitusiyada təsbit olunmuşdur: Konstitusiyanın 109-cu maddəsinin 4,14 və 124-cü maddəsinin 2 bəndlərinə uyğun olaraq Nazirlər Kabinetinin üzvlərini, Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanları rəhbərlərini, Prezidentin səlahiyyətli nümayəndələrini, Yerli icra hakimiyyəti Başçılarını (YİHB) birbaşa təyin edir. Qanunvericiliyə müvafiq olaraq dövlət qulluq vəzifələrinin AR Prezidenti Prezident Administrasiyasının rəhbərini, AR dövlət müşavirini, AR Prezidentinin katibliyinin rəisini, AR Prezidentinin müsavirini, AR Prezidentinin köməkçisini, Prezident Administrasiyası

¹ Hegel. Hüquq fəlsəfəsi. Bakı, Nərgiz, 2007, s.316-318.

² Аристотель. Политика. с.376-771. Сочинение: В 4-х т. Т.4, М.: Мысль, 1983, с.521

təminədiçi və yardımçı bölmələrin rəhbərlərini, Prezident Administrasiyasının məsul işçilərini, Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının müavinləri və b. birbaşa təyin edilir. Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının rəhbərləri – nazir, komitə sədr və b. mərkəzi aparatın (6-9 təsnifatdan başqa müsabiqə tətbiq olunmadan) və yerli orqanların işçilərini, tabeliyində olan hüquqi şəxs statuslu qurumların rəhbərlərini (Ali İcra hakimiyyət orqanların nomenklaturasına daxil olmayanları), aparat rəhbərini, müşavirləri, köməkçiləri birbaşa vəzifəyə təyin edirlər. Yerli icra hakimiyyəti başçısı YİHB aparatına işçiləri, ərazi nümayəndələrini, yuxarı orqanın nomenklaturasına daxil olmayan və təbəçilikdə olan idarə və müəssisələrin rəhbərlərini bu qayda ilə vəzifəyə təyin edir.

İkinci – təyin olunma haqqında qərar başqa orqanlarla razılaşdırılaraq və ya məsləhətləşdirilərək verilir. Azərbaycan Respublikası Prezidenti Milli Məclisin razılığı ilə Respublikanın Baş Nazirini, baş prokuroru və b. vəzifələrə təyin edir (Konstitusiyanın 109-4.9. maddəsi), İcra hakimiyyəti başçılarının müavinləri Prezidentin icra aparatının rəhbəri ilə razılaşdırmaqla təyin olunur.

Naxçıvan Muxtar Respublikasının İHB-nın müavinləri Naxçıvan Ali vəzifəli şəxs ilə razılaşdırılmaqla müvafiq İHB tərəfindən vəzifəyə təyin olunur. Mərkəzi İcra Hakimiyyəti orqanının yerli qurumlarının rəhbərlərinin (Ədliyyə, Daxili İşlər, Milli Təhlükəsizlik, Müdafiə Nazirlikləri, Dövlət Gömrük Komitəsi, Vergi Nazirliyinin və b. yerli bölmələrinin rəhbərləri istisna olmaqla) AR Maliyyə Nazirliyi, İqtisadi İnkişaf Nazirliyi, Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiə Nazirliyi, Səhiyyə Nazirliyi və Dövlət Sosial Müdafiə Fondu və s. YİHB-sının razılığı ilə təyin edir, digər Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının razılığı ilə YİHB-si yerli qurumların rəhbərlərini təyin edir.

Üçüncü – təyin olunma haqqında bir orqanın təqdimatı digər orqan tərəfindən baxılıb qərar qəbul edilir. Bu qayda ilə Respublika Prezidentinin təqdimatına əsasən Respublika Milli Məclisi Respublika Konstitusiyaya Məhkəməsi, Respublika Ali Məhkəməsi, Respublika İqtisad Məhkəməsi hakimlərini, Milli Bankın idarə

heyəti üzvlərini vəzifəyə təyin edir (Konstitusiyanın 109-9.10 maddəsi). Naxçıvan Muxtar Respublikası Baş nazirini Respublika Prezidentinin təqdimatına əsasən Naxçıvan Ali Məclisi təyin edir. Muxtar Respublika Ali Məclisi Sədrinin təqdimatı ilə Respublika Prezidenti Muxtar Respublikasında Yerli icra hakimiyyətlərinin Başçılarını təyin edir (Konstitusiyanın 140-2, 141 maddələri). Bakı və Gəncə rayonları İHB müavinləri müvafiq rayonların İHB-nin təqdimatı əsasında müvafiq şəhər İHB-ları vəzifəyə təyin edir.

Dördüncü – təyin olunmaq haqqında qərar təsdiq üçün başqa orqana təqdim olunur. Bu formada təyin olunma bəzi MDB dövlətləri üçün xarakterikdir. Məsələn, Tacikistan Respublikasının Konstitusiyasında təsbit olunur ki, Respublika Prezidenti Baş naziri və başqa hökumət üzvlərini, Milli bankın sədri, onun müavinlərini təyin edir və işdən azad edir, fərmanları Məclisi Aliyə təsdiqə göndərir (Konstitusiyanın 69.3,4 maddəsi), Özbəkistan Prezidenti Baş naziri, onun müavinlərini, kabinet üzvlərini, Baş prokuroru və onun müavinlərini təyin edir və Ali Məclisin təsdiqinə göndərir (89-9 maddəsi). Tacikistan Prezidenti Dağlıq-Badaxşan Muxtar Vilayəti, vilayətlər, Düşənbə şəhəri, şəhər və rayonların sədrilərini təyin edir və Xalq Deputatları Məclislərinin təsdiqinə göndərir (Konstitusiya 61-6 maddəsi). Qeyd olunan formada təyin olunma hakimiyyətlərin bölgüsü prinsiplərinə ziddir. Belə ki, prezident Ali qanunvericilik orqanına öz iradəsini diktə edir. Praktikada Prezident fərmanlarının geri qayıtması haqda faktlara rast gəlinmir.

Beşinci – bir orqanın təqdimatı başqa orqan tərəfindən təsdiq olunur, digər orqan tərəfindən təyin edilir. Məsələn, «Xüsusi hüquqi statusunda» Qaqauz Milli təhlükəsizlik idarəsinin rəisinin təyin olunması haqqında Qaqauzun ali vəzifəli şəxsi – Başkanının təqdimatı Qaqauz Xalq Məclisində təsdiq olunduqdan sonra Moldaviya Milli təhlükəsizlik naziri təyin edilir.

ABŞ təcrübəsində təyin olunma aşağıdakı üsulla aparılır: Senatın razılığı ilə Prezident tərəfindən təyin olunan vəzifəli şəxslərə nazirlər, onların köməkçiləri, nazir müavinləri və s. daxildir; senatın razılığı alınmadan Prezident tərəfindən birbaşa təyin

edilən ali dövlət qulluqçularına Prezident köməkçiləri və müşavirləri daxildir; nazirlik və idarə rəhbərlərinin özlərinin müsabiqə, imtahan keçirmədən təyin etdiyi «Ş» reyestrinə daxil olan kateqoriyaya nazirlərin müşavirləri, şəxsi katiblər, dövlət proqramının hazırlanmasında iştirak edən məmurlar, şöbələrin rəhbərləri və b. daxildir¹. «Ş» reyestri vəzifələrinə oxşarlığı ilə səciyyələndirilən peşəkar-müsabiqə qulluğuna ali vəzifələrin (16, 17, 18 siniflərə) daxil olduğu NSA kateqoriyalı qulluqçuları Nazirlik və baş idarə rəhbərləri formal olaraq Dövlət Qulluğu Orqanı ilə razılaşıdırılıb təyin edilir.

Azərbaycan Respublikasında dövlət vəzifələrinə təyin edilmə iki təşkilati formada – **kollegial** və **təkbaşına** formalarında aparılır. Kollegial formada isə təyin olunma Milli Məclisin, Nazirlər Kabinetinin iclaslarında, Mərkəzi İcra orqanları kollegiyalarında həll edilir. Təkbaşına formada təyin olunma geniş vəzifələr əhatə etməklə, bazar münasibətlərinin şəraitində daha da genişlənilir. Bu formada təyin olunma Mərkəzi və Yerli icra hakimiyyəti orqanlarında, onların idarə və təşkilatlarında aparılır. Məsələn, AR İqtisadi İnkişaf Nazirliyi və Nəqliyyat Nazirliyi haqqında əsasnamədə Nazir mərkəzi aparatı və yerli orqanların işçilərini, tabeliyində olan hüquqi şəxs statuslu qurumların rəhbərlərini vəzifəyə təyin edir. Təkbaşına formada təyin olunmanın mənfə cəhətlərindən biri bu prosesdə kollektivin rolunun və aşkarlığın olmaması, nəticədə vətəndaşların vəzifələrə təyin olunmasında tanışlıq, qohumbazlıq, dostbazlıq, yerliçilik və digər neqativ hallara yol verilməsidir.

Dövlət vəzifəsinə seçilmə demokratiyanın əsas prinsiplərindən olmaqla çox qədim tarixə malikdir. İbtidai icma dövründə icmanın işlərini idarə etmək üçün icmanın bütün yaşlı kişilərinin iştirakı ilə keçirilən yığıncaqda ağsaqqallar şurası və müharibə aparmaq üçün hərbi-başçı seçilirdi. E.ə. III minillikdə hər biri bir neçə icmanı birləşdirən 40-a yaxın Şumer şəhər-dövləti yaradılmışdı. Hər bir şəhər-dövlətin başında silah daşıya biləcək azad

¹ Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право, 1996, №6, с.133.

insanların yığıncığında və ya ağsaqqallar sırasında seçilən və dəyişdirilən hökmdar dururdu. Şumer hökmdar hakimiyyətinin fəaliyyətinə xalq yığıncığı və ağsaqqallar Şurası nəzarət edirdi¹. Şumer şəhər-dövləti e.ə. III minillikdə mövcud olduğu halda, Yunanıstanda e.ə. VIII-VII əsrlərdə polis-şəhər dövləti yaranmışdır.

Afinada e.ə. 510-cu ildə demokratik dövlətin yaranması prosesi yekunlaşır. Xalq yığıncığı – ali hakimiyyət orqanı olmaqla geniş məsələlərə baxırdı. Onlar demosun maraqlarını müdafiə etməklə qanun qəbul edir, vəzifəli şəxsləri seçib onların fəaliyyətini yoxlayırdı. Beşyüzlər şurası – ali idarəetmə orqanı olmaqla onun tərkibinə ərazi filisi üzrə 50 yaşına çatmış insanlardan püşkatma yolu ilə seçilirdi. Şura vəzifəli şəxslərə nəzarət edir, onların hesabatını dinləyir və tapşırıq verirdi. Afinada demokratiyanın çiçəkləndiyi dövrdə vəzifələrin tutulması demokratik prinsiplər əsasında aparılırdı. Onlar: seçilmə, müddətililik, məvəcib almaq (strateglərdən başqa), hesabat vermək, kollegiallıq, vəzifə iyerarxiyasının olmaması (hərbi vəzifələrdən başqa) prinsipləri idi. Seçilmə hər yığıncıqda səsvermə və ya püşkatma yolu ilə aparılırdı. Bir vəzifəni iki dəfə tutmağa və ya eyni vaxtda iki vəzifə daşımağa icazə verilmirdi. Bütün vəzifəli şəxslər bir ilə seçilirdi².

Romada aristokratik respublika qurulduğu dövrdə (e.ə. 590-cı il) demokratik institutlar Xalq məclisindən, Senatdan və Moqistratdan ibarət idi. Xalq məclisi – magistratın təşəbbüsü ilə çağırılırdı və onların təklifləri ya qəbul edilirdi və ya rədd edilirdi. Xalq məclisinin qərarı senat təsdiq edəndən sonra qüvvəyə minirdi. Xalq məclisində ali magistratlar (konsullar, pretorlar, senzorlar) seçilirdi. Xalq məclisində hər il patislərdən iki hökmdar – konsul və onlara kömək edən vəzifəli şəxslər seçilirdi.

Senat – Roma dövlətində mühüm rol oynamaqla üzvləri Respublika quruluşunun əvvəlində konsulları, sonralar isə senzorları

¹ Yusifov Y.B. Qədim Şərq tarixi. Dərslik. Bakı, Bakı Universiteti, 1999, s.72

² История государства и права зарубежных стран / Под ред. П.Н.Галазны, Б.С.Громыковой. М.: Юридическая литература, 1980, с.110

seçirdi. Senat magistrat yanında məşvərətçi orqan idi. Xalq məclisinin qəbul etdiyi qərarları təsdiq edir və başqa funksiyalar daşıyırdı.

Magistratura – Roma dövlətinin səlahiyyətli vəzifəli şəxsi kimi onun adından dövlət idarəetməsi ilə məşğul olur və bu sahədə dövlət aktları qəbul edirdi. Magistratların seçilməsi xalq məclisində aparılırdı. Magistraturanın təşkili və fəaliyyətinin əsas prinsipləri: seçilmə, kollegiallıq, müddətliklik, xalq qarşısında məsuliyyət, fəaliyyətə görə məvacib almamaq idi. Magistratlara məvacib verilmədiyindən bu vəzifələri varlı və təminatlı təbəqə tuturdu. Magistraturaya seçilmək arzusunda olan iddiaçı əvvəldən magistraturanı xəbərdar edir, namizəd (candidatus-ağkəmər bağlayan) ağ kəmərdə seçkiqabağı yığıncaqda təqdim olunur və sonra isə səsvermə ilə seçilirdi.

Aristotel demokratik quruluşda vəzifəli şəxslərin seçilməsinin aşağıdakı qaydada aparıldığını göstərmişdir: Vəzifəli şəxslər vətəndaşlar arasından seçilirdi; xüsusi təcrübə və təhsil tələb olunmayan vəzifələrdən başqa, qalan vəzifələri püşkatma və səsvermə yolu ilə tutulurdu. Vəzifə tutmaqda heç bir əmlak senzi qoyulmurdu, heç bir şəxs eyni vəzifəni (hərbi vəzifədən başqa) iki dəfə tuta bilməzdi, bütün vəzifələr qısa müddətli olurdu¹.

Sovet hakimiyyəti qurulduqdan, respublika quruluşu elan edildikdən sonra dövlət aparatına daha məsul və xüsusən dövlət hakimiyyəti səlahiyyətləri həyata keçirən vəzifələrə kadrlar seçilmə yolu ilə aparılırdı. Vəzifəyə seçilməyin əsasında marksizm və leninizm banilərini fikirləri dayanırdı. K.Marks göstərirdi ki, seçkinin köməyi ilə proletariatin hökmranlığı şəraitində xalq kütləsi «münasib adamı münasib yerə qoyur, əgər onlar səhv edərsə, tez bir zamanda bu səhvi düzəldir»², V.Lenin qeyd edirdi ki, «kütlənin hüququ olmalıdır ki, özünə məsuliyyətli rəhbər seçsin, kütlənin hüququ olmalıdır ki, onları dəyişdirsin, kütlənin hü-

¹ Аристотель. Политика. с.376-771. Сочинение: В 4-х т. Т.4, М.: Мысль, 1983, с.571

² Маркс К. Капитал. С.1-545. / Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е издание. Т.25. ч.1, 1961, с.344

ququ olmalıdır ki, onların fəaliyyətini, hər kiçik addımını bilsin və yoxlasın»¹. Sovet dövründə seçki yolu ilə vəzifə tutma, formal olaraq Xalq Deputatları sovetlərində aparılırdı Sovet dövrünün «yenidənqurma» mərhələsində partiya qərarlarında seçki yolu ilə vəzifə tutmağın genişlənməsi haqqında görülən tədbirlər elə bir nəticə vermirdi.

Qədim dövrlərdən başlayaraq vəzifəyə seçkilərdə səsvermə müxtəlif formalarda aparılırdı. Yunanıstanda vəzifəli şəxslərin seçilməsində səsvermə əlqaldırma yolu ilə, Spartada yerdən qışqırmaqla aparılırdı. Qədim Romada(respublika dövründə) xalq məclisində səsvermə bilavasitə, cədvəl şəkilində aparılırdı. Təkliflər müzakirə olunanda səs verən öz razılığını və ya etirazını cədvələ qeyd edirdi. Romada magistratura seçilməsi bəzi hallarda püşkatma yolu ilə aparılırdı. Afinada vəzifəli şəxslər püşkatma yolu ilə seçilirdi. Perikl qanununa görə açıq səsvermə yolu ilə xüsusi təfəkkür tələb edən vəzifələrə şəxslər - (strateqlər və s.) seçilirdi. Püşkatma yolu ilə seçilənlər məvacib alırdı və fəaliyyəti barədə hesabat verirdi². Sonralar püşkatma sıxışdırılıb aradan çıxarılmış, lakin son zamanlar bu metodla seçilmə tətbiq olunmağa başlanmışdır. Hazırda əsasən ali siyasi vəzifə, qanunverici orqan ümumi, bərabər və birbaşa seçki hüququ əsasında sərbəst, şəxsi və gizli səsvermə yolu ilə formalaşdırılır³.

¹ Ленин В.И. «Очередные задачи Советской власти». с.127-208 // Полн. собр. соч., т.36. М.: Политическая литература, 1962, с.157

² Словарь античности. М.: Прогресс, 1989, с.188-189

³ Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu: nəzəriyyə və praktika. Bakı: Elm, 2005, s.101-102.

VI FƏSİL

DÖVLƏT QULLUĞUNUN TƏRKİBİ VƏ STRUKTURU

6.1. Dövlət qulluğu vəzifəsinin anlayışı, mahiyyəti və icrasının xüsusiyyətləri

Dövlət qulluğu dövlətlə cəmiyyətin, hakimiyyətlə – vətəndaşın qarşılıqlı təsirini xarakterizə edən «dövlət – dövlət aparatı – dövlət orqanı – **dövlət vəzifəsi** – dövlət qulluqçusu – vətəndaş» elementləri sistemində əsasən «dövlət vəzifəsi – dövlət qulluqçusu – vətəndaş elementlərini əhatə edir. Dövlət vəzifəsi dövlət orqanının və dövlət qulluğunun əsas struktur elementi keyfiyyətində şəxsiyyəti dövlət orqanı ilə birləşdirən vasitə olub, dövlət aparatının fəaliyyət mexanizmini şərtləndirir və özündə iki növ münasibəti əks etdirir. Bir tərəfdən dövlət vəzifəsini icra edən şəxslə dövlət (onun aparatı və orqanı) arasında; digər tərəfdən dövlət vəzifəsini icra edən şəxslə (dövlət qulluqçusu ilə) vətəndaş (bütün cəmiyyət) arasında yaranan münasibətlərdir».

Dövlət qulluğu dövlət orqanlarında təsis edilmiş dövlət vəzifəsinin bilavasitə crası ilə dövlətin məqsəd və funksiyalarını həyata keçirir. Dövlət vəzifəsinin icrasının mənası dövlət orqanlarında müəyyən edilmiş funksiyaların realizəsi üçün insanların davranış və fəaliyyətini tənzimləyən və onların maraqlarına xidmət edən ictimai problemləri həll etməsidir. Burada əsas dövlət qulluqçusunun səlahiyyətləri yox, dövlət vəzifəsinin statusu həlledici rol oynayır. Dövlət qulluğunun və dövlət orqanlarının effektivliyi dövlət vəzifəsinin icrası ilə müəyyən edilir.

Beləliklə dövlətlə, onun orqanları ilə dövlət qulluğunu üzvü bağlayan dövlət vəzifəsi dövlət qulluğunun mahiyyətini müəyyən edir. Dövlət vəzifəsi anlayışına müxtəlif baxışlar mövcuddur: Onlar: «dövlət funksiyasının həyata keçirilməsində bu və ya digər

işlərin fasiləsiz yerinə yetirilməsi üçün bu vəzifəni tutmuş şəxsin kompleks hüquq və vəzifələrini dəqiq müəyyən etmiş daimi dövlət təsisatı»¹; «dövlət və ya ictimai orqanda, müəssisə və idarədə qulluqçunun (işçinin) yeri və rolunu müəyyən edən kompleks vəzifə və müvafiq hüquqların rəsmi təsisatı»² «dövlət orqanının (təşkilatının) səlahiyyətlərinin praktiki həyata keçməsi məqsədilə onun bir hissəsinin dövlət qulluqçusuna verilməsini rəsmi sənədlərdə (ştat cədvəlində, vəzifə maaşları sxemində və b. ayrıca təsis edilmiş dövlət orqanının (təşkilatının) struktur hissəsidir»³; «dövlət orqanının (təşkilatının) qarşısında duran məsələləri həyata keçirmək məqsədilə yaradılan, vətəndaşa verilən vəzifə və hüquqlar, həmçinin onun peşə hazırlığı tələbinə uyğun olaraq dövlət orqanında qulluğun yeri və sosial-əmək rolunu təyin edən dövlət-hüquq təsisatı»⁴; «vəzifə tutan şəxsin səlahiyyətlərinin tərkibini və ölçüsünü təyin edən, müəyyən edilmiş qaydada təsis edilmiş bu və ya başqa orqanın və ya təşkilatın ilkin struktur vahidi»⁵; «dövlət təşkilatının (administrasiyanın) ilkin elementi, «kərpici» olub bu vəzifəni tutan şəxsə dövlət hakimiyyətinin bu hissəsinin verilməsi»⁶; bir işçi üçün nəzərdə tutulan dövlət aparatında sadə özəkdir, bu işçinin üzərinə qoyulmuş vəzifə borclarıdır⁷; «müəyyən edilmiş qaydada təsis edilən, onu tutan şəxsin səlahiyyətlərinin məzmunu

¹ Студеникин С.С. Советская государственная служба / В кн.: Вопросы советского административного права. М.: изд-во АН СССР, 1949, с.76.

² Петров Г.И. Советское административное право. Часть общая. Л.: Изд-во ЛГУ, 1960, с.199.

³ Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966, с.10

⁴ Розенбаум Ю.А. Формирование управленческих кадров (социально-правовые проблемы). М.: Наука, 1982, с.58

⁵ Служащий советского государственного аппарата. М.: Юридическая литература, 1970, с.35

⁶ Старилов Ю.Н. Государственная служба Российской Федерации: теоретико-правовые исследования. Воронеж: Воронежский Государственный Университет, 1996, с.119

⁷ Наздрачев А.Ф. Государственная служба (комплексный подход). Учебник. М.: СТАТУТ, 1999, с.123

və həcmi müəyyən edən bu və ya başqa orqanın və ya təşkilatın ilkin struktur vahididir»¹, hüquqi müəyyənləşdirilmiş, təşkilati rəsmiləşdirilmiş və professional əsaslanmış dövlət hakimiyyət sisteminin və ya dövlət qulluğunun ilkin elementidir²; «müəyyən edilmiş qaydada təsis olunan dövlət orqanı aparatının ilkin struktur vahididir, onu tutan şəxsin səlahiyyətinin məzmununu və həcmi göstərən və ya dövlət orqanları səlahiyyətlərini təmin və icra etmək üçün vəzifə borclarının dairəsini, məsuliyyətini və müvafiq pul ödənişinin müəyyən edilməsi»³.

MDB dövlətlərinin qanunverciliyində dövlət vəzifəsinə müxtəlif baxışlar vardır. Məsələn, «Dövlət qulluğu haqqında» Ukrayna Respublikası qanununda vəzifə struktur və ştat cədvəli ilə müəyyən edilən, normativ aktlarla üzərinə qulluq səlahiyyəti qoyulan dövlət orqanının və onun aparatının ilkin struktur vahidi (maddə 2), Qazaxıstan Respublikasının müvafiq qanununda normativ hüquqi aktlarla üzərinə vəzifə səlahiyyəti və vəzifə borcları qoyulan dövlət orqanının struktur vahidi (maddə 37.1.); Qırğızıstan Respublikasının müvafiq qanununda «Konstitusiya və digər hüquqi aktlarla nəzərdə tutulan və ya dövlət orqanının səlahiyyətini icra etmək və təmin etmək üçün vəzifə borcları dairəsi olan dövlət orqanında qanunvericilik qaydası ilə təsis edilmiş struktur vahidi (maddə 1); Azərbaycan Respublikasının Qanununda «dövlət orqanlarında normativ aktlara müəyyən edilən, struktur quruluşu və ştat cədvəlinə uyğun olan ştat vahidi. Həmin vəzifəni tutan şəxsin səlahiyyət və funksiyalarının hüdudları həmin orqanın səlahiyyətlərindən asılı olaraq müəyyən edilməsi kimi baxılır (maddə 9)». Dövlət vəzifəsi bir tərəfdən dövlət orqanının ilkin və

¹ Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации. Учебное пособие. 2-е изд., перер. и доп. М.: Юрист, 2002, с.37

² Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.134

³ Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. М.: ЮРКНИГА, 2005, с.126

bölməz komponenti, bir nəfərə nəzərdə tutulan, idarəetmədə onun yerini və rolunu müəyyən edən aparatın sadə özəyi; digər tərəfdən təşkilatın işinin bir hissəsini həyata keçirməli olan bir nəfərə istiqamətlənmiş stabil kompleks hüquqi vəzifə, hüquqi təsisatdır. V.Manoxinə görə vəzifə sosial statusla (qulluqçunun başqa şəxslərlə münasibətləri, o cümlədən yuxarı, bərabər və aşağı), təşkilati statusla (vəzifə dövlət orqanında təsis edilir və onun ilkin bölməsini təşkil edir); hüquqi statusla hər bir vəzifənin səlahiyyət dairəsi funksiya, hüquq və vəzifələri, onların həyata keçirilməsinin əsas formaları və icraya görə məsuliyyət) müəyyən edilir¹.

Vəzifə anlayışına həmçinin **sosioloji və sosial-psixoloji** aspektdə də baxılır. Burada iki baxış – deontoloji (deon – baş və loqos - təlim) və rolevoy (fr. role-təsir tədbiri, nədəsə iştirak dərəcəsi) vardır. Deontoloji baxışda insanın öz iş yerində həyata keçirməli olduğu hərəkət və əməliyyatların vəhdəti kimi baxılır. Vəzifənin məzmunu – konkret işçinin müəyyən vəzifə borclarının, hüquq və məsuliyyətin yığılımı kimi göstərilir; Rolevoy baxışda vəzifə insanın dövlət orqanlarında, təşkilatlarda, idarə və müəssisələrdə icra etməli olduğu təsir tədbiridir. Vəzifənin məzmununda – vəzifə borcu, hüquq və məsuliyyətin məcmusu durur. Bu iki baxışda məzmunu görə eynilik, yalnız üslubiyyət fərqi var².

Beləliklə, hüquqşünaslar vəzifəyə təşkilati-hüquqi kateqoriya kimi baxdığı halda, sosioloqlar onun sosial mahiyyəti, sosial rolu prizmasından baxırlar. Odur ki, vəzifənin hüquqi, sosial-siyasi təbiətini, idarəetmənin təşkilində və funksiya göstərməsində onun rolunun araşdırılması – dövlət qulluğunun nəzəri və praktiki təhlilində olduqca aktualdır.

Vəzifə anlayışına verilən təriflərdə və təhlillərdə əsas diqqət **aşağıdakı əlamətlərlə yönəldilir: vəzifə dövlət tərəfindən qanun-**

¹ Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Государство и право, 1991, №12, с.93.

² Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. М.: ЮРКНИГА, 2005, с.121

vercilliklə təsis edilir; vəzifənin dövlət orqanı strukturunda yerindən asılı olaraq vəzifə və hüquqlar verilir; yalnız dövlət orqanına mənsub olub, onun ilkin struktur vahididir və orqanın vəzifələrini yerinə yetirmək üçün yaradılır; özündə orqanın səlahiyyətinin bir hissəsini birləşdirir; vəzifənin icrasının keyfiyyətinə görə məsuliyyət və mükafatlandırma nəzərdə tutulur; vəzifə tutan şəxsə əmək haqqı ödənilir. Qeyd olunan əlamətlər ümumiyyətlə vəzifənin hüquqi mahiyyətini düzgün əks etdirir. Burada dövlət vəzifəsinin dövlət orqanının ilkin struktur vahidi, dövlət orqanının özəyi olması və vəzifə dövlət orqanının səlahiyyətinin bir hissəsini özündə birləşdirir fikri inandırıcı görünür. Məlumdur ki, dövlət orqanına verilən səlahiyyətin (funksiya, hüquq və vəzifələr) icrasını təmin etmək üçün müəyyən və sistemli təşkil olunmuş, birgə dövlət vəzifələri yaradılır. Dövlət vəzifəsinin mənası ondadır ki, həmişə bu və ya başqa ölçüdə orqanın səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində başqa dövlət vəzifələri və struktur bölmələri ilə əlaqəlidir. Vəzifə dövlət hakimiyyəti və dövlət qulluq münasibətləri sahəsində ixtisaslaşmanın mühüm formalarından biridir. Dövlət vəzifələrinin tipologiyası dövlət hakimiyyəti və dövlət qulluğunun vahid vəzifə strukturunu formalaşdırır. Vəzifəcə orqanın səlahiyyətlərinin bir hissəsinin özündə cəmləşdirilməsi məsələsi təşkilati-hüquqi cəhətdən əsaslandırılır. Məlumdur ki, səlahiyyət (kompetensiya) dövlət aparatının struktur vahidi kimi dövlət orqanına verilir. Səlahiyyət ictimai həyatın müvafiq sahələrində orqanın funksiyaları və səlahiyyətlərinin (hüquq və vəzifələrinin) məcmusu kimi hüquqi təsviridir¹. Dövlət səlahiyyətinin realizəsini təmin etmək üçün sistemli təşkil olunmuş dövlət vəzifələri (ştat cədvəli)² yaradılır. Buradan dövlət orqanının səlahiyyətlərin realizəsi üçün xüsusi ayrılmış fəaliyyətin həcmi və məzmununu xarakterizə edən

¹ Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. Учебное пособие. М.: ОАО «НПО Экономика», 2000, с.121

² Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М.: Наука, 1972, с.145-148

təsisat kimi dövlət vəzifəsi anlayışı yaranır. Qanunvericilikdə dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsinin təşkilati-hüquqi formaları (qərarların qəbulunda təkbaşına və kollegial) göstərilir.

Səlahiyyətlər yalnız orqana verilir və bu səlahiyyətlərin vəzifə ilə əlaqəsi mürəkkəb olub, onları həyata keçirən təşkilati-hüquqi formalarla müəyyən olunur. Kollegial orqanlarda onların səlahiyyətləri bilavasitə birgə qəbul olunmuş müvafiq qərarlarla həyata keçirilir. Yalnız belə orqanların rəhbərləri orqan üzərinə qoyulmuş səlahiyyətlərin müəyyən məsələlərini sərbəst həyata keçirə bilər. Təkbaşına rəhbərlik prinsipi ilə qurulmuş dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini onun rəhbərləri həyata keçirir. Orqan vahid rəhbərlik prinsipləri ilə qurulsa belə, onun səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini təmin etmək üçün müəyyən və sistemli təşkil olunmuş birgə vəzifələr (ştat cədvəlləri) yaradılır. Dövlət vəzifəsi o zaman icra olunur ki, dövlət orqanlarının səlahiyyətlərində fəaliyyətin (iştirakın) həcmi və məzmunu və bu səlahiyyətlərin həyata keçirilməsində qəbul olunmuş qərarların məqsədəuyğunluğu və səmərəliliyi göstərilir¹. Odur ki, dövlət qulluğunun məzmunu dövlət qulluqçusunun səlahiyyətlərində yox, dövlət vəzifəsinin statusundan, onun dövlət orqanının, dövlət aparatının, dövlət hakimiyyətinin, dövlətin səlahiyyətləri ilə əlaqəsində və dövlət vəzifəsinin icrasında özünü göstərir. Hər bir vəzifə tutan şəxs onun bütün daxili elementlərini bilməli və onların hər birini şüurla icra etməlidir.

Dövlət vəzifələrinin təsisatı məsələsini mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı timsalında göstərmək olar. Dövlət orqanı yaradılmazdan əvvəl onun səlahiyyət və funksiyaları müəyyən edilir. Qanunvericiliyə uyğun olaraq onun yaranması haqqında hüquqi akt qəbul edilir və bu orqanın Əsasnaməsinin hazırlanması üçün vaxt müəyyən edilir. Tədqiq olunmuş əsasnamədə dövlət orqanının

¹ Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu: nəzəriyyə və praktika. Bakı: Elm, 2005, s.21-23

səlahiyyətləri (hüquq və vəzifələri) və fəaliyyət istiqamətləri, fəaliyyətin təşkili göstərilir. Orqanın səlahiyyət və funksiyalarını həyata keçirmək üçün dövlət büdcəsində nəzərdə tutulmuş maliyyə vəsaiti çərçivəsində orqanın strukturu, ştat cədvəli təsdiq edilir, vəzifələr kompleksləşdirilir, kollegiya yaradılır. Beləliklə hər bir hakimiyyət orqanına əvvəl səlahiyyət (funksiya, hüquq və vəzifə) verilir, sonra isə səlahiyyətlərin icrası üçün dövlət vəzifələri yaradılır. Vəzifə vasitəsilə idarəetmə funksiyasının, hüquq və vəzifələrin personallaşması, aparatda əməyin dəqiq bölgüsü, qulluqçunun məsuliyyət məsələsi təmin olunur. Burdan da dövlət vəzifəsinin dövlət orqanının ilkin özəyi, «kərpici» olması və səlahiyyətlərinin bir hissəsinin özündə birləşdirilməsi öz təsdiqini tapmır. V.M.Qessen dövlət vəzifəsini aşağıdakı əlamətlərlə xarakterizə edir: 1) idarəetmə orqanlarında tapşırıqla müəyyən dövlət-idarəetmə vəzifələrini fasiləsiz yerinə yetirməyə yönəldilmiş praktiki fəaliyyəti şərtləndirir; 2) idarəetmə profilindən – idarəetmənin təcəllik sahəsində səlahiyyətdən asılı olaraq qulluqçunun vəzifə dairəsini göstərir; 3) dövlət vəzifəsi onun funksional məzmununa, vəzifənin ümumdövlət, regional və ya yerli strukturuna uyğun səlahiyyət həddini müəyyən edir. Beləliklə, dövlət vəzifəsi həmişə onu təsis edən idarəetmə orqanının statusunun bilavasitə və ya dolayısı ilə realizəsi ilə əlaqədardır.¹

Məlumdur ki, bütün dünyada idarəetmə sistemində vəzifələrin iyerarxiyası və sistemliliyi mövcuddur. Orqanın səlahiyyəti nə qədər yüksək olarsa, bu vəzifəni tutan dövlət qulluqçusundan o qədər çox bilik, səriştəlilik, bacarıq və b. keyfiyyətlər tələb olunur. Odur ki, dövlət orqanına xüsusi hazırlıqlı və peşəkar məşğul olan insanlar məcmusu kimi baxılır. Vəzifələr sistemi ştat cədvəli üzrə, ciddi iyerarxiya üzrə düzülməsi öz aralarında qarşılıqlı əlaqə və qarşılıqlı asılılığı təmin edir.

¹ В.П.Мельников, В.С.Нечипоренко. Государственная служба в России. М., РАГС, 2003, с.54.

Atamançuk Q.V. dövlət vəzifəsinə dövlət orqanının səlahiyyətlərinin realizəsi üzrə fəaliyyətin həcmi, məzmunu və ehtiyatlarını xarakterizə edən dövlət orqanında daimi hüquqi təsisat kimi baxır¹. Bizim fikrimizə, dövlət vəzifəsi – dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini həyata keçirmək məqsədi ilə qanunvericiliklə təsis edilən, kompleks vəzifələr və müvafiq hüquqlar verilən, ştat cədvəli ilə müəyyən olunan dövlət orqanının struktur vahidi kimi baxmaq olar.

Qanunvericilikdə dövlət vəzifəsi anlayışına iki mənada baxılır: birinci dövlət idarəetməsində tətbiq olunan bütün vəzifələrin ümumi adı, ikinci dövlət orqanının səlahiyyətini icra edən siyasi rəhbərlərin vəzifələri üçün istifadə olunur.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununda dövlət qulluğu vəzifələrinin funksiyalarının məzmunundan, səlahiyyətlərinin mənbəyindən və tutulması üsullarından asılı olaraq siyasi, inzibati və yardımçı vəzifələrə bölünürdü. Bu Qanuna edilən əlavə və dəyişikliklərdə (2 iyul 2002) siyasi vəzifələr dövlət qulluğu tərkibindən çıxarılmış, dövlət qulluğu vəzifələri dövlət orqanlarında vəzifələrlə əvəz edilmişdir.

Bütün dünya ölkələrində «siyasətin idarəetmədən ayrılması» konsepsiyasına görə siyasəti formalaşdıran şəxslər siyasi elitaya daxil olmaqla siyasi vəzifələr – dövlət vəzifələri, siyasəti həyata keçirən dövlət qulluqçuları dövlət qulluq vəzifələri - inzibati vəzifələr tuturlar. Siyasi vəzifə tutan şəxslərin həyata keçirdiyi dövlət-hakimiyyət səlahiyyətləri dövlət-qulluq fəaliyyəti kimi qiymətləndirilmədiyindən onların dövlət-siyasi fəaliyyəti dövlət qulluğuna daxil edilmir.

Müxtəlif ölkələrdə siyasi vəzifələrin xüsusi çəkisi onların inzibati vəzifələrə nisbəti olduqca müxtəlifdir. Məsələn, AFR, Fransada nazirin stat-sekretarı (nazir müavini) və ondan aşağı vəzifələr, Ukraynada hökumət üzvü olmayan dövlət komitə sədrləri,

¹ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.545.

nazirlərin və dövlət komitələrinin sədrlərinin birinci müavinlərinin vəzifələri dövlət qulluğuna daxil edilir.

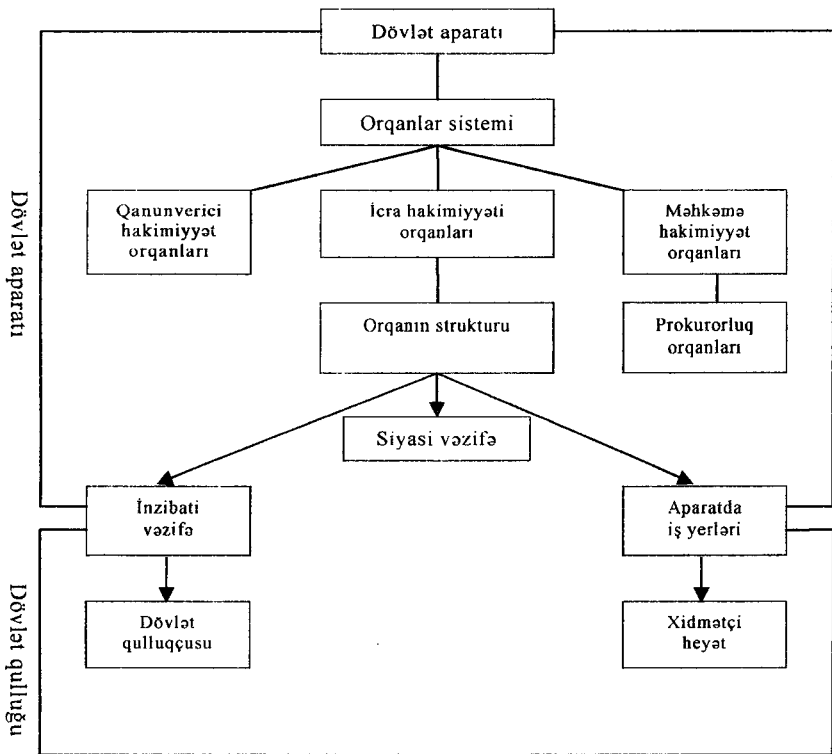
Qeyd olunduğu kimi dövlət orqanının strukturu iki elementdən: vəzifə və «aparatda iş yerindən» yaranır və orqanın funksiya göstərməsi mexanizminə xidmət edir. Vəzifə və «aparatda iş yeri» dövlət orqanı ilə şəxsiyyəti əlaqələndirən vasitə olmaqla dövlətin vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsini reallaşdırır. Hər bir dövlət orqanında müasir dövrdə çoxlu informasion – texnoloji təchizat, yardımçı, xidməti, təşkilati-texniki xarakter daşıyan müxtəlif növ peşə fəaliyyəti yerinə yetirilir. Bu hakimiyyət münasibətləri və idarəetmə prosesini təmin edən «aparatda iş yeridir»¹. Aparatda iş yeri tutan yardımçı işçilər üçün dövlət qulluqçusuna xas olan peşəkar hazırlıqdan fərqli olaraq, peşə hazırlığı tələb olunur. Aparatda iş yeri istehsalat və xidmət sahəsində həyata keçirilən əmək növü ilə eynilik təşkil edir və onların statusu əmək qanunvericiliyi ilə tənzimlənir.

Qeyd olunduğu kimi, vəzifə vətəndaşla dövlət orqanını birləşdirən element olub, dövlət aparatının funksiya göstərməsini şərtləndirir. Dövlət orqanlarında təsis edilmiş dövlət vəzifələrinin icrası ilə dövlətin məqsəd və funksiyaları yerinə yetirilir.

Keçmiş Sovet respublikaları müstəqillik qazandıqdan sonra bütün sahələrdə olduğu kimi, dövlət qulluğu sahəsində də islahatlar aparması zərurəti yaranır. İlk olaraq dövlət qulluğu sahəsində islahatlara Rusiya Federasiyası başlamışdır. Respublikalar iki seçim arasında qalırdı, ya inkişaf etmiş ölkələrin qabaqcıl təcrübəsini tətbiq etməklə onların modelini qəbul etməli, yaxud da MDB daxilində özləri icad etdiyi formada dövlət qulluğunu yaratmalı idi. O zaman dövlət qulluğuna iki anlayış və onun inkişafına iki baxış var idi.

¹ Рзаев А.Г. Некоторые проблемы правового регулирования государственной службы. Баку, Ганун, 1997, №20, с.29.

Dövlət aparatı və dövlət qulluğu



Birinci, dövlət qulluğunu dövlət hakimiyyətinin və dövlət idarəetməsi ilə əlaqədar inzibati-hüquqi və ikinci, dövlət orqanlarının qulluqçuları rəhbərlərin fəaliyyətini təmin edən adi muzzdlu xidmətçi (hakim partnomenklaturanı davamı) kimi baxılırdı¹. İkinci baxış qəbul edildi və əvvəl «RF dövlət qulluğunun əsasları haqqında» federal qanunda (1995) öz əksini tapdı, sonra isə «RF dövlət qulluğu sistemi haqqında» (2003) və «RF dövlət mülki qulluq haqqında» (2004) qanunlarında təkrarlandı. Bu qanunlarda:

¹ Атаманчук Г.В. О сущности и миссии государственной службы // Наша власть: дело и лицо, 2009, №4, с.10.

1) dövlət qulluğunun təyinatı dövlət orqanlarının səlahiyyətləri icrasını təmin edənədək, onlarda rəhbər dövlət vəzifəsi tutan şəxslərin səlahiyyətlərini təmin edir – yəni mahiyyətcə rəhbərliyə xidmət edir; 2) dövlət qulluqçuları dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin icrasında hüquqi cəhətdən iştirak etmir və onların nəticələrinə görə məsuliyyət daşımır; 3) idarəetmə qərarlarının qəbulu və qiymətləndirilməsi prosesinə buraxılmır; 4) dövlət qulluğu dövlətin məqsəd və funksiyaları yox, dövlət orqanları çərçivəsində konkret «rəisin» iradəsi və maraqlarını təmin etməyə yönəldilir¹.

Atamançuk Q.V. hesab edir ki, əgər dövlət qulluğu haqqında konsepsiyasının əsasında və qanunvericilikdə dövlət orqanlarında təsis edilmiş dövlət vəzifələrinin icrası yolu ilə dövlətin məqsəd və funksiyalarını həyata keçirməsi müddəası öz əksini tapmazsa, istənilən nəticə alınmayacaqdır.

Müasir dövrdə dövlət vəzifələrinin icrası menecment və ictimai idarəetmədən müəyyən parametrlərinə görə fərqlənir.

Birinci, dövlət vəzifəsinin icrası dövlət hakimiyyətinin birbaşa konstitusiya, qanunlar, dövlət orqanlarının hüquqi statusları və s. ilə müvafiq vəzifə üçün təsbit etdiyi ictimai münasibətlərin konkret həyata keçirilməsində ifadə olunur.

İkinci, müxtəlif həyat şəraitinə, sorğulara, hadisələrin gedişinə münasibətdə dövlət vəzifəsinin icrası dövlətin bütövlüyünə, ümumi maraqlarına və dövlətin inkişafı ideologiyasına praktiki tətbiq edilir.

Üçüncü, dövlət vəzifəsinin icrası həmişə təfəkkürlə, insanların biliyi, təcrübəsi, yaradıcılıq qabiliyyəti ilə əlaqəlidir, yəni vəzifənin icrası həm bilavasitə, həm də qəbul olunmuş hüquqi aktlar, idarəetmə qərarları və təşkilati hərəkətlərlə başqa şəxslərlə təsiri- dir.

Dördüncü, dövlət vəzifəsinin icrası məkan və zaman məhdudiyəti qoyulmadan gərgin prosesdir.

¹ Там же, с.12.

Beşinci, dövlət vəzifəsinin icrası müəyyən maddi və prosesual hüquqi normalara əməl etməklə həmişə müəyyən olunmuş hüquqi rejimdə və hüdudda baş verir¹.

Dövlət orqanlarında dövlət vəzifələrinin icrasının xüsusiyyətlərini «Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanununda göstərilmiş dövlət orqanlarının təsnifatında və bu təsnifata uyğun Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 4 avqust 2003-cü il tarixli fərmanı ilə təsdiq edildiyi inzibati və yardımçı vəzifələrin Təsnifat Toplusunda görmək olar. Dövlət orqanları öz səlahiyyətlərinə görə 7 təsnifata bölünür: birinci təsnifata, əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyası ilə müəyyən edilən Ali hakimiyyət orqanları və ya AR Konstitusiyaya qanunu ilə müəyyən edilən dövlət orqanları; ikinci təsnifata – əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyası ilə müəyyən edilən yuxarı dövlət orqanı və Naxçıvan MR-nın Ali dövlət hakimiyyət orqanı; üçüncü təsnifata – əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyaya ilə müəyyən edilən dövlət orqanları; dördüncü təsnifata – əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyasına əsasən qanunla müəyyən edilən dövlət orqanları; beşinci təsnifata – əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyasının 113-cü maddəsində nəzərdə tutulmuş qaydada müəyyən edilən dövlət orqanları; altıncı təsnifata – əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyasının 113-cü və 120-ci maddələrində nəzərdə tutulmuş qaydada müəyyən edilən dövlət orqanları; yeddinci təsnifata – əsas səlahiyyətləri AR Konstitusiyasının 113-cü və 124-cü maddələrində nəzərdə tutulmuş qaydada müəyyən edilən dövlət orqanları daxildir. Bu təsnifat əsasında qanunverici, icra və məhkəmə orqanları səlahiyyətlərinin səviyyəsinə uyğun olaraq dövlət qulluqçularının dərəcə, rütbə və məvacibləri müəyyən edilir. Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabinetinin 28 avqust 2007-

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, с.136-137

ci il qərarı ilə inzibati orqanların təsnifatı təsdiq edilib¹ (24, s.300-305).

İcra hakimiyyəti orqanlarında onlara həvalə edilmiş funksiyalara görə AR Prezidentinin 22 oktyabr 2009-cu il fərmanı ilə aparıcı və köməkçi bölmələrə ayrılır. Aparıcı bölmələr – mövcud qanunvericiliyə əsasən cəza hakimiyyəti orqanlarına həvalə olunmuş funksiyaları bilavasitə həyata keçirən bölmələr, eləcə də kadr, hüquq, iqtisadiyyat, maliyyə, beynəlxalq əlaqələr, ümumi, məxfi (xüsusi) şöbələr, sektorlardır. Köməkçi bölmələrə isə icra hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyət göstərməsi ilə bağlı təminatı həyata keçirən bölmələr (işlər idarəsi, mühasibat uçotu və hesabatı idarəsi (şöbəsi), təsərrüfat idarəsi (şöbəsi), məlumat, informasiya bölmələri və digərləri) daxildir. Mərkəzi İcra hakimiyyəti orqanlarının mərkəzi aparatında konkret olaraq adları göstərilməklə aparıcı və köməkçi bölmələrin siyahısı AR Maliyyə Nazirliyi və AR Əmək və Əhalinin Sosial Müdafiəsi Nazirliyi ilə razılaşdırılmaqla müvafiq mərkəzi icra hakimiyyəti orqanının rəhbəri tərəfindən təsdiq olunur. Bu Fərmana olunmuş əlavə və dəyişikliklərdə (1 mart 2007-ci ildə) aparıcı bölmə təminedicisi, köməkçi bölmə isə yardımçı bölmələrə dəyişdirilmişdir.

Dövlət orqanlarında vəzifələrin funksiyalarının məzmunundan, səlahiyyətlərinin mənbəyindən və tutulması üsullarından asılı olaraq inzibati və yardımçı vəzifələrə bölünür. İnzibati vəzifələr 1-ci – 7-ci kateqoriya dövlət orqanları aparatları və bölmələri rəhbərlərinin, onların müavinlərinin, habelə dövlət qulluğunda çalışan mütəxəssislərin vəzifələridir. İnzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçusunun hüquqi statusu müvafiq orqanın səlahiyyətlərini müəyyən edən qanunvericilik aktları ilə, habelə vəzifə təlimatları ilə müəyyən edilir.

¹ Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 28 avqust 2007-ci il tarixli «İnzibati orqanların təsnifatı»nın təsdiq edilməsi haqqında»qərarı. s.300-305 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

İnzibati vəzifələr 9 təsnifata bölünür: birinci təsnifata – 1-ci kateqoriya dövlət orqanları aparatı rəhbərləri, vəzifələri, AR Prezidenti səlahiyyətlərini həyata keçirilməsini bilavasitə təmin edən digər orqanların rəhbərlərinin vəzifələri; ikinci təsnifata – AR Prezidentinin səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsini AR Prezidentinin İcra Aparatında təmin edən dövlət qulluqçularının vəzifələri, 1-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin vəzifələri, 2-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin vəzifələri; üçüncü təsnifata – 1-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri, 2-ci kateqoriya dövlət orqanları rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri, 2-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin vəzifələri, 3-cü kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin vəzifələri; dördüncü təsnifata – 1-ci kateqoriya dövlət orqanları mütəxəssislərinin vəzifələri, 2-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri, 3-cü kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin vəzifələri, 4-cü və 5-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin onların müavinlərinin vəzifələri, 7-ci kateqoriya dövlət orqanı – Bakı şəhər icra hakimiyyəti başçısının müavinləri; beşinci təsnifata – 2-ci kateqoriya dövlət orqanları mütəxəssislərinin vəzifələri, 3-cü kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri, 4-cü kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri, 5-ci kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri, 6-cı kateqoriya dövlət orqanları aparatı rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri, 7-ci kateqoriya – yerli icra hakimiyyəti orqanları başçılarının müavinlərinin vəzifələri; altıncı təsnifata – 3-cü, 4-cü və 5-ci kateqoriya dövlət orqanları mütəxəssislərinin vəzifələri, 6-cı kateqoriya dövlət orqanları bölmə rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri, 7-ci kateqoriya dövlət orqanları aparat rəhbərlərinin və onların müavinlərinin vəzifələri; yeddinci təsnifata – 6-cı kateqoriya dövlət orqanları mütəxəssislərinin vəzifələri, 7-ci kateqoriya dövlət orqanlarının mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının ikili tabelikdə olan yerli bölmələri və yanında, ta-

beliyində olan regional orqanları rəhbərlərinin, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının bölmə rəhbərlərinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının tabeliyində olan orqanlarının rəhbərlərinin vəzifələri; səkkizinci təsnifata – 7-ci kateqoriya dövlət orqanlarının – mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının ikili tabelikdə olan yerli bölmələri və yanında, tabeliyində olan regional orqanları rəhbərlərinin müavinlərinin vəzifələri, yerli icra hakimiyyəti orqanları bölmə rəhbərləri müavinlərinin, müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının tabeliyində olan orqan rəhbərləri müavinlərinin vəzifələri; doqquzuncu təsnifata – 7-ci kateqoriya dövlət orqanlarının – mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının ikili tabelikdə olan yerli bölmələri və yanında, tabeliyində olan regional orqanları mütəxəssislərinin vəzifələri, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının tabeliyində olan orqanların mütəxəssislərinin vəzifələri, yerli icra hakimiyyəti orqanlarının ərazi vahidləri üzrə nümayəndələrinin vəzifələri, rayon (şəhər) məhkəmələri, hərbi məhkəmələr və yerli iqtisad məhkəmələri aparatının mütəxəssislərinin vəzifələri daxildir.

Beləliklə, icra hakimiyyəti orqanlarında inzibati vəzifələr Prezident aparatında 1- 4 təsnifat, Nazirlər Kabinetində – 2-5-ci təsnifat, Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarında və onların yanında agentlik və xidmətlərində - 3-9-cu təsnifat, Naxçıvan Muxtar Respublikası orqanlarında 3-9 təsnifat, Bakı şəhər İcra hakimiyyətində 4-9 təsnifat, yerli icra hakimiyyətlərində 8-9 təsnifat üzrə bölünmüşdür.

İnzibati vəzifələrin birinci təsnifatı istisna olmaqla, ikinci – üçüncü təsnifat vəzifələri tutan şəxslərin müvafiq ixtisas dərəcəsi (o cümlədən, həmin vəzifə üçün nəzərdə tutulmuş daha yüksək ixtisas dərəcəsi) alması üçün dövlət orqanlarında azı yeddi illik qulluq stajı və müvafiq vəzifədə azı üç illik qulluq stajı olmalı; dördüncü-yeddinci təsnifat vəzifələri tutan şəxslərin isə bundan ötrü dövlət orqanında azı beş illik qulluq stajı olmalıdır. Bu halda həmçinin vəzifəli şəxsin funksiyalarının məzmunu, peşəkarlığı idarəçilik təcrübəsi nəzərə alınır. Üçüncü təsnifat vəzifələrində çalışan dövlət qulluqçularına 3-cü dərəcə dövlət müşaviri ixtisas

dərəcəsi o halda verilə bilər ki, həmin şəxslərin uyğun dövlət orqanlarında azı on illik qulluq stajı, müvafiq vəzifədə isə azı on beş illik qulluq stajı olsun. Bu halda həmçinin vəzifəli şəxsin funksiyalarının məzmunu, peşəkarlığı və idarəçilik təcrübəsi nəzərə alınır. İnzibati vəzifə iddiasında olan şəxsin müvafiq ali təhsili olmalıdır. Həmin şəxsin başqa ali təhsili olduqda, o ixtisasını dəyişdirib iddiasında olduğu vəzifənin profilini öyrənməlidir.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanununda göstərilən inzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifatı (11-ci maddə) inzibati və yardımçı vəzifələri təsnifat toplusunda daha da dəqiqləşdirilmiş, vəzifələrin ixtisas dərəcələri, adları, dərəcələr üzrə bölgü və vəzifələrin tutulması şərtləri haqqında məlumatlar daxil edilmişdir. Bu Təsnifat toplusu dövlət orqanlarında ştat cədvəllərinin yaradılması və dövlət qulluqçularının vəzifə təlimatlarının hazırlanması üçün əsasdır. Məlumdur ki, təsnifat toplusunda olan inzibati vəzifələr onları tutan kadrlar vasitəsilə həyata keçirilir. Odur ki, dövlət orqanını yaxşı hazırlıqlı, geniş siyasi dünyagörüşlü, mənəvi və digər keyfiyyətlərə malik dövlət qulluqçuları ilə təmin etmək üçün dövlət səviyyəsində kadr siyasəti və kadr işinin düzgün təşkili əsas və mühüm məsələlərdən biri kimi qarşıda durur.

6.2. Dövlət qulluqçusu: anlayışı və xüsusiyyətləri

Dövlət orqanlarında vəzifələrin və aparatda iş yerlərinin düzgün təsis edilməsi və onların dəqiq hüquqi təsviri dövlət qulluqçularının seçilib yerləşdirilməsinə obyektiv əsaslar yaradır.

Məlumdur ki, dünya ölkələrində kapitalizmin inkişafı ilə əlaqədar XIX əsrin 50-ci illərindən başlayaraq kapitalizm istehsal üsulunun genişlənməsi, ictimai əmək bölgüsünün tətbiqi, idarəetmə funksiyalarının artması, «orta silk», «orta sinif» adlandırılan qulluqçu kateqoriyası cəmiyyətin sosial-strukturunda xüsusi yer tutmasına səbəb olmuşdur. Qulluqçu muzzla işləyib müəyyən olunmuş qaydada əmək haqqı (maaş və ya məvacib) alan qeyri-fi-

ziki, əqli əməklə məşğul olanlar hesab olunurdu¹. «Qulluqçu» sözü hüquqi termin kimi istifadəsi istisna olmaqla ingilislər, amerikanlar arasında olduqca nadir hallarda istifadə edilirdi. Bu termin işlədilməyə başlarkən aşağı vəzifəli kontor işçiləri qulluqçu adlandırılırdı².

V.Pescanskiy «Burjuaziya cəmiyyətində qulluqçular» monoqrafiyasında qulluqçuların tarixi, iqtisadi, sosioloji, sosial-siyasi aspektlərini kompleks şəkildə tədqiq edir, kapitalizm şəraitində bu sosial kateqoriyanın inkişaf qanunauyğunluğunu göstərir³. XX əsrin 50-ci illərində qulluqçu problemi geniş yayılan «yeni orta sinif» nəzəriyyəsi əsasında hakimiyyətlərin bölgüsü nöqtəyi-nəzərindən baxılır. İdarə edənlərlə idarə olunanlar arasında bütün ictimai hakimiyyətdə iştirak edənlərə aid edilən xüsusi «qulluq sinfi» yarandığı göstərilir. 60-cı illərdə qulluqçuların «yeni orta sinfi» ideyasına yaxın olan «texnostruktura ideyası» irəli sürülür. Texnostrukturaya məlumat yığılmasını, qərarların hazırlanmasını və qəbulunu həyata keçirən qulluqçulara aid edilir⁴. Qulluqçunun kəmiyyət artımı, keyfiyyət dəyişikliyi cəmiyyətin həyat fəaliyyətinə əhəmiyyətli təsir göstərir. Qulluqçu ixtisasına və gördüyü işin xarakterinə, istehsal prosesinə münasibətinə, sosial-iqtisadi vəziyyətinə, cəmiyyətin iyerarxiyasında statusuna və özünün sinfi mahiyyətinə görə güclü differensiasiya olunur. Qulluqçuların ali kateqoriyası və yeni terminlərlə ifadə olunur. Məsələn, Fransada «ali kadrlar» (cadrus supereur), AFR-də «ali qulluqçular» (İciten-de Angesteleten), İngiltərədə «mütəxəssislər və idarəetmə heyəti» (professional and monagerial workers) və ya «professionals and menogers»).

¹ Краткий словарь по социологии / Под ред. Д.М.Гвишани и Н.И.Лапина. М.: Политиздат, 1989, с.308

² Draker P. Mənfəət güdməyən təşkilatların idarəedilməsi: praktika və prinsiplər. Bakı: Nurlan, 2003, s.26

³ Песчанский В.В. Служащие в буржуазном обществе (на примере Англии). М.: Наука, 1975, с.7.

⁴ Песчанский В.В. Служащие в буржуазном обществе (на примере Англии). М.: Наука, 1975, с.9.

Daha yüksək, mürəkkəb əqli əməklə professional məşğul olan işçilər ziyalı kateqoriyasına aid edilir. Hüquqi ədəbiyyatda ziyalı anlayışına onun sosial vəziyyətinə, səviyyəsinə, cəmiyyətdə başqa təbəqələrə münasibətinə, əmək fəaliyyətinin məzmununa, sosial funksiyalarına, xüsusi psixi xüsusiyyətlərinə görə baxılır. Ümumi şəkildə, ziyalı əqli əməklə məşğul olan və cəmiyyətdə spesifik funksiya yerinə yetirən işçilərin sosial təbəqəsi hesab olunur.

Adam Smit qeyri-fiziki və əqli əməklə məşğul olan cəmiyyətin hesabına dolanan və ona xidmət edən insanları «cəmiyyətin qulluğunda olanlar» hesab edir. Maddi dəyərlər istehsal edib-ətməməsindən asılı olmayaraq onların məhsulu əmtəə sayılmır və istehlak dəyərində malik deyil. K.Marks A.Smit kimi bütün cəmiyyətin qulluğunda duranları qeyri-istehsalat işçiləri hesab edir. K.Marks göstərirdi ki, feodalizmdə natural formada, kapitalizmdə pul formasında əmək haqqı müəyyən edilir. Kapitalist istehsal üsulunun inkişafı ilə bütün qulluq (xidmət) muzzdlu əməyə çevrilir¹.

Müxtəlif qulluqçu kateqoriyalarından dövlət qulluğu formalaşır, cəmiyyətin iyerarxiyası üzrə bütün səviyyələrdə qulluqçu iştirak edir, onların sayı artır, hüquqi vəziyyəti dəyişir. Qulluqçu kateqoriyasında dövlət qulluqçusu xüsusi statusa malik olur. Sosialist cəmiyyəti quruculuğu dövründə kapitalizm cəmiyyətində hakim mövqedə olan qulluqçu kateqoriyasına əhəmiyyət verilməmişdir. Odur ki, Sovet dövründə dövlət qulluqçusu anlayışı və termini mövcud olmamış, qanunvericilikdə legitimləşməmiş və elmi aspektdə tədqiq edilməmiş və nəticədə bu anlayışın konseptual və hüquqi əsasları formalaşdırılmamışdır.

Dövlət qulluqçusu anlayışını müəyyən etmək praktiki əhəmiyyətə malik olmaqla, dövlət qulluğu institutunun baza kateqoriyalarından biri hesab edilir. Dövlət qulluğu sahəsində peşəkar fəaliyyət növü kimi dövlət qulluqçusu mərkəzi fiqur sayılır. Dövlət qulluqçuları dövlət orqanlarının strukturunda

¹ Милов Л.В. Историческая судьба некоторых форм собственности // Вопросы истории, 1989, №3, с.135.

vəzifələri tutmaqla, dövlət qulluğunun sosial-hüquqi institutunu yaradır. Dövlət qulluqçuları kəmiyyət və keyfiyyət göstəricilərinə görə başqa işçilərdən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir. Keçən əsrin 50-ci illərinin axırlarından başlayaraq dövlət qulluqçusu anlayışını xarakterizə etmək üçün ədəbiyyatda çoxlu səylər göstərilmişdir. Dövlət qulluqçusu anlayışına geniş və ya dar mənada baxılmışdır. Geniş mənada «dövlət qulluqçusu» və «qulluqçu» anlayışları arasında fərq aparılmamış və qulluqçuların tərkibinə dövlət idarəetmə orqanlarında, idarələrində, müəssisə və təşkilatlarda işləyənlərlə (apparat işçiləri, müəllimlər, həkimlər, hərbiçilər və s.) yanaşı qeyri-hökumət təşkilatlarında – partiya, komsomol, həmkarlar və başqa ictimai təşkilatda işləyənlər də daxil edilirdi. Dar mənada isə dövlət hakimiyyət orqanları aparatında peşəkar məşğul olan işçilər daxil edilirdi. Sovet dövründə hüquqi nəzəriyyəçilərinin dövlət qulluqçusu anlayışına müxtəlif baxışları olmuşdur. Onlar dövlət qulluqçusu anlayışına: «əsas və yardımçı işçi keyfiyyətində əmək haqqına görə dövlət funksiyalarını müvəqqəti və ya daimi yerinə yetirən şəxslər»¹, «dövlət təşkilatlarında işləyən, həmin yerə qanunvericilik qaydası ilə təyin olunan, seçilən və ya başqa yolla vəzifə tutan, dövlət məqsədlərinin praktiki yerinə yetirilməsi məqsədi ilə müvafiq vəzifə səlahiyyətlərinə uyğun, dövlət adından və dövlətin göstərişi ilə fəaliyyət göstərən, müəyyən əmək haqqı alan şəxslər»², «müəyyən olunmuş qaydada dövlət təşkilatında vəzifə tutan, əmək haqqı üçün sovet dövlətinin vəzifə və funksiyalarının həyata keçirilməsində müəyyən iş görən şəxslər»³ hesab olunurdu.

Qanunvericilikdə dövlət qulluqçusu anlayışı ilk dəfə «Dövlət qulluğu haqqında» AR Qanununda normativ təsdiqini tapmışdır. Qanunda «...müəyyən edilmiş qaydada maaşlı (dövlət büdcəsin-

¹ Студеникин С.С. Советская государственная служба / В кн.: Вопросы советского административного права. М.: изд-во АН СССР, 1949, с.72.

² Манохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966, 195с. с.82-83.

³ Советское административное право. Под ред. Василенкова П.Г. Учебник. М.: Юридическая литература, 1990, с.117

dən verilir) dövlət qulluğu vəzifəsini tutan və AR-na sadıq olacağına and içən Azərbaycan vətəndaşı» dövlət qulluqçusu sayılır (maddə 14).

Qanunda dövlət qulluqçusunun əsas əlamətlərinə:

Birinci əlamət – Azərbaycan vətəndaşlığının olması. AR Konstitusiyasının 55-ci maddəsində təsbit olunur ki, AR vətəndaşları dövlət orqanlarında qulluq etmək hüququna malikdir. Eyni zamanda əcnəbilər və vətəndaşlıqları olmayan vətəndaşlar dövlət qulluğuna qanunla müəyyənləşdirilmiş qaydada qəbul edilə bilərlər.

İkinci əlamət – dövlət qulluğu vəzifəsi tutması. Yalnız dövlət qulluğu vəzifəsi tutan şəxslər dövlət qulluqçusu sayılır. Dövlət qulluğuna qəbul müsabiqə, müsahibə və ya müsabiqədən kənar aparılır. Dövlət qulluqçusu AR dövlət qulluqçuları Reyestrinə daxil edilir.

Üçüncü əlamət – dövlət qulluğuna təyin olunmaq haqqında dövlət orqanı rəhbərinin aktı (əmr) və qulluq kontraktının olması (maddə 28.6). Qulluq kontraktı dövlət orqanı rəhbəri (işəgötürənlə) vətəndaş arasında dövlət qulluğu vəzifəsi tutmaq haqqında hər iki tərəfin razılığı alınır, hüquq və vəzifələri müəyyən edilir;

Dördüncü əlamət – qulluqçu öz istəyi ilə dövlət qulluğu keçmək öhdəliyi götürür. AR Konstitusiyasında hər kəsin zorla işlədilər bilməməsi və hər kəsin əməyə olan qabiliyyəti əsasında sərbəst surətdə özünə fəaliyyət növü, peşə və iş yeri seçmək hüququnun olması təsbit edilmişdir.

Beşinci əlamət – dövlət qulluqçusunun məvacibi dövlət büdcəsindən vergi ödəyicilərindən büdcəyə yığılan vəsait hesabına ödənilir. Dövlət qulluqçusu qulluğa görə dövlətdən maaş, mükafat və maddi təminat alır.

Altıncı əlamət – AR-na sadıq olacağına and içəndən sonra vətəndaş dövlət qulluqçusu hesab olunur. And içmə dövlət qulluğunun ümumi-hüquqi münasibətlərini və sadıqlığı müəyyən edən faktıdır. Qanunda vətəndaş dövlət qulluğuna daxil olarkən bir dəfə AR dövlət bayrağı altında Konstitusiyaya əl basmaqla and içir.

Afinada demokratiyanın çiçəkləndiyi dövrdə vəzifələrin tutulmasında and içmə tətbiq edilirdi¹. Xalq Məclisinin (e.ə.451/450) qəbul etdiyi qanuna görə 18 yaşına çatmış, azad, qanuni doğulmuş gənclər and içəndən sonra Afina vətəndaşlığına qəbul edilir və böyük imtiyazlar əldə edirdilər. Məsələn, Aristotel Afina vətəndaşı olmadığından ona litsey açmağa yalnız Afinanın kənarında yer verilmişdir.

Sokrat vətəndaşlığa qəbul olunarkən onun içdiyi andı vətənə, milli dəyərlərə, adət-ənənələrə münasibətdə bu gün də əhəmiyyətin itirməmiş və gənclərə örnək ola bilər. O, andında «Mən müqəddəs silahı rüsvay etməyəcəyəm, sırada getdiyim öz yoldaşlarımı atmayacağam, məbəd və müqəddəs yerləri özüm və hamı ilə birlikdə müdafiə edəcəyəm, irsən aldığım vətəni özümdən sonra da artırıb və yaxşılaşdıracağam. Mən hakimiyətə və qanunlara tabe olacağam. Kiminsə qanunlara əməl etməməsinə yol verməyəcəyəm, onu özüm və hamı ilə birlikdə müdafiə edəcəyəm, müqəddəs yerlərə ehtiramla yanaşacağam»² göstərmişdir.

Dövlət qulluqçusuna müəyyən tələblər də qoyulur. Onlara təhsillə əlaqədar tələblər, yaş həddi, hüquqi məhdudiyətlər və s. daxildir. Hər hansı şəxs dövlət qulluğunu aşağıdakı hallarda qəbul edilə bilməz və ya dövlət qulluqçusu vəzifəsində qala bilməz: onun fəaliyyət qabiliyyətinə malik olmaması və ya məhdud fəaliyyət qabiliyyətinə malik olması məhkəmənin qərarı ilə təsdiq edilərsə; məhkəmə onu müəyyən müddətə dövlət vəzifəsi tutmaq hüququndan məhrum etmişsə; bilavasitə tabeliyində və ya nəzarəti altında işləyəcəyi dövlət qulluqçusu ilə yaxın qohumluq və ya qudalıq əlaqəsi olduqda; qanunverici və ya özünüidarə orqanlarına seçildikdə, vətəndaşlıqdan çıxdıqda, dövlət qulluğuna girən zaman düzgün olmayan sənədlər və yalan məlumatlar verdikdə və s.

Dövlət qulluqçusu anlayışına verilən təriflərdə dövlət orqanlarının səlahiyyət və funksiyalarının realizə edilməsində dövlət

¹ История государства и права зарубежных стран / Под ред. П.Н.Галазны, Б.С.Громыковой. М.: Юридическая литература, 1980, с.111.

² Нерсесянц В.С. Сократ. М.: Наука, 1984, с.6.

qulluqçusunun yeri və rolu göstərilməmişdir. Bizim fikrimizcə dövlət qulluqçusu «dövlət aparatında müsahibə və müsabiqə yolu ilə inzibati vəzifə tutan, dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini və funksiyalarını realizə etmək üçün vəzifə iyerarxiyasına uyğun peşəkar fəaliyyət göstərən, dövlət büdcəsindən əməyi ödənilən, dövlətə sadıqlıyına and içən şəxslər» hesab edilə bilər.

Dövlət qulluqçusunun digər qulluqçulardan fərqi ondadır ki, dövlət qulluqçusuna dövlət-hakimiyyət səlahiyyətləri verilməklə dövlət və onun orqanları adından və tapşırığı ilə fəaliyyət göstərir, bilavasitə və daimi olaraq müvafiq dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin yerinə yetirilməsində iştirak edir. Dövlət qulluqçularına loyallıq, sədaqətlik, siyasi neytrallıq, partiyadan kənar olmaq tələbləri qoyulur. Onlara peşə etikası kodeksinə tabe olmaq kimi xüsusi vəzifələr qoyulur. Dövlət qulluqçusu siyasi kompaniyalarda iştirak etmək, siyasi partiya üzvü olmaq icazə verilmir. Hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluqçusunu səciyyələndirən aşağıdakı əlamətlər göstərilir: Birinci, onların yerinə yetirdiyi əmək ictimai inkişafın, konkret təşkilatın və ictimai həyat fəaliyyətinin (ümumi münasibətlərin), milyonlarla insanın davranış və fəaliyyətinin tənzimlənməsində məqsədlərin və istiqamətlərin əsaslandırılmasında ifadə olunur; ikinci, onların əməyi ən mürəkkəb, ölçüb biçməkdən və insanlara təsirindən ibarət olan intellektual psixoloji zəngin, məsuliyyətli əməkdir; üçüncü, onların bütün qüvvəsi avtoritet və təminat verdikləri dövlət hakimiyyətində təzahür edir; dördüncü, dövlət qulluqçusunun biliyi və təcrübəsi bilavasitə istehsal dəyəri yaratmır, vətəndaşların fərdi tələblərini ödəmir, lakin ictimai münasibətlərinin təkmilləşdirilməsini, ahəngliyini və səmərəliliyini təmin edən xüsusi mənəvi-maddi «məhsul» formasındadır; beşinci, dövlət qulluqçusunun yerinə yetirdiyi əmək yüksək professional olmaqla məmurların hər birinə hazırlıq, şəxsi keyfiyyətləri, davranış və insanlarla təmasda sərt tələblər qoyur¹.

¹ Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы. Учебное пособие. М.: ОАО «НПО Экономика», 2000, с.204

Qulluqçuları fəhlələrdən fərqləndirən əlamətlərə: birinci, onların əməyi əsasən əqli və qeyri-fizikidir, xüsusi bilik və ya yüksək savadlılıq və ağıl tələb edir; ikinci, iş yeri bir qayda olaraq əmək şəraiti təmiz olan dövlət orqanlarının aparatı, kantora, təhsil idarələri və s.; üçüncü, maddi təminat stabil olur; dördüncü, cəmiyyətin strukturunda müəyyən olunmuş yeri olur və sosial nemətlər yaratmır, maddi istehsal üçün şərait təmin edir. Qulluqçular bilavasitə maddi davranış tələblərinə riayət edir.

Bizim fikrimizcə dövlət öz mülkiyyətini yaratdığı strukturlar vasitəsi ilə istehsalat, elmi-texniki tərəqqi, xidmət və s. məsələlərini bilavasitə idarə edir. Bu sahələrdə məşğul olan şəxslər müxtəlif ictimai əhəmiyyətli işlər yerinə yetirir və bunun müqabilində dövlətdən əmək haqqı alır. Onlar bilavasitə maddi nemətlər yaratmır, onlar istehsalın texniki-texnoloji və digər sosial – əhəmiyyətli fəaliyyət (təhsil və tərbiyə vermək, tibbi xidmət və s.) təmin edir. Bütün bu işlər cəmiyyətdə xüsusi sosial statuslu olmaqla qulluqçu adlandırılır və inzibati hüququn subyektlərinin əsas qrupunu təşkil edirlər. Bəzi ölkələrdə dövlət qulluqçusuna geniş aspektdə baxılır. İqtisadi Əməkdaşlıq və İnkişaf Təşkilatının və Avropa İttifaqına Üzv Ölkələrinin seçmə yolu ilə 34-də aparılmış təhlil göstərir ki, onların 31-də dövlət qulluğu haqqında qəbul edilmiş qanunlarda: 14 halda milli səviyyədə səhiyyə işçiləri; 16 halda təhsil işçiləri (müəllimlər); 22 halda polis işçiləri, 18 halda subnasional səviyyədə dövlət sektorunun işçiləri (təhsil, səhiyyə və polis istisna olmaqla) dövlət qulluqçularına bərabər tutulur¹. ABŞ-da dövlət qulluqçuları kateqoriyasına dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərini həyata keçirən vəzifəli şəxslər və yardımçı texniki heyət və muzzdlu işçilər, o cümlədən müəllimlər, dövlət, müəssisə və kommunal xidmət işçiləri daxil edilir². ABŞ-da dövlət hakimiyyəti strukturu-

¹ Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.59.

² Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы в США. М.: Юридическая литература, 1974, с.14.

runda fiziki əməklə məşğul olanlar «göy yaxalıqlar», qulluqçular isə «ağ yaxalıqlar» adlandırılır¹.

Dövlət qulluqçularının təsnifatı məsələsi inzibati elmdə və praktikada mürəkkəb məsələlərdəndir. Çox halda «vəzifələrin təsnifatı» və «qulluqçuların təsnifatı» eyniləşdirilir. Lakin qulluqçuların təsnifat anlayışı daha genişdir². Dövlət qulluqçularının təsnifatı dövlət qulluğunun təsnifatı ilə müəyyənləşdirilir. Ədəbiyyatda dövlət qulluğunun təsnifatı: idarəetmə predmetinə, idarəetmə prosesində funksional roluna, fəaliyyət və səlahiyyət sahəsinə, dövlət hakimiyyət sistemində hüquqi vəziyyətinə və b. əlamətinə görə aparılır³.

Dövlət qulluqçularının müxtəlif təsnifatları mövcuddur: inzibati-hüquqi kriteriyalara görə – hakimiyyət nümayəndəsi, vəzifəli şəxs, texniki icraçı; funksional kriteriyalara görə – rəhbərlər, mütəxəssislər, texniki işçilər; hakimiyyətlərin bölgüsünə görə – qanunverici, icra hakimiyyəti və məhkəmə orqanlarında dövlət qulluqçuları; qulluqçu əməyinin xarakterinə, yəni idarəetmə prosesində qərarların hazırlanması və qəbul edilməsində iştirak dərəcəsinə, vəzifə iyerarxiyasında yerinə görə təsnifatı keçmiş SSRİ Əmək və Sosial məsələlər üzrə dövlət komitəsinin 1967-ci ildə təsdiq etdiyi qulluqçuların vəzifələrinin vahid təsnifatı üzrə aparılırdı⁴. Bu təsnifata görə bütün qulluqçular üç kateqoriyaya – rəhbərlər, mütəxəssislər və texniki icraçılara bölünürdü. Onların hər birisi öz növbəsində funksional prinsiplər üzrə qruplara bölünürdü:

Rəhbərlər – kadrların seçilib yerləşdirilməsini, ayrı-ayrı icraçıların, dövlət orqanlarının və ya istehsalat sahələrinin müxtəlif

¹ Тарасова Н.Н. Государственные работники ССИА. М.: Наука, 1982, с.25.

² Рзаев А.Г. Понятие и принципы государственной службы. Административное и муниципальное право. М.: Московская Государственная Юридическая Академия, 2009, №1(13), с.55.

³ Козбаненко В.А. Структурно-видовые особенности государственной службы Российской Федерации // Государство и право, 1998, №12, с.37.

⁴ Бюллетень Госкомитета Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы. М., 1967, №11, с.10-25.

bölmələrinin işinin istiqamətləndirməsi, fəaliyyət məqsədlərinin müəyyənləşdirilməsi, işlərin gedişinə nəzarət məsələlərini həll edir. Bu kateqoriyaya nazirlər, dövlət komitə sədrləri və s. daxil idilər; **Mütəxəssislər** – qərarların hazırlanması, qəbulu və icrasını təmin edir. Onlar təşkilati-idarəedici funksiyalar daşımayan icraçıları sayılır və əsasən məlumatlar yığıb təhlil edirlər, idarəetmə proseslərinin texniki təminatı ilə məşğul olurdular. Mütəxəssislər kateqoriyasına – təlimatçılar, məsləhətçilər, referentlər, müfəttişlər, inzibatçılar, psixoloqlar, sosioloqlar, iqtisadçılar, aqronomlar, zootexniklər, həkimlər, müəllimlər, mühəndislər və s. daxil idi. **Texniki icraçılar** – idarəetmə funksiyalarının yerinə yetirilməsi üçün müxtəlif sənədlərin hazırlanması və qeydiyyatdan keçirilməsi üçün ilkin məlumatlar yığırdı. Onlar optimal qərar qəbul etmək üçün rəhbərləri və mütəxəssisləri vaxtında və düzgün məlumatla təmin etməli idi. Bu kateqoriyalara texniki icraçılar; katibələr, məkinaçılar, operatorlar, karguzarlar və s. daxil edilirdi.

Qeyd etmək lazımdır ki, bu təsnifatda dövlət qulluqçuları ilə qulluqçular arasında fərq qoyulmurdu və bu qrupları səciyyələndirən xüsusiyyətlər göstərilirdi. Bilavasitə istehsalatda məşğul olan aqronom, baytar həkim, zootexnik, mühəndis və digər mütəxəssisləri, idarəetmə xarakterli əmək fəaliyyəti ilə məşğul olan təlimatçılar, məsləhətçilər, referentlər ilə bir kateqoriyada baxılırdı, dövlət qulluqçuları başqa qulluqçular ilə eyniləşdirilirdi.

Təsnifatda qeyd olunan uyğunsuzluqlar nəzərə alınaraq sovet dövründə hüquqi ədəbiyyatda qulluqçuların tutduğu vəzifələrin xüsusiyyətlərinə – qulluq səlahiyyətlərinin xarakterinə görə başqa əsaslarla təsnifatı verilirdi. Bu təsnifata görə qulluqçular: a) dövlət hakimiyyət səlahiyyəti olan qulluqçulara və b) bu cür səlahiyyəti olmayan qulluqçulara bölünürdü. Bu xüsusiyyətlərə görə qulluqçular üç qrupa – vəzifəli şəxslərə; hakimiyyət nümayəndələrinə, yardımçı və xidmətçi heyətə bölünürdü. Vəzifəli şəxslərə – öz hərəkətləri ilə hüquqi nəticələr yarada bilən qulluqçulara; hakimiyyət nümayəndələrinə – öz hərəkətləri ilə bilavasitə qulluq tabeliyində olmayan şəxslərə tətbiq edilməklə hüquqi nəticə yaradan

qulluqçular; yardımçı və xidmətçi heyətə – öz hərəkətləri ilə hüquqi nəticələr yaratmayan maddi-texniki və başqa fəaliyyət göstərən qulluqçular daxil edilirdi. Beləliklə, həm nəzəriyyədə və həm də təcrübədə təsnifat məsələlərinə vahid baxış yox idi. Odur ki, qulluqçuların hüquqi əlamətlərinə (hüquqi nəticələr yaradan fəaliyyət yerinə yetirməyə görə), səlahiyyət xüsusiyyətləri və həcminə, fəaliyyət növlərinə və digər əlamətlərə görə təsnifat təklif olunurdu.

Bizim fikrimizcə qulluqçuların tutduqları vəzifə və aparat da iş yerlərinin xüsusiyyətlərinə görə bölmək, yəni dövlət vəzifələri tutanlara vəzifəli şəxs, aparatda iş yeri tutanları isə xidmətçilər adlandırmaq düzgün olardı.

Vəzifəli şəxs – anlayışı və onun mahiyyəti hüquqi ədəbiyyatda əsas problem kimi qoyulur. Bu anlayışın vahid tərifini qanunvericilikdə, hüquqi ədəbiyyatda öz əksini tapmamışıdır. Bir qayda olaraq hər bir hüquq sahəsində bu anlayışa öz məqsəd və xüsusiyyətləri prizmasından baxılır. Azərbaycan Respublikasının Cinayət Məcəlləsində (308-2 maddəsi, qeyd 1) vəzifəli şəxslər dedikdə daimi, müvəqqəti olaraq və ya xüsusi səlahiyyət üzrə hakimiyyət nümayəndəsi funksiyalarını həyata keçirən, yaxud dövlət orqanlarında, yerli özünüidarə orqanlarında, dövlət və bələdiyyə, müəssisə, idarə və təşkilatlarında təşkilati-sərəncamverici və ya inzibati-təsərrüfat funksiyalarını yerinə yetirən şəxslər başa düşülür. Əmək qanunvericiliyində işçilərə əmək müqaviləsi (kontrakt) bağlamaq, ona xitam vermək, işçini müvafiq vəzifələrə (peşələrə) irəli çəkmək, intizam məsuliyyətinə cəlb etmək və s. səlahiyyətləri olan şəxs – işə götürən (3, 11-ci maddələr) vəzifəli şəxs hesab olunur. İnzibati hüquq nümayəndələri isə hüquqi əhəmiyyətli fəaliyyət göstərmək səlahiyyəti olan şəxsləri vəzifəli şəxs hesab edirlər.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununda dövlət vəzifəli şəxs inzibati vəzifə tutan və hakimiyyət səlahiyyətləri olan dövlət qulluqçusu hesab olunur (maddə 14.2). Sovetlər dövründə hüquqi ədəbiyyatda vəzifəli şəxs başqa şəxslərə münasibətdə hakimiyyət-sərəncamverici, inzibati-təsərrüfat və ya nəzarət səlahiyyətlərini

daimi və ya müvəqqəti həyata keçirən dövlət və ictimai orqanların, müəssisə, idarə və ya təşkilatların işçiləri hesab olunurdu¹.

Fransa Cinayət Məcəlləsində vəzifəli şəxslərin cinayət məsuliyyəti məsələləri fəslində vəzifəli şəxslərə aşağıdakı subyektlər aid edilib: Dövlət hakimiyyətinə malik olan şəxslər; dövlət qulluğu üzrə vəzifə borclarını yerinə yetirən şəxslər; seçici mandatına malik olan şəxslər; dövlət vəzifəsi tutan şəxslər; dövlət idarəetmə orqanının qulluqçusu; dövlət idarəsinin qulluqçusu; milliləşdirilmiş müəssisə işçisi; dövlət hakimiyyəti nümayəndəsinin funksiyasını icra edən şəxs; dövlət müəssisəsi rəhbəri və ya qulluqçusu; yerli özünüidarəetmə orqanlarının qulluqçusu və b.²

Bizim fikrimizcə vəzifəli şəxs dövlət orqanlarında xüsusi qrup olmaqla müvafiq orqanların səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində bilavasitə, daimi və fəal iştirak edir. Vəzifə iyerarxiyasına uyğun vəzifəli şəxs qərarların hazırlanması, qəbulu və icrasının təşkilini həyata keçirir və tabeçiliyində olan işçilərin fəaliyyətinə nəzarət edir, öz hərəkəti ilə müəyyən təşkilati və hüquqi nəticələr yaradır.

Vəzifəli şəxsləri **rəhbər işçilərə, funksional işçilərə və xüsusi səlahiyyətli hakimiyyət nümayəndələrinə** ayırmaq olar. **Rəhbər işçi** – başçılıq etdiyi dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsi üçün bütün işçilərin birgə fəaliyyətini təşkil edir. O, bilavasitə orqanı təmsil edir, onun adından hərəkət edir, qərarlar qəbul edir, operativ işini istiqamətləndirir və nəzarət edir, aparatın işinin səmərəliliyinə məsuliyyət daşıyır. **Funksional qulluqçu** – orqanın səlahiyyətinin həyata keçirilməsində öz vəzifə statusuna uyğun müəyyən təşkilati-hüquqi funksiyaları yerinə yetirir, dövlət orqanında icraedici-operativ işlə məşğul olur, rəhbərlərin funksiyasının yerinə yetirilməsini təmin edir. **Xüsusi**

¹ Юсупов В.А. Должностное лицо по советскому административному праву / В кн. СССР и ГДР: государственная служба. с.58-63. М.: Институт государства и права АН СССР, 1986, с.58

² Крылова Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право, 1998, №1, с.90.

səlahiyyətli hakimiyyət nümayəndəsi – müvafiq dövlət orqanına və həmçinin vətəndaşlara münasibətdə hakimiyyət səlahiyyətlərinə malikdir və dövlət adından dövlət-hakimiyyət tələbləri (təlimat və göstəriş) vermək hüquqları var.

Dövlət qulluqçularını həmçinin orqanların fəaliyyət miqyasına görə (mərkəzi və yerli orqan qulluqçuları), qulluq xüsusiyyətlərinə görə (mülkü və hərbi qulluqçular), təhsil səviyyəsi və peşə hazırlığına görə (ali, baş, aparıcı, böyük və kiçik dövlət qulluqçuları), qulluq müddətinə görə (qeyri-müəyyən, müəyyən və sınaq müddətlərinə və təsnifat dərəcələrinə və b. əlamətlərə görə bölmək olar. Dövlət qulluqçularının vəzifələrinin ixtisas dərəcələri, adları, dərəcələr üzrə bölgü və vəzifələrin tutulması şərtlərinin daxil edildiyi inzibati və yardımçı vəzifələrin təsnifat toplusunda inzibati vəzifələr 9 təsnifata ayrılır.

6.3. Dövlət qulluqçusunun sosial-hüquqi statusu

Dövlət qulluğu sisteminin əsasını təşkil edən dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunun (lat.status – hüquqi vəziyyət, işin vəziyyəti, vəziyyət)¹ düzgün müəyyən olunması və dəqiq tərtib edilməsi əsas məsələlərdən olub dövlət orqanlarının işinin təşkilinin ilkin şərtidir².

Məlumdur ki, dövlət qulluqçusunun statusu onun **sosial və hüquqi** statusundan yaranır. Statusun köməyi ilə dövlət qulluqçularının davranışı qaydaya salınır, rəsmiləşdirilir və reqlamentləşdirilir. Status: 1) İnsanın, dövlət qulluqçusunun, dövlət orqanının və ya beynəlxalq təşkilatın hüquqi vəziyyətini müəyyən edən hüquq və vəzifələrin məcmusudur; 2) İnsanın gözlənilən və mümkün davranışının dövlət tərəfindən müəyyən edilməsidir; 3) İnsanın hüquq və vəzifələrini, onun cəmiyyətdə mövqeyini göstərir; 4)

¹ Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.48

² Rzayev Ə.H. Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusu / Azərbaycan Respublikasında dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri. Elmi məqalələr məcmusu. 19-cu buraxılış. Bakı: Adiloğlu, 2007, s.70-74.

Sosial davranış və sosial rolunun modelidir. Sosiologiyada şəxsiyyətin müxtəlif status tipləri müəyyən edilir: təbii status; inteqral status; peşəkar-fəaliyyət statusu; sosial-psixoloji status; temporal status, morqinal status¹. Statusların bir neçə təsnifat variantı vardır: birinci, insanın (fərdin), şəxsiyyətin, müəyyən peşəkar fəaliyyətlə məşğul olan insanların (o cümlədən dövlət qulluqçusunun), müəyyən dövlətin, millətin və s. statusu; ikinci, sosiologiya elmi üçün ənənəvi olan insanın (fərdin) və şəxsiyyətin sosial, hüquqi, peşə, iqtisadi, mülkü, maddi və b. statusu.

Dövlət qulluqçusunun hər hansı statusu, yəni onun dövlət və cəmiyyətdə vəziyyəti, yeri və rolu konstitusiya, qanunlar və digər normativ-hüquqi aktlarla müəyyən edilir. Dövlət qulluqçusunun statusu özündə şəxsi, sosial, hüquqi, qulluq, vətəndaş statuslarını əks etdirir. Dövlət qulluqçusu 1) hər bir insan kimi şəxsi (şəxsiyyət) statusuna malikdir. Şəxsi status hər bir qulluqçunun sosial-psixoloji xüsusiyyətlərinə əsaslanır; 2) vətəndaş statusuna malikdir. Vətəndaşın vəzifələri və hüquqları Konstitusiyada təsbit olunmuşdur; 3) Qulluq statusu dövlət qulluqçusunun vəzifə borcları və hüquqlarının məcmusudur. Beləliklə, dövlət qulluqçusunun statusu çoxsaylı statuslardan yaranır. Onlar dialektik olaraq qarşılıqlı təsirdə olub bir-birini tamamlayır. Onların vəhdəti və ciddi tənzimlənməsi dövlət qulluğunun effektivliyi üçün mühüm amildir.

Dövlət qulluqçusunun **hüquqi statusu** – qulluqçunun öz funksiyalarını yerinə yetirmək üçün verilmiş hüquq və vəzifələrin vəhdəti kimi baxılır. Qulluqçu öz funksiyalarını tutduğu vəzifəyə müvafiq olaraq ona verilmiş vəzifə borclarının (qulluqçu nə etməlidir) və hüquqlarının (qulluqçu nə edə bilər) yerinə yetirilməsi ilə həyata keçirilir. Qeyd etmək lazımdır ki, vəzifə və hüquqlar dövlət qulluqçusu yalnız dövlət qulluğunda olarkən və qulluq fəaliyyəti həyata keçirərkən yaranır. Odur ki, dövlət qulluqçusunun səmərəli fəaliyyəti vəzifə borclarının və hüquqların dəqiq müəyyən olunmasından asılıdır. Dövlət qulluqçusunun hüquqi sta-

¹ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.255-256

tusunu səciyyələndirən əlamətlər: a) bir qayda olaraq dövlət qulluqçularına işlədiyi orqanın səlahiyyət hədudlarında hüquq və vəzifənin verilməsi; b) dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin müvafiq orqanın üzərinə qoyulmuş məqsəd və vəzifələrin həyata keçirilməsinə xidmət etməsi və rəsmi xarakter daşması; c) dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələrinin bölünməzliyi. Onların hüquqları eyni zamanda vəzifələridir, çünki onlar qulluq məqsədi ilə istifadə olunur, vəzifələri isə hüquqlarıdır, çünki əks halda vəzifələrin həyata keçirilməsi mümkünsüzdür. Dövlət-qulluq münasibətlərində ön planda vəzifə borcları durur və onun yerinə yetirilməsində müvafiq hüquqlar olmalıdır. Vəzifə hüquqsuz, hüquq vəzifəsiz olduqda fəaliyyət mümkün olmur. Dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunda onun hüquq və vəzifələri ilə yanaşı ona qoyulan məhdudiyətlər də (qulluqçu nə edə bilməz) öz əksini tapmalıdır. Dövlət qulluğu haqqında qanunda dövlət qulluqçularının əsas vəzifələri, hüquqları və məhdudiyətləri göstərilir.

Qanunda dövlət qulluqçusunun **əsas vəzifələrini** (sayı 12-dir) dörd qrupda cəmləşdirmək olar. Birinci qrupa qanunçuluqla əlaqəli vəzifələr: qanunvericiliyi və dövlət orqanlarının qəbul etdikləri normativ-hüquqi aktları həyata keçirmək; rəhbərlərin səlahiyyətləri hədudunda onları qərəzsiz həll etmək; ikinci qrupa etik davranış qaydalarına riayət etməklə əlaqədar vəzifələr: başqa dövlət qulluqçularının işini çətinləşdirən, yaxud işlədiyi dövlət orqanının nüfuzunu aşağı sala biləcək hərəkətə yol verməmək; üçüncü qrupa dövlət qulluğunda məhviliyi təmin etməklə əlaqəli vəzifələr; dövlət sirrini və qanunla mühafizə edilən digər sirrləri həmişə, həm vəzifədə olanda, həm də işdən getdikdən sonra da yaymamaq; vəzifə borcunun yerinə yetirilməsi vaxtı daxil olan və vətəndaşların şəxsi və ailə həyatı, şəxsi və ləyaqəti ilə başqa məlumatları gizli saxlamaq; dördüncü qrupa – qanunvericilikdə müəyyən edilmiş göstəriş, tələb və tapşırıqların yerinə yetirilməsini göstərən vəzifələr: qulluq etdiyi orqanın rəhbərinə hər il öz gəlirləri və əmlak vəziyyəti haqqında maliyyə hesabatı vermək, orada əlavə gəlirlərin mənbəyini, növünü və məbləğini göstərmək, qanunveri-

ciliklə müəyyən edilmiş hallarda və qaydada müvəqqəti olaraq başqa yerdə işləmək və ya başqa vəzifələri icra etmək; öz fiziki və əqli qabiliyyətinin və ya tapşırılan funksiyaların icrasına yararlı olmasının müəyyən edilməsi üçün tibbi komissiyalarda müayinə keçmək.

Dövlət qulluqçularının **əsas hüquqlarını** (sayı 14-dür) - beş qrupda birləşdirmək mümkündür. Birinci qrupa – tələb etmək hüquqları: vəzifə borcunu yerinə yetirmək üçün dövlət orqanlarından, ictimai birliklərdən, müəssisə, idarə və təşkilatlardan müəyyən edilmiş qaydada lazımı informasiya və materiallar tələb etmək və almaq; dövlət qulluqçusunu işə götürmək hüququna malik olan vəzifəli şəxsdən öz qulluq vəzifələrini yazılı surətdə təsdiq edilməsini və onların icrası üçün şərait yaradılmasını tələb etmək; ikinci qrupa – təminat hüququ: dövlət maaşı almaq; əmanətlərdən (depozitlərdən), qiymətli kağızlardan, rentadan və icarədən gəlir götürmək; məzuniyyət almaq, özünün və ya ailə üzvlərinin əlilliyi ilə əlaqədar pensiyalar və müavinətlər almaq; üçüncü qrupa – ictimai qurumlarda fəaliyyət və təhsil, elmi və pedaqoji işlə məşğul olmaq hüquqları: elmi və yaradıcılıq fəaliyyəti ilə məşğul olmaq; işlədiyi dövlət orqanı rəhbərinin icazəsi ilə pedaqoji və başqa ödənişli fəaliyyətlə məşğul olmaq; qanunvericilikdə müəyyən olunmuş qaydada öz ixtisasını artırmaq; dövlət vəsaiti hesabına təhsil almaq və müvafiq təlim keçmək, habelə təhsil məqsədilə məzuniyyət almaq; həmkarlar ittifaqında birləşmək; qanunvericilikdə başqa hal nəzərdə tutulmayıbsa və bu dövlət qulluqçusu funksiyalarının icrası ilə bir araya sığmayan deyilsə, ictimai birliklərdə üzv olmaq; ixtisasının artması və qulluq vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə münasibəti nəzərə alınmaqla qulluqda irəli çəkilmək və ya dövlət maaşının məbləğinin artırılması iddiasında olmaq; dördüncü qrupa öz qanunu maraqlarını, şərəf və ləyaqətini qorumaqla əlaqəli hüquqlar: öz şəxsi işinin bütün materiallarla, şəxsi işə tikilməli olan rəylərlə və digər sənədlərlə tanış olmaq tələbi; öz izahatlarının şəxsi işə tikilməsini tələb etmək; şərəf və ləyaqətinə xələl gətirən məlumatları təkzib etmək üçün xidməti təhqiqat apa-

rılmasını tələb etmək; müvafiq orqanlarda və məhkəmədə öz qanuni hüquqlarını və mənafeyini müdafiə etmək; beşinci qrupa dövlət orqanı rəhbərinin qanunsuz göstəriş və ya əmrlərlə əlaqəli hüquqlar: işlədiyi dövlət orqanının rəhbərlərindən aldığı icrası məcburi olan göstəriş və ya əmrin qanuniliyi və ya dürüstlüyü dövlət qulluqçusunda şübhə doğursa, həmin göstərişin və ya əmrin yazılı şəkildə ona verilməsini tələb etmək:

Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında qanunda¹ dövlət qulluqçusunun xidməti davranışı və vicdanlı davranış anlayışları istifadə edilmişdir. Dövlət qulluqçusunun xidməti davranışı qanunvericiliklə ona verilmiş hüquqların həyata keçirilməsi və vəzifələrinin yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar fəaliyyət: vicdan davranışı şəxsin, cəmiyyətin və dövlətin maraqları naminə dövlət qulluqçuları öz vəzifə borclarını səmərəli yerinə yetirilməyə borclu kimi baxılır.

Dövlət qulluqçusunun hüquqları onun iyerarxik vəzifə piramidasında tutduğu yerdən, dövlət orqanlarının fəaliyyət və səlahiyyət xüsusiyyətlərindən, sosial məqsədlərindən asılıdır. Ədəbiyyatda dövlət qulluqçularının hüquqlarını üç növə ayırılır. Birinci – qulluqçunun fəaliyyətinin həyata keçirilməsini yaradan və təmin edən hüquqlar; İkinci – qulluqçunun özünün xidməti funksiyasını yerinə yetirərkən başqa idarə, müəssisə və təşkilatların qulluqçuları ilə münasibətdə özünü aparması ilə əlaqəli yaranan hüquqlar; Üçüncü – qulluqçuya xüsusi vəzifələri həyata keçirməyə real imkanlar verən hüquqlar.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluqçularının hüquq və vəzifələrini iki qrupa bölürlər. Birinci qrupa qulluqçunun ümumi hüquq və vəzifələri aiddir, yəni dövlət qulluqçusu hər bir vətəndaş kimi hüquq və azadlıqlardan istifadə edir, cəmiyyət qarşısında vəzifə borcları və məsuliyyət daşıyır; İkinci qrup – tutduğu vəzifəyə görə verilən hüquq və vəzifələr. Bu qrup öz növbəsində iki yarımqrupa

¹ Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.93-103 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

bölünür. 1) bütün qulluqçular üçün ümumi və 2) konkret vəzifələr üçün xüsusi hüquq və vəzifələr. Ümumi hüquq və vəzifələr də öz növbəsində iki yerə bölünür: Birinci qulluq fəaliyyətinə aid olan hüquq və vəzifələr (məsələn, vəzifənin vicdanla yerinə yetirilməsi); İkinci dövlət qulluqçusunun statusu ilə əlaqədar hüquq və vəzifələr (məsələn, dövlət qulluqçusunun nüfuzuna xələl gətirməmək, öz şəxsi işi ilə tanış olmaq).

Xüsusi hüquq və vəzifələrin xarakteri və əhatə dairəsi şəxsin qulluqda olduğu orqanın səlahiyyət hədudları daxilində tutduğu dövlət vəzifəsinin növündən asılıdır. Yüksək vəzifəli şəxslərin xüsusən, rəhbərlərin üzərinə bəzən xüsusi vəzifələr qoyulur.

Dövlət qulluğu ilə əlaqədar **məhdudiyyətlər**. Dövlət qulluqçusu dövlət vəzifəsi tutarkən ona hüquq və vəzifələrlə yanaşı bəzi məhdudiyyətlər və qadağalar qoyulur (nəyi eləməyə ixtiyarı yoxdur). Bu məhdudiyyətlər dövlət qulluqçusunun yüksək mənəvi simasını saxlamağa, vəzifə səlahiyyətləri çərçivəsində azad fəaliyyətini təmin etməyə və mümkün sui-istifadə və korrupsiya hallarına mane olmağa yönəldilir.

AR dövlət qulluğu haqqında qanunda (maddə 20) dövlət qulluqçusuna aşağıdakı məhdudiyyətlər qoyulur: dövlət orqanlarında əlavə ödənişli vəzifə tutmaq; elmi və yaradıcılıq fəaliyyəti istisna olmaqla, işlədiyi dövlət orqanı rəhbərinin icazəsi olmadan pedaqoji və başqa ödənişli fəaliyyətlə məşğul olmaq; dövlət orqanının və ya yerli özünüidarə orqanının işləri üzrə üçüncü şəxslərin vəkili olmaq; istefaya getdikdən, işdən və ya pensiyaya çıxdıqdan sonra AR qanunvericiliyi ilə müəyyən edilmiş müddət ərzində öz qulluq fəaliyyətinə aid və dövlət sirri olan məsələlər barədə informasiyadan üçüncü şəxslərin xeyrinə istifadə etmək; işlədiyi dövlət orqanı rəhbərinə bildirmədən xarici ölkənin vəsaiti hesabına oraya getmək; qulluq vəzifələrini icra etdiyi dövrdə siyasi partiyaların fəaliyyətində iştirak etmək; dini təbliğat aparmaq üçün dövlət qulluqçusunun statusundan istifadə etməyə və dövlət orqanlarının tabeliyindəki obyektlərdə dini mərasimlərin keçirilməsinə rəsmi xarakter vermək.

Dövlət qulluqçularının vəzifə piramidasında tutduğu yerdən asılı olaraq onların hüquqi statusu müxtəlif hüquqi aktlarla tənzimlənir. Yüksək vəzifəli şəxslərin hüquq və vəzifələri Konstitusiyaya, qanunlar və dövlət orqanları haqqında Əsasnamələrlə, qalan qulluqçularınkı daxili nizam qaydaları, «vəzifə təlimatları» (nümunəvi və fərdi), vəzifə rəqlamenti və dövlət orqanlarının müvafiq rəqlametləri ilə tənzimlənir.

Vəzifə təlimatı lokal sənəd kimi 30-cu illərin əvvəllərində elmdən kənar idarəetmənin təşkili təcrübəsindən yaranıb. Bu təlimat hər bir idarə, müəssisə, təşkilat tərəfindən öz qulluqçuları üçün hazırlanıb təsdiq edilir. Vəzifə təlimatı dövlət qulluqçusunun səlahiyyət dairəsini müəyyən edir, onun fəaliyyətini istiqamətləndirir, hər bir qulluqçunun işini nizama salır, görüləcək işin həcmi və mahiyyətini təsvir edir, işdə təkrarlığın qarşısını alır, əmək və dövlət intizamının möhkəmlənməsinə, tapşırılan iş üçün məsuliyyət hissənin artırılmasına, əməyə görə həvəsləndirməyin düzgün aparılmasına imkan yaradır. Vəzifə təlimatında ümumi müddəalar; əsas məsələlər və vəzifə bölgüsü; hüquqlar; məsuliyyət; qulluqçuya qoyulan tələblər (təhsil, iş stajı, keyfiyyətlər və s.) daxil edilir¹. Vəzifə təlimatı iki qrupa bölünür: birinci, fərdi-ştat cədvəlində göstərilən ayrı-ayrı konkret vəzifələr üçün, ikinci nümunəvi – bütün qulluqlar üçün ümumi. Vəzifə təlimatının strukturu və ardıcılığı həmişə saxlanılır. Vəzifə təlimatının tərtibində qanunlar, dövlət orqanları haqqında əsasnamələr, daxili nizam qaydaları, ştat cədvəli, metodik tövsiyələr əsas götürülür. İnzibati və yardımçı vəzifələrin Təsnifat Topplusunda vəzifə təlimatının tərtibi proseduru (1-3 maddəsi) göstərilmişdir. AR mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanları aparatında vəzifə təlimatı bu orqanların ixtisaslaşdırılmış fəaliyyətini, vəzifənin adını, qulluq funksiyalarını və vəzifənin tutulması şərtlərini özündə əks etdirir. İnzibati və yardımçı vəzifələri tutan dövlət qulluqçularının vəzifə təlimatları Azərbaycan Respublikası Prezidenti və müvafiq icra hakimiyyət

¹ Вильямский В.С., Емельяненко А.П. Должностные инструкции служащих аппарата исполкома. М.: Юридическая литература, 1991, 72 с.

orqanlarının (nazirliklərin, dövlət komitələrinin və digərlərinin) rəhbərləri tərəfindən «Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununa və başqa qanunvericilik aktlarına müvafiq olaraq təsdiq edilir.

Dövlət qulluqçularının dövlət-qulluq münasibətlərinin tənzimləyən qanunverici mənbələrində **vəzifə reqlamenti** xüsusi yer tutur. Vəzifə reqlamenti aşağıdakı prinsiplərə əsaslanır: qanunçuluq, dövlət orqanının səlahiyyətlərinə uyğunluğu; dövlət qulluqçularının təşəbbüsünün stimullaşdırılması; vəzifə funksiyalarının sabitliyi; effektivlik, dövlət qulluqçusunun tapşırılan iş görə şəxsi məsuliyyəti; qulluq fəaliyyətinin müasir texnologiyaya yönümlülüyü. Vəzifə reqlamentin dövlət orqanının reqlamentinin tərkib hissəsidir. O işəgötürən tərəfindən təsdiq edilir. Vəzifə reqlamentinə aşağıdakılar daxildir:

- dövlət qulluğunda vəzifə tutan dövlət qulluqçusuna bilik, səriştə, səviyyə və xarakterinə, həmçinin təhsilinə dövlət qulluğunda stajına və ixtisası üzrə iş stajına qoyulan tələblər;

- dövlət qulluqçusunun dövlət orqanının reqlamentinə, dövlət orqanının struktur bölmələrinin vəzifə və funksiyalarına, dövlət qulluq vəzifələrinə təyin olunan şəxslərin funksional xüsusiyyətlərinə uyğun vəzifə borclarının yerinə yetirilməsini təmin edən hüquq və vəzifələr;

- dövlət qulluqçusunun idarəetmə və digər qərarlarının qəbulunda səlahiyyətləri; normativ-hüquqi aktların layihəsinin hazırlanmasında nəzərdə tutulan hüquq vəzifələrin siyahısı;

- idarəetmə və digər qərarların layihəsinin hazırlanması və baxılmasının müddəti və proseduru, onların razılaşdırılma və qəbul olunması qaydaları;

- dövlət qulluqçusunun vəzifə borclarının icrası ilə əlaqəli başqa dövlət qulluqçuları, vətəndaşlar, həmçinin təşkilatlarla qarşılıqlı təsir qaydaları;

- vətəndaşlar və təşkilatlara dövlət orqanının reqlamentinə uyğun olaraq göstərilən xidmətin siyahısı;

- dövlət qulluqçusunun peşəkar fəaliyyətinin effektivliyi və nəticəliliyinin göstəriciləri.¹

Beləliklə, dövlət qulluğu dövlət orqanlarında təsis edilmiş inzibati vəzifələrin icrası ilə dövlətin məqsəd və funksiyalarını reallaşdırır.

1. Fikrimizcə, vəzifə dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini həyata keçirmək məqsədilə qanunvericilikdə təsis edilən kompleks vəzifələr və hüquqlar verilən, ştat cədvəli ilə müəyyən olunan dövlət orqanının struktur vahididir. Beləliklə vəzifəni xarakterizə edən əlamətlər: qanunvericiliklə təsis edilməsi; dövlət orqanı strukturunda yerindən asılı olaraq hüquq və vəzifələrin verilməsi; yalnız dövlət orqanına məxsus olması; orqanın səlahiyyətlərini yerinə yetirmək üçün yaradılması, vəzifə tutan şəxsə əmək haqqı ödənilməsi.

2. Qulluqçu yeni bir orta sinif kateqoriya kimi burjuaziyanın yarandığı industrial cəmiyyətdə təşəkkül tapmış, kəmiyyət artımı və keyfiyyət dəyişikliyi ilə cəmiyyətin iyerarxiyasında öz statusuna və sinfi mahiyyətinə görə differensiasiya olunmuş, nəticədə dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərini yerinə yetirməsində xüsusi bir statusa malik dövlət qulluqçusu formalaşmışdır.

3. Bizim fikrimizcə dövlət qulluqçusu «dövlət qulluğu institutunun baza kateqoriyasından biri olmaqla, dövlət orqanları aparatında müsabiqə, müsahibə yolu ilə inzibati vəzifə tutan, dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini realizəsi üçün vəzifə iyerarxiyasına uyğun peşəkar fəaliyyət göstərən, dövlət büdcəsindən əməyi ödənilən şəxslərdir.

¹ Барщин И.Н., Башно С.В. Указ. соч., ... с.47.

VII FƏSİL

DÖVLƏT QULLUĞUNUN EFFEKTİVLİYİNİN TƏMİNATI

7.1. Dövlət qulluğunun effektivliyinin mahiyyəti və kriteriyaları

Dövlət qulluğunun effektivliyinin təminatı və onun artırılması müasir dövrdə aktual problemlərindən və tədqiqat istiqamətlərindən biridir.

Effekt (lat. *ectectus*) – təsir, nəyinsə nəticəsi; kiməsə, kiminsə, nəyinsə təəssüratı¹; əxlaqi təsir, təəssürat, təsir, hissələrə güclü, inandırıcı təsir²; kiminsə və nəyinsə istehsalına təəssürat; nəyinsə elədiyi təsir; hər hansı bir vasitə ilə təsəvvür yaratmaq³; effektivlik (lat. *effektivus*) müəyyən effekt verən təsir; lazımı nəticələrə gətirən təsir qüvvəsi⁴.

Effektivlik ictimai xarakter daşımaqla həmişə idarəetmə ilə əlaqəlidir və əsasən idarəetmə subyektlərinin mənəvi keyfiyyətindən, iş qabiliyyətindən, düşüncəsindən, davranışından və fəaliyyətindən asılıdır.

Effekt iki cəhətdən özünü göstərir: birinci, nəticələrlə istifadə edilən xərclərin fərqi, insan qüvvəsindən və ehtiyatlarının istifadəsi ilə xeyir gətirən müsbət saldonun olması; ikincisi bu fərqlərin cəmiyyətin, insanların istehlak prosesində real həyat tələbatını ödəmək qabiliyyəti. Maddi və mənəvi məhsulda artım, sosial həyat şəraitinin, yaşayış mühitinin saxlanması yaxşılaşma yoxdursa. heç bir fəaliyyət növünün effekti olmur.⁵ Beləliklə, effekt

¹ Словарь иностранных слов. 16-е изд. ... с.609.

² Владимир Даль. Толковый словарь живого русского языка. Т.IV. М., 1955, с.666.

³ Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., Русский язык. 1983, 14-е изд., с.811.

⁴ Словарь современного русского литературного языка. М.-Л., Наука, т.17, с.1961.

⁵ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы, с.245.

təkcə istehsal mərhələsində alınan gəlir yox, həm də insan, kollektiv və cəmiyyətin istehlak mərhələsində aldığı gəlirdən bölgü və xeyirdir.

Ümumiyyətlə effektivlik və ya başqa sosial əhəmiyyətli məqsədlərə çatmaqla bütün istehsal xərclərinə nisbəti kimi baxılır. Söhbət yalnız maliyyə xərclərindən yox, o daha geniş sahəni əhatə etməsindən gedir. Buraya kadr, informasiya, maddi-texniki ehtiyatlar və s. daxildir. Mahiyyətcə effektivlik bu və ya başqa sosial sistemin məqsədlərinə çatmağın şərtləndirən xərclərin kəmiyyət və keyfiyyətini səciyyələndirir. İctimai xarakter daşıyan hər bir işin effektivliyi həmişə idarəetmə ilə əlaqədardır. Hər bir insan fəaliyyətinin, onun yaratdığı vəsaitin effektivliyi anlayışı – ümumdür, idarəetmənin effektivliyi xüsusiyyətdir.¹

Dövlət idarəetməsinin effektivliyi texniki və iqtisadi effektivliyə bölünür. Texniki effektivlik – ümumi məqsədlərə çatmaq dərəcəsinə müəyyən etmək. İqtisadi effektivlik göstərilən xidmətin və yerinə yetirilən işin həcmnin dəyəri ilə buna sərf olunan ehtiyatların nisbəti ilə müəyyən edilir. İdarəetmənin effektivliyi idarəetmədə sərf olunan xərclərin onun nəticələrin bilavasitə müqayisəsi nəticəsilə müəyyən edilir. İdarəetmənin effektivliyini alınan gəlir və idarəetməyə xərclərin hesablanması yolu ilə qiymətləndirilir.

Dövlət idarəetməsində səmərəliliyi müsbət nəticələrin buraxılan xərclərlə müqayisə etməklə bilmək olur. Ədəbiyyatda səmərəliliyin klassik formasını onun nəticəsinin (N) sərf olunan xərclər (X) nisbətində baxılır.

$$S = \frac{N}{X}$$

Daha dəqiq səmərəliliyin kəmiyyət meyarları faktiki nəticələri (Fn) planlaşdırılmışla (Pn) müqayisədə aşkarlanır: Beləliklə, idarəetmənin səmərəliliyi subyektin (dövlət qulluqçusunun) idarə-

¹ Атаманчук Г.В. Управление в жизнедеятельности людей. М., РАГС, 2008, с.332.

etmə obyektinə təsir prosesində alınan nəticə kimi qiymətləndirilir.

Hər bir ictimai-iqtisadi formasiyada dövlət öz maraqlarını yerinə yetirməyə adekvat təkmil dövlət idarəetmə sistemini yaradır, bu sistemin effektivliyi isə dövlət orqanlarının fəaliyyətinin effektivliyindən asılı olur.

Azərbaycan dövlətçiliyinin müasir inkişaf mərhələsində dövlət hakimiyyətinin və dövlət idarəetməsinin effektivlik problemlərinə diqqətin artması ilə xarakterikdir. Dövlət təzahürlərinin effektivliyi əsas olaraq idarəetmə subyektinin idarə olunan obyektə, onun vəziyyətinə, inkişaf səviyyəsinə, kəmiyyət və keyfiyyət göstəricilərinə görə və idarəetmə təsirinin aşkarlıq, məqsədəyönlük və nəticəlik nöqtəyi-nəzərdən hesablanır və qiymətləndirilir. Müxtəlifliyinə baxmayaraq idarəetmə olmadan insan fəaliyyəti mümkün deyil. İdarəetmə obyektindən özü-özlüyündə kənar idarəetmə subyektinin fəaliyyəti və inkişafı heç bir mənə kəsb etmir.

Dövlət idarəetmə nəzəriyyəsində idarəetmənin effektivliyinə böyük diqqət yetirilir. Burada idarəetmənin effektivliyi effektivlik meyarları, qiymətləndirmə göstəriciləri, hesablama metodları vasitəsilə, yəni bu problemin metodoloji anlayışları araşdırılır. Dövlət təzahürlərinin effektivliyinin metodoloji əsası sosial idarəetmənin subyektlərinin və obyektlərinin mahiyyətinin dəqiq və ardıcılıqla araşdırılmasıdır. İdarəetmə subyektini yalnız idarəetmə qərarları və təsirində idarəolunan obyektin davranış və fəaliyyətinə təsir edir, onlarla birləşir, insanların və cəmiyyətin mənafeyinə xidmət edir. Həyat fəaliyyəti üçün zəruri olan hər şey – sosial infrastruktura, ərzaq, gündəlik tələbat malları, texniki məmulatlar, sağlamlığın mühafizəsi, təhlükəsizliyin təminatı və bütün istehsal sahələri, yəni istehlak dəyəri olan məhsul istehsalı idarəolunan obyekt tərəfindən həyata keçirilir. İdarəolunan obyektin fəaliyyətinin effektivliyi idarəetmə subyektini ilə yalnız qarşılıqlı əlaqədə və təsirdə məzmun alır. Subyektin idarəolunan obyektə idarəetmə təsiri obyektiv şəraitin yaradılması – qanunvericiliyin, təşkilati formaların, zəruri mexanizmin vasitəsilə mümkün olur. İdarəolu-

nan obyekt idarəetmə təsirini şüurlu qəbul etməklə öz fəaliyyətində düzəliş edir, onu daha yüksək səmərəli səviyyəyə qaldırır.

İdarələolunan obyektlərin vəziyyəti, inkişaf səviyyəsi, keyfiyyət və kəmiyyət parametrləri, onlar idarəetmə təsirinin məqsədəyönlük və nəticəlilik nöqtəyi-nəzərdən ölçülə bilir və qiymətləndirilir.

Dövlət idarəetməsinin yerinə yetirilməsi idarəetmə subyektlərinin qərarlarında və təsirində ifadə olunan məqsəd vəzifə və funksiyaların idarələolunan obyektlərinin – insanların, kollektivlərin davranışına və fəaliyyətinə idarəetmə təsiri ilə mümkün olur. Odur ki, məntiqi olaraq bütün dövlət təzahürlərinin effektivliyi idarələolunan obyektin fəaliyyətində – iqtisadi, sosial, mədəni-mənəvi proseslərdə, insanların rifahında və təhlükəsizliyində özünü göstərir. Beləliklə, idarəetmənin effektivliyində əsas yeri cəmiyyətin hər bir insanın aldığı **sosial rifahda** özünü göstərir. Sosial effektivlik hər bir şəxsiyyətin, kollektivin və ictimaiyyətin gücündə, şüurunun real vəziyyətində, insanların davranış və fəaliyyətinin səmərəliliyində özünü göstərir.

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət idarəetməsinin sosial effektivliyinin üç növü ayrılır: birinci, ümumi sosial effektivlik dövlət idarəetmə sisteminin (dövlət idarəetmə orqanları və onların idarə etdiyi obyektlərin) fəaliyyətinin nəticələrini açır; ikinci, xüsusi sosial effektivlik – hər bir idarəetmə orqanının (dövlət hakimiyyət orqanının) ictimai proseslərin idarəetmə subyekti kimi dövlətin özünün təşkilinin və fəaliyyətinin vəziyyətini xarakterizə edir; üçüncü, konkret sosial effektivlik hər bir idarəetmə orqanında (dövlət hakimiyyət orqanı və yerli özünüidarə orqanı) və vəzifəli şəxsdə, ayrıca idarəetmə qərarında və münasibətlərdə əks olunur.¹

Bir qayda olaraq sosial effektivlik əməyin, əmtəənin, xidmətin, istehlakın müasir texniki-texnoloji göstəricilərinin yüksək keyfiyyətlərinə əsaslanır. Odur ki, bütün dövlət təzahürləri idarəetmənin sosial effektivliyi prizmasından təhlil edilməli və qiymətləndirilməlidir.

Dövlət təzahürlərinin idarəedilməsinin sosial effektivliyini

¹ Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. с.244

müəyyən kriteriya və göstəricilərin köməyi ilə qiymətləndirmək olar. **Effektivlik kriteriyasını** tədqiqat prosesinin səviyyə və keyfiyyətini müəyyən edən, həmçinin cəmiyyətin tələb və maraqlarına uyğun olan əlamətlər, hədlər, tərəflər təşkil edir. Dövlət idarəetməsinin sosial effektivliyin kriteriyası sistemin fəaliyyətinin, yəni dövlət idarəetməsinin subyekt və idarəolunan obyektlərin məcmusu və başqa sözlə idarəetmə sisteminin nəticələrini açır. Dövlət idarəetməsinin sosial effektivliyi idarəetmə subyektlərinin özlərinin – nazirliklərin, agentliklərin, xidmətlərin, dövlət orqanlarının, aksioner cəmiyyətlərinin təşkili və fəaliyyətinin səviyyəsini xarakterizə edir.

Sosial effektivlik meyarlarına aşağıdakılar daxil edilir: idarəetmə subyektlərinin təşkili və funksiya göstərməsində məqsədəyönlük; idarəetmə məsələlərin həllinə və idarəetmə təsirini həyata keçirilməsinə vaxt sərfi; idarəetmə subyektlərinin iş stili; idarəetmə subyektlərinin şaquli və horizontal səviyyə üzrə təşkilinin mürəkkəbliyi; idarəetmə subyektinin saxlanılması (fəaliyyətini təmin etmək, iqtisadi, sosial, texniki, kadrları, informasiya və başqa xərclər).

Konkret sosial effektivlik aşağıdakı kriteriyalar vasitəsilə aşkarlamaq olar: normativ aktlarda (rəqlament, təlimat və əsasnamələrdə) müəyyən olunmuş parametrlərin idarəetmə fəaliyyətinin istiqamətlərinə, məzmununa və nəticələrinə uyğunluq dərəcəsi; idarəetmə qərarlarında və təsirində qanunçuluq; idarəetmə təsirlərinin praktiki həyata keçirilməsinin reallığı; idarəetmə aktlarının məzmunu (qərar, təsir, əmr və s.); insanların idarəetmə fəaliyyətində demokratizm; idarəetmə subyektlərinin nüfuzu, davranışı və həyat fəaliyyətinin öz qərarlarında və fəaliyyətində təminat tədbirləri; idarəetmə məlumatlarının düzgünlüyü və məqsədəuyğunluğu; idarə subyektlərinin, xüsusən onun rəhbər heyətinin təfəkkürü və davranışında mənəvi prinsiplərə əməl etməsi.¹ Bu kriteriya hər bir idarəetmə subyektinin və onun struktur bölməsinin, həm də hər birinin fəaliyyətinin təhlili üçün qəbul olunmalıdır.

¹ Атаманчук Г.В. Управление жизнедеятельностью людей. ... с.350.

Dövlət qulluğunun səmərəliliyi qiymətləndirmək mürəkkəb problem olub, onu yalnız konkret idarəetmə sisteminə və idarəetmə subyektinə uyğun həll etmək olar. İdarəetmə subyektinin əsas fəaliyyətinin nəticəsi özünü idarəetmə qərarlarının hazırlanması, qəbul edilməsi və icrasının təşkilində və obyektiv təsirdə göstərir.

İdarəetmə subyektinin (dövlət qulluçusunun) istehsal etdiyi məhsulun insanların bilavasitə tələbatı üçün istehlak dəyəri olmur. Adam Smitə görə qeyri-fiziki və əqli əməklə məşğul olanları maddi dəyərlər istehsal edib etməməsindən asılı olmayaraq onların məhsulu əmtəə sayılmır. İdarəetmə subyektlərinin qəbul etdiyi qərarların və təsirinin istehlak dəyəri idarəetmə obyektlərinin davranış və fəaliyyətində əks olunur, onunla birləşir və insanların və cəmiyyətin həyatının aktual məhsuluna çevrilir.

Hüquqi ədəbiyyatda **dövlət qulluğunun səmərəliliyini onun nəzəri (ideal), normativ və real modellərə uyğunluq dərəcəsi** ilə müəyyən edilməsi təklif edilir. **Nəzəri (ideal) model** dövlət qulluğunun konseptual-elmi anlamda mahiyyəti, onun sosial-siyasi statusu, ictimai proseslərə təsir həddləri, normativ-hüquqi tənzimlənmə xüsusiyyətləri əsasında qurulmuş model hesab olunur. **Normativ model** rəsmən institutlaşdırılmış modeldir. Onun mənbəyi dövlət qulluğunun statusunu, funksiyalarını və səlahiyyətlərini tənzimləyən ölkə konstitusiyası, qanunlar və digər qanunverici aktlardır. **Real model** ölkədə konkret tarixi məqamda obyektiv yaranır, təşkilatı forması və funksiyası təcrübədə formalaşır. Dövlət qulluğunun səmərəliliyi cəmiyyətin və vətəndaşların maddi-mənəvi maraqlarının təmin olunmasına yönəldilən normativ və ideal modellərə uyğun gələndə yüksək olur.¹ Dövlət qulluğunun effektivliyinə **iki prizmadan baxmaq olar. Birinci**, dövlət qulluğu dövlət büdcəsi hesabına fəaliyyət göstərdiyindən dövlət qulluqçuları büdcədən maliyyələşdirilən idarəetmə subyektləri tərkibinə daxil edilir. Burada idarəetmə subyektlərinin effektivliyi dövlət qulluqçularının saxlanması xərcləri büdcə çərçivəsində təhlil edilir və qiymətləndirilir. Dövlət qulluqçularının fəaliyyəti norma-

¹ Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. ... с.162-163.

laşdırılması hüquqi cəhətdən müəyyən edilmədiyindən qərarların hazırlanmasında, vətəndaşların müraciətinə baxılmasında, istehlak dəyəri olan məhsul istehsal edən idarəolunan obyektə təsir dərəcəsinə araşdırmaq mümkün olmadığından dövlət orqanları aparatında bərabərpay prinsipi fəaliyyət göstərir. Odur ki, hər bir qulluqçunun, o cümlədən vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinin effektivliyin dərəcəsini müəyyən etmək problem olaraq qalır.

İkinci dövlətin siyasi funksiyasını siyasi rəhbərlik, idarəetmə funksiyası ilə isə dövlət qulluğu vasitəsilə yerinə yetirildiyindən dövlət qulluğu dövlət idarəetmə mexanizmi rolunda çıxış edir. Odur ki, dövlət qulluğunun effektivliyi idarəetmənin effektivliyi prizmasından baxılır və təhlil edilir. Dövlət idarəetməsinin effektivliyi dövlət qulluqçularının fəaliyyətində, cəmiyyətin maraq və tələblərinə cavab verməsində öz əksini tapır. Dövlət qulluğu yaxşı işləmirsə, dövlət idarəetməsində istənilən effekti almaq olmur. Dövlət qulluqçuları dövlət adından çıxış etdiyindən konkret idarəetmə prosesində qiymətləndirərkən onların öz vəzifə borclarını düzgün istifadə etməsi ön plana keçirilməli və bu məqsədlə nəzarət sisteminin yaradılması böyük əhəmiyyət daşıyır.

Bizim fikrimizcə, dövlət qulluğunun effektivliyin artırılması üçün aşağıdakı məsələlərə diqqət yetirilməsi məqsədə müvafiq olardı:

- dövlət idarəetmə sistemində və dövlət qulluğu sahəsində aparılan islahatların sistemliliyi, ardıcılığı və məqsədayönlüü;
- dövlət qulluğuna qəbul texnologiyasının təkmilləşdirilməsi. Müasir tələblərə cavab verən kadrların seçilməsinə nail olmaq;
- dövlət qulluğu haqqında qanunvericilikdə boşluqların, ziddiyyətli halların aradan qaldırılması;
- dövlət orqanlarının səlahiyyətlərdən istifadə mexanizmini təkmilləşdirmək;
- dövlət qulluğunda nəzarətin təsirliliyi artırmaq, Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin yanında Dövlət qulluğu Komissiyasının nəzarət funksiyalarını genişləndirmək;
- dövlət qulluğuna yeni qəbul olunan və ya sınaq müddətinə

götürülən şəxslərin vəzifə təlimatları, dövlət orqanının rəqlamenti və b. ilə təmin etmək;

Beləliklə, dövlət qulluğunun effektivliyi kompleks xarakter daşımaqla dövlət idarəetməsinin effektivliyin təhlili ilə aydınlıq gətirir. Monoqrafiyada dövlət qulluğunun səmərəliliyinin təminatı: dövlət qulluqçusunun hazırlığı və təhsilinin artırılması; dövlət qulluqçusunun fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi və attestasiyası; dövlət qulluqçusunun maddi təminatı məsələlərinin tədqiqi və sitəsilə baxılır və araşdırılır.

7.2. Dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması

Bilik bütün zamanlarda insanların xüsusi malı olmuşdur, hazırda isə ictimaiyələşmişdir. Tam bir yüzillik ərzində bu transformasiyanın birinci mərhələsində biliklərdə istehsal elementlərinə, istehsal texnologiyasının və hazır məhsulun bəzi növlərinin işlənilib hazırlanmasında istifadə olunmuşdur. Bu isə sənaye inqilabının başlanğıcını qoydu. Təxminən 1880-ci ildə başlanan və İkinci dünya müharibəsində özünün ən yüksək nöqtəsinə çatan bilik amilinin yeni bir anlamda əmək fəaliyyətinə tətbiq edilməyə başlandı və əmək məhsuldarlığında inqilaba gətirib çıxardı.

Sonuncu mərhələ isə İkinci dünya müharibəsindən sonra bilik idarəetmə sahəsinə tətbiq edilir və idarəetmədə inqilaba səbəb olur. Bilik indi həm kapital, həm də işçi qüvvəsini arxa plana keçməklə sürətlə istehsalın yeganə amilinə çevrilməkdədir.¹

Şüür insanın obyektiv aləmə idraki münasibətini nəzərdə tutur. Buna görə də şüür və bilik qarşılıqlı əlaqə və qarşılıqlı təsirdədir. Biliksiz inkişaf etmiş şüür eyni zamanda şüür olmadan və şüurdan kənar bilik mövcud ola bilməz.

Bilik və təhsil müxtəlif şeylərdir. Məktəbdə alınan təhsil bilik əldə etməyə kömək edir, özü-özlüyündə bilik olmur. Bilik insan-

¹ Draker P. Mənfəət güdməyən təşkilatların idarəedilməsi: praktika və prinsiplər. Bakı, Nurlan, 2003, s.221-222.

dan sonra tək qalandır.¹

Dövlət qulluqçularının hazırlığı mürəkkəb və çoxşaxəli məsələdir. O, özündə dövlət qulluqçularının elmi nəzəri və siyasi təhsili, iş təcrübəsinin genişləndirilməsini, təhsilin yeniləşməsi və zənginləşməsi üçün müxtəlif forma və istiqamətləri birləşdirir.

Müasir dövrdə Avropa və Asiyanın birləşdiyi bir məkanda yerləşən, Şərqi və Qərbi mədəniyyəti və dəyərlərinə istiqamətlənmiş Azərbaycan Respublikasında global planda baş verən dəyişiklikləri, Azərbaycanın Avropaya və Dünya birliyinə inteqrasiya prosesini həssaslıqla qavrayan, reaksiya göstərən, öz töhfəsini verməyi bacaran geniş dünyagörüşlü, zəngin bilikli kadrlara olduqca böyük ehtiyac var. Odur ki, qulluqçularının professional inkişaf məsələsi dövlət qulluğu sistemində ən prioritet məsələlərdən biridir. Dövlət qulluğunda geniş miqyaslı islahatlar aparıldığı şəraitdə dövlət qulluqçularının peşəkarlıq səviyyəsinin yüksəldilməsi, yenidən hazırlığı və ixtisasının artırılması xüsusi aktuallıq kəsb edir.

Hüquqi ədəbiyyatda və dövrü mətbuatda rəsmi etiraf olunur ki, dövlət qulluqçularının bir hissəsinin peşəkarlığı və səriştəliliyi, dövlət qulluğu təcrübəsi, qulluq fəaliyyəti üçün zəruri olan hüquqi, sosial-iqtisadi, idarəetmə nəzəriyyəsi və təcrübəsi barədə müvafiq birliyə malik deyillər. Odur ki, qanunvericilikdə hər bir dövlət orqanında dövlət qulluğunun məcburi hissəsi və elementi sayılan dövlət qulluqçusunun hazırlığı və ixtisasının artırılması ön plana keçirilir və bu prosesin bütün qulluq fəaliyyəti boyu müntəzəm davam etdirilməsi, yəni dövlət qulluqçusunun daimi hazırlıq, yenidən hazırlıq və təhsilini artırmaq üçün subyektiv hüquqa malik olduğu göstərilir.

Dövlət qulluğu haqqında AR Qanununda vətəndaşlara öz qabiliyyətlərinə, xidməti nailiyyətlərinə və peşə hazırlığına uyğun olaraq dövlət qulluğunun hər hansı vəzifəsini tutmaqda hüquq bərabərliyi verilir (maddə 4.1.8.); Qanunda göstərilir ki, hər hansı şəxsin başqa ali təhsili olduqda, o ixtisasını dəyişdirib iddiasında

¹ Первые 365 дней счастливой жизни. Коран, сунна, мудрость души. Изд-е 2-е, исправ. М.-С.-Петербург, Диля, 2010, с.94,96.

olduğu inzibati vəzifənin profilini öyrənməlidir (maddə 13.2.); inzibati vəzifələrə aid ixtisas tələbləri vəzifə iddiasında olan şəxsin həmin vəzifənin öhdəsindən gəlməsi üçün kifayət qədər səriştəsinin olmasını təmin edir (maddə 13.1.); dövlət qulluqçusunun əsas hüququndan biri ixtisasın artırılması və qulluq vəzifəsinin yerinə yetirilməsinə münasibəti nəzərə alınmaqla qulluqda irəli çəkilmək və ya dövlət maaşının məbləğinin artırılması iddiasında olmaq imkanları verir (maddə 19.0.4); dövlət qulluqçusunun ixtisas dərəcəsi onun ixtisas səviyyəsini şərtləndirir... (maddə 16).

Dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması məsələləri tarixi baxımdan bütün ölkələrin, o cümlədən, keçmiş sovetlər birliyinin prioritet istiqamətlərindən biri olmuşdur. Sovet təhsil sisteminin keçdiyi yol! bir neçə mərhələni əhatə edir: birinci mərhələ sovet hakimiyyətinin ilk illərini, sosialist iqtisadiyyatının əsası, yeni cəmiyyətin formalaşması dövründə yaranmış təhsil sistemini əhatə edir. Bu sistemə komvuz və sovet partiya məktəbləri daxil idi; ikinci mərhələ xalq təsərrüfatının bərpası dövrünü əhatə edir. Bu mərhələdə mövcud təhsil sistemi təkmilləşdirilir; üçüncü mərhələ 30-cu illərin ortalarını əhatə edir. Bu mərhələdə kadrlar təhsilini qiyabi, əyani formada partiya məktəblərində və marksizm-leninizm məşğələlərində davam etdirir; dördüncü mərhələ şərti olaraq 30-cu illərin sonu və 60-cı illərin ortalarına qədər olan dövrü əhatə edir. Bu mərhələdə əsas partiya məktəblərində kadr hazırlığı və kütləvi təhsil sistemi əsas yer tuturdu; beşinci mərhələ 60-cı illərin ortalarından Sovet İttifaqının ləğv olunana qədərki dövrünü əhatə edir. Bu mərhələdə əvvəlki təhsil sistemi qalmaqla, təkmilləşdirilir və yeniləşdirilir, xalq təsərrüfatı idarəetmə orqanları üçün kadr hazırlığı genişləndirilir və yeni təhsil ocaqları yaradılır; altıncı mərhələ postsovet məkanında keçmiş Sovet Respublikalarının müstəqillik qazandıqdan sonrakı dövrü əhatə edir.

Ümumiyyətlə, dövlət qulluqçularının hazırlığı üç istiqamətdə aparılır. **Birinci**, orta təhsil bazası əsasında dövlət qulluğu üçün mütəxəssislər hazırlığı və ya ilkin təhsil; **ikinci**, ali təhsil bazası

əsasında yenidən hazırlıq; **üçüncü**, dövlət qulluqçularının ixtisasının artırılması istiqamətləridir.

Peşəkarlığın artırılması dövlət qulluqçusunun tutduğu vəzifə üzrə funksiyalarının və səlahiyyətlərinin etibarlı icrası üçün lazım olan peşə birliyi almaq üçün təhsil prosesi kimi başa düşülür. Respublika dövlət aparatında işləyən məmurların əksəriyyəti müxtəlif ixtisaslı, ali təhsilli mütəxəssislərdir. Məlumdur ki, hər bir dövlət orqanında xüsusi təhsil tələb olunan vəzifələrə nisbətən, təhsil ixtisasına görə məhdudiyət qoyulmayan vəzifələr çoxluq təşkil edir. Orta təhsil bazası əsasında ilkin təhsil akademiya, universitet və institutlarda aparılır. Azərbaycan Respublikasında 1993-cü ildən çoxpilləli tədris sistemi tətbiq edilir. Ali təhsilin 1-ci pilləsini 4 illik bakalavr, 2-ci pilləsini isə 2 illik magistr hazırlığı təşkil edir.

Demokratik vətəndaş cəmiyyətinin tələblərindən biri zamanın çağırışına cavab verən geniş dünyagörüşə, zəngin biliyə malik təşəbbüskar insanlar formalaşdırmaqdır. Bu tələbləri yerinə yetirmək üçün Azərbaycanın təlim texnologiyalarını dünya təcübəsinə uyğunlaşdırmaq tələb olunur.

Dövlət aparatı üçün uzun müddət kadr hazırlayan xüsusi təhsil ocağı olan Bakı Ali Partiya məktəbi bazasında yaradılmış, 1999-cu ilə qədər fəaliyyət göstərmiş, Bakı Sosial İdarəetmə və Politologiya İnstitutunda aparılmışdır. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 yanvar 1999-cu il Fərmanı ilə idarəçilik sahəsində yeganə təhsil ocağı olan Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası yaradılmışdır.

Fərmanda deyilir: kadr hazırlığı dünyada qəbul edilmiş bütün pillələrin əhatə olunması və orta təhsil əsasında baza təhsili (bakalavr pilləsi), onun əsasında isə ixtisas təhsili (magistr pilləsi), habelə yüksək ixtisaslı kadrlar hazırlığı (aspirantura və doktorantura) təşkil edilməlidir. Dünya praktikasında istənilən sahədə kadr ehtiyat hazırlanmasında qəbul olunmuş magistr al yolu budur. Akademiyanın vəzifəsi dövlət strukturlarına dövrün, zamanın tələbləri səviyyəsində idarə edə biləcək gənclərdən ibarət mütəxəssis kadrlar hazırlamaqdan və həmçinin, mövcud kadrların, dövlət qulluq-

çularının ixtisasının artırılmasından ibarətdir. Kadrların hazırlığı milli ruhda, adət-ənənələrə, milli-mənəvi dəyərlərə sədəqətli xidmət, hörmət ruhunda aparılmasının zəruriliyi vurğulanmışdır. Hər il Akademiyaya test üsulu ilə bakalavr pilləsinə 200 nəfər, magistratura pilləsinə 50 nəfər tələbə, rəhbər kadrların ixtisasının artırılmasında respublikanın müxtəlif dövlət orqanlarında çalışan 75 nəfər məmur qəbul olunur. Akademiyada ildə 8 istiqamət üzrə qısa müddətli kurslarda 200 nəfər rəhbər işçi təhsil alır. Tələbələrin bakalavr pilləsi üzrə təhsili 4 il, magistr pilləsi üzrə 2 ildir, və-təndaşlar ödənişli əsaslarla qiyabi yolla ikinci ali təhsil alırlar.

Kadrların ixtisasartırma və yenidən ixtisaslaşması fakültəsində tədris iki istiqamətdə aparılır. Birinci istiqamət, dövlət strukturlarında məsul vəzifədə çalışan, ali təhsilli dövlət qulluqçularının «Dövlət və bələdiyyə idarəetməsi» ixtisası üzrə istehsalatdan ayrılmaqla (2 il müddətə) və istehsalatdan ayrılmamaqla (3 il müddətə) yenidən ixtisaslaşması; ikinci istiqamət, dövlət hakimiyyət orqanlarında, nazirlik, komitə, şirkət və mərkəzi idarələrdə, yerli özünüidarə bölmələrində rəhbər vəzifədə çalışanların ixtisasının artırılması kursları. İki həftə ərzində dinləyicilərə 72 saat ərzində mühazirə oxunur, seminar və praktiki məşğələlər keçirilir, dəyirmi masa, diskussiya və konfranslar təşkil edilir.

Kurslarda müntəzəm olaraq Mərkəzi və Yerli İcra hakimiyyət orqanlarının rəhbər işçiləri cəlb olunur. Dinləyicilər qarşısında Prezident Aparatının, Milli Məclisin, Nazirlər Kabinetinin, nazirlik və dövlət komitələrinin məsul işçiləri, həmçinin respublikanın ali məktəblərində, Milli Elmlər Akademiyasının tanınmış mütəxəssis-alimləri çıxış edirlər. Akademiya xarici ölkələrin müvafiq elmi və tədris müəssisələri və universitetləri ilə kadr hazırlığı və tədris sahəsində təcrübə mübadiləsi edirlər. Bununla yanaşı bir sıra inkişaf etmiş xarici ölkələrin (ABŞ, Fransa, Rusiya, Türkiyə və s.) eləcə də MDB ölkələrinin görkəmli mütəxəssislərinin Akademiyanın professor-müəllim, müdavim və tələbə heyəti ilə görüşləri və çıxışlarını təşkil edilir.

Kursların fəaliyyətində məqsəd bu gün dinləyicilərin dövlət qulluğu sahəsindəki biliklərini sistemləşdirmək, onları müvafiq

yeni bilik və informasiya ilə silahlandırmaq və dövlətin müxtəlif istiqamətlər üzrə siyasətinin mahiyyətini şərh etməkdən ibarətdir.

10 il müddətində Akademiyanın çoxpilləli təhsil üzrə 2600 nəfər mütəxəssis bitirmişdir ki, onlardan 2000 bakalavr, 600 nəfər isə magistr pilləsini, yenidən ixtisas artırma üzrə 700 nəfərə yaxın müdavim bitirmiş, qısamüddətli ixtisasartırma kurslarından 4000 nəfərə yaxın dövlət qulluqçusu keçmiş və sertifikat almışlar¹.

İnkişaf etmiş demokratik ölkələrin dövlət qulluğuna dair qanunvericilikdə fundamental prinsip keyfiyyətində peşəkarlıq və səriştəlilik göstərilir. Peşəkarlıq dövlət-qulluq fəaliyyətinin müvafiq sahəsində praktiki vərdişləri dərindən bilmək; səriştəlilik isə dövlət qulluqçusu qulluq fəaliyyətini effektiv realizə üçün zəngin biliyi, məlumatları almaq qabiliyyətini xarakterizə edən göstərici kimi başa düşülür².

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluqçusunun hazırlığı, yenidən hazırlığı və təhsilinin artırılması prinsiplərini üç qrupa bölürlər: birinci - ümumi vətəndaş; ikinci - peşəkarlıq; üçüncü - korporativ daxili³.

Ümumi vətəndaş prinsiplərə: yüksək məsuliyyət hissənin və vətəndaş şüurunun, o cümlədən, vətəndaş vəzifəsinin, dövlət qulluğu maraqlarına sədaqət hissənin inkişafı; vicdanlılıq və korrupsiya təsirinə meyilli olmamaq; peşə prinsiplərinə: hüquq, politologiya, sosiologiya, iqtisadiyyat, sosial psixologiya, dünya və milli dövlət idarəetməsinin tarixi və nəzəriyyəsi sahəsində xüsusi təhsilin olması; bu biliyi istifadə etmək bacarığı; dövlət aparatının işçilərinin peşə hazırlığının sistemliliyi və ardıcılılığı; korporativdaxili prinsiplərə: idarəetmə işinin, o cümlədən liderlərin keyfiyyət vərdişlərini mənimsəmək; dövlət qulluğunda həmrəylik, qarşılıqlı təsir və qarşılıqlı himayə, dövlət qulluğunun sosial statusunun və

¹ Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası (1999-2009). Bakı: Azərbaycan nəşriyyatı, 2009, s.18.

² Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.488

³ Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, с.328.

imicinin, dövlət qulluqçusunun şərəf və ləyaqətinin artırılması daxildir.

Xarici ədəbiyyatda müasir dövlət qulluğunun əsas xüsusiyyətlərindən biri kimi **yüksək peşəkarlıq** görülür. Ədalətli olaraq gös-tərilir ki, ABŞ-da həkim olmaq üçün yeddi ildən az olmayaraq gərgin öyrənmək, sonra isə üç il ixtisaslaşma keçmək zəruridirsə, dövlət idarəetmə sahəsində peşəkarlıq uzun müddət təhsil və təcrübə tələb olunmaması qəribəlik yaradır. Hesab edilir ki, məmur yüksək peşəkar səviyyəyə çatmaq üçün həkimdən az olmayaraq hazırlıq keçməli, bundan sonra müntəzəm təhsilin artırılması və dəfələrlə stajirovka da olmalıdır. Peşəkarlığın mahiyyəti - dərin biliyə əsaslanan təcrübənin, həmçinin başqalarının təcrübəsini yaxşı bilməkdir. Dövlət qulluğu üçün yüksək peşəkarlığa gətirən səbəb kimi aşağıdakı bilik və vərdislər nəzərdə tutulur: psixoloji aspekt daxil olmaqla bütün aspektlərdə ictimai prosesləri dərinləndirən başa düşmək; gələcəyə keçid ideyası ilə silahlanmaq, bunun üçün tarixi təfəkkür, dövlətin inkişaf nəzəriyyəsini alternativ variantlar nəzərə almaqla cəmiyyətin inkişaf potensialını bilmək tələb edilir; ictimai dairələrin və ictimai institutların dinamikasını, qlobal proseslərin inkişafını öyrənmək; elmi-texniki tərəqqinin və onun sosial nəticələri müasir informasiya və biotexnologiyaya yönümlü problemlərini bilmək; siyasətin aktual məsələlərini və onun realizə mexanizmini mənimsəmək; ayrı-ayrı şəxslər, təşkilatlar, hökumətlər, cəmiyyətlər və qlobal strukturlar səviyyəsində qərar qəbul etmək bacarığı; siyasətin formalaşdırılması metodlarını, onun təhli-lini, həmçinin mürəkkəb sistemlərdə inkişaf prosesini öyrənilməsi metodlarına malik olmaq; siyasi fəlsəfəni və sosial psixologiyayı, təşkilatı nəzəriyyəni, həmçinin böyük layihələrə rəhbərlik, islahat-ların keçirmə bacarığı kimi spesifik predmetləri yaxşı bilmək; dövlət maliyyəsi və ayrı-ayrı sahələrin (iqtisadiyyat, səhiyyə və s.), az tapılan ehtiyatların bölgüsü problemlərini müfəssəl öyrən-mək¹.

¹ Государственная служба: кадры на рубеже веков (зарубсжный опыт). Реферативный бюллетень, №3, 98. М.: ПАГС, 1998, с.10-11.

Dövlət qulluqçularının təhsilinin keyfiyyət məsələsi həmişə problem olaraq qalmaqdadır. Mövcud təhsil sisteminin əsas problemlərindən biri ali təhsil ocaqlarında dövlət qulluğunun əsaslarının və hüquqi biliyin tədrisi problemidir. Çox akademiyalarda, elmi müəssisələrdə dövlət qulluğu üzrə xüsusi kursun tədrisinə başlanılmışdır. Bu müəssisələr üçün əsas tədris təlimi dövlət qulluğu nəzəriyyəsi hesab olunur. Hazırda dövlət qulluğu nəzəriyyəsi bazasında tədqiqatlar dörd istiqamət ətrafında qruplaşıb: 1) funksional fəaliyyət istiqaməti; 2) struktur – institusional; 3) kadrşünaslıq; 4) administrativ menecment.

Mövcud vəziyyətdə vəzifəli şəxslərin korrupsiya və rüşvətxorluq hallarına yol verməsinə, vəzifə cinayətlərinin artmasını, dövlət qulluqçularından tələb olunan hüquq biliyinin olmaması və ya hüququn rolunun düzgün qiymətləndirilməməsində görmək lazımdır. Hüquq bilik hüquq mədəniyyətinin formalaşdırılması üçün əsas amildir. Hüquq mədəniyyəti qanunu bilməyi, onun zəruriliyinə, ədalətliyinə, hüquq məsuliyyətinin labüdlüyünə inamı, yüksək səviyyəli hüquq qaydasını, qanunvericilik texnikası, qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsi vəziyyəti, hüquqi tətbiq və icra etmək bacarığını, vətəndaşların sosial və siyasi hüquq fəaliyyətini əhatə edən komponentlərdən ibarətdir.

Hüquqi bilik vəzifəli şəxslər öz səlahiyyət dairəsindən kənara çıxmamağa, öz fəaliyyətinə dəqiq əməl etməyə, başqa şəxslərin fəaliyyətini düzgün istiqamətləndirməyə və qarşıda duran problemlərin həllində daha səmərəli - optimal yollar tapmağa çalışırlar. Hüquqi biliyin vacibliyi özünü iqtisadi və siyasi sahədə daha parlaq əks etdirir. İqtisadi sahədə müstəqillik qazandıqdan sonra – qapalı cəmiyyətdən açıq cəmiyyətə keçid şəraitində, vətəndaş cəmiyyətinin və hüquqi dövlətin qurulduğu şəraitdə, insan amilinin ön plana çəkilməsi dövlət qulluqçularının hüquqi təfəkkürünün yənidən qurulmasını, onlardan inzibati amirlik metodlarından əl çək-məsini, qanunlara əməl etməsini, öz fəaliyyətlərinə hüquqi qiymət verməsini tələb edir. Siyasi sahədə hüquqi savadsızlıq çox hallarda ali vəzifəli şəxslərin hüquq normalarının pozulmasına yol ver-

mələrinə və cəmiyyətə böyük ziyanlar vurmasına, ciddi maliyyə pozuntularına səbəb olur və dövlət idarəetmə prosesinə əngəllik törədir, dövlət-hüquq münasibətlərində qanunsuzluqlara gətirir.

Dövlət qulluqçularının hüquqi təhsil məsələləri qədim dövrlərdən başlayaraq həmişə diqqət mərkəzində olmuşdur. Qədim Romada hüquqi təhsilə o qədər böyük əhəmiyyət verilir ki, dövlətin ali vəzifələrinin əksəriyyətinə hüquqşünaslar qoyulurdu. Məktəblərdə şagirdlərin XII cədvəli əzbər bilməsi məcburi tələb idi.

40 ilə yaxın Səlcuq dövlətində vəzir işləmiş, son dərəcə ağıllı, müdrik, siyasətçi, fars, ərəb, türk və başqa dilləri bilən, təbi-ictimai, dini-fəlsəfi elmləri, yunan təhsil sistemini mənimsəmiş Nizamülmülk dövrünün tələb etdiyi məmurları hazırlamaq üçün öz adı ilə adlanan «Nizamiyyə» mədrəsələri yaratmışdır. Nizamülmülk ona dünya şöhrəti qazandırmış təhsil sistemini icad etmiş və ilk dəfə ərəb xilafətinin və islam dininin mərkəzi olan Bağdad şəhərində açdırmışdır. Bundan sonra həmin mədrəsələr başqa mədəniyyət ocaqlarında da yaradılmışdır. Bu mədrəsələrdə dini-şəriət qanunlarını öyrənməklə yanaşı, hüquq, iqtisadiyyat, fəlsəfə, riyaziyyat, nücum, katiblik, nədimlik, ümumiyyətlə, o dövr üçün lazım olan bütün fənlər tədris olunurdu¹. İnkişaf etmiş kapitalist ölkələrində hüquqi təhsillə yanaşı hüquqi təhsilli məmurlara üstünlük verilir. Məsələn, ABŞ-da ali dövlət məmurlarının hər dördüncü, AFR Respublikası qanunvericiliyinə uyğun olaraq respublika hesablama palatasının prezidenti, vitse-prezidenti, qalan üzvlərin 1/3 hissəsi hüquq təhsillidir².

Dövlət qulluğunun effektivliyinin artırılması prosesində psixoloji hazırlığın xüsusi əhəmiyyəti vardır. Psixologiya elmində hələ təzə olan idarəetmənin psixologiyası, qulluqçu psixologiyası,

¹ Бартольд. Сочинение. В 9-и т. Т.1, М.: Восточная литература, 1983, с.132; Əbu Əli Həsən ibn Əli xacə Nizamülmülk. Siyasətnamə. Bakı: Elm, 1987, s.8.

² Ионова А.И. Счетная палата ФПИ: правовые основы и принципы деятельности // Государство и право, 1998, №3, с.96.

əmək psixologiyası, sosial psixologiya formaları təşəkkül tapır və inkişaf edir¹.

Dövlət qulluqçusunun psixoloji xüsusiyyətlərini əks etdirən meyarlar psixoproqramda öz əksini tapır. Bu proqram üzrə peşəkar fəaliyyətə qoyulan tələblərə aşağıdakılar daxil edilir: 1) psixi proseslərə (qavrama, yaddaş, təxəyyül, təfəkkür); psixi vəziyyətlərə (yorğunluq, süstlük, stress, həyəcanlılıq, depressiya), emosional vəziyyətə (təmkinlilik, özündən çıxma, laqeydlik), iradi vəziyyətə (ısrarlıq, ardıcılıq, qeyri-iradilik) qoyulan tələblər².

İnkişaf etmiş qərb ölkələrində - **ABŞ, İngiltərə, Fransa, Yaponiya** və başqalarında dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması məsələləri dövlət qulluğu institutunun ayrılmaz bir hissəsi kimi baxılır. **İngiltərədə** 1970-ci ildə Mülkü qulluq işləri üzrə Nazirliyin rəhbərliyi altında Mülkü qulluqçuların təhsili üzrə Kollec (MQK) təsis edilmişdir. Kollecin Londonda, Edinburqda və Sanideydə 3 mərkəzi var. 1983-cü ildə İnzibati tədqiqatlar mərkəzi (İTM) yaradılır və köməkçilər üçün iqtisadiyyat kursları təşkil edilir. Tədrisən bu kurslara idarəetmənin təşkili və kadrlara rəhbərlik, qərarların qəbulu və hesablama texnikası, sosial idarəetmə, statistika və informasiya nəzəriyyəsi, beynəlxalq iqtisadiyyat, menecment və dövlət idarəetməsi öyrənilir.

ABŞ-da dövlət qulluqçularının təhsilinin artırılmasına böyük diqqət yetirilir. Dövlət qulluğuna qəbul edilmiş şəxslərin təhsilinin artırılmasına müasir menecmentin ayrılmaz hissəsi kimi baxılır. Dövlət idarələrinin rəhbər işçilərinin çoxu xüsusi idarəçilik kurslarında özəl kompaniyaların menecerləri ilə birlikdə təhsil alırlar. Adətən belə kurslar universitetlərdə, ayrı-ayrı hallarda özəl firmalarda təşkil edilir. ABŞ-da və Qərbi Avropa ölkələrində idarəetmə kadrlarının təhsili, təhsil fəaliyyətində təcrübə mübadiləsi və onun inkişafına təsir sahəsində koordinasiyası üçün müəyyən dövlət və

¹ Подготовка кадров государственной службы. Учебно-методическое пособие. Под ред. Е.А.Яблоковой. Второе издание. М.: Флинта, 2005, с.4.

² Филиппов А.В. Работа с кадрами: психологический аспект. М.: Экономика, 1990, с.11-12.

ictimai təşkilatlar yaradılmışdır. ABŞ-da Amerika idarəçilik assosiasiyası, Amerika biznes universiteti məktəbləri assosiasiyası və b., Qərbi Avropada idarəçilik kadrları inkişafının (mənzil qə-rargahı Hollandiyadır) Avropa fondu, İdarəetmə sahəsində İngi-lis fondu və s. göstərmək olar.

Fransada dövlət aparatı üçün ali kadr hazırlığında xüsusi yeri 1945-ci ildə yaradılmış Administrasiya Milli Məktəbi tutur. Bu məktəbin dinləyici kateqoriyası 25 yaşa qədər ali təhsilli şəxslər, 30 yaşa qədər 5 ildən az stajı olmayan dövlət qulluqçuları qəbul olunur. 1971-ci ildə bu məktəbdə islahatlar aparılmış və dinləyici kontingenti və sosial bazası ümumi inkişaf səviyyəsi müxtəlif olan, ayrı-ayrı coğrafi rayonlardan olan şəxslərdən qəbulu ilə ge-nişlənmişdir. Məktəbdə hüquq və iqtisadi təhsili üzrə istiqamətlər yaradılmaqla müxtəlif ixtisaslaşma nəzərdə tutulurdu. Administra-siya Milli Məktəbinin dövlət qulluqçularının hazırlığında rolu və yeri əvəzsizdir. Onu bitirənlərin 75%-i dövlət qulluğunda işləyir-lər¹. Fransanın bu məktəbini SSRİ dövründə partiya məktəbləri ilə müqayisə edirlər.

Yaponiyada dövlət qulluqçuları, o cümlədən, firma və kam-paniyalarda işləyənlərin hazırlığı dünyada məşhur olan bir sistem-lə aparılır. Bura daxildir: 1) ömürlük mزد sistemi; 2) kadr rotasi-ya sistemi; 3) iş yerində hazırlıq sistemi; 4) etibar sistemi; 5) əmək haqqı sistemi. Bu elementlər vahid təhsil sistemlərini təşkil etməklə bir-birini tamamlayır. Onlar yüksək peşəkar əməkdaş hazırla-maq və onların fiziki yaradıcılıq, intellektual qabiliyyətinin tam realizəsinə, əmək məhsuldarlığının artırılmasına, ölkənin iqtisadi artımına və yüksək həyat səviyyəsinə istiqamətlənmiş mürəkkəb mexanizmdir².

Rusiya Federasiyasında müstəqillik qazandıqdan sonra dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması sistemində isla-

¹ Демин А.А. Государственная служба. Учебное пособие. М.: ООО Книгодел, 2009, с.89-90.

² Волгин П.А. Опыт подготовки и стимулирования труда государственных служащих в Японии. М.: РАГС, 1998, с.47.

hatlar aparılmış və onun hüquqi bazası yaradılmışdır. Dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılması sahəsində aparılan islahatlardan sonra RF-da keçmiş Sov. İKP yanında İctimai Elmlər Akademiyasının və Ali Partiya məktəblərinin maddi və kadr bazası əsasında RF Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Akademiyası (DQA) və onun filialları: Regional dövlət qulluğu Akademiyaları və DQA-nın bölmələri yaradılmışdır. DQA-dan başqa dövlət idarəetmə orqanlarının kadrlarının hazırlığı ilə RF Xalq Təsərrüfatı Akademiyası məşğul olur.

Azərbaycan Respublikasında AR Prezidenti yanında İdarəçilik Akademiyası yaradılana qədər dövlət qulluqçularının hazırlığı, yenidən hazırlığı və ixtisasının artırılması ilə aşağıdakı təhsil müəssisələri məşğul olmuşdur; AR-da rəhbər kadrların bu sistemdə hazırlığı ilə Bakı Ali Partiya məktəbi və 1986-1999-cu illərdə AR Nazirlər Soveti yanında Xalq təsərrüfatının idarəetmə institutu məşğul olurdu. Bakı Sosial İdarəetmə və Politologiya institutunda 4 illik əyani təhsillə dövlət və bələdiyyə idarəçiliyi üzrə bakalavr kadrları hazırlanırdı.

1992-ci ildə AR Nazirlər Kabineti yanında Xalq təsərrüfatı idarəetmə institutu nəzdində İstanbul Universitetinin modeli əsasında menecer hazırlığı fakültəsi və 1994-cü ildən ali dövlət idarəçilik məktəbi fəaliyyət göstərmişdir. Dövlət qulluqçularının təhsilinin artırılması ilə nazirlik və baş idarələrdə yaradılmış təhsil idarələri və mərkəzləri, ixtisas artırma institutları məşğul olur.

Hazırda dövlət qulluğunda rəhbər vəzifələrdə çalışanların çoxu keçən əsrin yetmişinci illərində Ümummilli lider Heydər Əliyevin təşəbbüsü ilə SSRİ-nin ən nüfuzlu ali məktəblərinə oxumağa göndərilmiş şəxslər təşkil edir. Qeyd etmək yerinə düşər ki, Müsəlman Şərqiində yaranmış ilk demokratik dövlət – Azərbaycan Cümhuriyyəti Bakı Dövlət Universitetini açmış, Qori Seminariyasında Azərbaycan şöbəsi açılmasına nail olmuş, dövlət aparatında ehtiyat kadr hazırlamaq məqsədilə Avropanın ən nüfuzlu Universitet və İnstitutlarına 100 nəfər gənc göndərilməşdir.

Müasir dövrdə Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanın-

da Dövlət qulluğu məsələləri üzrə Komissiyanın əsas vəzifələrindən biri kimi dövlət qulluqçusunun peşə hazırlığı, təkrar hazırlığı və ixtisasının artırılması sahəsində dövlət orqanlarında fəaliyyətini əlaqələndirmək, bu sahədə işlərin vəziyyətlərini təhlil etmək və təkliflər hazırlamaq (maddə 9.4.) göstərilir.

Dövlət qulluqçusunun peşə hazırlığı, yenidən hazırlığı və təhsilinin artırılması onun attestasiyası – fəaliyyət və keyfiyyətlərinin qiymətləndirilməsi ilə sıx əlaqəlidir.

7.3. Dövlət qulluqçusunun attestasiyası və fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi

Attestasiya dövlət orqanları, təşkilat, müəssisə təşkilatlarında işçilərin fəaliyyətinin qiymətləndirilməsində geniş istifadə olunur. Attestasiya – xarici sözlər lüğətində (lat. attestasion - şəhadətnamə) 1) ixtisasın, işçinin bilik səviyyəsinin müəyyən edilməsi; 2) kiminsə qabiliyyəti, biliyi, iş və başqa keyfiyyətləri, davranışı və s. haqqında rəy; 3) xasiyyətnamə mənalərini verir¹. Vladimir Dalın izahlı lüğətində attestasiya – qulluq, davranış, qabiliyyət haqqında qiymət vermək və ya qeyd etmək kimi göstərilmişdir².

Attestasiyanın uzun müddətdən bəri tətbiq olunmasına baxmayaraq attestasiya anlayışına vahid baxış yoxdur, onun hüquqi mexanizmi və texnologiyası hələ də dərindən öyrənilməmişdir³.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununa görə (31-3, 31-4 maddələr) attestasiya zamanı dövlət qulluqçusunun peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətləri qiymətləndirilir və onun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyi barədə nəticə çıxarılır. Qanunda attestasiyanın əsas məqsədlərində dövlət qulluqçusunun tutduğu vəzifəyə uyğun gəlib-gəlmədiyini müəyyənləşdirmək, işçinin potensial imkanlarından istifadə etməyin mümkünliyünü aşkara çı-

¹ Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.63.

² Даль В.И. Толковый словарь. В 4-х т-х. Т. 1. М.: Мир, 1992, с.8.

³ Лысенко В.Г. Технология аттестации государственных и муниципальных служащих // Кадры, 1998, №4, с.31.

xarmaq, onun peşə səriştəliliyini artırmasını stimullaşdırmaq, dövlət qulluqçusunun ixtisasının, peşə hazırlığının yüksəldilməsi və ya hazırlıq keçməsinin zərurət dərəcəsini müəyyənləşdirmək, kadrların irəli çəkilməsinin uzunmüddətli planını tərtib etmək imkanının təmin edilməsi üçün kadr ehtiyatını yaratmaq, habelə dövlət qulluqçusunu vaxtından əvvəl vəzifədən azad etmək və ya daha aşağı ixtisaslı iş keçirmək, ümumi kadr potensialının aşkara çıxarılmasının və dövlət orqanının funksiyasının təyinatını optimal sürətdə təmin edilməsinə kömək göstərmək olduğu göstərilir.

Attestasiya anlayışına hüquqi ədəbiyyatda və qanunvericilikdə aşağıdakı kimi baxılır: «işçilərin tutduğu vəzifəyə uyğun olması, yerdəyişməyə (vəzifəsinin artırılması və ya endirilməsi) perspektivliyini müəyyən etmək məqsədi ilə onların vaxtaşırı biliyinin, təcrübə və imkanlarının yoxlanılmasının hüquqla müəyyən edilmiş qaydaları»¹, «işçilərin tutduğu vəzifəyə uyğun olması, daimi iş ixtisasının ideya-siyasi səviyyəsinin artırılması, həmçinin onların seçilib yerləşdirilməsini yaxşılaşdırmaq məqsədi ilə müəyyən kateqoriyalı işçilərin iş, siyasi və mənəvi keyfiyyətlərinin vaxtaşırı olaraq yoxlanması»². İşçinin professional səviyyəsinin yerinə yetirdiyi işə uyğunluq dərəcəsinin müəyyən edilməsi³. Beləliklə, attestasiya anlayışı attestasiya olunanların kontingentindən (mütəxəssis və ya qulluqçu olmasından) və hansı orqanda işləmələrindən asılı olmayaraq eyni mahiyyət daşıyır.

Bizim fikrimizcə, **dövlət qulluqçularının attestasiyası** dövlət qulluğunu daha da dinamik etmək məqsədi ilə dövlət qulluqçularının fərdi keyfiyyətlərini və vəzifə iyerarxiyasında tutduğu yerə uyğun dövlət orqanlarının səlahiyyətlərinin həyata keçirilməsində öz hüquq və vəzifələrini necə yerinə yetirməsinin, tutduğu vəzifəyə

¹ Курилов В.И. Аттестация специалистов народного хозяйства. М.: Юридическая литература, 1981, с.8.

² Бакутис А. Аттестация: трудности и перспективы. Совет народных депутатов, 1987, №1, с.66.

³ Калачева С.А. Аттестация. М.: ПРИОР, 2001, с.3.

uyğun gəlməsinin, peşəkarlıq səviyyəsinin qiymətləndirilməsinin təşkilati-hüquqi formasıdır.

Attestasiya dövlət orqanının fəaliyyətinin bütün sahələrinə təsir etdiyindən attestasiya məsələləri hüquqşünaslarla yanaşı iqtisadçı alimlərin, sosioloqların, tədqiqat obyektı sayılır. Ədəbiyyatda bəzən attestasiyanın məqsədindən asılı olaraq peşə, ixtisas və ya vəzifə attestasiyası ifadələri işlədilir.

Azərbaycan Respublikası müstəqillik qazandıqdan sonra sovetlərin ləğvi icra hakimiyyəti orqanlarının funksiyalarının genişlənməsi attestasiya obyektlərinin dairəsini genişləndirmişdir. 1991-ci ildə Dövlət Katibinin sərəncamı ilə AR Prezident aparatında işçilərin attestasiyası qaydaları haqqında təsdiq olunmuş Əsasnaməyə uyğun dövlət qulluqçularının attestasiyası aparılırdı. Azərbaycan Respublikası Baş Nazirinin «AR-da işçilərin attestasiyasının keçirilməsi qaydaları haqda» 23 may 2001-ci il tarixli qərarına uyğun işçilərin attestasiyası keçirilirdi. Dövlət qulluqçularının attestasiyasının hüquqi bazası «Dövlət qulluğu haqqında» Qanunla yaradılmışdır. Azərbaycanda yaradılmış dövlət qulluğu institutu dövlət qulluqçularının attestasiyasının tənzimlənməsini əmək hüququ sahəsindən inzibati hüquq müstəvisinə keçməsinə əsas olmuşdur.

Attestasiya haqqında normativ sənədlərin təhlili onun iki hissədən: insani keyfiyyətlərin yoxlanması və onların fəaliyyətinin qiymətləndirilməsindən ibarət olduğunu göstərir. Attestasiya dövlət qulluqçularının yoxlanılması və qiymətləndirilməsinin təşkilati-hüquqi formalarından biri olmaqla aşağıdakı elementləri özündə birləşdirir: attestasiyanın obyektləri (kimlər yoxlanılır və qiymətləndirilir); attestasiyanın subyektləri (kimlər yoxlayır və qiymətləndirir), qiymətləndirilmənin meyarları (hansı keyfiyyətlər yoxlanılır və qiymətləndirilir), qiymətləndirmənin metodları (necə yoxlanılır və qiymətləndirilir), qiymətləndirmənin prosedurası (yoxlama və qiymətləndirmə hansı üsullarla aparılır), qiymətləndirmənin hüquqi nəticələri.

Attestasiyanın səmərəliliyi **qiymətləndirmə meyarlarının**

müəyyən olunmasından çox asılıdır. Dövlət qulluqçularının qiymətləndirilməsi meyarları anlayışı onların şəxsi keyfiyyətlərinə, fəaliyyət nəticələrinə qoyulmuş tələblərdir. **Keyfiyyət meyarları** qarşıya qoyulmuş məqsədlərin həllində çoxlu insan keyfiyyətlərindən dövlət qulluqçusunun qabiliyyəti və imkanları haqqında obyektiv fikir yürüdülməsinə əsas verən keyfiyyətlərdir. Keyfiyyət meyarlarının düzgün müəyyən edilməsi dövlət qulluqçusunun obyektiv qiymətləndirilməsini təmin edir.

Attestasiya iki istiqamətdə aparılır: əməyin qiymətləndirilməsi və personalın qiymətləndirilməsi. Əməyin qiymətləndirilməsi əməyin məzmunu, keyfiyyəti və əmək sərfinin müqayisəsidir. Bu istiqamət imkan verir ki, əməyin keyfiyyət, kəmiyyət göstəriciləri və intensivliyi qiymətləndirilsin, personalın qiymətləndirilməsi işçinin qulluq üzrə qoyulmuş tələblərə uyğunluq dərəcəsinin göstəricisi olmaqla tutduğu vəzifənin yerinə yetirilməsinə qulluqçunun hazırlıq dərəcəsi, peşə təhsilinin səviyyəsi, keyfiyyətin standart tələblərə uyğun olub olmaması, peşə keyfiyyətlərinin inkişaf səviyyəsinin diaqnostikası, fəaliyyətin effektivliyi, inkişaf və rətasiya perspektivinin və s. qiymətləndirilməsi daxildir.

Dövlət qulluğu haqqında qanunda dövlət qulluqçusunun fəaliyyəti aşağıdakı meyarlar əsasında qiymətləndirilir: peşə bilikləri, xidməti vəzifələrə münasibət, təhlil aparmaq, problem həll etmək və qərar vermək bacarığı, yaradıcılıq və təşəbbüskarlıq, əmək intizamı, iş təcrübəsi və onu bölüşmə, kollektivdə işləmək bacarığı, ünsiyyət, işçilər arası münasibətlər. Rəhbər işçilərin fəaliyyəti əlavə olaraq təhlil və proqnozlaşdırma, idarəetmə; kollektiv daxilində nüfuz; ruhlandırmaq və komanda qurmaq bacarığı.

Kadrların qiymətləndirilməsi personalın idarəetməsinin bütün sistemini – kadrların seçilməsi, yerləşdirilməsi, irəli çəkilməsi, peşəkarlığının artırılması, inkişafı və ehtiyat kadrların hazırlanması, karyeranın inkişafını əhatə edir. Personalın qiymətləndirilməsi meyarları dörd qrupda birləşdirilir: 1) peşəkarlıq meyarları: dövlət qulluqçusunun professional biliyi, bacarığı, səriştəsi, insanın peşə təcrübəsi, onun ixtisası, əməyin nəticələrinin xarakteristi-

kası; 2) işgüzar meyarları: təşkilatçılığı, zehni inkişaf səviyyəsi, məsuliyyət, təşəbbüs; 3) şəxsiyyət meyarları: insanın özünü qiymətləndirməsi, mənəviyyət, vicdanlılıq, ədalətlik xüsusiyyətləri; 4) inteqral meyarlara: insana xas olan başqa keyfiyyətlər; peşə avtoriteti, idrak mədəniyyəti və nitqi əsasında xarakterizə olunur¹.

Dövlət qulluğunda qiymətləndirmə iki mərhələdə aparılır: birinci, vəzifəyə təyin olunanda və vəzifədə dəyişiklik olanda; ikinci, müntəzəm aparılan cari (aktual) qiymətləndirmədə. Ədəbiyyatda **yüksək vəzifəli şəxslərin** keyfiyyətlərinin zəngin olması tələbləri xüsusi vurğulanır və onların **keyfiyyətlərinin qiymətləndirilməsində aşağıdakıların nəzərə alınmasını tövsiyə edirlər: birinci**, ixtisas səviyyəsi (peşə hazırlığı, təcrübəsi, səriştəliliyi, ümumi mədəniyyəti, xarici dil bilməsi); **ikinci**, iş stili (təşəbbüskarlığı, fəallığı, risk etməyə hazır olması, həddini bilməsi, dəyişikliyi qəbul etməsi, işin planlaşdırılması və təşkili, tələbkərlilik); **üçüncü**, əqli keyfiyyətlər (təhlil qabiliyyəti, hafizəsi, məntiqi, təfəkkür dinamikası, fikrini cəmləşdirmə bacarığı və s.); **dördüncü**, xarakter keyfiyyətləri (nikbinliyi, sakitliyi, inamlılığı, səriştəliliyi, həssaslığı, nəzarətçiliyi, loyallığı, təvazökərlığı və s.); **beşinci**, rəhbər keyfiyyətləri (kollektiv əməyə meyilliliyi, kommunikaбельliyi və ünsiyyətliliyi, öz hisslərini cilovlamaq qabiliyyəti, əhval-ruhiyyəliliyi, məqsədyönlülüüyü və s.). Rəhbərin fəaliyyət istiqamətlərini aşağıdakı növlərə ayırırlar: informasiya analitik fəaliyyəti, planlaşdırma fəaliyyəti, tənzimləyici fəaliyyət, təşkilatıcaedic fəaliyyəti, koordinasiya (uzlaşdırma) fəaliyyəti, nəzarət-hesabat fəaliyyəti, innovasiya-tədqiqat fəaliyyəti, ekspert-məsləhət fəaliyyəti, nümayəndəlik fəaliyyəti, özüntəkmilləşdirmə (özünü idarəetmə) fəaliyyəti. Hər bir fəaliyyəti həyata keçirmək üçün peşəkərlilik məsələləri, fəaliyyətin nəticəsi, rəhbərin mühüm peşə keyfiyyətləri göstərilir².

¹ Управление персоналом: Учебник / Под ред. А.И.Турчинова. М.: РАГС, 2002, с.186-193.

² Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.353-358.

Rəhbər işçilərin qiymətləndirilməsində **onların seçdikləri rəhbərlik formaları mühüm rol oynayır. Təcrübədə demokratik, avtokratik və liberal rəhbərlik formaları mövcuddur. Demokratik rəhbərlik** formasında rəhbər demokratik prinsiplərə əməl etməklə səlahiyyətlərinin bir hissəsini özündə saxlayır, qalan hissəsini aşağıya – təbəçiliyində olanlara ötürür, onlarla həmişə təmasda olur, onların fikir və məlumatlarını, sosial tələblərini dinləyir, idarəetmədə hər bir vəzifəli şəxsin iştirakını təmin edir. Bu rəhbərlik formasında inandırma prinsipləri əsas götürülür, kollektivdə qarşılıqlı inam və əlverişli mühit yaradılır, hər bir işçi kollektivdə öz rolunu və əhəmiyyətini hiss edir, əməyinin nəticəsinə görə obyektiv qiymətini alır. Bu tip rəhbərdə operativlik, ədalət, geniş dünyagörüşü, yüksək peşəkarlıq, səriştəlilik, kollektiv üzvləri ilə işləmək bacarığı və s. keyfiyyətlər olmalıdır.

Avtokratik rəhbərlik formasını seçən vəzifəli şəxs öz fəaliyyətini mərkəzləşdirilmiş vahid rəhbərlik prinsiplərinə uyğun qurur, təbəçiliyində olanlara fəallıq göstərməyə imkan vermir, onların fəaliyyət istiqamətlərini özü həll edir. Avtokrat rəhbər kollektiv üzvləri ilə əlaqəni zəif qurduğundan kollektivdə real vəziyyəti bilmir, bütün məsələləri onu əhatə edən şəxslərlə həll edir. Çox hallarda avtokrat rəhbərlik olan kollektivdə yaltaqlıq və ikiüzlülük adət şəkli alır, mənəviyyətli, qabiliyyətli insanlar ətrafında qeyri-sağlam mühit yaradılaraq vəzifədən uzaqlaşdırılır. Avtokrat rəhbər öz fəaliyyətini «inandırmaq» prinsiplərinə uyğun qura bilmədiyindən, «qorxutmaq», «cəzalandırmaq» yolunu seçir.

Liberal rəhbərlik üçün anarxiya, özbaşınalıq, bir-birini eşitməmək səciyyəvidir. Rəhbərlik üçün sərtlik elementi xas deyil, işçilər arasında minimum fəallıq mövcud olur. Liberal rəhbərlik – vəzifəyə təsadüfi düşmüş, zəif xarakterli, təcrübəsiz, bacarıqsız, naşı və səriştəsiz, idarə etmək qabiliyyəti olmayan insanlara xasdır.

Vəzifəli şəxsin xalq içərisində avtoriteti onun keyfiyyət göstəricisi kimi başa düşülür. Məlumdur ki, avtoritet onun daşıyıcısı olan subyektlə obyektin (xalqın, kollektivin) qarşılıqlı münasibəti

prosesində yaranır. Yüksək vəzifəli şəxsin avtoriteti biri-birindən ayrılmaz iki mənbədən yaranır. Birinci, rəhbərə başqa şəxslərə təsir imkanı və siyasi hakimiyyət verən vəzifə statusu ilə müəyyənləşdirilən formal avtoritet (obyektiv faktor), ikinci isə ictimaiyyətə münasibətdə şəxsi keyfiyyətləri ilə yaradılan qeyri-formal avtoritet (subyektiv faktor). Formal avtoritet vəzifə ilə müəyyən olunur. Vəzifə iyerarxiyasının yuxarı pilləsində duran şəxslərə qanunvericilikdə aktlarla verilmiş böyük hüquqlar, imtiyazlar, digər üstünlüklər onların formal avtoritetinin yüksək olmasına imkan yaradır. Qeyri-formal avtoritet rəhbərin şəxsi keyfiyyətlərində, başqa insanlarla münasibətində və birgə fəaliyyətdə formalaşır. Rəhbərin real avtoriteti vəzifə avtoriteti ilə şəxsi avtoritetin vəhdətindən yaranır. Qulluq mövqeyi, əlbəttə, avtoritetin mənbəyidir. O, rəhbərə öz şəxsi keyfiyyətlərini göstərməyə imkan verir, lakin vəzifə avtoriteti şəxsi avtoritetin çatışmazlıqlarını uzun müddət heç cür ört-basdır edə bilmir. Vəzifəli şəxs işə başlayarkən onda yalnız formal avtoritet olur, sonralar o, iradəliliyi, prinsipliliyi, kollektivlə münasibətdə özünün iradi və əlaqə keyfiyyətləri ilə, kollektiv üzvlərinin sosial-məişət qayğılarına qalmaqda, işi peşəkərlik və səriştəliliklə yaxşı təşkil etməklə qeyri-formal avtoritet qazanır.

Ədəbiyyatda rəhbər işçilərin fəaliyyətinin effektivliyi üçün zəruri olan keyfiyyət meyarlarının üç böyük qrupa bölürlər: 1) rəhbərin konseptual keyfiyyətləri; 2) şəxsiyyətlər arası keyfiyyətlər və iş bacarığı. Birinci qrupa – rəhbərin şəxsiyyətindən gələn keyfiyyətlər; ikinci qrupa – müxtəlif təşkilatı səviyyələrdə münasibətlər qurmaq və inkişaf etdirmək bacarığı ilə əlaqədar səriştə və qabiliyyət; 3) təşkilatın fəaliyyəti, onun işinin planlaşdırılması və nəzərdə tutulan məqsədlərin yerinə yetirilməsini öyrənməklə əlaqədar keyfiyyətlər, qabiliyyət və səriştə daxil edilir¹.

Attestasiya subyektlərinə bilavasitə işlədiyi struktur bölmənin

¹ Качество современного руководителя (государственная служба кадров на рубеже веков. Зарубежный опыт). Реферативный бюллетень, №3, 98. М.: РАГС, 98, с.103.

rəhbəri, kadr şöbəsi, yuxarı dövlət qulluğu idarəetmə orqanı, iş yoldaşları, mütəxəssis-ekspertlər, başqa funksiyalı xidmət orqanları, ictimai təşkilatlar, xüsusi yaradılmış attestasiya komissiyası və s. daxildir. Qanunvericilikdə attestasiya subyektlərinin konkret hüquq və vəzifələri müəyyən olunur. Attestasiyanın obyektlərinə attestasiyanı tənzimləyən qanunvericilik aktlarında müəyyən olunur. Bu aktlarda həmçinin növbəti attestasiyaya düşməyən şəxslərin siyahısı göstərilir. Məsələn, tutduğu vəzifədə bir ildən az işləmiş dövlət qulluqçuları, stajçılar attestasiyadan keçmirlər. Uşağa qulluq etmək üçün məzuniyyətdə olan qadınlar işə çıxdıqdan sonra bir ildən tez olmayaraq növbəti attestasiyadan keçməlidirlər...

Hüquqi ədəbiyyatda dövlət qulluqçusunun qiymətləndirilməsində müxtəlif metodlar tövsiyə olunur. Onlar: **keyfiyyət, kəmiyyət və kombinə olunmuş metodlardır.**

Keyfiyyət metodlarına bioqrafik yazılı və şifahi xasiyyətname, işçini etalon keyfiyyətlərə tutuşdurma sistemi, qrup halında diskussiya metodu daxildir. Bütün bu metodlar dövlət qulluqçularının keyfiyyətlərinin konkret səviyyəsini yox, yalnız bu və ya başqa keyfiyyətlərin olub-olmamasını müəyyən edir. Dövlət qulluqçusunun keyfiyyətlərinin yoxlanması və qiymətləndirilməsi zamanı əsas istifadə olunan məlumat mənbəyi üç qrupa bölünür: birinci – rəsmi sənədlər (anket vərəqəsi, xasiyyətname); ikinci – söhbət və sorğu; üçüncü – sosioloji müşaiyət. **Kəmiyyət metoduna** balla və ya xala qiymətləndirmə metodu, əmsallar metodu və s. daxildir. İşçilərin keyfiyyətlərinin bal şkalası üzrə qiymətləndirilməsi ən geniş yayılmış methoddur. **Kombinə olunmuş metod** əvvəlki iki metodun birləşməsindən əmələ gəlir – yəni işçinin keyfiyyətlərini bal və ya xalla qiymətləndirmə nəticəsində xasiyyətname tərtib edilir. Bu metoda hər bir amilin qiymətləndirilməsi şkalasının müəyyən edilməsi, məhdud sayda qiymətləndirmə amillərinin seçilməsini nəzərdə tutan qruplaşma sistemi, testləşdirmə – əvvəldən hazırlanmış sınaq testlərini həll etmək dərəcəsinə görə işçilərin qiymətləndirilməsi və bu keyfiyyətləri balla göstərən

kəmiyyət göstəricilərinin müəyyən edilməsi daxildir. İşçilərin keyfiyyətlərini aşkar etmək üçün tövsiyə olunmuş testlər: şəxsiyyət testlərinə və ixtisası müəyyən edən testlərə bölünür. Son illərdə ədəbiyyatda şəxsi xüsusiyyətləri qiymətləndirmək üçün «Psixoloji testlər» təklif olunur¹ (200, 336s.).

Rəhbərlik prosesində ön planda rəhbər işçilərin iradəlilik keyfiyyətləri durur. Psixoloji testlər arasında insanın hansı iradə gücə malik olması testinin təhlili əhəmiyyətlidir. Psixoloqlar qeyd edir ki, iradə maneə ilə qarşılaşan zaman yaranan qüvvə gərginliyidir. Maneə və çətinlikləri aradan qaldırmaq üçün insanın fiziki, intellektual və mənəvi qüvvəsini səfərbər edən psixi gərginliyin xüsusi vəziyyəti olan iradənin gücü mühümdür. Hər bir iradə gücü iki mərhələdən keçir. Birinci, hazırlıq mərhələsi – burada məqsədlər aydınlaşır, məqsədə çatmaq üçün yollar, imkanlar və vasitələr müəyyən olunur və qərar qəbul edilir. İkinci, icra mərhələsində qəbul olunmuş qərarların icrası həyata keçirilir. İradəni həyata keçirərkən «məqsədə uyğunluq qanunu» əsas götürülməli, insanda aydın məqsədlilik, qətiyyətlilik, inadçılıq, təmkinlilik, cəsarət, hünər, intizamlılıq keyfiyyətləri olmalıdır.

İradə – seçilmiş məqsədə gözüyumulu getmək bacarığı deyil, özü və cəmiyyət üçün əhəmiyyətli işi ağıllı və məqsədyönlü müəyyənləşdirmək bacarığı və onu yerinə yetirməyə, tələsmədən maneələri aradan qaldırmaq üçün optimal variantı seçməyə və həyata keçirməyə yönəldilmiş insanın psixi fəaliyyətidir. O insanlarda iradə aparatı işə düşür ki, onların emosional-iradi xüsusiyyətləri var, özlərini işləməyə, öz diqqət və fikirlərini müəyyən məsələlərə mərkəzləşdirməyə məcbur edə bilirlər. Böyük şəxsiyyətlərin hamısı fikirlərini əsas məqsədə cəmləşdirmək qabiliyyətinə malik olmuşlar. Təsadüfi deyil ki, əksər məşhur adamların həyatı öz iradələrini dönmədən, böyük mübarizələrdə, fasiləsiz maneələri dəf etməkdə keçirmişdir.

Qiymətləndirmənin prosedurası (texnologiyası) – dövlət qulluqçusunun qiymətləndirilməsinin hansı üsullarla aparıldığını gös-

¹ Королева Злата. Психологические тесты для всех. М.: Гранд, 2002, 336 с.

tərir. Dövlət qulluqçularının attestasiyasının aparılması üç mərhələdən keçir. Onlardan: birinci hazırlıq mərhələsi; ikinci attestasiyanın keçirilməsi və qiymətləndirmə mərhələsi; üçüncü attestasiyanın hüquqi nəticələridir.

Hazırlıq mərhələsində – attestasiyanın konkret vaxtını müəyyən etmək, onun aparılma qrafikini tərtib etmək, attestasiya olunaacaq dövlət qulluqçularının siyahısını tutmaq, attestasiya komissiyasını formalaşdırmaq, attestasiya komissiyası üçün lazımi məlumatları yığmaq (rəy, xasiyyətnamə, attestasiya vərəqənin hazırlanması) daxildir.

Attestasiyanın keçirilməsi və qiymətləndirilməsi mərhələsində komissiya attestasiyadan keçən işçinin fəaliyyəti haqqında onun məlumatını dinləyir və təqdim edilmiş materialları nəzərdən keçirir. İşçi attestasiyadan keçirilərkən onun işlədiyi struktur bölməsinin rəhbəri orada iştirak etməlidir. Dövlət qulluqçusu üzürlü səbəb olmadan attestasiya komissiyasının işinə gəlmədikdə komissiya attestasiyanı onsuz keçirə bilər. Attestasiya komissiyasının işi aşkarlıq şəraitində, obyektiv, qərəzsiz və qanunvericiliyin tələblərinə əməl edilməklə aparılmalıdır. Attestasiya komissiyası dövlət qulluqçusunun qulluq fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi, yəni onun tutduğu vəzifə tələblərinə uyğun olması, müvafiq dövlət orqanı qarşısında qoyulan vəzifələrin yerinə yetirilməsində iştirakı, həmçinin dövlət qulluqçusunun peşə təhsilinin, iş təcrübəsinin səviyyəsi, onun ixtisasının artırılması və təkrar hazırlığı vəziyyətini yoxlamaqla nəticə çıxarmalıdır.

Attestasiya zamanı çox vaxt işçinin ixtisası, peşəkarlığı əsas götürülür, bu isə öz növbəsində işçinin bütün keyfiyyətlərini aşkar etmir. Bəzi hallarda attestasiya zamanı attestasiya olunanla müsahibə – sual-cavab imtahana çevrilir. Attestasiya zamanı psixoloji mühit yaradılmır, əsəbilik, yersiz iradlar tutmaq, qərəzli şəraitdə attestasiya keçən şəxsin fikirləri xeyirxahlıqla dinlənilib başa düşülmür. Qanunvericilikdə attestasiya olunan işçinin siyasi baxışlarına, mənəvi, əxlaqi kamilliyinə, şəxsiyyətinə, etiqadına və digər sırf şəxsi dəyərlərinə görə qiymətləndirməsinin yolverilməz oldu-

ğu göstərilir.

Attestasiyanın hüquqi nəticələrinə – Attestasiya komissiyasının verdiyi qiymət və tövsiyələr nəzərə alınmaqla və qüvvədə olan qanunvericiliyə riayət edilməklə ayrı-ayrı dövlət qulluqçularının qazandıqları müvəffəqiyyətlər müqabilində maddi və mənəvi cəhətdən mükafatlandırılması, onların vəzifə maaşına əlavələr müəyyən edilməsi, əlavələrin dəyişdirilməsi və ya ləğv edilməsi, ixtisas artırılmasına göndərilməsi, dövlət qulluqçusunun vəzifəsinin yüksəldilməsi və ya aşağı salınması, attestasiyanın nəticələrinə görə tutduğu vəzifəyə uyğun gəlməməsi, dövlət qulluqçusunun vəzifədən azad edilməsi daxildir.

Dövlət qulluqçularının attestasiyasının keçirilməsinin hər üç mərhələsini təhlil etdikdə məlum olur ki, müstəqillik dövründə aparılan attestasiya əvvəlki dövrlərdəkindən az fərqlənir. Fərqli cəhətlər – attestasiya komissiyalarında ictimai təşkilatların rolu azaldılmış, attestasiya əvvəllər 3-5 ildən bir və ya sovet orqanlarının və ictimai təşkilatların aparatında hər seçkidən sonra keçirildiyi halda, yeni qanunvericilikdə 5 ildən bir nəzərdə tutulur və s.

Dövlət qulluqçusunun qiymətləndirilməsində **səmərəlilik prinsipinə** az diqqət yetirilir. Qiymətləndirmə sistemində səmərəlilik bir neçə aspektdə başa düşülür. **Birinci, iqtisadi səmərəlilik** – qiymətləndirmə sisteminin tətbiqi qulluqçunun qabiliyyətinin aşkarlanma yolu ilə onun potensial imkanlarının istifadə olunması üçün şərait yaratmalı, maddi və mənəvi həvəsləndirmə üçün obyektiv əsas olmalıdır; **ikinci, təşkilati səmərəlilik** – qiymətləndirmə sistemi qulluqçuların ixtisaslarının planlı artırılması üçün şərait yaratmalı, onun inkişafını və formasını müəyyən etməlidir. Qiymətləndirmənin nəticələri əsasında bir tərəfdən dövlət qulluqçusunun irəli çəkilməsi üçün real imkan yaratmalı, digər tərəfdən ayrı-ayrı vəzifələrin təhlili təşkilati strukturun təkmilləşməsinə imkan verməlidir; **üçüncü, sosial səmərəlilik** – qiymətləndirmə sistemi kollektivin ictimai təşkilatlarının kadr siyasətində rolunun artırılmasında özünü göstərməlidir. Qiymətləndirmə aparılması kollektivdə əlverişli sosial və psixoloji mühitin yaranmasına və rəh-

bərliyin tərbiyəvi rolunun artırılmasına, əməyə və kollektivə yeni münasibətlərin formalaşmasına səbəb olmalıdır.

Beləliklə, dövlət qulluğunun hazırlığı üç istiqamətdə aparılır. Birinci, orta təhsil bazası əsasında dövlət qulluğu üçün kadrlar hazırlığı, ikincisi, ali təhsil bazası ətrafında yenidən hazırlıq; üçüncü, dövlət qulluqçularının ixtisasının artırılması. Bizim fikrimizcə, dövlət qulluğunun hazırlığı və təhsilinin artırılması sistemin təkmilləşdirilməsinə, dövlət qulluqçularının ümumi hüquqi və psixoloji hazırlığına ehtiyac var. Bu sahədə inkişaf etmiş xarici ölkələrin təcrübəsinin öyrənilməsi məqsədə müvafiq olardı. Dövlət qulluqçusunun attestasiyası anlayışına dövlət qulluğunu daha da dinamik etmək məqsədi ilə dövlət qulluqçularının fərdi keyfiyyətlərini və vəzifə iyerarxiyasında tutduğu yerə uyğun dövlət orqanlarında həyata keçirilməsində öz hüquq və vəzifələrini necə yerinə yetirməsinin – tutduğu vəzifəyə uyğun gəlməsi, peşəkarlıq səviyyəsinin qiymətləndirilməsinin təşkilati-hüquqi formasıdır.

Bizə belə gəlir ki, attestasiya uzun müddətdir ki, aparılmasına baxmayaraq, dövlət qulluqçularının yoxlanılıb-qiymətləndirilməsində dəqiq, səmərəli və təsirli mexanizm yoxdur. Attestasiya haqqında qanunverici aktlarda əvvəlki dövrdə tətbiq olunan təşkilati-hüquqi mexanizm təkrarlanaraq davam etməkdədir. Təcrübədə attestasiyanın keçirilməsi çox hallarda kampaniya xarakteri daşıyır, dövlət orqanları rəhbərləri attestasiyadan onlara sərf etməyən işçiləri uzaqlaşdırmaq üçün istifadə edirlər. Bunları dövrü mətbuatda çıxan çoxsaylı faktlar təsdiq edir. Ümumiyyətlə, dövlət qulluqçusunun attestasiyası iqtisadi, təşkilati, sosial səmərəlilik prizmasından qiymətləndirilməli və araşdırılmalıdır.

Fikrimizcə attestasiya keçirilməsi texnologiyası müasir beynəlxalq təcrübə əsasında modernləşdirilməli, attestasiyanın keçirilməsində subyektivizm və formalizmi aradan qaldırılmalı, attestasiyanın nəticələrini səmərəlilik prizmasından qiymətləndirməlidir.

7.4. Dövlət qulluqçularının maddi təminatı

Dövlət qulluqçularının sosial-iqtisadi vəziyyəti ilk növbədə, onların maddi durumu ilə birbaşa bağlıdır. Məlum həqiqətdir ki, iqtisadiyyat siyasəti müəyyən edir, həmişə siyasətdən əvvəl gəlir. Həyatda saysız faktlar var ki, maddi durum üzündən ən qabiliyyətli, yaradıcı, yüksək intellektdə malik insanlar, cəmiyyətə xeyir verəcək potensial imkanlarını qoyub maddi durumlarını düzəltmək üçün başqa işlərdə və ya özəl sektorda işləməyə səy göstərirlər. Dövlət qulluqçularının qulluq fəaliyyəti o vaxt sosial məna və əhəmiyyət daşıyır ki, onların fəaliyyəti iqtisadi və hüquqi təminatla lazımcına ödənilsin. Azərbaycan Respublikasında bütün sahələrdə islahatlar getdiyi şəraitdə çox məsələlər yeni metodla həll olunur. Bu məsələlər içərisində aparıcı yeri dövlət qulluqçularının əməyinin ödənilməsi tutur.

Hüquqi ədəbiyyatda və qanunvericilikdə dövlət qulluqçularının əməyinin ödənilməsinə görə pul təminatı kimi baxılır, ya əmək haqqı və ya dövlət məvacibi formasında həyata keçirilir. Ənənəvi olaraq istehsal sahələrində işləyənlərə pul ödənişi əmək haqqı və qeyri-istehsal sahələrdə - dövlət büdcəsindən maliyyələşən dövlət orqanları qulluqçularına isə dövlət məvacibi ifadələri altında həyata keçirir.

Dövlət qulluqçularının aldıkları əmək haqqı onların öz qulluq borclarını yerinə yetirmək və ixtisaslı və səriştəli şəxslərin qulluğa cəlb edilməsini stimullaşdırmalıdır.

Dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsinin mahiyyəti və problemləri əməyə görə stimullaşdırma (həvəsləndirmə) vasitəsi ilə tətbiq edilir. **Stimullaşma** (lat. stimulus... hərəkətə gətirmək, təkan vermək) anlayışı xaricdən oyatma, motiv isə (fr. manif - səbəb) daxildən oyatma, hər hansı bir hərəkət sövqetmə¹ kimi başa düşülür. Stimul insanın şüuruna və ruhuna əlavə enerji verərək onu ruhlandırır, fiziki aktivliyini artırır, onda əməyə və fəaliyyətə maraq oyadır. Ədəbiyyatda stimullaşma - subyektdən asılı olma-

¹ Словарь иностранных слов. 16-е изд. испр. М.: Русский язык, 1988, с.485.

yan amillərin kənardan istifadəsinə əsaslanmış bu və ya başqa hərəkəti oyatma prosesi, personalın stimullaşması qoyulmuş məqsədlərə çatmaq üçün fəaliyyətini oyadan və ya məcbur edən təsirə kənardan şərait yaratmaq kimi başa düşülür. Motiv fərdin və ya sosial sistemin bu və ya başqa hərəkətinə səbəb olan daxili oyatma səbəbi, motivasiya - motivlərin (tələb, maraq, arzu, məqsəd), stimulların və gözlənilənlərin təsir gücündən asılı olaraq bu və ya başqa davranışı seçməyə və ya oyatma prosesi kimi baxılır¹. Xaricdən oyatma şəxsiyyətin yaşaması və inkişafı üçün obyektiv tələbat durarkən baş verir. Stimul - əmək haqqı, mükafatdan başqa inandırma, tənbəh etmə, ictimai təsir və s. özündə birləşdirən normaların həyata keçirilməsini təmin edən hüquq vasitələrinin cəmidir².

Əməyə görə stimullaşdırmanın hərəkət mexanizminin mahiyyəti aşağıdakı suallara cavab verməklə aşkarlanır ki, əməyi nə oyadır (maraq və tələbat), əməyə kimlər oyadılır (stimullaşma obyektı), nəyin vasitəsi ilə oyanma baş verir (stimullaşma mexanizmi), oyanma hansı səbəbdən olur (maddi və mənəvi həvəslər). Əməyə görə stimullaşdırma öz maddi və mənəvi tələblərini təmin etməyə çalışan şəxsiyyətin marağını ifadə edir. Həvəsləndirmə mexanizmi o halda hərəkətə gəlir ki, şəxsiyyətin aktual tələblərinə toxunur, onun yaradıcılıq fəallığının və əmək məhsuldarlığının artırılmasına, vəzifə borclarının dəqiq və vicdanla yerinə yetirilməsinə təkan verir.

İnsan davranışının və şüurunun hərəkətverici qüvvəsi **tələbatdır**, yəni insanın xarici aləmdən müəyyən asılılığı, şəxsiyyətin obyektiv aləmə olan subyektiv ehtiyacıdır.

Tələbatların müxtəlifliyində istəklər yaşanır, çünki əgər insana çox şey lazımdırsa, onda onlar lazım olan bir predmetə can atımı o qədər də güclü olmur və tələbatlar bu müxtəlifliyi ehtiya-

¹ Теория управления. Под ред. Гапоненко А.Л. Учебник. М.: РАГС, 2008, с.447,449.

² Гудимов Н.В. Поощрение трудовой активности // Советское государство и право, 1981, №12, с.65.

cın, ümumiyyətlə doğmadığının əlamətidir.¹

İnsan tələbatı iki tərkib hissədən: bioloji və ya fizioloji tələbat (aclıq, susuzluq, yuxu, cinsi və sosial tələbatdan (əmək, estetikə, etika, dərkətmə) ibarətdir. Qədim yunan filosofu Epikur bu günədək əhəmiyyətini itirməyən insan tələbatının ilkin təsnifatını vermişdir. Təbii və lazım olan tələbatlar (yemək, içmək, yuxu və s.), təbii, lazım olmayan tələbatlar (cinsi tələbat və s.), qeyri-təbii və lazım olmayan tələbatlara (şöhrətpərəstlik, sənət və s.)². **Maslov özünün məşhur «Tələbatlar iyerarxiyası» kitabında** (ilk dəfə 1943-cü ildə çap olunub) **insan tələbatlarını beş səviyyəyə bölən tezis irəli sürmüşdür**. Onların aşağısı **fizioloji** - təxirəsalınmaz tələbatlar - (aclıq, hava, susuzluq, yuxu, sığınacaq); **təhlükəsizlik** - psixoloji zərərdən təhlükəsizlik tələbatı; sevmək (sevmək və sevilməyin güclü arzuları), **hörmət** - yaxşı ad, nüfuz və başqaları tərəfindən etiraf olunmaq tələbatı; **özünüifadə** - özünütəsdiqin kəskin arzuları. Eyni adamlar arasında **yaxşı olmaq tələbatı**³. Maslova görə aşağı səviyyədə tələbatlar ödəniləndən sonra əhəmiyyətini itirir, növbəti tələbatların isə əksinə olaraq əhəmiyyəti artır. Fizioloji tələbat və təhlükəsizlik hissi tələbatlar içərisində əsasdır. Onlar təhlükə altında olanda biz onun müdafiəsi üçün iyerarxiya tələbatları üzrə yuxarıdan aşağı enirik. Yuxarı səviyyədə tələbat müəyyən mənada insani olub şəxsiyyəti müəyyən edir. Maslova görə bəzən aşağı tələbat ödənilmədən yuxarı tələbat meydana gələ bilər. Fizioloji tələbat başqa tələbatların meydana gəlməsi üçün əsasdır.

Bioloji tələbatları ödəmək üçün insan öz fəaliyyətini əməyə, təbii və sosial aləmə yönəldir. Bioloji tələbatlar insan orqanizmini və nəslini saxlamaq üçün əsas sayılır. Əgər dövlət qulluqçusu az maaş alırsa, öz bioloji tələbatlarını ödəmirsə, o, əlavə pul mənbəyi

¹ Hegel. ... c.231.

² Гримак Л.П. Резерв человеческой психики. М.: Политиздат, 1989, с.16.

³ Баркер А. Как еще лучше ... управлять людьми. М.: ГРАНД, 2002, с.49-58; Лдаир Д. Искусство управлять людьми и самим собой: концепция безусловного успеха. М.: Эксмо, 2008, с.367-376.

axtarmağa məcbur olur, nəticədə dövlət orqanlarında qulluğun keyfiyyəti aşağı düşür. Dövlət qulluqçusu heç bir məsuliyyət hiss etmədən dövlət bölməsində öz vəzifəsini saxlamaqla gəlir gətirən başqa fəaliyyət növü ilə məşğul olur. Bu ənənənin neqativ təzahürü özünü açıq korrupsiyanın yayılmasında göstərir. Bütün bunlar dövlət qulluğunda əmək haqqının səviyyəsinin yaşayış minimumundan aşağı olan yerlər üçün daha xarakterikdir. Dövlət qulluqçularının haqqının səviyyəsi muzzla işləyən və ya özəl sektorda çalışan insanların əmək haqqının səviyyəsindən aşağı olması, dövlət qulluğundan özəl bölməyə kadr axınına səbəb olur.

İnsanın maddi tələbatının ödənilməsində insan arzuları ilə real tələbatın nisbətini düzgün müəyyən etmək ən böyük və həllini gözləyən problemdir. Belə ki, bəzi hallarda Azərbaycan xalqının mentalitetindən və ictimai şüurundan gələn maksimalist ənənələrə sadıq qalmaq, başqalarından heç nədə geri qalmamaq (toy və yaş mərasimlərində, davranışda və s.), hər şeyin artdığına və böyüyünə (məşinin, binanın, həyətin və s.) nail olmaq, mövcud olan maddi imkanlarla barışmamaq, reallıqdan uzaq olan arzuların tələbatı üstələməsi insan psixikasını dəyişdirir və xəyalı arzuları yerinə yetirmək istəyi onun neqativ, əyri yollara getməsinə səbəb olur.

Qədim dövrün görkəmli filosofu Demokrit (e.ə. 470-360) deyirdi: «o adam varlıdır ki, onun arzuları kasıbdır. Həddən artıq olmayan və həddən az olmayanlar mənim ürəyimcədir»¹. O, cismani xoşbəxtliyi və zövqü valehedici saydığı ruhu səadətdən fərqləndirir, hətta bir-birinə qarşı qoyur. O göstərirdi ki, «İnsanı nə cismani güc, nə də pul xoşbəxt etmir. İnsanın cismani gözəlliyi altında ağıl gizlənmiş, o heyvana bənzəyir. Demokritə görə xoşbəxtlik - ruhun yaxşı vəziyyətində, onun təmkinliyində, harmoniyasında, simmetriyasında və qəlbin vahiməli olmamasındadır»².

Nəsrəddin Tusi «Əxlaqi-nasiri» əsərində nəfsin (qəlbin) kəmiyyət və keyfiyyət tərkibini təhlil edir. O, nəfsləri «mələk nəfsinə»,

¹ Таранов П.С. Философия сорока пяти поколений. М.: ООО АСТ, 1999, с.136-137.

² 100 великих мыслителей. М.: Вече, 2002, с.66.

«vəhşi nəfsinə» və «heyvan nəfsinə» ayırır. O göstərir ki, insan öz nəfsini ağılı ilə idarə edə bilsə, yüksəkliyə qalxar, nəfsi öz başına buraxsa, nəfs onu aşağıya -heyvani mərtəbəyə sövq edər¹.

Bu deyilənləri yekunlaşdıraraq qeyd etmək lazımdır ki, insanın dövlət qulluğunda aldığı əmək haqqını real tələbatı ödəməlidir.

Dövlət qulluqçusu öz bioloji və sosial tələbatlarını ödəməkdə əmək haqqı əsas stimül rolunu oynayır. Sovetlər məkanında dövlət aparatında işləyənlərin əməyinin ödənilməsi – vəzifə maaşları sxemindən, vəzifə nomenklaturasından və vəzifə xüsusiyyətlərindən asılı olaraq, hər bir vəzifə üçün müəyyən edilmiş vəzifə maaşından ibarət idi. Vəzifə maaşları sxemi bütün vəzifələrin adı, aylıq vəzifə maaşları sxemi göstərilən normativ sənəd kimi hər bir qulluqçunu bu və ya başqa vəzifə qrupuna salmağı rəsmiləşdirirdi. Yuxarı qrupa daxil olan vəzifələrə aşağı qrupdakı vəzifələrə nisbətən əmək haqqı artıq nəzərdə tutulurdu. Bir qrupa daxil olanların maaşları eyni nəzərdə tutulurdu. Vəzifə maaşları sxemində hər bir vəzifəyə görə aşağı və yuxarı maaş həddi göstərilirdi. Bu isə rəhbərliyə hər bir işçinin əməyinin keyfiyyət və səmərəliliyinə görə maaş təyin etməyə imkan verirdi. Sovet dövründə əmək haqqının təkmilləşdirilməsində əsas istiqamətlər əmək haqqı fondunda qənaətcilik, tarif cədvəlləri və vəzifə maaşlarının artırılmasının müxtəlif yolları, o cümlədən işçilərin sayının azaldılması, əmək haqqı strukturunun səmərələşdirilməsi, əsaslandırılmamış əlavələrin ləğvi, fəhlələrin mükafatlandırılmasının yeni qaydaların tətbiq olunmasına yönəldilirdi.

«Azərbaycan Respublikasının iqtisadi müstəqilliyinin əsasları haqqında» 24 may 1991-ci il Konstitusiyaya Qanununun qəbulundan sonra² bazar iqtisadiyyatına keçid şəraitində əmək və inzibati hüquq münasibətlərinin əsas elementi olan əmək haqqı və ya döv-

¹ Tusi Xacə Nəsrəddin. Əxlaqi-Nəsir. Bakı: Elm, 1980, s.16, 49.

² «Azərbaycan Respublikasının iqtisadi müstəqilliyinin əsasları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyaya Qanunu. Azərbaycan SSRİ Ali Sovetin məlumatı. Bakı, 1991, №9-10 (838-839), s.13-21.

lət məvacibi həm iqtisadi və həm də hüquqi aspekti köklü dəyişikliklərə məruz qalmışdır. Azərbaycan əmək məəcəlləsində əmək haqqı müvafiq iş vaxtı ərzində əmək funksiyasını yerinə yetirmək üçün əmək müqaviləsi ilə müəyyən edilmiş, işçinin gördüyü işə (göstərdiyi xidmətlərə) görə işə götürülən tərəfindən pul və ya natura formasında ödənilən gündəlik və aylıq məbləğ, habelə ona edilən əlavələrin, mükafatların və digər ödəmələrin məcmusu¹ kimi baxılır.

Əmək hüquq münasibətlərinin vacib elementi keyfiyyətində hüquqi kateqoriya kimi əmək haqqını səciyyələndirən əlamətlərə: əməyə görə, görülən işə görə haqdır, pul şəklində verilir, əvvəldən müəyyən edilmiş tarif normalarına əsaslanır, əməyin yekun nəticəsinə görə verilir, istehsal sahələrinin müəssisə və təşkilatlarında əmək kollektivinin qazandığı vəsaitdən, dövlət orqanlarında isə büdcə vəsaitindən ödənilir; dövlətin təyin etdiyi minimum əmək haqqından az olmur. Ümumiyyətlə, əmək haqqı mexanizmi aydın ifadə olunan iyerarxik xarakter daşıyır, yəni əmək haqqı maaşdan, maaş isə vəzifədən asılıdır. Vəzifə üzrə irəli çəkilmə əmək haqqının artırılması üçün əsas mənbədir.

Azərbaycan Respublikasında 1992-ci ildən ümumi əmək haqqının tənzimlənməsində bir vasitə kimi **minimum əmək haqqı** (MƏH) tətbiq edilir. Yəni minimum əmək haqqı ilə yaşayış minimumu arasındakı nisbət daim tənzimlənilir. Beynəlxalq əmək təşkilatlarının mövcud konvensiyalarına görə MƏH muzzdla işləyən şəxslərin əsassız aşağı əmək haqqından müdafiəsi məqsədi ilə tətbiq edilir. MƏH tətbiq edərkən əmək haqqının hesablanması mexanizmi çox sadə idi. İşçinin aylıq vəzifə maaşı əmək haqqı və tarif əmsalı üzrə 19 dərəcəli sistemə uyğun müəyyənləşdirilirdi. Hər dərəcə üçün təsdiq edilmiş əmsalı MƏH - 5500 manata vurmaqla müəyyən edilirdi. Odur ki, əmək haqqının hesablanmasında MƏH müəyyənedici rol oynayırdı. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin «Əmək haqqı sisteminin təkmilləşdirilməsi və xarici

¹ Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi. Bakı: Azərənəşr, Hüquq ədəbiyyatı, 2009, s.115.

iqtisadi əlaqələrin liberallaşması üçün əlavə tədbirlər barədə» 11 mart 1996-cı il tarixli Fərmanına uyğun olaraq AR Nazirlər Kabineti «AR-da əmək haqqı qaydaları haqqında» 1996-cı il 16 may tarixli qərarına görə əmək haqqı hesablanarkən onun MƏH-na bağlanması və tarif əmsalları ləğv olunur.

«Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununda ilk dəfə olaraq **dövlət qulluqçusunun məvacibi** anlayışı tətbiq edilmişdir. Dövlət məvacibi dövlət qulluqçusunun pul ilə ödənilən haqqıdır. Dövlət məvacibinin məbləği səlahiyyət həcmindən, məsuliyyət dərəcə-sindən, tələb olunan peşəkarlıq səviyyəsindən, vəzifə qulluq stajından asılıdır. Dövlət məvacibi daimi hissədən (vəzifə maaşı, tarif dərəcəsi) və dəyişən hissələrdən (vəzifə maaşına əlavələr və mükafatlardan) ibarətdir. Aylıq tarif (vəzifə) maaşı işin mürəkkəbliyinə, əməyin gərginliyinə və işçinin ixtisas səviyyəsinə görə müəyyən edilən əmək haqqının əsas hissəsidir.

«Dövlət qulluğu haqqında» qanuna görə dövlət məvacibi vəzifə maaşından, mükafatlardan və vəzifə maaşına əlavələrdən (dövlət qulluqçusunun ixtisas dərəcəsinə, qulluq stajına və s. görə verilən əlavələrdən) ibarətdir. Qanunda inzibati vəzifələrin doqquzuncu təsnifatı üzrə dövlət qulluqçusunun maaşının məbləği AR qanunvericiliyi ilə inzibati vəzifə üçün müəyyən edilən minimum vəzifə maaşına bərabər tutulur. Dövlət qulluqçusu üçün vəzifə maaşının məbləğləri dövlət qulluğu vəzifələrinin təsnifatına müvafiq olaraq müəyyən edilir. Hər kəs dövlət qulluğu vəzifəsinə təyin edilərkən onun vəzifə maaşının müəyyən edilməsi haqqında qərar qəbul olunur. AR Prezidentinin 10 avqust 2004-cü il sərəncamı ilə dövlət qulluqçularının aylıq vəzifə maaşının minimum məbləği inzibati vəzifələr üçün 350 min manat müəyyən edilmiş, AR Prezidentinin «Dövlət qulluqçularının əmək haqqının artırılması haqqında» 24 yanvar 2007-ci il sərəncam¹ ilə bu məbləğ dəyişdirilmişdir. Büdcə təşkilatlarında qulluqçuya dövlət məvacibi

¹ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 23 yanvar 2007-ci il tarixli «Dövlət qulluqçularının əmək haqlarının artırılması haqqında» Sərəncamı. s.270-271 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

dövlətin müəyyən etdiyi minimum vəzifə maaşlarından aşağı olmayaraq büdcə vəsaiti hesabına dövlət orqanı tərəfindən ödənilir.

Dövlət qulluqçularının əmək haqqı sahəsində geniş miqyaslı islahatlar aparılmış, qanunlar, fərmanlar, sərəncamlar qəbul edilmiş, bu sahənin qanunverici bazası yaradılmışdır. Bu qanunverici aktlara: «Dövlət qulluğu haqqında» Qanun (maddə 22), «Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətlərinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında» Qanunu¹, «Dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına yerli əmsalların müəyyən edilməsi haqqında» Qanunu², «Qulluq şəraiti həyat və sağlamlıq üçün təhlükəli olan, yaxud xüsusilə ağır olan dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularının vəzifə maaşları üçün artıq əmsalın müəyyən edilməsi haqqında» Qanunu³, Azərbaycan Respublikası Prezidentinin «Dövlət orqanlarında dövlət qulluqçusunun vəzifədə qulluq stajına görə əlavə haqqın məbləğinin müəyyənləşdirilməsi qaydalarının tətbiq edilməsi barədə» fərman (3 sentyabr 2001); «AR-nın icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbər işçilərinə yeni vəzifə maaşlarının müəyyən edilməsi haqqında»⁴, «Dövlət qulluqçularının əmək haqqlarının artırılması haqqında»⁵ sərəncamları daxildir.

¹ Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətlərinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.64 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

² Dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına yerli əmsalların müəyyən edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.66 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

³ Qulluq şəraiti həyat və sağlamlıq üçün təhlükəli olan, yaxud xüsusilə ağır olan dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularının vəzifə maaşları üçün artıq əmsalın müəyyən edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.72-73 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

⁴ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 10 avqust 2004-cü il tarixli «Azərbaycan Respublikasının icra hakimiyyəti orqanlarının rəhbər işçilərinin yeni vəzifə maaşlarının müəyyən edilməsi haqqında» Sərəncamı. s.261 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

⁵ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 23 yanvar 2007-ci il tarixli «Dövlət qulluqçularının əmək haqqlarının artırılması haqqında» Sərəncamı. s.270-271 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

AR Prezidentinin 23 yanvar 2007-ci il sərəncamı ilə 10 avqust 2004-cü il sərəncamı qüvvədən düşmüş hesab edilmiş, AR Prezidentinin İcra Aparatı işçilərinin və dövlət orqanlarında işləyən dövlət qulluqçularının 9 təsnifat üzrə vəzifə maaşları (diapazon 1550-90 m) göstərilmişdir. Vəzifə maaşları birinci təsnifat üzrə 1550-1525 manat, ikinci təsnifat üzrə 1500-1050; üçüncü təsnifat üzrə 950-613; dördüncü – 600-451; beşinci – 499-335; altıncı – 333-247; yeddinci -246-185; səkkizinci – 183-138; doqquzuncu – 135-90 manat arasında dəyişir. Birinci təsnifatın – altıncı təsnifatdakı yuxarı maaş səviyyəsinə görə nisbəti 1:4; minimuma görə nisbəti is 1:14-dür¹.

Bazar iqtisadiyyatına keçid dövründə qulluqçu **əməyinin normalaşdırılması** məsələsi problem olaraq qalır. Əməyin normalaşdırılması ümumi intensiv əməyin orta səviyyəsinə görə işçinin fərdi əməyinin indikatoru sayılır. Qulluqçu əməyinin normalaşdırılmasını aşağıdakı səbəblərdən tətbiq etmək çətindir: qulluq əməyinin xarakterinə görə hesaba alınmayan çoxlu funksiyaların yerinə yetirilməsi; qulluqçu əməyinin səmərə göstəricilərinin olmaması. Dövlət qulluqçusunun yerinə yetirdiyi funksiyalar sosioloji nöqtəyi-nəzərdən qulluq və qeyri-qulluq funksiyalarına bölünür. Təhlil göstərir ki, dövlət aparatının işçiləri üçün çoxsaylı və çoxplanlı qulluq rolları xarakterikdir. Qulluqçu öz funksional vəzifələrini tam yerinə yetirməklə yanaşı elə işlər yerinə yetirir ki, onlar məzmununa və psixoloji təbiətinə görə bir-birindən əhəmiyyətli dərəcədə fərqlənir. Dövlət qulluqçusu əməyinin normalaşdırılması səbəbindən bəzi işçilərə həddən artıq iş tapşırılır, bir qisim yüksək ixtisaslı qulluqçular isə onlara aid olmayan işlərlə məşğul olurlar. Bütün bunlar özünü antistimulda göstərir.

Antistimul – maddi həvəsləndirmənin fəaliyyət göstərilməsinə, əmək məhsuldarlığının artırılmasına, şəxsiyyət və kollektivin ictimai maraqlarının təmin edilməsinə mane olan faktların cəmi

¹ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 23 yanvar 2007-ci il tarixli «Dövlət qulluqçularının əmək haqlarının artırılması haqqında» Sərəncamı. s.270-278 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

kimi başa düşülür. O faktlardan biri məvacibin bərabər paylanmasıdır. Bütün bunların nəticəsidir ki, dövlət qulluqçusunun işinin keyfiyyət və səmərəliliyini artırılmasında stimullaşdırıcı rolunu oynayan əmək haqqı özəl sektorda işləyən işçinin əmək haqqından kəskin fərqlənir. Buna görə də əmək haqqı mexanizminin təkmilləşməsi, əmək məhsuldarlığının və intensivliyinin artırılmasında, qulluqçu əməyinin keyfiyyətinin yüksəldilməsində əməyin keyfiyyət və kəmiyyət göstəricilərinin əsaslandırılması mühüm məsələdir.

Dövlət məvacibinin əsas hissələrindən biri **mükafatlandırma**dır. Mükafatlandırma dövlət qulluqçularının və kollektivin dövlət və ictimai təşkilatlar tərəfindən müsbət qiymətləndirilməsi kimi başa düşülür. Mükafatlandırma ayrı-ayrı vətəndaşlara və kollektivə də əldə etdiyi müvəffəqiyyətlərə, davranışının müsbət qiymətləndirməsinin və bəyənilməsinin xüsusi forması kimi dövlət, ictimai orqan və vəzifəli şəxslər tərəfindən tətbiq edilməsidir. Dövlət qulluqçusunun öz vəzifə borclarının müvəffəqiyyətlə və vicdanla, daimi və qüsursuz yerinə yetirməyə, görülən işin xüsusi vacibliyinə və mürəkkəbliyinə görə ona müxtəlif mükafatlandırma tətbiq edilir. AR Əmək məəcəlləsində mükafat – əməyin kəmiyyət və keyfiyyətinin yüksəldilməsi, işçinin maddi marağının artırılması məqsədi ilə əmək haqqı sistemində nəzərdə tutulan qayda və formada verilən həvəsləndirici pul vəsaitidir. Dövlət qulluğu haqqında qanunda göstərilir ki, dövlət qulluqçusunun vəzifə borclarını yerinə yetirərkən səylə çalışması hərtərəfli mükafatlandırılır. Elmi əsaslandırılmış mükafatlandırma sistemi işçinin öz iş fəaliyyətinin göstəricilərini yaxşılaşdırmaq üçün həvəsləndirir. Dövlət qulluqçularının xidmətdə peşəkarlıq səviyyəsinin və vəzifə borclarının qiymətləndirilməsi ilə yanaşı, qulluq fəaliyyətinin səmərəliliyinin artırılmasını idarəetmənin bütün sahələrində, dövlət orqanlarında qayda-qanun və dövlət intizamının möhkəmləndirilməsini stimullaşdırır.

Mükafatlandırma tədbirləri maddi və mənəvi həvəsləndirmə ilə həyata keçirilir. Onların hər ikisi, öz növbəsində, kollektiv və fərdi, ümumi və xüsusi mükafatlandırma tədbirləri ilə həyata keçirilir.

rilir.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 24 avqust 2002-ci ildə təsdiq etdiyi «Dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növləri və qaydaları haqqında» Əsasnamədə¹ dövlət qulluqçularının işin nəticəsinə görə həvəsləndirmə kollektiv və fərdi mükafatlandırma ilə həyata keçirilir. Kollektiv mükafatlandırma – kollektivin əməyinin, fərdi mükafatlandırma isə – dövlət qulluqçusunun fərdi əməyinin qiymətləndirilməsidir. Kollektiv mükafatlandırma aşağıdakı hallarda tətbiq edilir: a) dövlət orqanının fəaliyyətinin əsas istiqamətləri üzrə işlərin vaxtında və keyfiyyətlə yerinə yetirilməsi; b) mühüm dövlət tapşırıqlarının dövlət orqanı tərəfindən vaxtında yerinə yetirilməsinə görə; c) qanunvericiliklə müəyyən edilmiş milli bayram günləri və digər əlamətdar hadisələrlə əlaqədar. Dövlət qulluqçusunun fərdi mükafatlandırılması aşağıdakı hallarda tətbiq edilir: a) vəzifə təlimatında nəzərdə tutulan vəzifə borclarını vaxtında və peşəkarlıqla yerinə yetirməsi, səmərələşdirici təkliflər verməsi, təşəbbüskarlıq göstərdiyinə; b) işdə yeni forma və metodların tətbiqi, gənc mütəxəssislərə lazımi kömək göstərdiyinə; c) rəhbərliyin tapşırıqlarını vaxtında və keyfiyyətlə yerinə yetirdiyinə; ç) normativ hüquqi aktların layihələrinin hazırlanması və qəbul edilməsində fərqləndiyinə görə.

Dövlət orqanının rəhbəri dövlət qulluqçusunu xüsusi əhəmiyyətli vacib tapşırıqların, mürəkkəb işlərin yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar, həmçinin layiqli işinə görə bayramlar və yubileylər zamanı birbaşa olaraq fərdi qaydada (birdəfəlik) mükafatlandırma bilər. Dövlət qulluqçusuna işin nəticələrinə görə verilən mükafatların məbləği onun fəaliyyətinin nəticələrindən asılı olaraq işlədiyi orqanın rəhbəri tərəfindən müəyyən edilir və onun yuxarı həddi məhdudlaşdırılmır. Dövlət qulluqçusuna pul mükafatı əvəzinə qiymətli hədiyyə verilməsi də nəzərdə tutulur. Ümumi mükafatlandır-

¹ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 24 avqust 2002-ci il tarixli «Dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növləri və qaydaları haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.135-137 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

ma tədbirləri əmək qanunvericiliyi ilə tənzimlənir, xüsusi tədbirlərə isə dövlət qulluqçularının konkret kateqoriyasının hüquqi statusunun xüsusiyyətlərinə uyğun hüquqi aktlarda nəzərdə tutulmuş mükafatlar daxil edilir.

Dövlət qulluqçularının maddi marağını gücləndirmək məqsədi ilə qanunvericilikdə il ərzində işin yekununa görə mükafat verilməsi nəzərdə tutulur. Bu mükafatlandırma qulluqçunun aldığı əmək haqqına, fasiləsiz iş stajına, qulluq fəaliyyətinin nəticələrinə və şəxsi əməyinə görə verilir.

AR Prezidentinin 4 yanvar 2001-ci il tarixli sərəncamının yerinə yetirilməsi ilə əlaqədar Nazirlər Kabinetinin 29 yanvar 2001-ci il qərarında göstərilir ki, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının işçilərinə hər il ən azı bir aylıq vəzifə maaşları həcmində mükafat ödənilə bilər. İcra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının rəhbərlərinə ixtiyar verilir ki, əməyin ödənilməsi üçün nəzərdə tutulmuş vəsaitlər dairəsində vəzifə maaşlarına qanunvericiliklə müəyyən olunmuş əlavələr istisna edilməklə müvafiq aparatın işçilərinə əməkdə yüksək nəticələrinə, xüsusi lazımi işlərin vaxtında yerinə yetirilməsinə görə onların vəzifə maaşlarının 25 faizindən çox olmamaqla əlavələr təyin edilsin.

Dövlət qulluqçularının **mənəvi həvəsləndirilməsi** orden, medal, fəxri adlar verilməklə həyata keçirilir. Dövlət qulluqçusunun xidmətlərinə görə «Vətənə xidmətə görə» ordeninin üç dərəcəsi, AR-nin «Dövlət qulluğunda fərqlənməyə görə»¹ medalı ilə, digər orden və medallarla təltif olunmaqla, habelə AR-nin fəxri adlarının verilməsi ilə mükafatlandırılır. Dövlətin dövlət qulluqçularına qayğısı öz əksini Azərbaycan Respublikası Prezidentinin «Dövlət qulluqçularının peşə bayramı gününün təsis edilməsi haqqında» sərəncamda (25 may 2006-cı il) göstərilir.

Mənəvi mükafatlandırmaya, eyni zamanda, xüsusi adların, rütbə və sinfin vaxtından əvvəl verilməsi, daha yüksək dövlət və-

¹ Azərbaycan Respublikasının «Dövlət qulluğunda fərqlənməyə görə» medalının təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.71-72 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

zifəsinə keçirilməsi daxildir. Dövlət qulluqçusunun mükafatlandırılması qanunvericilikdə göstərilmiş orqanlar və vəzifəli şəxslər tərəfindən onlara verilmiş hakimiyyət səlahiyyətləri çərçivəsində və müəyyən olunmuş qaydalarla həyata keçirilir. Məsələn, mükafat və qiymətli hədiyyəni işə qəbul edən rəhbərin, orden və medallarla mükafatlandırma Konstitusiyaya görə AR Prezidentinin hüquqlarına daxildir. Dövlət mükafatları ilə təltif olunanın qaydaları, təltif olunmanın əsasları, onun növləri və s. dövlət təltifi haqqında qaydalar haqqında əsasnamələrlə tənzimlənilir.

Dövlət məvəcibinin bir hissəsi **vəzifə maaşına əlavələrdən ibarətdir**. ƏM-də (157-5 maddəsi) əmək haqqına əlavə – əmək şəraiti ilə əlaqədar əvəzödəmək və ya həvəsləndirmək məqsədi ilə işçinin vəzifə maaşına, əmək haqqına müəyyən edilən əlavə ödənişdir. Dövlət qulluğu haqqında Qanunda dövlət qulluqçularına nəzərdə tutulan əlavələr konkret qanunlarda normativ təsdiqini tapmışdır. Onlar: «Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətlərinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında»¹; «Dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına yerli əmsalların müəyyən edilməsi haqqında»²; «Qulluq şəraiti həyat və sağlamlıq üçün təhlükəli olan, yaxud xüsusilə ağır olan dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularının vəzifə maaşları üçün artıq əmsalın müəyyən edilməsi haqqında»³ Qanunları daxildir.

Dövlət qulluğunda vəzifədə qulluq stajına görə xidmətin ikinci ilindən başlayaraq əlavə haqq verilir və həmin haqq qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qaydada artırılır. Dövlət qulluqçularının

¹ Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətlərinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.64 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

² Dövlət qulluqçularının vəzifə maaşlarına yerli əmsalların müəyyən edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.66 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

³ Qulluq şəraiti həyat və sağlamlıq üçün təhlükəli olan, yaxud xüsusilə ağır olan dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularının vəzifə maaşları üçün artıq əmsalın müəyyən edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.72-73 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

ixtisas dərəcələri onlara vəzifə maaşına əlavə haqq almaq hüququ verir (maddə 16). Attestasiyanın nəticəsinə görə attestasiya komissiyası ayrı-ayrı dövlət qulluqçularına qazandıqları müvəffəqiyyətlərinə görə mükafatlandırılması, müvafiq vəzifə üzrə vəzifə maaşına əlavələr müəyyən edə bilər (maddə 31-14). Uzun illər işləməyə görə dövlət qulluqçusuna haqqı ödənilən əlavə məzuniyyət verilir (maddə 30-3).

Dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsinin özünəməxsus növlərindən biri **imtiyazlardır**. Dövlət qulluqçularına imtiyazların verilməsinin tarixi kökləri var. Oktyabr inqilabından sonra 1917-ci ildə bolşevik liderləri məmurların məvəcibinin orta ixtisaslı fəhlənin əmək haqqından artıq olmaması haqqında dekret qəbul etmişdilər. 1918-ci ildə mütəxəssis və ali məmurlar üçün məvəcib artırılır, partiya və dövlət rəhbərlərinə isə ayrı-ayrı imtiyazlar tətbiq edilir. Vətəndaş müharibəsi illərində ölkədə hiperinflyasiyanın nəticəsində pul öz dəyərini itirdiyindən, pul xarakterli olmayan imtiyazların həcmi artırdı.

1922-ci ildə RK (b) P-nın XX Konfransında «Partiya fəallarının maddi vəziyyəti haqqında» qətnamə qəbul edilir. Bütün ali dərəcəli qulluqçular üçün pul mükafatı almaqla, onlara «yaşayış mənzilləri ilə, tibbi yardımla uşaqların tərbiyə və təhsili ilə təmin edilməsi qərara alınır». Əmək haqqında bərabərlik ənənəsi pulsuz imtiyazların artırılmasına səbəb olur. 1947-ci ilə qədər Sov. İKP MK siyasi büro üzvləri, ali statusu olan nomenklatur işçilər məvəcib almırdı, tələbatları dövlət hesabına ödənilirdi. Nomenklatura üçün dövlət hesabına yaxşı evlər tikilir, xüsusi tibbi və sanatoriya xidməti təmin edilir, yaxşı ərzaq məhsulları ilə təchiz olunur, bağ evləri verilirdi.

Azərbaycan Respublikasının əvvəlki Əmək qanunları Məcəlləsində (136-cı maddə) göstərilirdi ki, öz vəzifələrini müvəffəqiyyətlə və vicdanla yerinə yetirən fəhlə və qulluqçulara imtiyazlar və güzəştlər verilir. Bura ictimai mədəni və mənzil-məişət xidməti sahəsində güzəştlər (sanatoriya və istirahət evlərinə yol vərəqəsi, mənzil şəraitinin yaxşılaşdırılması və s.) birinci növbədə verilirdi.

Bu cür işçilərə vəzifədə irəli çəkilməyə üstünlük verilir. Dövlət qulluqçularına imtiyazlar qanunvericilikdə və dövlət qulluğu haqqında qanunda dövlət qulluqçuları üçün təminatlarda baxılır. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin «Dövlət qulluqçuları üçün bəzi təminatlar haqqında» Fərmanı¹ xüsusi əhəmiyyət daşıyır.

Dövlət qulluqçusunun sosial təminatında pensiya xüsusi əhəmiyyət kəsb edir. Dövlət qulluqçusunun pensiya münasibətləri «Dövlət qulluqçularının pensiya təminatı haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu² ilə tənzimlənir.

AR büdcədən maliyyələşən idarə və təşkilatların xərclər smetasının və ştat cədvəlinin maliyyə orqanlarında qeydiyyatdan keçirilməsi haqda Nazirlər Kabinetinin 4 fevral 2001-ci ildə təsdiq etdiyi qaydalara uyğun olaraq büdcədən maliyyələşən idarə və təşkilatların strukturunun, ştatlarının, işçilərin vəzifə maaşlarının və onlara əlavələrin müvafiq qanunvericiliyə uyğun olaraq düzgün müəyyən edilməsi, həmçinin həmin idarə və təşkilatların saxlanması üçün nəzərdə tutulmuş vəsaitlərin düzgün və qənaətlə xərclənməsi üzərində maliyyə nəzarəti həyata keçirmək məqsədi ilə idarə və təşkilatların xərc smetasını və ştat cədvəllərini hər il qeydiyyatdan keçirməklə maliyyə orqanları aşağıdakıları yoxlayır: büdcədən maliyyələşən idarə və təşkilatları saxlamaq üçün təsdiq olunmuş smetadakı xərclərin hər bir xərc yarımaddəsi üzrə bu məqsəd üçün müəyyənlanmış təsisatlara uyğunluğu; xərclər smetasının dövlət büdcəsinin mövcud təsnifatında müəyyən edilən xərclərin tərkibinə uyğunluğu, həmçinin ştat cədvəli üzrə təsdiq olunmuş vəzifə adlarının müvafiq normativ hüquqi aktlarda müəyyən edilmiş vəzifə adlarına uyğunluğu və s.

Əməyin ödənilməsində bəzi **xarici ölkələrin təcrübəsini göstərmək** bu sahədə aparılacaq islahatlar üçün əhəmiyyətlidir.

¹ Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 23 oktyabr 2003-cü il tarixli «Dövlət qulluqçuları üçün bəzi təminatlar haqqında» Fərmanı. s.176-177 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

² Dövlət qulluqçularının pensiya təminatı haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.75-80 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

Fransa Respublikasında əməyin ödənilməsi son yüzillikdə əsas məsələ kimi dövlət siyasətini həyata keçirməyə hazır olan ixtisaslı şəxslərin dövlət qulluğuna cəlb edilməsi və qulluqda saxlanması prizmasından baxılır.

Bunun üçün dövlət sektoru ilə özəl sektorda işləyənlərin əmək haqqları arasında balans yaratmaq istiqaməti götürülür. Fransada əmək qanunvericiliyi və məmurların sosial təminatı haqqında qanunvericilik tətbiq olunana qədər dövlət sektorunda qulluqçuların təminatı özəl sektordan yaxşı idi. 1914-cü ilə qədər əməyin ödənilməsi çox az element üzərində qurulurdu. Əksəriyyət qulluqçular heç bir əlavə olmadan məvacib alırdılar. Müxtəlif nazirliklərdə bu məmurların məvacibləri müxtəlif normativ aktlarla müəyyən edildiyindən eyni iş üçün fərqli ödəmə mövcud idi.

Birinci dünya müharibəsindən əvvəl müxtəlif idarələrdə eyni vəzifə yerinə yetirən məmurların məvacibi qaydaya salınmış və yuxarı və aşağı vəzifəli məmurların ödəmə şkalasında fərqin azalması üçün ilk addımlar atılmışdır. 1919-cu il hakimiyyət qanununda sosial və iqtisadi çətinlik şəraitində əmək haqqı şkalasından başqa ayrı-ayrı məmur kateqoriyasına əlavə mükafatlar və həmçinin həyat şəraitinin aşağı düşməsi ilə əlaqədar məvaciblərin artırılması sistemi müəyyən edilir. Bu qanun yalnız ştatda olan məmurlara şamil edilirdi. 1919-cu il qanunu və prinsipləri sonrakı qanunvericiliyə təsir göstərdi: «o, birinci növbədə, həyat səviyyəsi aşağı düşərkən əmək haqqının artırılması prinsipinə aid idi. 1919-cu il qanununa görə aşağı və yuxarı maaş alan qulluqçular arasında əmək haqqı 1:13 nisbətində idi.

İkinci dünya müharibəsindən sonrakı dövrdə 1919-cu il qanunu tətbiq olunmuş, əməyin ödəmə prinsipləri daha da inkişaf etdirilmişdir. 1946-cı il 19 oktyabr qanununda (31-ci maddə) məmurların əməyinin ödənilməsi məvacibdən, həmçinin ailəyə və ev kirayə haqqına görə əlavələrdən ibarət idi. Həmin qanunla birinci dəfə vəzifəyə təyin olunan məmurların məvacibi yaşayış minimumunun 120 faizindən az olmamasına təminat verilirdi. Qulluqçu məvacibinin prinsipləri və ölçüsünü təyin etmək üçün yaradılan hökumət komissiyası məmurların əmək haqqının ödənilməsinə üç

əsas mövqedən baxırdı. Birinci, məmur əməyinin aşağı və yuxarı həddinin bir-birinə nisbəti 1:8 müəyyən edilir; ikinci, vəzifə iyerarxiyasında vəzifə ardıcılığı və buna uyğun əmək haqqı müəyyən edilir.

1961-ci il 1 noyabr tarixli qanununa görə əməyin ödənilmə sistemi iki əsas elementdən – məvacib və differensiasiya olunmuş regionl əlavələrdən ibarət idi. «Dövlət qulluqçusunun statusu haqqında» 1983-cü il 13 iyul tarixli qanunda (20-ci maddə) dövlət qulluqçusunun qulluqda yerinə yetirdiyi işə görə məvacib hüququ göstərilirdi. Əməyin ödənilməsi üç elementdən: məvacibdən (əsas maaşdan), əlavələrdən və sosial imtiyazlardan ibarət idi. Tarif şəbəkəsi isə vəzifə maaşlarının ölçüsünü müəyyən etməyə imkan verən vəzifə ekvivalentləri sistemindən ibarətdir. Fransa əmək haqqı sistemində, **üç əsas problem göstərilir**¹. **Birinci**, iyerarxiya problemi – əsrin əvvəlində aşağı maaş alanla yuxarı maaş alan arasında nisbət 1:20 təşkil edirdisə, hazırda bu nisbət 1:5-ə qədər azaldılıb. **İkinci**, daxili bərabərlik (paritet) problemi. Ştatdan kənar əməkdaşlar eyni işə görə ştat məmurlarından az maaş alır. Dövlət qulluqçuları içərisində texniki və maliyyə xarakterli vəzifə tutanlar inzibati vəzifə tutanlardan çox, yerli idarəetmə orqanlarının qulluqçuları eyni işə görə dövlət qulluqçularından az maaş alırlar. Tədqiqatçı alimlər bu fərqin aradan qaldırılmasını, dövlət qulluqçuları ilə yerli idarəetmə qulluğunun fəal yaxınlaşmasını təklif edirlər. **Üçüncü** – xarici bərbərlik problemi. Dövlət qulluqçuları ilə özəl sektor işçilərinin əmək haqqı arasında kəskin fərqin olması. Qeyd olunur ki, eyni işə görə özəl sektorda işləyən qulluqçular dövlət orqanlarında işləyənlərdən çox əmək haqqı alır. 1955-ci ildə ictimai sektorda işləyənlərin əmək haqqı məbləği ölçüsü ilə dövlət orqanları qulluqçularının əmək haqqı arasında uyğunluq prinsipləri müəyyən olunmuşdur.

Fransa qanunvericiliyində görülən işə görə əsas maşa əlavələr nəzərdə tutulur. Bu əlavələr aşağıdakı kateqoriyaya bölünür: 1) hökumət məsrəflərinin ödənilməsi, məsələn, öz vəzifə borclarını yerinə yetirərkən qəbul təşkil etməsinə görə xaricdə işləyən diplo-

¹ Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988, с.302-303.

mata ödəmə; 2) əlavə işin yerinə yetirilməsinə görə ödəmə (adi iş vaxtlarından artıq işlədiyinə görə); 3) vəzifə səlahiyyətlərinə daxil olan xüsusi tapşırıq və ya xüsusi riskli işə görə ödəmə; 4) işin xarakterinə görə mükafat (bu yaxşı işə görə mükafat sayılır).

ABŞ-da dövlət məmurlarının maddi stimullaşdırılması elmdə və dövlət idarəçilik praktikasında əməyin təşkilinin daha mühüm sahələrindən biri hesab olunur. ABŞ-da idarəçilik fəaliyyətinin səmərəli olması üçün maddi həvəsləndirmənin əsasını təşkil edən əmək haqqı məsələlərinə birinci dərəcəli diqqət yetirilir. Dövlət qulluqçusunun əmək haqqı səviyyəsi və onun hesablama metodları dövlət aparatında kadrlarla işin daha kəskin problemlərindən biridir. Bu problem məmurların qulluq fəaliyyətinə toxunmaqla yanaşı, onun cəmiyyətdə sosial-iqtisadi vəziyyətini müəyyən edir. Nə federal qulluqda, nə də ştatların və yerli özünüidarəetmə orqanlarında əmək haqqının təyin olunmasında vahid sistem yoxdur. Dövlət qulluğunu formalaşdırması xüsusiyyətlərinə görə hazırda federal aparatda bir-birindən asılı olmayan iki əmək haqqı şkalası mövcuddur. Mülkü qulluq məmurları üçün bir şkala, xarici qulluq məmurları üçün başqa bir şkala vardır. Bu inzibati sistemə daxil olmayan fəhlə və mütəxəssislər üçün əmək haqqı səviyyəsi bu iki şkaladan birinə uyğunlaşdırılır.

Federal qulluqçuların əmək haqqına dair konqress qanun qəbul edərkən bütün şkalalar üçün eyni vaxtda əmək haqqı müəyyən edilir, uyğun vəzifələr üçün kompensasiya təxminən eyni səviyyədə təyin edilir. Həm federal qulluqda, həm də ştatların və yerli idarəetmə orqanlarında məmurlar üçün vəzifə təsnifatı əsasında əmək haqqı təyin edilir. Əmək haqqı həcmi qulluqçunun tutduğu vəzifənin ixtisas tələblərinin, vəzifə borclarının və məsuliyyətinin qiymətləndirilməsi ilə həyata keçirilir. Hər bir vəzifə sinfinin öz əmək haqqı səviyyəsi müəyyən edilir. Onun bir-birindən 25-30 faiz fərqlənən aşağı və yuxarı həddi müəyyən edilir. Bu çərçivədə bir neçə ara hədd ayrılır. Onun sayı məmurun bu vəzifədə maksimum məhsuldarlığa çatmaq üçün nəzərdə tutulan vaxtdan asılı olur. Daha mürəkkəb və məsuliyyətli vəzifə üçün bir qayda olaraq əmək haqqında aralıq hədd daha çox qoyulur.

Beləliklə, ABŞ-da dövlət qulluqçusunun əmək haqqı tutduğu vəzifənin səviyyəsi ilə yanaşı, vəzifədə işləmə müddətindən də asılıdır. Bu təcrübə administrasiyaya imkan verir ki, əmək haqqından qulluqçuların əməyinin stimullaşdırılması vasitəsi kimi daha səmərəli istifadə etsin. «Dövlət qulluqçularının əmək haqqı haqqında» fevral 1962-ci il və «Federal qulluqçuların əmək haqqını özəl sektor işçiləri ilə tarazlaşdırmaq haqqında» 1970-ci il qanunları federal məmurların hər bir əmək haqqının artırılmasına hüquqi əsas verdi¹. Özəl sektorla «müqayisə» prinsipinin müəyyən edilməsi və federal qulluqçuların maaşlarının hər il artırılması məmurların yüksək təbəqələrinin keyfiyyət tərkibinin aşınmasının qarşısını almaq üçün təsirli tədbir idi. Bunun nəticəsində orta və ali dövlət məmurlarının maaşları yüksək dərəcədə, aşağı kateqoriyalı məmurlar üçün isə az qaldırılır.

«Mülkü qulluqda islahatlar haqqında» 1978-ci il qanununa görə qulluqçuların ali kateqoriyasının maaşları əhəmiyyətli dərəcədə artırılmışdır. ABŞ-da əməyin ödənilməsində əmək haqqı ilə yanaşı, əlavə maddi imtiyazların müxtəlif formaları, mükafat və fəxri adlarla təltif olunması mexanizmi vardır. Amerika terminologiyasında «əlavə imtiyazlar» (fringe benefit) həm pensiya təminatı, sığorta, tibbi yardım və b. məmurların iqtisadi vəziyyətinə və qulluq keçmə prosesinə əhəmiyyətli təsir edir. Amerika iqtisadçılarının hesablamalarına görə «Əlavə imtiyazlar» əmək haqqına təxminən 25-30 faiz əlavə gətirir. Beləliklə, ABŞ-da dövlət məmurunun əmək haqqının səviyyəsi müqayisə etmə prinsiplərinə uyğun olaraq özəl sektor işçilərinin əmək haqqının səviyyəsi ilə müəyyən edilir».

«Dövlət qulluğu islahatlar haqqında» 1978-cı il qanunları eyni dəyərli iş üçün eyni haqq ödənilməsi göstərilir. Qanunda əqli əməklə məşğul olan federal qulluqçuların əməyin ödənilməsinin əsas sistemi ümumi tarif şəbəkəsi kimi baxılır. Ümumi tarif şəbəkəsi hər biri ixtisas tələblərinə cavab verən və uyğun işin mürəkkəblilik səviyyəsini xarakterizə edən 15 dərəcəyə bölünür.

¹ Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы в США. М.: Юридическая литература, 1974, с.171.

Hər bir dərəcə üçün on pillədən ibarət maaş diapazonu mövcuddur. Bir pillədən başqasına keçid müəyyən edilmiş müddətdə həyata keçirilir. Qulluqçunun növbəti pilləyə keçidi üçün tələb olunan səriştəlilik səviyyəsindən işləmək qabiliyyətini göstərməlidir. Hər bir qulluqçu bu cür yüksəlişi hər 52 həftədən bir ala bilər¹. Federal hökumətdə əmək haqqı sisteminin islahatlarına artan tələblərə cavab olaraq konqress 1990-cı ildə federal qulluqçularının əmək haqqı tarifinin müqayisəliyi haqda qanun qəbul etmişdir. Bu qanunun bəzi müddəaları perspektivdə ümumi tarif şəbəkəsi üçün əmək haqqı dərəcəsinin müəyyən edilmə qaydalarında dəyişdirilməyə yönəldilib. Müqayisəlik haqqında qanunda iczə verilir ki, xüsusi hallarda maaş dərəcəsinə əlavələr edilsin².

Almaniya Federativ Respublikasında «Federal qulluqçunun maaşı haqqında» 27 iyul 1957-ci il qanununda (6 fevral 1991-ci il yeni redaksiyası ilə) dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsini dövlət əməyə görə yox, onun funksiyasına görə verir³. AFR-də əməyin ödənilməsi vəzifə maaşından, yerli əmsallardan, müəyyən hallarda vəzifəyə əlavələr və ya yerli əlavələr, həmçinin başqa ödəmə və mükafatlardan ibarətdir. Ödəməyə görə bütün məsələlər eyni hüquqi əsaslarla tənzimlənir. Bu hüquqi normalar federasiya, torpaq və bələdiyyə, orqan, idarə və fondlar üçün eyni təsirə malikdir.

Dövlət qulluqçularının əmək haqqının ənənəvi sistemi karyer strukturunun hər dörd sinifdən ibarət bir neçə dərəcədə ibarətdir. Dövlət strukturunda hamı üçün eyni əmək haqqı şkalası mövcuddur. Hər bir dərəcə müəyyən olunmuş baza maaşının üzərinə hər iki ildən bir uzun müddət xidmətə görə təyin olunmuş əlavələr gəlir. Baza maaşına başqa əlavələr fərdi nəticələrdən asılı olmayaaraq yalnız funksiyaların müəyyən tipləri üçün nəzərdə tutulur. Dövlət bölməsində bu əlavələr qulluqçulara və fəhlələrə analogi

¹ Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.418.

² Там же, с.419.

³ Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, с.243-245.

qaydalar tətbiq olunur¹. Dövlət qulluqçusuna ödənilən əmək haqqının əsas prinsipi məvacibin vəzifəyə uyğun verilməklə məmurun öz peşəsinə sıx bağlılığını təmin etməkdən ibarətdir.

Çin Xalq Respublikasında dövlət qulluqçusunun əmək haqqı sistemi əməyə görə bölgü prinsipi əsasında aparılır. Dövlət qulluqçusunun əmək haqqı onların vəzifə dərəcəsindən asılıdır. Əmək haqqı vəzifə maaşından, dərəcəyə görə ödəmədən, baza əmək haqqından və əmək stajına görə ödəmələrdən ibarətdir. Qəbul olunmuş qaydalara uyğun olaraq qulluqçular rayon və başqa dotasiyalardan istifadə edirlər. Onlar üçün vaxtaşırı vəzifə maaşlarının artırılma sistemi tətbiq edilir.

Hər il fəaliyyətin yoxlanması nəticəsində tutduğu vəzifəni yaxşı yerinə yetirməsi müəyyən edilirsə, onun maaşı və pul mükafatı artırıla bilər. Dövlət qulluqçusunun əmək haqqının səviyyəsi dövlət müəssisələrində müvafiq işçinin əmək haqqı səviyyəsinə bərabər götürülür. Dövlət milli iqtisadiyyatının inkişafı və həyat məsrəfinə qiymət indeksasiyasının dəyişilməsinə uyğun olaraq dövlət qulluqçusunun əmək haqqı norması planlı artırılır. Yeni qəbul olunmuş qulluqçuya sınaq müddətində müəyyən əmək haqqı verilir. Bu müddət qurtardıqdan və vəzifəyə rəsmi təyin olunduqdan sonra ona tutduğu vəzifə və dərəcəyə uyğun əmək haqqı müəyyən edilir².

Çində yeni siyasət onunla səciyyələnir ki, dövlət qulluqçusunun əməyi analoji vəzifəyə görə, özəl sahədə və dövlət müəssisələrində çalışan professional üçün müəyyən edilmiş səviyyədə ödənilir. Bu cür əmək haqqı sistemi fəaliyyət nəticəsinə görə mükafat da nəzərdə tutur. Hər il keçirilən attestasiya nəticələrində «əla» və «səriştəlidir» kimi qiymətləndirilən dövlət qulluqçularının əmək haqqının artırılmasını və mükafat verilməsini nəzərdə tutur. Dövlət qulluğunda əmək haqqının miqdarının diapazonu böyük deyil: dövlət qulluğunda ən yüksək və ən aşağı vəzifələrin əmək

¹ Там же., с.296.

² Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, с.301-302.

haqqının əsas tarif əmsalı 5:1, imtiyazlar nəzərə alınmaqla isə 3:1 nisbətində olur¹.

Beləliklə, dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi bazar münasibətlərinə keçid şəraitində yuxarıda qeyd olunduğu kimi həm iqtisadi, həm də hüquqi aspektdə islahatlar aparılmış, dövlət qulluqçularının əməyin ödənilməsinin beynəlxalq standartlara uyğun hüquqi bazası yaradılmış, dövlət məvacibi, ona olan əlavələr və imtiyazlar artırılaraq özəl sektordakı səviyyəyə yaxınlaşdırılmışdır. Dövlət qulluğunun nüfuzu yüksəlmiş, dövlət qulluğunda işləmək istəyən iddiaçıların sayı artmışdır.

Dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsinin mahiyyəti və problemləri əməyə görə stimullaşdırma vasitəsilə araşdırılır. Fikrimizcə, dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsində maddi (məvacib, mükafatlandırma, əlavələr, imtiyazlar və s.) mənəvi həvəsləndirmə (orden, medal və fəxri adlarla təltif və s.) vəhdətdə baxılmaqla bir-birini tamamlayır.

Dövlət məvacibinin məbləği səlahiyyət həcmindən, məsuliyyət dərəcəsindən, peşəkarlıq səviyyəsindən, qulluq stajından və s. asılıdır. Dövlət qulluqçusunun məvacibi daimi hissədən (vəzifə maaşı, tarif dərəcəsi) və dəyişən hissədən (vəzifə maaşına əlavələr və mükafatlardan) ibarətdir.

Hesab edirik ki, əmək haqqı sisteminin modernləşməsi üçün Fransanın təcrübəsini öyrənmək əhəmiyyətlidir. Fransada əməyin ödənilməsi üç elementdən: məvacibdən (əsas maaşdan), əlavələrdən və sosial imtiyazlardan ibarətdir. Əmək haqqı sistemində üç əsas problem mövcuddur: birinci, iyerarxiya problemi – yuxarı maaş alanla aşağı maaş alan arasında nisbət (1:5), ikincisi daxili bərabərlik problemi – ştatdan kənar əməkdaşlar eyni işə görə ştat məmurlarından az maaş alır; üçüncü, xarici bərabərlik prinsipi. Dövlət qulluqçuları ilə özəl sektor işçilərinin əmək haqqı arasında fərqin azaldılması, dövlət qulluqçularının məvacibin məbləği ilə ictimai sektorda işləyənlərin məvacibi arasında uyğunluq prinsipi.

¹ Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.337.

Qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi bazar münasibətləri şəraitində həm iqtisadi, həm də hüquqi aspektdə islahatla aparılmış, beynəlxalq standartlara uyğun hüquqi bazası yaradılmış, dövlət məvacibi, ona əlavələr və imtiyazlar artırılaraq özəl sektordakı səviyyəyə yaxınlaşdırılmışdır.

DÖVLƏT QULLUĞU SİSTEMİNDƏ QANUNÇULUĞUN VƏ İNTİZAMIN TƏMİNATI

8.1. Dövlət qulluqçularının məsuliyyəti

Məsuliyyət olduqca mürəkkəb, çoxfunksiyalı və çoxfaktorlu fenomen olmaqla qulluqçularla dövlət orqanları arasında çoxsaylı əlaqələrin səmərəli həyata keçirilməsini təmin edən xüsusi ictimai münasibət olub, dövlət intizamını möhkəmlətmək, cəmiyyət və dövlətin bütün həyat fəaliyyəti sahələrində qanunçuluğa və hüquqi normalara riayət etmək üçün mühüm zəmindir. Məsuliyyət ictimai münasibət kimi daha mürəkkəb struktura malik olub insanlar arasında şəxsiyyətlə kollektiv və cəmiyyət arasında qarşılıqlı əlaqədə və təsirdə özünü göstərir. Məsuliyyətin obyektiv tərəfi siyasi, iqtisadi və hüquqi islahatların aparılması, dövlətçiliyin, dövlət intizamının möhkəmləndirilməsi, dövlət qulluqçuları ilə dövlət orqanları arasında əlaqələrin səmərəli həyata keçirilməsi ilə bilavasitə əlaqəlidir. Məsuliyyət ən ümumi şəkildə cəmiyyətin və dövlətin köməyi ilə qarşılıqlı əlaqəli tərəflərin maraq və azadlıqlarını təmin edən münasibətdir. O, üç tərkib hissəsinin ardıcıl qarşılıqlı təsiri əsasında formalaşır **a) vəzifənin dərk edilməsi, b) davranışın qiymətləndirilməsi, v) sanksiya tətbiq edilməsi.**

Məsuliyyət problemi ümumi hüquq nəzəriyyəsində və demək olar ki, fəlsəfə, hüquq və digər elmlərdə bu fenomeni tədqiq etməyə səy göstərilmişdir. Bu problemə aid hüquqi ədəbiyyatda çoxsaylı monoqrafiya və məqalələrin olmasına baxmayaraq, məsuliyyətin vahid anlayışı, onun strukturu və sosial funksiyaları haqqında ümumi baxış yoxdur və mübahisəli məsələlər qalmaqdadır.

Fəlsəfə lüğətində məsuliyyət «İnsanın müəyyən tələbləri şüurlu (könüllü) olaraq yerinə yetirməsi və qarşıda duran vəzifələri həyata keçirmək, düzgün mənəvi seçim etmək və müəyyən

nəticələrə çatmaq xüsusiyyətlərinin olması, düzgünlüyü və günahkarlığı, hərəkətlərin bəyənilməsi, mükafatlandırılması və ya cəzalandırılması kimi baxılır»¹. Sosial həyatda intizamlıq və ahənglik mövcud olmalıdır, cəmiyyətin eyni nizama malik olmalıdır, əks təqdirdə cəmiyyətin üzvləri bir yerdə yaşaya bilməz.

Ən kiçik insan qruplarında belə mövcud olan əməkdaşlıq həmişə məqsədli təşkilata, həm də təbii meydana gələn nizama əsaslanacaqdır. İndiyə qədər heç kim, cəmiyyətin davam etməkdə olan bütün kompleks fəaliyyətin tamamilə sistemləşdirməyi bacara bilməmişdir... həmişə cəmiyyət bir çox beyinə yox, yalnız bir beyinə bağlı qalacaqdır.²

Məsuliyyət fenomeninin etik və mənəvi aspektləri ədəbiyyatda geniş işıqlandırılır. Bu aspektdə cəmiyyət üzvlərinə qoyulmuş vəzifə borclarının yerinə yetirilməsinə məsuliyyət kimi baxılır. Məsuliyyət problemini axırıncı illərdə psixoloqlar da fəal surətdə tədqiq edirlər. Onlar məsuliyyəti şəxsiyyətin psixoloji xüsusiyyətləri və ya konkret sistemdə şəxsiyyətin sosial davranışının tənzimlənməsinin psixoloji mexanizm kimi qəbul edirlər³.

Sosial məsuliyyət mexanizmdə əsas davranışın, sosial vəzifə borclarının sosial normalara uyğunluğu durur. Vəzifə borclarının məzmununa: cəmiyyətdə zəruri olan müəyyən davranış və hərəkətin məcburiliyi; konkret ictimai münasibətlərin subyektlərinin məcburi davranış tədbirləri; davranış etalonuna əməl edilməzsə sosial məcburetmanın mümkünlüyü daxildir. Sosial məsuliyyətin bir növü olan hüquq məsuliyyəti hər bir hüquq sisteminin mühüm institutu, hüququn mahiyyətini göstərən əlamətlərdən biri və onun təsir mexanizminin zəruri elementidir. Odur ki, hüquq məsuliyyəti problemi ümumi hüquq nəzəriyyəsində və hüquq sahələrində mərkəzi yerlərdən birini tutur. Hüquqi məsuliyyət – bu dövlətin hüquq

¹ Философский словарь / Под ред. И.Г.Фролова. М.: Политическая литература, 1986, с.346-347.

² Hayek F.A. Hüquq, qanunvericilik və azadlıq. 3 cildə, 1c. Qaydalar və nizam. Bakı, Qanun, 2002, s.73.

³ Агеева Е.А. Юридическая ответственность в государственном управлении (социально-правовой аспект). Л.: Ленинградский Университет, 1990, с.6.

və qanunlar əsasında, qanunların realizəsi prosesindəki məsuliyyətidir. Hüquqi məsuliyyət bir qayda olaraq ən əvvəl konstitusiya normalarında adekvat ifadəsini tapır, onlar öz növbəsində, cari qanunvericilikdə konkretləşir və inkişaf edir¹.

Hüquqi dövlət quruculuğu totalitar cəmiyyətdən azad vətəndaş cəmiyyətinə keçid şəraitində plüralist demokratik dövlətin, onun orqanlarının dövlət qulluqçularının ictimai həyatında hüquqi məsuliyyəti, dövlət və şəxsiyyətin qarşılıqlı məsuliyyətinin artırılmasını zəruri edir. Siyasi-hüquqi reallıq nəzərə alınmaqla dövlətin, onun orqanlarının və vəzifəli şəxslərin cəmiyyətdə etibarlı hüquq qaydalarına əməl edilməsində, cəmiyyətin iqtisadi və sosial-mədəni sahədə inkişafında öz funksiyalarının yerinə yetirilməsində hüquqi məsuliyyətin möhkəmləndirilməsi mühüm rol oynayır. İslahatlar və bazar münasibətlərinə keçid dövründə sosial-iqtisadi sahədə keyfiyyətə bir vəziyyətdən yeni vəziyyətə, keçmişdən bugünə və gələcəyə keçid mərhələsində köhnəliklə yeniliyin mübarizəsində hüquqi məsuliyyət daha mühüm rol oynayır.

Hüquq məsuliyyəti institutu hüquqi normalar ilə yaranır. Hüquq normalarının meydana gəlməsi, cəmiyyətin bütün üzvləri tərəfindən onun yerinə yetirilməsini təmin edən mexanizmin yaranmasını tələb edir². Hüquq məsuliyyətinin elmi problematikası mübahisəli olub və bugün də qalmaqdadır. Bu təzahürün məzmunu və hüquqi təbiəti ilə əlaqəli mübahisələrə hüquqşünaslar ilə yanaşı, filosoflar da qoşulmuşlar. Keçən əsrin 60-cı illərinin sonlarından başlayaraq hüquqi məsuliyyət sosioloji baxışlarla yadda qalır. Bu mərhələdə əsasən filosofların təsiri altında hüquqşünaslar arasında **hüquqi məsuliyyətə neqativ aspektlə yanaşı, pozitiv aspektdə** baxmağa başlanılır. Hüquqşünas alimlərin bir qrupu hüquqi məsuliyyəti yalnız sosial məsuliyyətin retrospektiv (neqa-

¹ Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Круглый стол журнала Государство и право // Государство и право, 2000, №3, с.21.

² Авдеенкова М.П. Система юридической ответственности в современной России // Государство и право, 2007, №7, с.25.

tiv) aspektində, yəni keçmiş hərəkətlərinə, hüquq pozuntularına görə məsuliyyətdə görürlər. Onlar hüquq məsuliyyətinə qanuna zidd hərəkətlərə cavab verməyə borcluluq (və ya cavab vermək); müəyyən mərhumiyyətə məruz qalmaq, sanksiya tətbiq etmək, dövlətin məcburi tədbirləri kimi baxırlar¹.

Hüquqi ədəbiyyatda bəzi alimlər hüquq məsuliyyətinin hüquq pozuntularına görə dövlətin müəyyən etdiyi cəza tədbirlərində görür və onu aşağıdakılarla əsaslandırırırlar: hüquqi məsuliyyət maddi və prosessual hüquq normalarından ibarətdir. Prosessual hüquq normaları hüquq pozuntularına görə hüquqi məsuliyyətin tətbiqi, qaydaları və şəraitini tənzimləyir. Hüquqi məsuliyyət sosial məsuliyyətin bir növüdür, hüquqi məsuliyyətin əsas əlaməti cəzadır. Hüquqi məsuliyyətin sosial məsuliyyətdən fərqi yalnız dövlət hakimiyyəti və idarəetmə orqanları, həmçinin vəzifəli şəxslərin qəbul etdiyi hüquqi aktlarla müəyyən olunur. Hüquqi məsuliyyət dövlət məcburetməsinin bir formasıdır. Odur ki, məsuliyyəti dövlət orqanı və ya dövlət orqanının tapşırığı ilə ictimai təşkilatlar qəbul edir².

Məsuliyyətə retrospektiv aspektdə baxılması ədalətli olaraq hüquqi ədəbiyyatda tənqid edilir və qeyd olunur ki, məsuliyyəti yalnız cəzada görmək, sanksiya tətbiq etmək mahiyyətcə bu institutun tərbiyəvi əhəmiyyətini yox edir. Məsuliyyətə faktiki olaraq «məsuliyyət» və «cəza» anlayışları eyniləşdirilir. K.C.Belskiy bu anlayışları eyniləşdirməyi metodoloji və həm də qnoseoloji nöqteyi-nəzərdən düzgün hesab etmir. Geniş planda cəza və məsuliyyətin yaranma tarixi və mənbəyi müxtəlifdir. Metodoloji cəhətdən düzgün olmamasını məsuliyyətin bir elementdə məhdudlaşmasında, qnoseoloji cəhətdən isə məsuliyyətin cəza ilə eyniləş-

¹ Rzayev Ə.H. Dövlət qulluqçusunun hüquqi məsuliyyəti / Azərbaycanda dövlət və hüquq quruculuğunun aktual problemləri. Elmi məqalələr məcmusu. 2-ci buraxılış. Bakı: Digesta, 2002, s. 16-23.

² Духно Н.А. Ивакин В.И. Понятие и виды юридической ответственности // Государство и право, 2000, №6, с.12.

dirilməsi məsuliyyət kateqoriyasının mövcudluğunun itirilməsinə və bu anlayışın məzmunuzlaşmasına səbəb olur¹.

Cəza hüquqi kateqoriya olub ibtidai icma cəmiyyətində yaranmaqla qana-qan intiqamından dövlət orqanlarında sanksiya tətbiq olunana qədər uzun bir yol keçmişdir. Cəza həm qanunvericiliklə, həm də elmi baxımdan XIX əsrə qədər məsuliyyət institutu ilə əlaqələndirilmədən ayrıca tətbiq edilmişdir. Məsuliyyət kateqoriyasının genezisi - yaranma mənbəyi fəlsəfi-dini olmaqla mənəvi mahiyyət daşıyırdı. Bu kateqoriya uzun tarixi dövr kəsiyində formalaşmışdır və şərti olaraq Afinada Sokrat üzərində məhkəmədən (e.ə.349-cu il) başlanğıc götürülür, orta əsrlərdə yekunlaşır. Orta əsrlərdə məsuliyyət xristian kilsələrində dəqiqliklə təhlil edilərək dinə tətbiq edilir.

Dövlət mexanizmi öz-özlüyündə hərəkət edə bilməz, yalnız insan vasitəsilə, onun gücü ilə həyata keçirilir. Məsuliyyət insan təfəkkürünə təsir edir, onu öz fikirlərini, motiv, məqsəd, davranış və fəaliyyətini təhlil etməyə və qiymətləndirməyə vadar edir. Məsuliyyət daşımaq həmişə ciddi psixoloji gərginlik yaradır. Məsuliyyət bir qayda olaraq insanların müəyyən maraqlarına toxunur. Bir tərəfdən maraqların reallaşması üçün böyük imkan yaradır, pozitiv sosial qarşılıqlı əlaqələrin formalaşmasına kömək edir, başqa halda, əksinə, onların həyata keçirilməsi imkanlarını azaldır, məcburi olaraq onları məhdudlaşdırır.

Hüquqi məsuliyyət məsələsində hüquqşünas alimlər iki qrupa bölünürlər: bir qrupa yalnız neqativ aspekt tərəfdarları, digər qrupa həm neqativ və həm də pozitiv aspektlərin əks olunduğu iki aspektli məsuliyyət tərəfdarları daxildir. Məsuliyyətə iki baxış ətrafında hüquq nəzəriyyəçiləri arasında mübahisələri davam etməkdədir. Bəzi alimlər məsuliyyətə pozitiv aspektin hüquqi əsaslarının olmamasında, vəzifə borclarını yerinə yetirməyi, qanunauyğun davranışa məsuliyyət kimi baxılmasını, öz vəzifələrini şüurla yerinə yetirənlə hüquqpozanın əməllərinin bir anlayışda

¹ Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура // Государство и право, 1999, №12, с.12.

birləşdirilməsini qəbul etmirlər. O.E.Leystə görə, pozitiv məsuliyyətin xüsusiyyətlərini və keyfiyyətini müəyyən etmək mümkün deyil, onu «vəzifə borclarından», «hüquqa uyğun davranışdan fərqləndirmək olmaz»¹. Hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspektdə baxılması hüquq elmində bəzi problemlərin yaranmasına, məsuliyyət qanunun ana xətti olduğundan onun könüllülük prinsipləri ilə əvəz edilməsinə, hüququn xüsusiyyətinin itirilməsinə səbəb olduğu göstərilir.

Bizim fikrimizcə, hüquqi məsuliyyətə iki aspektli baxış siyasi-hüquqi cəhətdən doğrudur. Hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspekti aşağıdakılarla əsaslandırılır: **birincisi**, hüquq məsuliyyəti sosial məsuliyyətin bir növü olduğundan, sosial məsuliyyətə xas olan bütün əlamətlər hüquqi məsuliyyətə də aiddir, **ikincisi**, hüquq məsuliyyəti o zaman «fəal» şəkil alır ki, subyekt öz vəzifə borclarını lazımi qaydada yerinə yetirir; üçüncüsü, bütün normativ aktlar, həmçinin hüquqi məsuliyyəti tənzimləyən aktlar vətəndaşların qanunçuluğa dönmədən əməl etməsini tərbiyələndirmək məqsədi daşıyır. Pozitiv aspektdə qarşıda qoyulan məsələlərin effektiv həlli məqsədi ilə fəal və yaradıcı fəaliyyət həyata keçirmək, hüquqa zidd hərəkət etməmək xarakterikdir. Dövlət qulluğu üzrə görkəmli mütəxəssis V.M.Manoxin dövlət qulluğu haqqında konsepsiyasında təklif edirdi ki, qanunun məsuliyyət bölməsində əvvəl pozitiv məsuliyyət, sonra isə intizam xətasına görə məsuliyyət təsbit olunsun². Q.V.Atamançuk göstərir ki, məsuliyyət müsbət hərəkətlərin təsirinin mükafatlandırılma ilə müşayiət olunan pozitiv, aktiv, perspektiv, prospektiv qiymətləndirilməsi və ya bu hərəkətlərdə nöqsanlara, xətalara yol verən günahkarların neqativ qiymətləndirilməsi, yəni yol verilmiş və məlum əmələ görə sanksiyanın tətbiq edilməsi ilə müşayiət olunur³. İ.V.Maksimov pozitiv məsu-

¹ Лейст О.Э. Понятие ответственность в теории права // Вестник Московского университета. Секция 11, Право, 1994, №1, с.32.

² Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Государство и право, 1991, №12, с.96.

³ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. второе. М.: ОМЕГА. Л., 2004, с.415, 417.

liyyət doktrinasının obyektiv əsasların olduğunu qeyd edir. O, pozitiv məsuliyyətə subyektin hüquqi statusu vasitəsilə baxmağı təklif edir. Onun fikrinə, məsuliyyət subyektin xüsusi statusa malik olması əsasında baş verir. Status məsuliyyəti subyektin öz vəzifə borclarını və hüquqlarını lazımi qaydada yerinə yetirməsini ifadə edir¹. Neqativ aspektdə məsuliyyət subyektinin hüquq normalarını pozduqda, öz vəzifə və funksiyalarını lazımi qaydada yerinə yetirmədikdə baş verir. Vəzifəli şəxsin məsuliyyəti onun müəyyən nəticələrə çatmaq üçün fəaliyyət sətrlərinin yerinə yetirilməsində subyektlərin üzərinə qoyulmuş hüquq və vəzifələrinin pozulduğu halda, neqativ xarakterli hüquqi məsuliyyətə səbəb olur. Bu halda pozitiv məsuliyyət cəmiyyət səviyyəsində neqativ - konkret hüquq münasibətlərində özünü göstərir.

Düzgün davranış qaydaları çərçivəsində (pozitiv aspekt) ən əvvəl konstitusiya normalarına istinad edilir, belə ki, Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasına dövlət orqanları və vəzifəli şəxslərin başqaları qarşısında hesabat verməsi və məsuliyyət daşımalarını təsbit edən subyektiv-obyektiv münasibətlər formalaşır. Konstitusiyada vətəndaş, şəxsiyyət, vəzifəli şəxs öz vəzifə borclarını düzgün yerinə yetirməsində məsuliyyət daşımaları təsbit olunur. Həmçinin Azərbaycan qanunvericilik aktlarında, əsasnamələrində, vəzifə təlimatlarında və digər normativ aktlarda hüquq məsuliyyətinin pozitiv aspektinə geniş yer verilir, yəni qulluqçuların vəzifələrin və qanunların şüurlu, yaradıcı yerinə yetirilməsi və s. neqativ məsuliyyətə cəlb edilməyə səbəb olan hərəkətlərə yol verməməsi əvvəlcədən xəbərdar edilir.

Hüquqi məsuliyyətin pozitiv aspekti dövlət qulluqçusunun davranışını tənzimləyən vicdan, əxlaq və ya etik kodekslərində, etik davranış qaydalarında öz əksini tapır. Buna misal ABŞ-da «Qulluqçunun əxlaq kodeksi», İngiltərədə «Nazirin etik kodeksi»,

¹ Максимов И.В. Концепция позитивной административной ответственности в теории и праве // Государство и право, 2006, №8, с.31-34.

Qazaxıstanda «Dövlət qulluqçusunun vicdan kodeksi»¹; Azərbaycanda «Dövlət qulluqçusunun etik davranış qaydaları»² və s. göstərmək olar.

ABŞ-da birinci dəfə hökumət qulluğunda əxlaq kodeksi 1958-ci ildə Konqresin qətnaməsi formasında təşəkkül tapmışdır. O kodeksə görə hökumət qulluğunda olan hər bir şəxs: 1) ali əxlaq prinsiplərini və dövlətə sədaqətini ayrı-ayrı şəxslərə, partiya və ya dövlət orqanlarına sədaqətdən üstün tutmalı; 2) ABŞ Konstitusiyasını, qanunlarını və qərarlarını bütün hökumət orqanlarında müdafiə etməli və heç zaman onun icrasından imtina edənləri himayə etməməli; 3) muzda görə bütün əmək gününü işləməli, öz vəzifə borclarını yerinə yetirmək üçün lazım olan güc və fikirlərini qoymalı; 4) qoyulan məqsədlərin həlli üçün daha səmərəli və iqtisadi üsullar tapıb tətbiq etməyə səy göstərməli; 5) özü və öz ailəsinin rifahı üçün mükafat və hədiyyət almaqla kimlərəse xüsusi rifah və ya imtiyaz verməklə heç vaxt diskriminasiya həyata keçirməməli; 6) dövlət qulluqçusunun dövlət vəzifəsinə aid olan işə öz şəxsi işi kimi baxmamalı, vəzifə borclarına aid olan məsələlərin həlli haqqında heç zaman heç kəsə söz verməməli; 7) vəzifə borclarının vicdanlı icrası ilə ziddiyyət təşkil edirsə hökumətlə kommersiya münasibətlərinə nə birbaşa, nə də dolayı yollarla girməməli; 8) vəzifə borclarının icrası zamanı məxfi məlumatlardan şəxsi mənfəət üçün heç zaman istifadə etməməli; 9) korrupsiya halları müəyyən edildiyi zaman onları ifşa etməli; 10) dövlət vəzifəsinin ictimai etimad ifadəsi olduğunu başa düşərək bu prinsiplərə əməl etməli. 1989-cu ildə «Etik normaların islahatları haqqında» yeni qanun qəbul edilir və bu qanun 1990-cı ildə Prezidentin «Dövlət aparatının vəzifəli şəxsləri və qulluqçularının

¹ Оболенский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М.: ГУВШО, 2006, с.230.

² Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.93-103 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

davranış etikasının prinsipləri» barədə fərmanı ilə daha da möhkəmləndirilir¹.

İngiltərədə dövlət qulluqçusunun davranışı ABŞ dövlət qulluğunun əxlaq kodeksinə oxşar dövlət mülkü qulluq kodeksi ilə tənzimlənir. İngiltərədə heç yerdə analoqu olmayan «Nazirin etika kodeksi» qəbul edilmişdir. Kodeks müəyyən mənada nazirin «Şəxsi öhdəliyidir». Kodeks 1992-ci ildə qəbul edilmiş, 1997-ci ildə bu qanuna müəyyən dəyişikliklər edilmiş və baş nazir T.Blerin qanuna müqəddiməsi əlavə olunmuşdur. Baş nazir əlavədə bu kodeksi qəbul etməklə xalqla hökumət arasında etimad hissini bərpa etməkdə öz iradəsini təsdiq etmək istədiyini bildirir: «Biz bura gəlmişik ki, başqalarına, bizə etimad göstərib vəzifə verənlərin maraqlarına vicdanla qulluq edək. Mən bütün nazirlərdən bu kodeksin hər bir nöqtəsinə və ruhuna uyğun işləməyi gözləyirəm. Nazirlər bu kodeksi öz rəsmi vəzifələrinin daha yüksək ləyaqət standartlarına uyğun yerinə yetirilməsi və əldə rəhbər tutmaq üçün məlumat kitabçası, tövsiyə mənbəyidir. Mən fikirləşirəm ki, biz aydın başa düşməliyik ki, nazir kimi parlament və vətəndaşlar qarşısında hesabat verməliyik və onların nəzarətində olmalıyıq».

Kodeks aşağıdakı prinsiplərə əsaslanır: Birinci, təmənnəsizlik - dövlət vəzifəsi tutmuş şəxslər yalnız ictimai maraqlar prizmasında fəaliyyət göstərilməlidir. Onlar öz vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə edərək özünə, öz ailəsinə, öz dostlarına maliyyə və maddi mənfəət əldə etməməlidir; ikinci, prinsipiallıq - dövlət vəzifəsi tutmuş şəxslər başqa şəxslərə və təşkilatlara öz vəzifə borclarının yerinə yetirilməsində təsir etmək üçün hər hansı bir maliyyə və ya başqa öhdəliklər götürməlidir; üçüncü, ədalətlik - dövlət vəzifələri tutmuş şəxslər qulluq məsələlərini həll edərkən - vəzifəyə təyin olunma, dövlət kontraktlarının bölüşdürülməsi, yaxud bu və ya başqa şəxslərin təltif edilməsi, imtiyazlar verilməsi, hesabat vermək - dövlət vəzifələri tutan şəxslər öz qərarları və hərəkətləri

¹ Оболонский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М.: ГУВШЭ, 2006, с.81, 148-150.

haqqında cəmiyyətə hesabat verməli, onun qulluq fəaliyyəti ilə əlaqədar yoxlama aparılarkən maneçilik yaratmamalı; beşinci, aşkarlıq - dövlət vəzifələri tutmuş şəxslər öz hərəkətlərində və qərarlarında maksimum aşkarlıq göstərməli; altıncı, vicdanlılıq – dövlət vəzifələri tutmuş şəxslər rəsmi vəzifə borcları ilə əlaqəli öz özəl maraqlarını bildirməli; yeddinci, liderlik - dövlət vəzifəsi tutmuş şəxslər bu prinsiplərin yayılmasında təşəbbüskar olmalı, öz şəxsi nümunəsində təsdiq etməli¹. ABŞ-da və İngiltərədə bu kodekslərin dövlət qulluqçuları tərəfindən pozulması hallarına demək olar ki, yol verilmir. Bu isə kodekslərin dövlət qulluqçularının məsuliyyətinin pozitiv aspektdə təsirinin göstəricisidir².

Qazaxıstan Respublikasında «Dövlət qulluqçularının vicdan kodeksinin» qəbulu (2005) xüsusi mahiyyət daşıyır. Qazaxıstan Respublikasının Prezidentinin 3 may 2005-ci il fərmanı ilə «QR dövlət qulluqçularının vicdan kodeksi» (dövlət qulluqçularının qulluq etika qaydaları) təsdiq edilmişdir. Kodeks beş hissədən ibarətdir: 1) dövlət qulluqçuları öz fəaliyyətində; 2) dövlət qulluqçularının vətəndaşlarla və hüquqi şəxslərlə münasibətlərdə; 3) öz tabeliyində olan işçilərlə münasibətdə; 4) dövlət qulluqçuları dövlət qulluğunun nüfuzuna ziyan gətirmədən diskusiyanı korrekt formada aparması; 5) dövlət qulluqçuları dövlət siyasəti və qulluq fəaliyyəti məsələləri haqqında öz fikirlərinin kütləvi şəkildə bildirməməsi³ göstərilmişdir. Fərmanda dövlət orqanları rəhbərlərinə tapşırılır ki, bu kodeksin dövlət orqanlarının binasında görünən yerdə asılmasını təmin etsin.

Azərbaycan Respublikasının «Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında» 31 may 2007-ci il qanunu III fəsil, 23 maddədən ibarətdir. I fəsildə ümumi müddəalar qanunun əhatə dairəsi, məqsədləri, xidməti, davranışın hüquqi tənzimlənməsi; II

¹ Оболюнский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М.: ГУВШЭ, 2006, с.95-98

² Оболюнский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, с.67.

³ Оболюнский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М.: ГУВШЭ, 2006, с.129, 230-233.

fəsildə - etik davranış qaydalarında: vicdanlı davranış; peşəkarlıq və fərdi məsuliyyətin artırılması, loyallıq, ictimai etimad, insanların hüquq, azadlıq və qanunu maraqlarına, şərəf və ləyaqətinə və işgüzar nüfuzuna hörmət; mədəni davranış; əmr; sərəcam və tapşırıqların yerinə yetirilməsi; qərəzsizlik; maddi və qeyri-maddi nemətlərin; imtiyazların və ya güzəştlərin əldə edilməsinə yol verilməməsi; korrupsiyanın qarşısının alınması; hədiyyə alma ilə əlaqədar məhdudiyyətlər; maraqların toqquşmasının qarşısının alınması; əmlakdan istifadə; məlumatlardan istifadə; ictimai və ya siyasi fəaliyyət; Üçüncü fəsildə etik davranış qaydalarının həyata keçirilməsinin təmin olunmasına təminat sistemi; etik davranış qaydalarına əməl olunmasına nəzarət; dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən nəzarət; nəzarət orqanlarının səlahiyyətləri; etik davranış qaydalarının pozulmasına görə məsuliyyət; bu qanunun qüvvəyə minməsi maddələri daxildir. Qanunda göstərilir ki, dövlət qulluqçuları bu qanunun müddəalarına əməl etməyə borcludur (1.2. maddəsi); dövlət qulluqçularının xidməti davranışı bu qanunla müəyyən edilmiş etik davranış qaydalarına və prinsiplərinə əsaslanmalıdır (3.1. maddə); şəxsin, cəmiyyətin və dövlətin maraqları naminə dövlət qulluqçuları öz vəzifə borcunu səmərəli yerinə yetirməyə bocludur (4.1.); dövlət qulluqçusu öz fəaliyyətini AR qanunvericiliyi ilə müəyyən olunmuş səlahiyyətlər çərçivəsində və peşəkarlıq səviyyəsində yerinə yetirməyə borcludur (5.1.); dövlət qulluqçusu qanunvericilikdə dövlət qulluğu ilə bağlı nəzərdə tutulmuş məhdudiyyətlərə əməl etməlidir (6.4.); dövlət qulluqçusunun qanunsuz olaraq maddi və qeyri-maddi nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər əldə etməyə yönəlmiş hərəkətlər (hərəkətsizlik) etməsi və ya qərarlar qəbul etməsi qadağandır (12.1.); dövlət qulluqçusu qulluq etdiyi dövrdə maraqların toqquşmasına yol verməməlidir və qanunsuz olaraq öz vəzifə səlahiyyətlərindən şəxsi maraqlar üçün istifadə etməməlidir (15.1.); dövlət qulluqçusu xidməti fəaliyyəti zamanı əldə etdiyi məlumatları şəxsi maraqlar üçün istifadə edə bilməz (17.3.) və s.

Qanunda etik davranış qaydalarını pozan dövlət qulluqçuları-

nın nəzarət orqanı tərəfindən intizam məsuliyyətinə cəlb edilməsi məsələsinə baxılır (21.2.9). Nəzarət orqanı - bu qanunla müəyyən edilmiş etik davranış qaydalarına əməl edilməsi vəziyyətini öyrənir və bu barədə məlumatları ümumiləşdirir; dövlət qulluqçularının etik davranış məsələləri üzrə icimai rəyin öyrənilməsi..., daxil olmuş materiallarda hüquq pozmaların əlamətləri olduqda həmin materialların yoxlanılması üçün müvafiq orqanlara göndərir (22-ci maddə). Etik davranış qaydalarının pozulmasına görə məsuliyyət maddəsində: etik davranış qaydalarının pozulması dövlət qulluqçusunun intizam məsuliyyətinə cəlb edilməsi üçün əsas olduğu göstərilir (23.1.). Beləliklə, dövlət qulluqçusunun etik davranış qaydaları haqqında qanunda dövlət qulluqçusunun xidməti vəzifələrinin icrası ilə nə etməlidir (vəzifəsi), nə edə bilər (hüququ), hansı hallara görə məsuliyyət daşıyır öz əksini tapmışdır.

Hüquq məsuliyyətinin pozitiv aspektdə əhəmiyyətini qeyd etməklə yanaşı, onun retrospektiv aspektdə əhəmiyyətini azaltmaq və ya inkar etmək olmaz. Hüquq pozuntusuna yol verən hər bir şəxs məsuliyyətdən kənar qalmamalıdır. Hər hansı bir şəxs öz vəzifə borclarını yerinə yetirmirsə, hüquq pozuntularına yol verirsə, onlara qarşı «Cinayət cəzasız qalmaz» prinsipi əsas götürülərək, hüquq məsuliyyətinə cəlb olunmalıdır. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 80-ci maddəsində göstərilir ki, konstitusyanın və qanunların pozulması, o cümlədən konstitusiya və qanunlarda nəzərdə tutulan hüquqlardan sui-istifadə və vəzifə borclarının yerinə yetirilməməsi, qanunla müəyyən edilən məsuliyyətə səbəb olur.

Məsuliyyət siyasi, mənəvi, hüquqi və konstitusiya məsuliyyətinə bölünür. Məsuliyyətin tərkibinə: məsuliyyətin ilkin şərti, onun predmeti, məzmunu daxildir.

Məsuliyyətin zəruri elementlərindən biri onun həmişə nəyəyə cavab verməsini əks etdirən məsuliyyətin predmetidir. Bu baxımdan hüquqi məsuliyyət - hüquq pozuntularına yol verdiyinə görə; siyasi məsuliyyət - müəyyən olunmuş siyasi məqsəddən, proqramdan və başqa siyasi təlimatlardan kənara çıxmağa görə; mənəvi-

əxlaqa zidd əmələ görə cəlb olunur.

Məsuliyyət məzmunu sosial əlaqələrin lazımı qaydada və daha məqsədmüvafiq təmin olunmasına yönəldilmiş hərəkətdə aşkarlanır. Buradan məsuliyyətin kompleks xarakter daşdığı müəyyən olunur. Belə ki, vətəndaşın, cəmiyyətin, dövlətin məsuliyyətinin başqa aspektlərini qiymətləndirmədən yalnız bir aspektdə baxılması kifayətləndirici olmur. Ümumilikdə məsuliyyət bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqəli, bir-birindən asılı elementlərin və tərəflərin sosial təşkili sistemi kimi özünü göstərir¹.

Məsuliyyətin əsas növlərindən olan **siyasi** və **mənəvi** məsuliyyət müasir dövrdə olduqca böyük əhəmiyyət kəsb edir. **Siyasi məsuliyyət** keçmiş sovet ittifaqında tək partiyalı sistem olduğu üçün partiya üzvlərinin məsuliyyətin onların tutduğu vəzifəyə uyğun olaraq partiya nizamnaməsi ilə tənzimlənirdi. Nomenklaturaya daxil olan rəhbər işçilərin partiya və dövlət intizamını pozduqlarına qarşı ciddi tədbir görülür, bəzən isə ona siyasi etimadsızlıq göstərilirdi. Çox partiyalı sistemdə siyasi vəzifə tutan rəhbər işçilərin əksəriyyətin heç bir partiyaya mənsub olmadığından onları qulluq fəaliyyətinə görə partiya məsuliyyətinə cəlb etmək mümkün olmur.

Dövlət qulluğu haqqında qanunla inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçularının intizam məsuliyyəti müəyyən olunur. Vəzifə iyerarxiyasının yüksək pilləsində siyasi vəzifə tutan şəxslərin intizam məsuliyyətini bilavasitə tənzimləyən hüquqi-normativ aktlar qəbul olunmamışdır. Onların məsuliyyəti siyasi normalarla, müəyyən qaydalarla, müvafiq orqanların səlahiyyətlərini müəyyən edən qanunvericilik aktları ilə tənzimlənir. Yüksək vəzifəli şəxsin məsuliyyəti əsas məsələlərdən biri olduğundan, onun öz funksiyasını tam yerinə yetirməsi üçün hüquqi məsuliyyətin hüquq və vəzifələrdə nisbətinin dəqiq müəyyən edilməsi mühüm şərtidir.

Mənəvi məsuliyyət dövlət qulluqçularının fəaliyyətində daha kəskin dayanır. Mənəvi məsuliyyət qulluq vəzifəsini və ya dövlət

¹ Мельников В.И. Государственная служба в России: исторический опыт. учебник. М.: РАГС, 2005, с.416,417.

qulluğunda etika tələblərini, əxlaq qaydalarını pozduğuna görə dövlət qulluqçusuna ictimai təsir kimi başa düşülür. Bəzən dövlət hakimiyyət orqanlarının vəzifəli şəxsləri özləri əxlaq normalarını sayı salmırlar, hər bir məsuliyyətdən kənar qala bilirlər, bununla belə başqalarından əxlaq normalarına əməl etməyi tələb edirlər. Hazırda mənəvi məsuliyyət məsələsinə diqqətin artırılması tələb olunur.

Hüquqi məsuliyyət siyasi və mənəvi məsuliyyətə nisbəti nəzəri və normativ nöqteyi-nəzərdən təcrübədə geniş istifadə olunur. Hüquqi məsuliyyət anlayışı hüquq normaları ilə sıx bağlıdır. Hüquq normalarının meydana gəlməsi onların cəmiyyətin bütün üzvləri tərəfindən yerinə yetirilməsi mexanizminin olmasını tələb edirdi. Hüquq məsuliyyəti o halda tətbiq edilir ki, orda hüquq normaları var, hüquq norması yoxdursa, hüquq pozuntusu da yoxdur; Hüquq məsuliyyəti səlahiyyətli dövlət hakimiyyət orqanlarının müəyyən prosessual formalarda tətbiq etdiyi qanunların konkret normalarını pozmağa görə məsuliyyətdir. Hüquqi məsuliyyət insanların hüquqa zidd əməlləri və hərəkətləri ilə, yəni hüquq pozuntusu ilə bilavasitə əlaqədardır. Hüquq pozuntusu qanunda və digər normativ aktlarda müəyyən edilmiş davranış qaydalarından kənara çıxmaqdır. Hüquq məsuliyyəti prizmasından baxılanda insanların hüquqa zidd əməllərinə (hərəkət və hərəkətsizliyi) görə xəta və cinayətə bölünür.

Hüquqi məsuliyyət mexanizmi o zaman normal işləyir ki, normativ aktlarda dəqiq olaraq məsuliyyətin struktur elementləri, yəni məsuliyyətin əsasları, subyektləri, şərtləri, ölçüləri, proseduru və tətbiq olunma qaydaları göstərilir. Hüquqi ədəbiyyatda məsuliyyətin müxtəlif əsasları göstərilir. Onlardan: birincisi qanunlar, hüquqi əsasdır; ikincisi, hüquq pozmalar, yəni intizam və inzibati xətalər, cinayət hərəkəti hüquqi məsuliyyətin mexanizmini hərəkətə gətirən faktiki əsasdır. Hüquqi məsuliyyətin yaranmasının əsaslarına görə obyektiv və subyektiv əsaslara bölmək olar. Obyektiv əsaslarla törədilən ziyan faktına görə yaranan məsuliyyət mülki hüquqi məsuliyyətə aiddir. Burada deyilmiş ziyan faktı

məsuliyyətin obyektiv əsası, qanun normaları isə formal əsasdır. Subyektiv əsaslara - yalnız hüquq pozuntularında günaha görə məsuliyyət sayılır. Hüquqi məsuliyyət subyektlərinə görə şəxsi məsuliyyət və kollektiv məsuliyyətə ayrılır: hüquqi məsuliyyətin təsir üsullarına görə bərpa edilmə və repressivə ayrılır. Bərpa edilmə - dəymiş ziyanı ödəməyə istiqamətləndirilir. Repressiv - cəza tətbiq etməklə həyata keçirilən üsuldur.

Hüquqi məsuliyyətin həyata keçirilməsinin əsas prinsiplərinə – qanunçuluq, ədalət, məqsədə uyğunluq və labüdlük prinsipləri daxildir. Qanunçuluq prinsipi - qanunların və müvafiq normativ aktların tələbləri dövlət qulluqçuları tərəfindən qeyd-şərtsiz yerinə yetirilməsində başa düşülür; Ədalət prinsipi başqa prinsiplərlə sıx əlaqədar olmaqla, müəyyən tələblər qoyur. Onlar: cəza tədbirləri və tənbeh tətbiq edilərkən insan ləyaqətinin alçaldılması yol verilməzliyi, törədilmiş hüquq pozuntularının ağırlığına uyğun cəza tədbirləri tətbiq edilməlidir; məqsədəuyğunluq prinsipi - hüquq pozuntusu törətmiş günahkar hesab edilən şəxs tam və ya müəyyən qədər sanksiyadan azad ola bilər. Günahkar şəxs vurulan ziyanı könüllü ödəyirsə, vurduğu ziyanı aradan qaldırırsa və günahlarına görə peşmançılıq keçirirsə, ona inzibati cəza və ya başqa cəza məqsədəuyğundur; labüdlük prinsipi - hüquq pozan heç bir şəxs məsuliyyətdən kənar qalmamalıdır. Bu və ya başqa hüquq pozuntusuna görə tez və operativ hüquqi məsuliyyət tədbirləri qəbul edilməlidir;

Hüquqi məsuliyyəti aşağıdakı kimi təsnifat vermək olar: tipinə görə ümumi və özəl; növünə görə cərimə (cəza) və ya hüquqi bərpa (kompensasiya) dövlət qulluqçusunun etdiyi hüquq pozuntularının xarakterinə görə ənənəvi olaraq intizam (xidmət), inzibati, mülkü-hüquqi, maddi və cinayət məsuliyyəti. Beləliklə, dövlət qulluqçusunun hüquqi məsuliyyəti onun etdiyi hüquq pozuntularının xarakterinə görə ənənəvi olaraq ona intizam, inzibati, maddi və cinayət məsuliyyətləri tətbiq edilir.

Dövlət orqanlarında tabeçilik qaydasında baş verən qanunçuluğu və intizam rejiminin təmin edilməsində mühüm vasitə olan intizam məsuliyyəti hüquqi məsuliyyətin sərbəst, xüsusi bir növü-

dür. İntizam məsuliyyətinin iki növü mövcuddur: onlardan biri bütün işçilərə tətbiq edilən ümumi, digəri ayrıca qanunlarla tənzimlənən xüsusi intizam məsuliyyəti (məsələn, «Dövlət qulluğu haqqında» AR qanunu).

İntizam məsuliyyəti - qulluqçu dövlət qulluğu qaydalarını (xidmət intizamını) pozduqda, yəni intizam xətasına yol verdikdə xidməti asılılıq qaydasında intizam təsirli tədbirlərinin qəbul edilməsidir.

Ümumiyyətlə intizam məsuliyyəti hüquqa zidd xətaya yol verdikdə və hərəkətsizlikdə, qulluq üzrə vəzifə borclarını yerinə yetirmədikdə, qulluq qaydalarına ziyan vurduqda, yəni konkret şəxsin intizam xətasına yol verdikdə cəlb edilir. İntizam məsuliyyətinin əsası və şərtləri, intizam xətasının növləri, icra hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyətləri, həmçinin onların tətbiq qaydaları və dövlət qulluğunun növündən asılı olaraq intizam məsuliyyəti qanunlarda, nizamnamə və intizam haqqında əsasnaməsində, icra hakimiyyəti orqanlarının təşkilat daxili rəqlamentlərində və başqa aktlarda müəyyən edilir.¹

İntizam məsuliyyətini səciyyələndirən və başqa məsuliyyət növlərindən fərqləndirən müəyyən əlamətlər vardır. Onlar: a) intizam məsuliyyətinin əsası intizam xətasıdır; b) intizam xətasına görə intizam cəzası nəzərdə tutulur; v) intizam məsuliyyətini səlahiyyətli orqanlar (vəzifəli şəxslər) tabeçilik qaydası ilə tətbiq edirlər; q) bu orqanların (vəzifəli şəxslərin) səlahiyyət hüquqları qanunvericiliyi müəyyən edilir.

Azərbaycan Respublikasının «Dövlət qulluğu haqqında» qanunun 25-ci maddəsində göstərilir ki, dövlət qulluqçularına həvalə edilmiş vəzifələrin yerinə yetirilməməsi və yaxud lazımı şəkildə yerinə yetirilməməsi, həmçinin bu qanunla müəyyən edilmiş məhdudiyətlərə əməl olunması, qanunda başqa qayda nəzərdə tutulmayıbsa, intizam məsuliyyətinə səbəb olur. AR-nın Əmək məcəl-

¹ Ломакина В.Ф., Хаманева Н.Ю. Юридическая ответственность государственных служащих: правовое регулирование дисциплинарной ответственности // Государство и право, 2008, №9, с.13-22.

ləsində (186-cı maddə) işə götürən və işçi bu məsələni və digər normativ hüquqi aktlara müəyyən edilmiş vəzifələri yerinə yetirmədikdə və ya hüquqlarından sui-istifadə etdikdə, yaxud əmək müqaviləsi üzrə öhdəlikləri icra etmədikdə intizam məsuliyyətinə cəlb edirlər.

«Dövlət qulluğu haqda» Azərbaycan Respublikası qanununda göstərilən tənbeh növlərindən töhmət, bir il müddətindək vəzifə maaşının 5 faizindən 30 faizindək azaldılması, həmin dərəcədə vəzifə maaşı aşağı olan işə keçirilməsini qulluqçunun işlədiyi orqanın rəhbəri müəyyənləşdirir. Aşağı dərəcəli işə keçirilməsi, ixtisas dərəcəsinin aşağı salınması, ixtisas dərəcəsiindən məhrum edilməsi, dövlət qulluğundan azad edilməsi müvafiq dövlət qulluğu idarəetmə orqanının razılığı ilə dövlət qulluqçusunun işlədiyi dövlət orqanının rəhbəri tərəfindən tətbiq edilir.

İntizam məsuliyyətlə əlaqədar qanunvericilik aktlarında intizam tənbehinin verilmə və tətbiqi qaydaları, tənbehi vermək səlahiyyəti, dövlət qulluqçusunun şikayət etmə hüququ göstərilir. İntizam tənbehi verilən zaman edilmiş xətlərin ağırlığı və mahiyyəti, işçinin şəxsiyyəti, onun kollektivdə nüfuzu, peşəkarlıq səviyyəsi nəzərə alınmalıdır. İntizam tənbehi verilməsi barədə əmrə işçinin şərəf və ləyaqətini alçaldan, onun şəxsiyyətinə mənəvi hissələrini gözdən salan, habelə intizamsızlığa görə qisas almaq motivli məlumatların göstərilməsinə yol verilmir (AR Əmək məcəlləsinin 86-3 maddəsi). Hər bir intizam təqsirinə görə yalnız bir intizam tənbehi verilə bilər. Bununla bərabər, intizam tənbehinə cəlb edilmiş qulluqçu maddi məsuliyyətə cəlb edilə bilər. Qanunçuluğa görə intizam tənbehi verilməsi o məsələyə görə cinayət işi qaldırmağa mane ola bilməz.

Axırıncı illərdə intizam məsuliyyəti sahəsində qanunvericiliyin nailiyyətlərindən biri dövlət qulluqçusunun bu və ya başqa əməlləri ilə əlaqədar xidməti yoxlamanın tətbiq edilməsidir. Xidməti yoxlama işverənin təqdimatı və ya qulluqçusunun yazılı ərizəsi üzrə aparılır. Xidməti yoxlama aparılan zaman qulluqçunun intizam xətasına yol verdiyi faktlar, səbəblər və şərait, bu xəta nəti-

cəsində qulluqçunun buraxdığı ziyanın xarakteri və ölçüsü, xidməti yoxlamanın aparılması haqda qulluqçunun ərizəsinin yazılmasına səbəb olan vəziyyət tam, obyektiv və hərtərəfli aparılmalıdır. Xidməti yoxlamayı təyin edən işəgötürənin nümayəndəsi onun vaxtında və düzgün aparılmasına nəzarət etməlidir.

Əsas kapitalist ölkələrindən ABŞ və İngiltərədə dövlət qulluqçularına xəbərdarlıq və ya töhmət, vəzifəsini aşağı salma, növbəti xasiyyətnamə veriləndə qulluq fəaliyyətinin aşağı qiymətləndirilməsi, 30 gündən artıq olmayaraq müvəqqəti işdən kənarlaşdırma (əmək haqqını ödəmək və ya ödəməmək şərti ilə), Fransa qanunvericiliyində xəbərdarlıq, irad tutmaq, yeni vəzifə dərəcələri verylərkən dərəcə artırma siyahısından çıxarmaq, dərəcənin artırılmasını başqa vaxta keçirmək, sinif üzrə aşağı salmaq, başqa işə məcburi dəyişmə, rütbəni azaltmaq, təqaüd hüquqları saxlanılmaqla ehtiyata göndərmək, altı aya qədər müvəqqəti işdən çıxarılmmaq üçün sanksiya vermək nəzərdə tutulur. «Almaniyanın Federal qulluq haqqında» qanununda aşağıdakı intizam tənbehi növləri müəyyən olunub: töhmət, pul cəriməsi, maaşın azaldılması, öz peşə yönümündə aşağı maaşla başqa işə keçirilməsi, qulluqdan azad edilmə, təqaüd təminatının aşağı salınması, təqaüd təminatı verilməsindən imtina etmək. Töhməti bilavasitə qulluqçunun öz rəhbəri verir, pul cəriməsini bilavasitə rəhbəri və ya yüksək vəzifəli şəxs, daha ciddi intizam tənbehini yalnız xüsusi intizam məhkəmələri qəbul edir. Çin xalq respublikasında intizam cəzası aşağıdakı növlərdə tətbiq edilir: xəbərdarlıq, töhmət, şiddətli töhmət, dərəcə üzrə aşağı salınma, işdən azad olunma. İntizam cəzasının təsir dövründə vəzifənin dərəcəsinin artırılmasına icazə verilmir¹.

İnzibati məsuliyyət - inzibati hüquqpozmaya yol verdiklərinə görə fiziki və hüquqi şəxslərə məhkəmələr, dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər tərəfindən dövlətin müəyyən etdiyi inzibati tədbirlərin tətbiq edilməsidir. Dövlət qulluqçularına inzibati məsuliyyət onun etdiyi inzibati xəyata görə tətbiq edilir. İnzibati xəta qulluq-

¹ Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, с.248,297.

çunun dövlət və ictimai qaydalara, ictimai mülkiyyətə, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarına qəsb, hüquqa zidd xətlər - hərəkət və hərəkətsizlik (bilərəkdən və ya ehtiyatsızlıqdan) kimi başa düşülür. İnzibati məsuliyyət başqa hüquq məsuliyyəti növləri - cinayət, intizam, maddi məsuliyyət ilə ümumi əlamətləri vardır. Bu, özünü hüquq pozanlara məcburi xarakterli təsir tədbirləri və onların davranışının mənfə qiymətləndirilməsində göstərir.

Eyni zamanda inzibati məsuliyyəti səciyyələndirən xüsusi əlamətlər vardır: 1) inzibati məsuliyyət qanunlarla və ya inzibati hüquqpozanlar haqqında normalarla müəyyən olunur. Odur ki, bu məsuliyyətin normativ hüquqi əsasları var. İnzibati məsuliyyət normaları sərbəst inzibati hüquq institutu yaradır; 2) inzibati məsuliyyətin əsası inzibati hüquqpozmadır. İnzibati məsuliyyətə cəlb etmək üçün cinayət, intizam xətləri və mülki xarakterli nəticələr yaradan hüquqa zidd hərəkətlərdən fərqləndirən əsas cəhət inzibati xəta tərkibinin olmasıdır; 3) inzibati məsuliyyət başqa məsuliyyət növlərindən subyektlərinə görə fərqlənir. İnzibati məsuliyyətin subyektlərinə fiziki şəxslər qismində vətəndaşlar, vəzifəli şəxslər və s. daxildir. Dövlət qulluqçusu inzibati hüquq pozmalarına yol verməsinə görə başqa vətəndaş kimi, ümumi əsaslarla hüquqi məsuliyyətə cəlb edilir. İnzibati məsuliyyətin subyekt kimi vəzifəli şəxs vəzifə borclarını yerinə yetirmədikdə və ya lazımi qaydada yerinə yetirmədikdə inzibati məsuliyyətə cəlb edilir, həmçinin düzgün göstəricilər vermədiyinə görə vəzifəli şəxslər inzibati məsuliyyətə cəlb edilə bilər;. 4) inzibati hüquqpozmalara görə inzibati cəza nəzərdə tutulur; 5) inzibati cəzanı səlahiyyətli orqan və vəzifəli şəxslərin geniş dairəsi tətbiq edir; 6) inzibati cəzanı tabe asılılığı olmayan orqan və vəzifəli şəxslər verir. Dövlət qulluqçusu buraxdığı inzibati xətəyə görə işlədiyi orqan və vəzifəli şəxs qarşısında yox, idarədən kənar səlahiyyətli orqan qarşısında cavab verir. Qanunverijilikdə belə hüququ olan orqanların adı göstərilir; 7) İnzibati cəza almaq mühakimə olunmaq və işdən azad olma

sayılmır¹.

Qeyd olunduğu kimi, inzibati cəza - inzibati hüquq pozmalara görə məsuliyyət tədbiridir. İnzibati cəzanın əsas növləri aşağıdakılardır: a) xəbərdarlıq; b) cərimə; v) inzibati hüquq pozmaları törətmiş və ya inzibati hüquqpozmanın bilavasitə obyektini əvəzsiz götürmək və ya müsadirə etmək; q) vətəndaşa verilmiş xüsusi hüquqdan məhrum etmə (nəqliyyat vasitələrini idarəetməyə icazə verən hüquqdan məhrum etmə); d) islah işlərinə cəlb; e) inzibati həbs etmə və s. Qeyd etmək lazımdır ki, yeni qəbul edilmiş inzibati xətalər məəcəlləsinə çoxlu yeniliklər daxil edilmişdir. Onlar: inzibati hüquqpozmaların subyektləri həm fiziki, həm də hüquqi şəxs hesab edilir; inzibati məsuliyyət 16 yaşına çatan andan şəxsin inzibati hüquqpozmalara yol verməsilə tətbiq edilir; vəzifəli şəxslərin və başqa şəxslərin inzibati məsuliyyət xüsusiyyətləri müəyyən edilir; inzibati tənbeh əvəzinə inzibati cəza tətbiq edilir; inzibati hüquqpozmalar haqda işlərə baxan subyektlərin siyahısı verilir; inzibati hüquqpozmalar haqda işlərin icraatı əsaslı göstərilir; inzibati hüquq-pozmalar üzrə qərarların icrası qaydası göstərilir. Ümumiyyətlə, inzibati məsuliyyətin bütün aspektlərində təkmilləşmə yolunda böyük addımlar atılmışdır.

İnzibati məsuliyyət müəyyən prinsiplərə uyğun fəaliyyət göstərir. Onlar: qanunçuluq; günaha görə məsuliyyət; məsuliyyətin fərdçilik, humanizm, məqsədəyönlülük, labüdlük, aşkarlıq prinsipləridir. İnzibati məsuliyyət məsuliyyətin ümumi-hüquqi formasına aid olub bütün cəmiyyətin maraqlarının təminatına yönəldilib.

Maddi məsuliyyət - qulluqçu dövlətə, təşkilata və vətəndaşa maddi ziyan vuran xəta etdikdə o, maddi məsuliyyətə cəlb edilir. «Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununda dövlət qulluqçuları onların təqsiri üzündən dəymiş ziyan üçün qanunvericilikdə müəyyən edilmiş qaydada məsuliyyət daşıyırlar (26.6 maddə). Qanunvericiliyə görə dövlət qulluqçusu məhdud və ya tam maddi məsuliyyətə cəlb olunurlar. Məhdud maddi məsuliyyətdə vurulmuş

¹ Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: Зерцало, 1997, с.343-345.

ziyan bir aylıq orta əmək haqqı məbləğində ödənilir. Dövlət qulluqçusunun vurduğu maddi ziyan onun dövlət qulluğunda fəaliyyətini dayandırdıqdan sonra da maddi məsuliyyətdən azad etmir. Maddi məsuliyyət cinayəti, inzibati və intizam məsuliyyəti ilə bir yerdə və ya ayrıca verilə bilər. Çox hallarda dövlət qulluqçusunun cinayət və ya intizam məsuliyyətinə cəlb olunması onun maddi məsuliyyətə cəlb olunması üçün şərait yaradır. Ziyan vurmaqda təqsirkar olan dövlət qulluqçusu cinayət məsuliyyəti və digər məsuliyyətlərə cəlb edilməsindən asılı olmayaraq müəyyən olunmuş qaydada maddi ziyanı ödəməlidir. Maddi məsuliyyət ziyanın həqiqətən vurulduğu aşkar edildikdə, təqsirkarın əməli, yəni hərəkəti və ya hərəkətsizliyi qanuna zidd olduqda təqsirkarı qanuna zidd əməli ilə bu əməlin nəticəsi arasında səbəbli əlaqə olduqda yaranır.

Vəzifəli şəxs əmək münasibətləri prosesində əmək müqaviləsinə qanunsuz və əsassız xitam verilməsi nəticəsində məhkəmənin qanuni qüvvəyə minmiş qətnaməsi olduqda, işçinin əmək haqqı ilə digər ödənişli vəzifəli şəxs tərəfindən düzgün müəyyən edilmədikdə, habelə əsassız və qanunsuz olaraq verilmədikdə və b. hallarda vurulan ziyana görə tam maddi məsuliyyət daşıyır. İdarəetmə sistemində bazar iqtisadiyyatı və azad vətəndaş cəmiyyəti şəraitində vətəndaşlar (fiziki şəxslər) və dövlət orqanları hüquqi şəxslər arasında mülki-hüquqi münasibətlə fəal inkişafını tapır. Bu hüquq münasibətlərinin həyata keçirilməsi zamanı bəzi hallarda mülkiyyət, öhdəçilik, müqavilə və başqa mülki-hüquqi aspektlərin pozulması hallarına rast gəlinir. Bura torpaq, su, meşə, əmək, ailə və hüququn başqa sahələri də aiddir. Bu hüquq pozuntusu çox halda sanksiya yox, bərpa xarakteri daşıyan mülki-hüquqi məsuliyyətinə səbəb olur. Onun məqsədi - mülki və ya hüquqi şəxsə məxsus olan pozulmuş hüquqların bərpasını təmin etməkdir.

Cinayət məsuliyyəti - cinayət qanunvericiliyinə uyğun olaraq dövlət qulluqçusu cinayət etdiyi halda tətbiq edilir. Azərbaycan cinayət məəcəlləsinin 14.1. maddəsində cəza tənqidi altında qadağan olunmuş ictimai təhlükəli əməlin (hərəkət və ya hərəkətsizliyin)

təqsirli olaraq törədilməsi cinayət sayılır. Cinayət qanunda nəzərdə tutulmuş hər hansı əməlin (hərəkət və ya hərəkətsizliyin) əlamətləri kimi formal cəhətdən mövcud olsa da, lakin az əhəmiyyətli olduğuna görə ictimai-təhlükəli sayılmayan, yəni şəxsiyyətə, cəmiyyətə və yaxud dövlətə zərər yetirməyən və ya zərər yetirmək təhlükəsi yaratmayan əməl (hərəkət və ya hərəkətsizlik) cinayət hesab edilmir. Cinayət məsuliyyəti şəxsi xarakter daşıyır, yəni yalnız, cinayət törətməkdə müqəssir olan, yəni cinayət məəcəlləsində nəzərdə tutulmuş ictimai təhlükəli əməli qəsdən və ya ehtiyatsızlıqdan etmiş olan şəxs, cinayət məsuliyyətinə cəlb edilir və cəzalandırılır.

Cinayətin bəziləri, yalnız vəzifəli şəxs tərəfindən edilə bilən vəzifə cinayətidir, yəni vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə etmək, qulluq səlahiyyətini aşmaq, səhlənkarlıq, rüşvət almaq, vəzifə saxtakarlığı, xidməti sirləri yaymaq və s. görə məsuliyyətə cəlb olunurlar. Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə anlayışı vəzifəli şəxsin vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə edərək tamahkarlıq və başqa şəxsi maraqları məqsədi ilə vətəndaşların və ya təşkilatların və ya cəmiyyət və dövlətin qanunla qorunan maraqlarını pozmaq-la nəticələnən hallara yol vermək başa düşülür¹. Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə ya tamahkarlıq və ya şəxsi maraqları zəminində baş verir. Tamahkarlıq maraqları vəzifəli şəxsin öz səlahiyyətlərindən sui-istifadə edərək cinayət hərəkətlərinə yol verməklə özünə, öz yaxınlarına müəyyən qazanc və ya mənfəət əldə etmək üçün müəyyən şəxslərə şərait yaratması nəzərdə tutulur. Qulluq saxtakarlığı vəzifəli şəxsin tamahı bu və ya başqa şəxsi maraqlarına görə rəsmi sənədlərdə qəsdən yalan məlumatlar və ya göstərilən sənədlərin həqiqi mahiyyətini təhrif etməklə dəyişdirmək başa düşülür. Qulluq saxtakarlığı aktiv formada, yəni cinayət məəcəlləsində nəzərdə tutulan hərəkətlərə yol verməklə həyata keçirilir.

Vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadəyə görə məsuliyyətin

¹ Стренин А.С. Соотношение злоупотребления должностными полномочиями и служебного подлога // Вестник Моск. Университета. Серия 11. Ж. Право, 2002, №3, с.122.

əsasları klassik həllini **Fransa qanunvericiliyində tapıb**. Fransanın Cinayət Məcəlləsində vəzifədən sui-istifadə sistemində üç qrup əməl daxil edilib: birinci, idarəçiliyə qəsd edilərkən: ikinci, hakimiyyətdən sui-istifadə; üçüncü, şəxslərin hüquqlarına qəsd edilən hakimiyyətdən sui-istifadə, ləyaqət borclarını pozmaq¹. Birinci qrupa - qanunun icrasına mane olan istiqamətdə fəaliyyət, vəzifədən azad olandan sonra səlahiyyətlərini davam etdirmək daxildir; ikinci qrupa - FCM-si vəzifəli şəxs tərəfindən şəxsiyyətin azadlığına qəsd, vəzifəli şəxs tərəfindən fiziki və hüquqi şəxslərə qarşı ayrı-seçkilik; yaşayış sahəsinin toxunulmazlığına qəsd etmək; gizli məlumata qəsd etmək əməlləri daxildir; üçüncü qrupa – qanunsuz pul məbləğini mənimsəmək, rüşvətxorluq, həmçinin ticarət təsiri, dövlət sazişində iştiraka azad buraxılış və namizədlərin bərabərlik prinsipinin pozulması, özgə mülkiyyətini mənimsəmək və ya talan etmək aiddir. Bu üç qrupa daxil olmayan sərbəst qruplar cinayət prosesi iştirakçılarının, məhkəmələrin rüşvət alması və s. qeyd edilə bilər.

Birinci qrupa daxil olan idarəçiliyə qəsd edilən hakimiyyətdən sui-istifadə əsas qanunun icrasına mane olmağa istiqamətləndirilib. Bu cinayət əməlinin subyektivi dövlət hakimiyyətinə mane olan və öz səlahiyyətini icra edən vəzifəli şəxslərdir. Əgər belə qanunsuz fəaliyyətin nəticəsi olarsa, yəni qanun tələbləri yerinə yetirilməzsə daha ciddi məsuliyyət tətbiq edilir: cəzanın yuxarı həddi iki dəfə artırılır (FCM-432-1,2 maddələr). İdarəçiliyə qəsd edilən hakimiyyətdən sui-istifadəyə, həm də öz səlahiyyətlərini həyata keçirməni davam etdirən şəxslərə: birinci - dövlət hakimiyyətinə malik olan; ikinci - dövlət qulluğu üzrə vəzifələrini yerinə yetirən; üçüncü - seçki mandatı olan şəxslər daxildir.

Konstitusiyə məsuliyyəti totalitarizmdən azad cəmiyyətə keçid şəraitində, hüquqi dövlətin və demokratiyanın formalaşdığı şəraitdə yaranmış yeni münasibətlər dövlət qulluqçusunun hüquqi məsuliyyətinin növüdür.

¹ Крылова Н.Е. Ответственность за должностные злоупотребления во Франции // Вестник Московского Университета. Серия 11. Право, 1998, №1, с.92.

Hüquq tədqiqatçıları konstitusiyanın müdafiəsinin səmərəli hüquqi mexanizmini də hüquqi məsuliyyətin sərbəst növü kimi Konstitusiya məsuliyyətində görürlər. Konstitusiya məsuliyyətinin sərbəst növü kimi ayrılmasının obyektiv səbəblərini aşağıdakılarla əsaslandırırlar¹: birinci - Konstitusiya normalarının pozulması faktlarının artması; ikinci - Konstitusiya hüququnun rolunun artması; üçüncü - Konstitusiya hüququnun bütün hüquqi münasibətlərin bütün subyektlərinə təsir alətinə çevrilməsi; dördüncü - Konstitusiya hüququnun prosessual institutlarının fəal inkişaf etməsi və s.

Qeyd etmək lazımdır ki, Konstitusiya məsuliyyətinin subyektləri olduqca məhduddur. AR Konstitusiyasında nəzərdə tutulan vəzifələrdən belə məsuliyyət yalnız prezident üçün baxılır. Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasında konstitusiyanın, qanunların və digər normativ aktların pozulması ilə əlaqədar hərəkətlərə görə Nazirlər Kabinetinin üzvləri, nazirlər, məhkəmə hakimiyyəti orqanlarının rəhbərləri siyasi-dövlət vəzifəsi tutan digər şəxslərin məsuliyyət məsələsi baxılmır, onlar yalnız cinayət və intizam qaydası ilə məsuliyyət daşıyırlar.

Hüquqi ədəbiyyatda təklif olunc fəsil kimi konstitusiyada göstərilsin və orda məsuliyyətin konkret subyektləri, məsuliyyətin bu növünün tətbiqi qaydaları və şərtləri təsbit edilsin. Bütün demokratik yönlü dövlətlərin konstitusiyalarında dövlət hakimiyyətinin nümayəndəlik və icra orqanlarının, digər vəzifəli şəxslərin səlahiyyətlərinə vaxtından əvvəl xitam verilməsi qaydaları və şəraiti göstərilir. Səlahiyyətli dövlət orqanlarının qərarı ilə Konstitusiya-yə zidd hərəkətlərə görə dövlət orqanları və ya vəzifəli şəxslərin vaxtından əvvəl səlahiyyətlərinin icrası dayandırılır.

Mühüm dövlət vəzifələri tutmuş şəxslərin konstitusiya məsuliyyəti məsələlərinin sistemli və ardıcıl həll edilməsi nümunəsi kimi Avstriya Konstitusiyasını göstərmək olar. Avstriya Konstitu-

¹ Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих. Круглый стол журнала Государство и право // Государство и право, 2000, №3, с.26.

siyasının 142-ci maddəsində Konstitusiya məsuliyyətinə cəlb olunan yüksək vəzifəli şəxslərin siyahısı, məsuliyyətin əsası və məsuliyyət tədbirlərini qəbul edən səlahiyyətli orqanlar göstərilir.

Federasiya və Torpaqların ali orqanlarının fəaliyyətində buraxdığı hüquq pozuntularına görə Konstitusiyada nəzərdə tutulan məsuliyyətə cəlb olunurlar. Məsuliyyətə aşağıdakı hallarda cəlb olunur:

1) Federal prezidentə qarşı - Federal məclisin qərarı ilə Federal Konstitusiyanı pozması ilə əlaqədar;

2) Federal hökumət üzvləri və məsuliyyət baxımından onlara bərabər olan orqanların üzvləri Milli Şuranın qərarı ilə qanunu pozduqlarına görə;

3) Torpaqların hökumət üzvləri və məsuliyyət baxımından onlara bərabər orqanların üzvləri - Federal Konstitusiyanı və ya Torpaqların Konstitusiyalarında nəzərdə tutan məsuliyyətə müvafiq Landtaqın qərarı ilə qanunu pozduğuna görə;

4) Torpağın qubernatoruna, onun müavininə və ya torpağın hökumət üzvlərinə Federal hökumətin qərarı ilə - qanunu pozduğuna, həmçinin qərarları və digər sərəncamların (göstərişlərin), torpağın hökumət üzvlərinin isə qubernatorun göstərişlərini yerinə yetirmədiyinə görə;

5) Vena şəhəri orqanlarına qarşı Federal hökumətinin qərarı ilə federal orqanın səlahiyyətinə aid olan vəzifələrini icra etməklə qanunu pozduğuna görə;

6) Torpağın qubernatorunun Federasiya hökumətinin qərarı ilə Federasiyanın inspeksiyasının torpağın icra fəaliyyətində aşkar etdiyi çatışmamazlığı aradan qaldırmaq üçün verdiyi göstərişi yerinə yetirmədiyinə görə.

Əgər Konstitusiya məhkəməsi hökm haqqında qərar verirsə, bu qərarla vəzifəli şəxs vəzifədən azad edilir, əgər xüsusi ağır-laşdırıcı hal olarsa, siyasi hüquqdan məhrum etməklə az əhəmiyyətli; hüquq pozuntusuna yol verdikdə müzakirə ilə kifayətlənilir¹.

¹ Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты / Под ред. И.П.Ильинского. М.: Прогресс, 1985, с.102-103.

Avstriya təcrübəsi göstərir ki, konstitusiya məsuliyyətinə cəlb olunan vəzifəli şəxslərin dairəsinin genişlənməsi məqsədə müvafiqdir. Demokratik hüquqi dövlətdə konstitusiya məsuliyyəti hakimiyyətdən sui-istifadəyə qarşı real təminat kimi çıxış edir. Beləliklə, Konstitusiya məsuliyyəti başqa hüquqi məsuliyyət növlərindən konstitusiya hüquqpozumalarının yaranma və tərkibinə görə fərqlənir.

Son vaxtlar hüquqşünas alimlər dövlətin vətəndaşlar, vəzifəli şəxslər və təşkilatlar qarşısında məsuliyyətinə ayrıca bir növ kimi baxmaqla Konstitusiyada təsbit olunması məsələsini qaldırırlar. Şəxsiyyətin və vəzifəli şəxslərin dövlət qarşısında məsuliyyəti və hüquqi təsviri ən əvvəl Konstitusiyada, sonra isə qanunlar və digər normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilmiş vəzifələrin icrasında özünü göstərir.

Beləliklə, hüquqi məsuliyyət özünü iki aspektdə göstərir. Əgər ikinci uzun tarixə malik olmaqla hüquqi tənzimlənsə, birinci isə son illərin təcrübəsindən yaranıb, əhəmiyyəti getdikcə artır və hələl dəqiq normativ təsviri yoxdur. Hüquqi məsuliyyəti iki aspektli şərh etmək ədalətli olaraq yurisprudensiyanın son nailiyyətləri səviyyəsində durur.

8.2. Dövlət qulluğu sahəsində nəzarət

Nəzarət (fransız-Controle) - nəyisə yoxlamaq, yoxlama məqsədilə müşaiyət etmək; uçot, haqq-hesabı yoxlamaq, hesabat vermək, hakimiyyət idarəsi; nəyisə yoxlamaq; qanunları, qərarları yerinə yetirmək; yoxlama, qanunların, qərarların icrasını yoxlamaq məqsədilə müşaiyət kimi ifadə olunur.

Qısa Oksford lüğətində «nəzarət etmək» termini üç mənada işlədilir: 1) yoxlamaq və ya nəzarət etmək, bu səbəbdən tənzimləmək; 2) hesabat tələb etmək; 3) qabağını almaq və azad fəaliyyəti istiqamətləndirmək. Nəzarət geniş və dar mənada baxılır. Geniş mənada nəzarət cəmiyyətin və dövlət quruluşun sabitliyini təmin etməyə, sosial qaydalara əməl etməyə, ictimai və fərdi şüura təsir

etməyə iqtidarı olan siyasi, iqtisadi və ideoloji proses və metodların məcmusudur. Dar mənada nəzarət – yuxarı təşkilatın qərarlarının icrasını yoxlamaq, texniki, iqtisadi, təşkilatı normativlərə əməl etmək, plan tapşırıqların yerinə yetirmək, əmək intizamına, hüquqi normalara əməl etməkdir.¹

İdarəetmə nəzəriyyəsinə nəzarət idarəetmə subyektinin əsas funksiyalarından biri hesab olunur. Dövlət idarəetməsi müxtəlif iqtisadi, hüquqi, inzibati, o cümlədən nəzarət fəaliyyəti ilə həyata keçirilir. Cəmiyyətin hakim qüvvə və tabelikdə olanlara, idarəedən və idarəolunanlara, nəzarət edənlər və nəzarət olunanlara bölünməsi müasir dövlətdə sosial idarəetmənin mexanizmini nəzəri və praktiki mahiyyətini göstərir. Nəzarətin idarəetmə təsiri ən əvvəl verilmiş məqsədlərin, qanunların, tələblərin, normativlərin, standartların, rəqlamentlərin və çoxlu başqa göstərişlərin çərçivəsində idarəolunan sistemin (idarəetmə obyektinin) davranışına təsiri kimi başa düşülür. Nəzarətin təsirliliyi, onun hakimiyyət gücü buraxılmış nöqsanlara görə müxtəlif sanksiya qəbul etmək yolu ilə təsdiq olunur. Dövlət hakimiyyəti öz qərarlarını icra etmək üçün nəzarətdən, məcburi qüvvədən və başqa tənzimləmə mexanizmində istifadə edir.

İdarəetmə funksiyası kimi nəzarətin məzmununa **alimlərin müxtəlif baxışları** vardır. Onlardan **bir qrupu nəzarətə:**

- nəyinsə düzlüyünə inanmaq üçün bir qrup insanların başqalarının davranışına iradə məqsədyönlü təsiri;

- verilmiş tapşırıq parametrlərinin faktiki nəticələrin yoxlamaq və tutuşdurma prosesi;

- idarəetmə subyektinin öz qərarlarının düzgünlüyünü və onları müəyyən korrektirovkanın zəruriliyini müəyyən etməyə kömək edən proses;

- xüsusi yaradılmış strukturlar, institutlar vasitəsilə insanlara idarəetmə təsirinin icrası məcburi olan hüquqi və başqa normativ qaydalara müvafiq düşünülmüş, şüurlu, bilərəkdən və qeyd olun-

¹ Лукьяненко В.И. Общий контроль в системе государственной службы / Кадровый контроль в системе государственной службы. М., 2002, с.178.

muş mühüm hissəsi;

- operativ informasiya (əks əlaqə prinsipi üçün) idarəetmə qərarlarının (əvvəldən yekunlaşana qədər) qəbulu və realizəsi prosesinin ayrılmaz hissəsi;

- idarəetmə qərarlarının icrasına kömək edən idarəetmə fəaliyyətinin tərkib hissəsi kimi baxır.¹

Digər qrup isə nəzarətə:

- nəzarət altında olan obyektlərin fəaliyyətini müşayiət etmək, onların qaydaları və tapşırıqların yerinə yetirməsi haqqında obyektiv informasiya almaq – uçot məlumatların, yoxlama sənədlərinin hesabatı, inventarlaşma, təftiş, izahat almaq və s. informasiya yığmaq forması;

- yığılmış məlumatların təhlili, ənənələrin, səbəblərin aşkarlanması, proqnozların hazırlanması;

- zərərli nəticələrin, ziyanın, bədbəxt hadisələrin, məqsədmüvafiq olmayan hərəkətlərin və xərclərin aradan qaldırılması və hüquqa zidd fəaliyyətin qarşısını almaq üçün tədbirləri hazırlayıb həyata keçirilməsi;

- pozuntuların uçotu, onları yaradan səbəb və şəraitin aşkarlanması;

- günahkarların aşkarlanıb məsuliyyətə cəlb edilməsi kimi təsvir edirlər.²

Beləliklə nəzarət – işin faktiki vəziyyətinin alınmış nəticələrdən nəzərdə tutulan parametrlərdən, məqsədlərdən kənara çıxma-
ların aşkarlanması, düzəldilməsi və xəbərdar edilməsinə imkan verən idarəetmə fəaliyyətidir. Nəzarət – hakimiyyət səlahiyyətlərinin realizəsinin mühüm funksiyasıdır. Nəzarətin idarəetmə funksiyası kimi xüsusi rolu, onu qərarların icrası haqqında informasiya ilə təmin edən əks əlaqələrin həyata keçməsinə, vaxtında idarəetmə obyektinə təsir tədbirlərinin görülməsinə, planların və qoyul-

¹ Теория управления. Изд. 3-е дополн. и перераб. Под ред. Ганопенко А.Л. М., РАГС, 2008, с.296-297.

² Бахрах Д.Н. Административное право России. Учебник. 3-е изд. и доп. М., 2008, с.358-359.

muş məqsədlərin dəyişilməsinə imkan yaradır. Nəzarət faktiki ilə nəzərdə tutulanın nisbətini aşkar edir. O, icra intizamını möhkəmlətmək, işi qiymətləndirmək, arzu olunmaz nəticələrin qabağını almaq, proseslərin operativ tənzimlənməsi üçün zəruridir.

Müstəqillik qazanmış Azərbaycan Respublikasında böyük miqyaslı məsələlərin həllində nəzarətin aktuallığı və əhəmiyyəti artır, onun problemləri yeni məzmun kəsb edir. Nəzarət dövlət siyasətinin həyata keçirilməsi, hüquqi demokratik dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu, dövlət idarəetməsi ilə birbaşa bağlıdır. Bu baxımdan nəzarətin səmərəliliyini və keyfiyyətini artırmaq üçün onun elmi və demokratik əsaslarını möhkəmlətmək və hüquqi bazasını genişləndirmək təxirəsalınmaz məsələyə çevrilir. Nəzarət cəmiyyətdə baş verən proseslər haqqında lazımı, hərtərəfli məlumatlar almaq üçün mühüm kanallardan biridir. O, cəmiyyətin bütün bölmələrinin normal funksiya göstərməsi, xalqın maraqlarına necə əməl etməsi haqqında obyektiv mühakimə yürütməyə kömək edir. Nəzarətin düzgün təşkili hər bir məmurun konstitusiyaya, qanunlar və digər normativ aktlara əməl etməsini təmin edir, qəbul olunmuş qərarların həyata keçməsi üçün təşkilati iş aparılır. Yaranmış problemlərin həlli üçün praktiki addımlar atılır.

Elmi ədəbiyyatda nəzarət problemlərinə az diqqət yetirilir. Nəzarətə sistemli baxış hüquq elminin təhqiqat obyektinə çevrilməmişdir. Hüquqşünas alimlər nəzarətin ümumi nəzəriyyəsinə zənginləşdirmək üçün hüquq elm sahələrinin və dövlət hüquq nəzəriyyəsinin təhlilini ümumiləşdirmə və sintez etməklə prinsiplial metodologiyasına, prinsiplərinə, strukturuna, sistemə və nəzəri anlayışlarına tətbiqi məsələlərinə baxmaları zamanın tələbidir. Nəzarət problemlərinə sistemli baxış müxtəlif elm sahələrinin tədqiqat obyektinə çevrilməlidir.

Məlumdur ki, bütün nəzarət növləri, o cümlədən dövlət nəzarəti **sosial nəzarətin** müxtəlif təzahürləridir. Sosial sözü insanların həyat və münasibətləri ilə əlaqədar olmaqla cəmiyyətə xasdır. Sosial nəzarət sovetlər dövründə sosial sözüdən yaranmış **sosialist** nəzarətindən fərqli idi. Bu fərqli sosialist nəzarətinin sinfi-

sosial xarakterli olmasında, yəni nəzarətin yeni və ali növü olmaqla sosialist cəmiyyətində qulluq etməsində idi. Sosialist nəzarəti partiya aparatının təsir metodlarına uyğun olaraq ideoloji, siyasi, kadr, repressiv nəzarət formalarında aparılırdı.

İdeoloji nəzarət başqa cür düşünməyə, həmfikir olmayanlara qarşı ciddi və bərişmaz mübarizə ideyasının hakim partiya tərəfindən təmin edilirdi. Aparatın bütün qərarları və hərəkətləri yüksək nəzarət və partiya ideyası altında həyata keçirilirdi.

Siyasi nəzarət partiyanın rəhbər və istiqamətverici rolu, partiya və xalqın vəhdəti, kommunist və birtərəflərin sarsılmaz bloku şüarı altında partiyanın hakimiyyət üzərində inhisarı ilə, yəni aparatın hakimiyyət üzərində inhisarı təmin edilirdi. Nəzarət formaları müxtəlif olmaqla, nəzarət prosesində sırası kommunistlərin, komsomolçuların, ictimai nəzarətçilərin, xalq deputatlarının, partiya üzvü olmayan fəalların iştirakını təmin edilirdi.

Kadr nəzarəti kadrları və kadrlar haqqında qərarlar partiyanın inhisar altında idi. Məzmununa görə bu müvafiq kadrların marksizm-leninizm ideologiyasına və partiya qərarlarının tələblərinə nomenklatura standartlarına və təşkilatın inkişafının məqsədlərinə necə yerinə yetirməsini sisteməlik və kompleks qiymətləndirirdi. Kadr nəzarətində əsas prinsipi – siyasi, iş və əxlaqı keyfiyyətlərinə görə kadrların seçilib, yerləşdirilməsi və qiymətləndirilməsi, onların partiyaya sadıqlığı, intizamlılığı partiya direktivini özünkü kimi başa düşməklə dönmədən realizə etməsi dayanırdı¹.

Repressiv nəzarət siyasi, maliyyə, cinayət və başqa növlərini əhatə etməklə yaxşı, düşünülmüş qeyri-aşkar və nəzarət sisteminin olması, partiya, sovet və xalq nəzarət orqanlarının hesabatlarının dinlənilməsi, məcburetə və mükafatlandırma tədbirlərinin təmin edilməsini şərtləndirirdi.

Sosial nəzarət mexanizmin köməyi ilə cəmiyyət və onun bölmələri (qruplar, təşkilatlar) sosial sistemin funksiya göstərməsinə ziyan gətirən pozuntulara müəyyən məhdudiyətlər qoyulur. Bu

¹ Охотский Е.В. Указ. соч. ... с. ...

məhdudiyətlər keyfiyyətində hüquqi və mənəvi normalar, adətlər və ənənələr durur.

Cəmiyyətin dinamik inkişafı sosial nəzarətin daim dəyişdirilməsinə, yeni şəraitə və məqsədlərə uyğunlaşmasına şərait yaradır. Sosial nəzarət mexanizmin mahiyyətini cəmiyyətin, sosial idarəetmənin fəaliyyəti prinsiplərini, funksiyaların, forma, metod və vasitələrin nəzarətin hüquqi aspektlərini araşdırmaqla nail olmaq olar. Sosial nəzarət sistemi mürəkkəb olmaqla nəzarət subyektlərinə görə cəmiyyət, dövlət, ayrı-ayrı dövlət orqanları, ictimai təşkilatlar, əmək kollektivləri, vətəndaşlar daxildir.

Sosial nəzarət cəmiyyətin idarə olunmasında sosial-siyasi mexanizmin təkmilləşdirilməsində, qarşıda duran sosial və iqtisadi məsələlərin müvəffəqiyyətli həlliində mühüm vasitə olur. Sosial nəzarətin düzgün qoyulmaması bir tərəfdən siyasi sistemi kövrək vəziyyətə gətirir, müxtəlif antisosial formaların yayılması ilə insanların davranış normalarının tələblərindən kənara çıxmalarına, digər tərəfdən ictimai həyatın bütün sahələrində durğunluğa səbəb olur.

Ümumiyyətlə, sosial nəzarətə sosial, hüquqi və idarəetmə aspektlərində baxılır:

Sosial aspektdə nəzarət qoyulmuş çərçivədə norma və meyarların köməyi ilə insan davranışının müəyyən xüsusiyyətlərinin təhlili kimi baxılır. Sosial nəzarət insan davranışının bu çərçivədən kənara çıxmasına qadağa qoyur. Sosial nəzarət cəmiyyətin, dövlətin və onun orqanlarının, ictimai təşkilatların və kollektivlərin və başqa sosial təsisatların mühüm funksiyası, vətəndaşların subyektiv hüquqlarıdır;

Hüquqi aspektdə nəzarətə cəmiyyət və idarəetmə fəaliyyətinin tənzimlənməsini təmin edən funksiya kimi baxılır. Sosial nəzarətin inkişafının mühüm istiqaməti onun hüquqla üzvi bağlılığıdır. Hüquq insanların davranışının tənzimləmə vasitəsi kimi çıxış edir. Əgər hüquq dövlətin və xalqın iradəsini qanunla ifadə edərsə, nəzarət insanların davranışının bu iradəyə uyğunluğunu aşkar və təmin etmək rolunu oynayır. Əgər sosial norma davranışın miqyasıdırsa, nəzarət insanların davranışının bu miqyasa uyğunluğunu

aşkar etmək üçündür. Yudit Qrubber bürokratiyaya üzərində nəzarət problemlərinə həsr etdiyi kitabında demokratik nəzarətə beş yanaşma göstərir: 1) qərarların qəbulu və icrası prosesində bilavasitə iştirak etməklə nəzarət; 2) klientual münasibət formasında nəzarət; 3) ictimai maraqların bürokratiyanın fəaliyyətinə uyğunluq nöqtəyi-nəzərdən onun üzərində nəzarət; 4) hüquqi məsuliyyət formasında nəzarət; 5) özünənəzarət.¹

İdarəetmə aspektində nəzarətə cəmiyyətdə, dövlətdə və kollektivdə qiymətləndirmə kimi baxılır. Nəzarət idarəetmə aspektində spesifik əlamətlərə malikdir. Bütün nəzarət orqanların həyata keçirdiyi vəzifələrdən, həmçinin fəaliyyət növündən asılı olmayaraq nəzarət funksiyalarına malikdir. Bu aspektdə nəzarətin mahiyyəti: birinci, idarəetmə fəaliyyətinin ayrılmaz hissəsi xüsusi növü; ikinci, idarəetmə qərarlarının qəbulu prosesində idarəetməyə zəruri olan məlumat təminatı mənbəyi; üçüncü, təsərrüfat subyektinin hüquqa müvafiq olmasını təsdiq etmək məqsədilə onun fəaliyyətinin faktiki vəziyyətini yoxlama sistemi; dördüncü, idarəetmə qərarlarının icrası haqqında lazımı məlumat almaq üçün əks əlaqə mexanizmidir.

İdarəetmə aspektində nəzarət: Birinci, idarəetmə funksiyalarından biri, yəni nəzarət fəaliyyəti kimi idarəetmə orqanlarının, onların rəhbərlərinin sistemli pozitiv fəaliyyəti keyfiyyətində; İkinci, əks əlaqə mexanizmi kimi, idarəetmənin yekun mərhələsi; üçüncü, idarəetmə qərarlarının qəbulu və icrası prosesində ayrılmaz hissə kimi baxılır.

Dövlət qulluğun sistemində **nəzarət spesifik olmaqla üç əsas məsələni həll edir: birinci** dövlət quruluşunun və cəmiyyətin sabitliyinin qorunmasına imkan verən qanunlara və başqa normativ aktlara əməl etmək, dövlət hakimiyyət orqanlarına qoyulmuş qayda və prosedurlardan kənara çıxmadan bu sahədə nöqsanları vaxtında aşkar etmək, zəruri halda düzəliş aparmaq; **ikinci** vəzifəli şəxslərin məsuliyyətinin, dövlət idarəetməsinin effektivliyinin artırılması, dövlət orqanlarının sayını və onların qarşılıqlı təsirini,

¹ Cruber I. Controlling Bureourcraies. L... 1987, p.27.

dövlət aparatının bürokratikləşməyə qarşı müqaviməti məsələsini əhatə edir; **üçüncü** – kargüzarlıq sistemindən effektiv istifadəni, sənədlərin ünvanlara və icraçılara çatdırılmasını, onların vaxtında icrasına nəzarəti və digər məsələləri əhatə edir.

Bu vəzifələrin müvəffəqiyyətli həlli dövlət hakimiyyət orqanlarında, dövlət qulluqçularının fəaliyyətdə qanunçuluğa əməl etməklə mümkündür.

İnzibati hüquqda, sosial idarəetmədə nəzarət anlayışına: vəsi-tə, faktor, element, funksiya, forma, fəaliyyət, sistem, geriye əla-qə, şərti, tənzimləyici qarant, təzahür, institut, metod, səlahiyyət, atribut kimi baxılır. Bu fərqli baxışlar müxtəlif elm sahələrinin – siyasi, hüquqi, fəlsəfi idarəetmə, kibernetika və b. nümayəndələri öz sahə prizmasından baxılması səbəbindəndir. Odur ki, bunların hər birinin nəzarətin məzmununa xas olan elementlər olduğundan o müəlliflərin subyektiv fikirləri başa düşüləndir.

Bəzi tədqiqatçılar nəzarətin mahiyyətinə kompleks şəkildə 1) dövlət idarəetmə prosesinin elementi; 2) idarəetmə funksiyası; 3) bütün idarəetmə sistemində qanunçuluğu təmin edən metodlar kimi baxılır.

Məlumdur ki, heç bir təşkilati xarakterli fəaliyyət nəzarət olmadan mümkün deyil. Nəzarət idarəetmə orqanlarının dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərinin mahiyyətini ifadə edir. Bu mənada idarəetmə prosesinin üç əsas elementi – mərhələ, sikl, fazanın tərkib hissəsinə daxil olur. Nəzarət bu mənada dövlət idarəetmə siklinin tərkib hissəsi olmaqla dövlət idarəetmə orqanlarının fəal təşkilati fəaliyyətinin praktiki həyata keçirilməsi üçün alətdir. İdarəetmə prosesi sikli xarakterli olub bir-birini əvəz edən mərhələlərdən: məqsədlərin müəyyən edilməsi, qərarların qəbulu, qərarların icrasının təşkili, onun yerinə yetirilməsinə nəzarətdən ibarətdir.

Nəzarətin funksional təyinatı, onun idarəetmə prosesinin müəyyən mərhələsində baş verməsi ön plana keçir. Nəzarət idarəetmə fəaliyyətinin müxtəlif mərhələsində, məsələn, ümumiləşmə, təhlil, planlaşma gedişində, yəni birbaşa idarəetmə fəaliyyətində həyata keçirilir.

Ümumiyyətlə mütəxəssislərin nəzarətə idarəetmə elementi və funksiyası keyfiyyətində baxışları bir qayda olaraq alınan nəticələrin müqayisəsini idarəetmə fəaliyyətinin yekun mərhələsində həyata keçirməsi ilə əlaqələndirilir. Müəllif nəzarət anlayışına idarəetmə funksiyalarından biri kimi baxan hüquq mütəxəssisləri ilə həmrəydir. Tədqiqat işində nəzarət funksiyasına nəzarət üzrə fəaliyyət kimi baxılır, yəni faktiki işlərin vəziyyəti, nəzərdə tutulan məqsədlərlə müqayisə edilməsi və təhlili, nəzarət fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi və aşkar olmuş çatışmamazlıqları aradan qaldırmaq üçün qəbul olunmuş qərarlarda əks olunması kimi baxılır.

Ümumiyyətcə nəzarət iki istiqamətdə aparılır. Birinci, qanunverici aktların həyata keçməsi və ya qoyulmuş məhdudiyətlərə əməl olunması yoxlanılır; **İkinci,** həqiqi vəziyyəti aydınlaşdırmaq və ya nəzarət olunan obyektə nəzərdə tutulan, arzu olunan və ya gözlənilənlərə uyğunlaşdırmaq. Onlardan biri - işin həqiqi vəziyyəti haqqında uçot məlumat, digəri isə - olmalı vəziyyət haqqında məlumatdır. Burada əsas normativ aktların, yəni qərarların, hüquqi normaların tələbləri baxımından araşdırılır. Bu istiqamətlərin hər biri öz aralarında müqayisə olunan iki müxtəlif informasiyaya söykənir.

Nəzarət prosesində məlumatların alınması, təhlil edilib istifadə olunması əsas amillərdən biridir. Nəzarət olunan obyektlərdə işlərin vəziyyətini real əks etdirən operativ məlumatlar almaq, fəaliyyətin dövlət maraqlarına uyğun, qəbul olunmuş qərarların məzmununda, dövlət aparatının təşkili və iş stilində çatışmamazlıqları aşkar etməyə imkan verir. Nəzarət prosesində alınmış məlumatların müqayisəsi aparılır.

Nəzarət obyektlərindən məlumatların alınması və istifadə olunması aşağıdakı ardıcılıqla aparılır: 1) lazımi məlumatları almaq; 2) alınmış məlumatları təhlil etmək və qiymətləndirmək; 3) nəzarət gedində hüquqi aktlarda müəyyən edilmiş tələblərdən kənara çıxmalara münasibət bildirmək.

Nəzarət müəyyən prinsiplərlə həyata keçirilir. Onlar: qanunçuluq, obyektivlik, müstəqillik, aşkarlıq, qənaətcillik, məsuliyyət.

məqsədəuyğunluq, sistemlilik, vahid metodologiya. siyasətə qarışmamaq, hüquqi bazanın, maddi və maliyyə vəsaitin olması, nəzarət orqanlarının işində koordinasiya, koleqiallıq, geriye əlaqənin səmərəliliyi, şəxsiyyətin həyat və ləyaqətinin mühafizəsi və b. daxildir. Sovetlər dövründə nəzarət prinsiplərinə xaliqilik, əhatəlilik, təsirlilik, obyektivlik, aşkarlıq, nəticəlilik daxil edilirdi.

Qeyd olunduğu kimi hər bir nəzarət növü sosial nəzarətin tərkib hissəsi olduğundan ilk növbədə sosial nəzarətin təsnifatı verilir. Sosial nəzarət formal və qeyri formal nəzarətə bölünür. Formal nəzarət normativ-hüquqi aktlarla rəsmiləşdirilən və tənzimləndirilən nəzarət növləri, yəni dövlət nəzarəti, ictimai təşkilatların nəzarəti və b. daxildir. Qeyri-formal nəzarət adından göründüyü kimi heç bir norma ilə rəsmiləşdirilmir. Bura ictimaiyyətin, vətəndaşların nəzarəti və insanların özünə nəzarəti (növbəti bölmədə tədqiq olunur) ayırd etmək olar.

Elm və təcrübədə məqsəd, vəzifə və təyinatından asılı olaraq dövlət nəzarətinin təsnifatı müxtəlif meyarlarla aparılır. Nəzarət subyektlərinin təbiətinə, məqsəd və vəzifələrinə, nəzarət səlahiyyətlərinin xarakterinə, nəzarət fəaliyyətinin mahiyyətinə, nəzarət subyekti ilə nəzarət obyektinin qarşılıqlı münasibətlərinin xarakterinə, nəzarətin aparıldığı idarəetmə mərhələsinə, nəzarət tədbirlərinin aparılmasının hüquqi və intizam nəticələrinə görə təsnifat verilir.

Hüquqi ədəbiyyatda idarəetmə sistemində nəzarətin təbiəti, rolu və yerinə görə ona təsnifat verməklə sistemləşdirmək daha geniş yayılmışdır. Nəzarət aparmaq hüququ hakimiyyətlərin bölgüsü əsasında qanunverici, icra hakimiyyəti, məhkəmə və prokurorluq orqanlarına verilir. Nəzarət fəaliyyət xarakterinə görə ümumi və xüsusi nəzarətə bölünür.

İdarəetmə nəzəriyyəsinə görə **nəzarət münasibətləri** idarəetmə münasibətlərinin spesifik növüdür. Nəzarət münasibətləri idarəetmə subyektinin təşkilatı cəhətdən formalaşması və hüquqi təsbit olduğu andan real şəkildə formalaşmağa başlayır.

Nəzarət münasibətləri idarəetmə obyektinin hərəkəti haqqında informasiyanın yığılıb və işlənməsi, qanunlarda, təlimatlarda və

digər normativ aktlarda, həmçinin plan proqramlarında göstərilənlərlə nəticələrin tutuşdurulması, əyinti və nöqsanların aşkarlanması və bunları yaradan səbəblərin təhlili və onların qiymətləndirilməsi və məcburi tədbirlərin qəbul edilməsində yaranan münasibətlərdən ibarətdir. Nəzarət münasibətləri demokratik cəmiyyət və hüquqi dövlət quruculuğu zamanı aparılan islahatların ümumi xarakterinə uyğun dəyişilir, dövlət idarəetməsinin bütün səviyyələrində nəzarət genişlənir, demokratik əsaslı münasibətlər yaranır.

İdarəetmə prosesində, o cümlədən nəzarət fəaliyyətində əsas subyekt qismində – dövlət, ictimai təşkilat, kollektiv və vətəndaş çıxış edir.

Nəzarətin mahiyyətini göstərən cəhətlərdən biri idarəetmə və nəzarət obyektlərinin uyğunluğudur. Eyni idarəetmə obyektində idarəetmənin və nəzarət fəaliyyətinin istiqamətini fərqləndirmək lazımdır. İdarəetmə və nəzarət fəaliyyəti tamın hissəyə olan nisbətidir. İdarəetmə fəaliyyəti idarəetmə obyektinə qoyulmuş məqsədlərə çatmağa imkan verən idarəetmə obyektinin vəziyyətini və davranışını təmin etməyə yönəldilir. Burada idarəetmə predmeti idarəetmə obyektinin planlaşdırılmış və proqnozlaşdırılmış nəticələrin alınması olduğu halda, nəzarətin predmeti – idarəetmə və nəzarət obyektinin vəziyyəti və davranışdır.

Nəzarətin istiqamətindən – nəzarət subyektinin və nəzarət obyekti, nəzarət edənlə nəzarət olunan arasında qarşılıqlı əlaqəsindən asılı olaraq daxili (idarə, idarə daxili) və xarici (idarədən kənar, idarələr arası və idarə üzərində) ümumi və xüsusi, xətti, funksional və ya operativ nəzarətə bölünür.

Daxili nəzarət bir sistemdə orqanlar üzərində, xarici – subyektlərinin bir-birinə asılılığı olmayan orqanlarda aparılır. Əgər idarə daxili nəzarət hər bir dövlət orqanı qarşısında qoyulmuş vəzifələrlə qırılmaz bağlıdırsa idarə üzərində nəzarət idarəetmənin bütün və ya bəzi sahələrinə aid məsələlərin eyni cür həllinin təmin edilməsi zərurəti ilə səciyyələnir. Praktikada bu iki nəzarət növü sıx əlaqəlidir. İdarə üzərində nəzarət müxtəlif xarakterli və şaxələnmiş idarəetmə aparatının koordinasiya etməyə, müəyyən olun-

muş proqram icraçılarının fəaliyyətində sabitliyi təmin etməyə imkan verir.

Nəzarət həyata keçirmə mərhələlərinə görə ilkin, cari və sonrakı nəzarətə bölünür. Nəzarətin əsas formalarına, təftiş etmə, inspeksiya, nəzarət, tematik yoxlama və ya təhqiqat aparmaq daxildir. Nəzarət tədbirləri planlı və plandan kənar ola bilər.

Nəzarətin metodları, yəni nəzarət proseduru, istifadə olunan metodiki yol və üsullar olduqca müxtəlifdir. Bu və ya başqa metodun seçilməsi nəzarətin növü ilə müəyyən edilir, nəzarət olunan obyektin xarakterindən, istifadə olunan məlumatların mənbəyindən, nəzərdə tutulan məqsədlərdən və digər faktorlardan asılı olur.

Sənədləri öyrənərkən onların məzmununu **formal, arifmetik və məntiqi** metodlardan istifadə olunur:

Formal metoda sənədlərin düzgün rəsmiləşdirilməsini müəyyən etməyə yönəldilir (nəzərdə tutulan bütün rekvizitlərin olmasına dəyişikliklərin aparılması qaydalarına, düzgün doldurulmasına, imzaların həqiqiliyinə, birinci nüsxə ilə surət arasında eyniliyin olmasına əməl etmək). **Arifmetik** metoda hesabatların səhvilik dərəcəsini müəyyən etmək; **Məntiqi** metod sənədlərdə məlumatların bir-birinə düzgün gəlib-gəlməməsini aydınlaşdırmaq. sənədləri rəsmiləşdirərkən qüvvədə olan normalara, hüquqi məhdudiyətlər uyğunluğu araşdırılır. Bir qrup sənədlər başdan başa, başqaları seçmə yolu ilə yoxlama aparılır.

İdarə üzərində nəzarət sistemində mühüm yeni qanunların pozulması ilə mübarizə aparən xüsusi dövlət idarəetmə orqanı – dövlət müfəttişliyi tutur. Dövlət müfəttişliyinin xarakterinə görə iki növə ayırmaq olar: birinci respublikanın Nazirlər Kabinetinə tabe olan təşkilati-müstəqil orqan sistemi, ikincisi, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının struktur hissəsi olan bölmələr. Dövlət müfəttişliyinin əksəriyyəti idarəetmənin sahə orqanlarının struktur hissəsi olduğundan bəzi müəlliflər onu sahə orqanı hesab edir. Dövlət müfəttişliyi idarəetmənin nəzarət funksiyasını yerinə yetirdiyindən, daha doğru olar ki, ona funksional orqan kimi baxılsın.

Qeyd olunduğu kimi nəzarət yoxlama aparmaqla həyata keçir

rilir. Yoxlamanın müxtəlif növləri və formaları var. Təcrübədə daha tez-tez aparılan yoxlamalar sırasına kompleks, sahə, operativ, preventiv, həmçinin icranı və fəaliyyətin nəticələrini yoxlamalar daxildir.

Dövlət nəzarət mexanizmin əlavə elementlərinə (üsullarına, vasitələrinə) həm məlumatların alınma mərhələsində, həm də pozuntuların müəyyən edilməsində lisenziyalaşma, ekspertiza, sertifikatlaşma, akreditasiya, icazə (razılıq, buraxılış) verilmə, markirovka, texniki nəzarət vasitəsi və s. daxildir.

Müasir vəziyyətdə nəzarətin təsnifatında problem yaradan məsələlərdən **biri nəzarət və nəzarət (nadzor) anlayışlarının** oxşar və fərqli cəhətlərinin təhlilidir. Rus ədəbiyyatında və qanunvericilikdə bunlar fərqli terminlərlə (kontrol və nadzor), milli ədəbiyyatımıza isə bunlar bir terminlə (nəzarətlə) göstərilir. Bunları fərqləndirmək üçün nəzarət və nadzoru isə şərti olaraq nəzarət (n) adlandırmaqla araşdırılır. Bu terminlər hüquqi ədəbiyyatda bəzi hallarda eyniləşdirilir, bəzi hallarda isə fərqli göstərilir.

Nəzarət (n) icra hakimiyyətin fəaliyyətində qanunçuluğu təmin etmək üsulu kimi nəzarətdən fərqlənir. Nəzarət (n) xüsusi dövlət orqanların onların tabeçiliyi və subordinasiya münasibətləri olmayan orqanların fəaliyyətinə və ya şəxslərin qanunçuluğa riayət etməyi araşdırmaq məqsədilə daimi, sistemli müşaiyət etməkdir. Burada nəzarət (n) altında olan obyektin fəaliyyətini məqsədə uyğunluq və səmərəlilik prinsipindən qiymətləndirmək yox, qanunçuluq prizmasından baxılır. Nəzarəti (n) həyata keçirərkən bir qayda olaraq nəzarət obyektinin təsərrüfat fəaliyyətinə qarışmağa icazə verilmir. Xəbərdarlıq formasında və ya hüquq-mühafizə orqanlarına (prokurorluq, vergi inspeksiyası və b.) və ya işin məhkəmədə həll ediləsi formasında yanaşılır. Nəzarət orqanlarının vəzifəli şəxsləri qanunçuluq və hüquq qaydalarının pozulmasına görə bilavasitə tənbeh tədbirləri qəbul etmək hüququ yoxdur. Həmçinin nəzarət (n) anlayışına da dar və geniş aspektdə baxılır. Dar mənada, hüquqi mənada bu qanunçuluğa əməl etmək üzrə dövlət orqanlarının fəaliyyətidir. Geniş mənada nəzarət (n) imkan-

larla əlaqəli bəzi səlahiyyətləri olan hər hansı nəzarət orqanlarının fəaliyyətindən ayrılmazdır. O səlahiyyətlərə: nəzarət obyektinə aşkar olunmuş çatışmamazlıqların aradan qaldırılması haqqında icra üçün göstəriş vermək; aşkar olunan pozuntularda günahkar şəxsləri məsuliyyətə cəlb etmək haqqında səlahiyyətli instansiya qarşısında məsələ qoymaq; bəzi hallarda dövlət məcburetmə tədbirləri tətbiq etmək.

Nəzarət (n) prokuror nəzarətinə və inzibati nəzarətə (n) bölünür. İnzibati nəzarətə hüquqi ədəbiyyatda vahid baxış yoxdur. Hətta belə fikir var ki, nəzarət (n) yalnız prokurorluğun prerorativi hesab edilir. Həqiqətdə isə onlar fəaliyyət sahəsinə, həmçinin metodlarının hüquqi formasının xüsusiyyətlərinə görə nəzarətin (n) nəzarət arasında fərqlər vardır. Nəzarət orqanı idarəetmə subyekti-ni qanunvericiliyin tələblərinin pozulması ilə yanaşı, ona verilmiş bütün səlahiyyətlərin necə əməl etməsini - düzgünlüyünü, məqsəddəyönlüyünü və səmərəli istifadəsini yoxlayır. İnzibati nəzarətin (n) xüsusiyyətləri ondadır ki, o səlahiyyətləri çərçivəsində yalnız konkret obyektin hərəkətlərinin qanunauyğunluğunu yoxlaya bilər. Beləliklə, inzibati nəzarət (n) idarə üzərində nəzarətin müxtəlif növü olmaqla, fəal müşayiət formasında, zəruri hallarda isə inzibati - hakimiyyət tədbirləri tətbiq edilməklə aparılır. Nəzarət (n) müəyyən mənada nəzarətin bir istiqamətidir.

Nəzarət -- nəzarət (n) fəaliyyəti müəyyən səlahiyyətlərə malik dövlət orqanlarının həyata keçirdiyi dövlət aparatının ayrılmaz funksiyası keyfiyyətində xarakterizə etmək lazımdır. Nəzarət -- nəzarət (n) fəaliyyəti aşağıdakı blokları özündə birləşdirən sistem şəkilində baxmaq olar: nəzarətin məqsədləri; nəzarətin prinsipləri, nəzarətin metodları; nəzarət prosesi. Dövlət hakimiyyətində nəzarətinin konkret məqsədi kimi ölkənin maddi, maliyyə, əmək, elmi və s. ehtiyatlarından effektivli istifadə etmək vəzifələri durur.

Nəzarət -- nəzarət (n) funksiyasının mahiyyəti onun əsaslandırıldığı prinsiplərin təhlili zamanı aşkarlanır. Bu dövlət aparatının fəaliyyətinin ümumi prinsipləri: xalq hakimiyyəti, hakimiyyətlərin bölgüsü, humanizm, qanunçuluq, peşəkarlıq; xüsusi və müstəqil nəzarət orqanlarının olması, hakimiyyətlərin bölgüsünü nəzarət

fəaliyyətində uçot; ilkin və maliyyə nəzarətin prioritetliyi, qanunvericilik fəaliyyətinin adekvatlığı, nəzarətdə informasiya, elmi və kadr təminatı, siyasətdən kənarlıq, aşkarlıq, kollegiallıq, qarşıda qoyulmuş məqsəd və vəzifələrin icrası üçün lazımı qədər qüvvənin və vəsaitin olması, məsuliyyət, nəzarət orqanlarının çoxsaylı olması.¹

Dövlət nəzarəti və nəzarət (n) metodlarının seçimi dövlət hakimiyyətinin təbiətindən gəlirdi. V.Lenin yazırdı «nəzarət hakimiyyətsiz boş frazadır...»² Nəzarət etmək üçün hakimiyyətin olması lazımdır. Hakimiyyətlik özünü nəzarət - nəzarət (n) orqanlarında aşağıdakı səlahiyyətlərin olmasında özünü göstərir: nəzarət olunana obyektin razılığı olmadan onun fəaliyyətini yoxlamaq; nəzarət obyektinə icrası məcbur olan göstəriş vermək; pozuntularda günahkar şəxslərin məsuliyyətə cəlb edilməsi məsələsini səlahiyyətli instansiya qarşısında qoymaq; müəyyən hallarda qanunun müəyyən etdiyi dövlət məcburetmə tədbirlərini bilavasitə tətbiq etmək.

Nəzarət və nəzarətin (n) metodlarının müxtəlifliyinə baxmayaraq onlar üçün ümumi və universal olan inandırma və məcburetmə metodlarından istifadə edilir.

Nəzarət prosedurunda üç müxtəlif mərhələyə ayırmaq olar: a) standart və meyarların hazırlanması; b) onlarla real nəticələrin tutuşdurulması; v) fəaliyyət üçün lazımi düzəlişlərin qəbulu.

Dövlət nəzarət və nəzarət (n) funksiyasının realizəsində bütün hakimiyyət orqanları iştirak edir. Bu gün nəzarət – nəzarət (n) fəaliyyəti ilə təkcə prokurorluq, konstitusiyaya nəzarəti orqanları ilə yanaşı ənənəvi bu məqsədlə yaradılmış orqanlar da məşğul olar.

Nəzarət və nəzarət (n) arasında oxşar və fərqli cəhətləri prokuror nəzarəti mexanizmini nümunəsində göstərmək olar. Prokuror nəzarəti (n) qanunların icrasına nəzarət formasında həyata keçirilir. Hüquqi ədəbiyyatda prokuror nəzarəti (n) ilə dövlət nəzarəti-

¹ Величко А.Ю. Контрольная надзорная деятельность государства: система и ее элементы. Государство и право, 2008. №1, с.103.

² Ленин В.И. Полн.собр.соч. т.31, с.345.

nin müqayisəli təhlili aparılır.¹ Ümumiyyətcə prokuror nəzarəti və dövlət nəzarəti arasında fərqləri hələ Sovet dövründə prokurorluğun yaranması mərhələsində, prokurorluq haqqında normativ aktlar, o cümlədən prokurorluq haqda qanun hazırlanarkən Lenin prinsipləri əsas götürülmüşdür. V. Lenin qeyd edirdi ki, «bilmək lazımdır ki, hər hansı bir inzibati hakimiyyətdən fərqli olaraq prokuror nəzarəti heç bir inzibati hakimiyyətdə yoxdur və o heç bir inzibati məsələlərdə həlledici səsə malik deyil... Prokurorun bir hüquq və vəzifəsi var, o da işi məhkəmə baxışına göndərmək...». Prokurorluğu dövlət nəzarəti ilə müqayisə edərək qeyd edirdi ki, onun məqsədəuyğunluq prizmasında baxmaq lazımdır. Prokurorluq hər bir yerli hakimiyyəti orqanının qanundan kənar qərar verməsinə cavab verir və bu nöqteyi-nəzərdən prokuror hər bir qeyri-qanuni qərarlara protest verməlidir.²

Hüquqi ədəbiyyatda bu iki terminin müqayisəsi probleminə çox diqqət yetirilir. Məsələn, Nikolayeva dövlət nəzarəti ilə prokuror nəzarəti arasında fərq aşağıdakı meyarlarda görür: onlara dövlət qulluğunun müəyyən mərhələsində əsas vəzifələrin həlli üçün bu və ya başqa orqanların yaranmasında, müvafiq nəzarət orqanlarının səlahiyyətlərinin xarakterində, dövlət orqanları sistemində onların hər birinin tutduğu vəziyyət daxil edilir.³ Onun fikrincə, prokurorluğun əsas vəzifələri qanunların dəqiq və dönmədən icrasını təmin etməkdir. Buna görə də prokurorluq nəzarət orqanlarının özündə də fəaliyyətini qanunçuluq nöqteyi-nəzərdən qiymətləndirir;

Dövlət nəzarət orqanları isə normativ aktların icrasını, idarəetmə fəaliyyətinin kəmiyyət və keyfiyyət nəticələrini, seçilmiş və

¹ Бах: Николаева А.А. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля. В сб. Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1975; Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность. Госво и право. 1999 №1, с.79-85.

² Ленин В.И. О двойной подчиненности и законности. Советская прокуратура. Сборник документов. М., 1981, с.38.

³ Вах: Николаева А.А. Указ. соч... с.164.

nin müqayisəli təhlili aparılır.¹ Ümumiyyətcə prokuror nəzarəti və dövlət nəzarəti arasında fərqləri hələ Sovet dövründə prokurorluğun yaranması mərhələsində, prokurorluq haqqında normativ aktlar, o cümlədən prokurorluq haqda qanun hazırlanarkən Lenin prinsipləri əsas götürülmüşdür. V. Lenin qeyd edirdi ki, «bilmək lazımdır ki, hər hansı bir inzibati hakimiyyətdən fərqli olaraq prokuror nəzarəti heç bir inzibati hakimiyyətdə yoxdur və o heç bir inzibati məsələlərdə həlledici səsə malik deyil... Prokurorun bir hüquq və vəzifəsi var, o da işi məhkəmə baxışına göndərmək...». Prokurorluğu dövlət nəzarəti ilə müqayisə edərək qeyd edirdi ki, onun məqsədəuyğunluq prizmasında baxmaq lazımdır. Prokurorluq hər bir yerli hakimiyyəti orqanının qanundan kənar qərar verməsinə cavab verir və bu nöqteyi-nəzərdən prokuror hər bir qeyri-qanuni qərarlara protest verməlidir.²

Hüquqi ədəbiyyatda bu iki terminin müqayisəsi probleminə çox diqqət yetirilir. Məsələn, Nikolayeva dövlət nəzarəti ilə prokuror nəzarəti arasında fərq aşağıdakı meyarlarda görür: onlara dövlət qulluğunun müəyyən mərhələsində əsas vəzifələrin həlli üçün bu və ya başqa orqanların yaranmasında, müvafiq nəzarət orqanlarının səlahiyyətlərinin xarakterində, dövlət orqanları sistemində onların hər birinin tutduğu vəziyyət daxil edilir.³ Onun fikrincə, prokurorluğun əsas vəzifələri qanunların dəqiq və dönmədən icrasını təmin etməkdir. Buna görə də prokurorluq nəzarət orqanlarının özündə də fəaliyyətini qanunçuluq nöqteyi-nəzərdən qiymətləndirir;

Dövlət nəzarət orqanları isə normativ aktların icrasını, idarəetmə fəaliyyətinin kəmiyyət və keyfiyyət nəticələrini, seçilmiş və

¹ Бах: Николаева А.А. Соотношение прокурорского надзора и государственного контроля. В сб. Вопросы теории и практики прокурорского надзора. М., 1975; Шалумов М.С. Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственность. Госво и право. 1999 №1, с.79-85.

² Ленин В.И. О двойной подчиненности и законности. Советская прокуратура. Сборник документов. М., 1981, с.38.

³ Вах: Николаева А.А. Указ. соч... с.164.

dan qaldırmır, müvafiq orqanlarla və ya vəzifəli şəxslər vasitəsilə və yaxud məhkəmə qaydası ilə həll etməyə nail olur.

Prokuror nəzarəti (n) siyasi və hüquqi təbiətinə görə hüquq münasibətləri iştirakçıların bütün orqanlarını qanunların icrasına ali dövlət nəzarəti olub və qalır.¹ Prokurorluğun nəzarət fəaliyyət dairəsinin nəzarət orqanların nəzarətindən fərqli olaraq qanunların riayət edilməsində bütün hüquqi münasibətlərini əhatə etməsidir. V.Klockov prokurorluğu dövlət nəzarəti sisteminin nüvəsi sayır.²

Ədəbiyyatda bəzi hallarda prokuror nəzarətini (n) nəzarətin spesifik forması keyfiyyətində baxılır. Bu spesifik prokurorluğun bütün dövlət nəzarət sisteminin funksiya göstərməsinə təşkilati təsir etməklə dövlət adından bütün nəzarət orqanlarına təsirində əks olunur.³

Dövlət nəzarəti prokuror nəzarətindən (n), həmçinin öz predmetlərinə görə fərqləndirilir. Dövlət nəzarət subyektlərinin (dövlət və bələdiyyə orqanları, kommərsiya və qeyri-kommərsiya təşkilatları, sahibkarlar, vətəndaşlar) qanunların, digər normativ aktların faktiki icrasını, həmçinin bu fəaliyyətin kəmiyyət və keyfiyyətə yerinə yetirilməsində vasitə və üsulların seçilməsinin məqsədəuyğunluğuna nəzarət predmetinə daxildir. Prokuror nəzarətinin predmetinə isə hakimiyət, icra və nəzarət orqanların yalnız qanunların icrasına; kommərsiya və qeyri-kommərsiya təşkilatlarının qanunla təminat verilmiş insan və vətəndaşların hüquq və azadlıqlarına riayət edilməsinə, onların hüquqi aktlar qəbul edərkən qanunauyğunluğuna nəzarət daxildir. Beləliklə, söhbət qanunların icrasından, hüquqi aktların qanunauyğunluğundan gedirsə bu prokuror nəzarəti predmetinə daxildir.

Şalumov M.Ş. qeyd olunanları əsas götürərək qanunçuluğa

¹ Вах: Клочков В.В. Методологические вопросы организации и деятельности прокуратуры. В сб.: Проблемы теории и законность методики прокурорского надзора. М., 1994, с.6-7.

² Вах: Клочков В.В. Там же.

³ Вах: Измайлова Ф.И. Государственный контроль (понятие, принципы, система государственного контроля). В сб.: Конституция. Проблемы управления и прокурорского надзора. М. 1996, с.43;

prokuror nəzarəti və dövlət nəzarəti institutlarının dövlət-hüquq sistemində müxtəlif vəziyyətlərdə olmaqla prokuror nəzarətinin və dövlət nəzarətinin ali spesifik forması, müxtəlif növü, nəzarət hakimiyyətinin elementi adlandırmasını qəbul etmir.¹

Dövlət fəaliyyətində idarəetmə, hüquqyaradıcılıq, ədalət məhkəməsi, diplomatik, hüquq-mühafizə və başqa funksiyaların həyata keçirilməsində professional dövlət qulluqçuları aparıcı rol oynayır.

Dövlət qulluqçularına nəzarətin spesifik əlamətləri var: birincisi, dövlət qulluqçusu işlədiyi orqanın statusundan, bu orqanın dövlət hakimiyyət sistemində yerindən asılı olaraq nəzarətin bu və ya başqa forması və növü həyata keçirilir; **ikincisi**, dövlət qulluqçusunun dövlət hakimiyyət orqanlarının iyerarxik model əsasında qurulmuş strukturunda tutduğu vəzifə mövqeyindən, verilmiş hakimiyyət səlahiyyətlərindən asılı olaraq tabe olduğu özündən yuxarı vəzifə tutanlar üçün nəzarət obyektı, aşağı vəzifəlilər üçün nəzarət subyektı funksiyası yerinə yetirir; **üçüncüsü**, dövlət qulluqçusunun daşdığı – fərd, insan, vətəndaş, vəzifəli şəxs statusuna uyğun nəzarət obyektı və subyektı keyfiyyətində çıxış edir. Bəzi hallarda dövlət qulluqçusu vəzifə statusunu ön plana keçirir, insan və vətəndaş statusunu onun arxasında gizlətməyə çalışır; **dördüncüsü**, dövlət qulluqçusuna nəzarət onun hüquq və vəzifələrinin nisbətindən asılı olaraq dəyişkən olur. Böyük vəzifə az hüquq effektiv fəaliyyət göstərməyə imkan yaratmır, nəzarət obyektı və subyektı funksiyalarını lazımi keyfiyyətdə yerinə yetirə bilmir, böyük hüquq balaca vəzifə özbaşınalığa, nəzarət olunmaqdan kənardə qalmağa və məsuliyyət daşımamağa şərait yaradır.

Dövlət qulluğunda nəzarət mexanizmin effektivliyi hər bir dövlət qulluqçusunun **özünə nəzarətindən**, dövlət qulluqçusunun əməyinin qiymətləndirilməsində kəmiyyət və keyfiyyət maraqlarının olmasından, nəzarət subyektı və obyektı arasında şüurlu, qarşılıqlı əlaqə və təsirdən, əks əlaqə konolinin (obyektədən subyektə

¹ Bax: Ильямов М.С. Указ. соч.с.85

gedən kanal) işlək olmasından və başqa amillərdən asılıdır. Dövlət qulluğunda əsas və spesifik nəzarət növü dövlət qulluqçusunun özünə nəzarətidir. **Özünə nəzarət** dövlət nəzarətinin özəyi olmaqla kənar nəzarətdən daha mühümdür. Özünə nəzarət sosial nəzarətin tərkib hissəsi olub insanın öz davranışının, motivlərinin və niyyətlərinin sərbəst tənzimlənməsidir. Özünə nəzarət ictimai həyat prosesində insan cəmiyyət qanunlarına, qədim adətlərə, sosial normalara, milli mentalitə əməl etməklə öz hərəkət, davranış və verdişlərini şüurunda formalaşdığı ideal şəxsiyyət modelinə uyğunlaşmasına səy göstərir.¹ Burada özünüdərk etmə ön plana keçir, belə ki, özünü dərk etməyən başqalarını da dərk edə bilmir. Dj.Djems «Şəxsiyyət» əsərində yazır ki, «... mənim özümü dərk tam olaraq ikidir – bir hissəsi dərk olunan, bir hissəsi dərk edən, bir hissəsi obyekt və bir hissəsi subyektdir. Bu iki tərəfi fərqləndirmək lazımdır – onlardan biri «şəxsiyyət», digəri «məndir».² İnsan fərd olmaqla onu digərlərindən fərqləndirən psixi xüsusiyyətləri (temperament, xarakter, qabiliyyət, psixoloji keyfiyyətləri (təsəvvür, təşəkkül, iradə, diqqət və s.), psixi vəziyyəti (emosiya, hiss, arzu, fikir, əhvali-ruhiyyə), sosial-psixoloji cəhətləri (motiv, maraq, tələbat, mənafe və s.) vardır.

Aristotel ən yuxarı səviyyədə insan durmaqla canlı aləmin iyerarxik quruluşunu təsvir etmişdir. İnsanları bitki və heyvanat aləmindən fərqləndirən onun təfəkkür və nitq qabiliyyəti olduğunu göstərmişdir. İnsanda bu iki amil işləməzsə o aşağı mərtəbəyə yənər. Nəsrəddin Tusi göstərirdi ki, insan öz nəfsini ağıl ilə idarə edə bilsə yüksəyə qalxar, nəfsi özbaşına buraxarsa o heyvani mərtəbəyə yənər.

Böyük mütəfəkkirlərin tarixin süzgəcindən keçərək bu günə gəlmiş fikirləri çox ibrətamizdir. Onlar deyirdi: «başqasını dərk etmək istəyirsənsə ilk öncə özünü dərk et, başqalarını idarə etmək istəyirsənsə – özünü və öz ailəni idarə et, başqasına nəzarət etmək

¹ Rzaev Ə.H. Dövlət nəzarəti: nəzəriyyə və praktika. Bakı, Elm, 2007, s.110.

² Джемс Дж.У. Личность. с.262-271 / Мир философии: Книга для чтения. В 4-х ч-х. Ч.2. М.: Политиздат, 1991, с.262

istəyirsənsə -- özünə nəzarət et.

İnsan özünü dərk etməkdə, idarəetmədə və nəzarətdə onun daxili, «məni»-nin mahiyyəti aşkar olur. İnsanın daxili məni dinamik dəyişən, inkişaf edən, təkmilləşən dialektik prosesdir. Hər bir adamın mənində davamlı və dəyişən, qüvvəli və zəif, fəal və passiv, xeyirxah və bədxah münasibətləri bildirən xassələri düzgün müəyyən etmək əsas şərtidir. Həyatda bir qism adamlarda zahiri və daxili məni bir-birinə uyğun gəlmir, bəzilərinə isə bir-birini tamamlayır. Odur ki, bəziləri olduğu kimi görünməzlər və ya göründüyü kimi olmurlar. İnsanın forma və məzmunu, zahiri və batili arasında uyğunluq və ya fərq, ümumiyyətlə daxili mən irsdən gələn genetik, həm də sosial mühitdə qazanılmış, təhsil və tərbiyə nəticəsində əldə edilmiş xüsusiyyətləri və əlamətləri şərtləndirir. İnsan özünə nəzarəti bilik və tərbiyə ilə daha da zənginləşdirildikdə **ləyaqətə** çatır. Aristotel «**Etika**» əsərində **ləyaqəti iki ifrat qüsurlu tərəfin (əksiliyin) ortasını seçməkdə görürdü**. O, ləyaqəti iki yerə ayırırdı: **təhsillə əldə olunan intellektual ləyaqət**, ikinci **tərbiyə ilə əldə olunan etik və ya iradi ləyaqətdir**.¹ Hər iki böyük və kiçik iş üzrə orta bir həddi vardır ki, bütün hallarda bəyənılən və rahatlığı axtaranlar üçün zəruridir. Odur ki, ləyaqətli adam qızıl ortanı seçənlərdir, yəni hər şeydə ifratçılıqdan, aludəçilikdən, düşkünlükdən uzaq olandır.²

İnsan cəmiyyətin qanun, norma və prinsiplərin nə qədər mənimsəyib dərk edərsə o, bunlara əməl edir, davranışına nəzarət edir. Özünə nəzarətin effektivliyində «Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında» AR Qanunu (31 may 2007-ci il) xüsusi əhəmiyyət daşıyır. Qanunda göstərilir ki, hər bir dövlət qulluqçusu qanunun aliliyi, insan hüquqlarını demokratik prinsipləri və yüksək etik davranış qaydalarını rəhbər tutaraq bu qanunun müddəalarına əməl etməyə bəreludur.

Təcrübədə dövlət qulluqçusunun nəzarətdən kənar qalmağına şərtləndirən bəzi subyektiv amillər mövcuddur. Onlara: 1) döv-

¹ Чанышев А.П. Аристотель. М.: Мысль, 1981, с.136-137.

² Rzayev Ə.H. Dövlət nəzarəti. Bakı, Elm, 2008, s.115.

lət qulluqçusunun vəzifə iyerarxiyasında yüksək vəzifə tutan şəxslərlə qohumluq, dostluq və yerliçilik əlaqələri olanda; 2) vəzifəli şəxslərlə korrupsiya əlaqələri; 3) hakim partiyağa bağlılığı; 4) dövlət qulluğuna patronaj yolu ilə qəbul olan bəzi qulluqçular.

Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğuna nəzarəti Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya, dövlət qulluqçusunun etik davranış qaydalarına əməl olunmasına nəzarəti dövlət orqanının rəhbəri və müvafiq dövlət nəzarət orqanı həyata keçirir.

Hüquqi ədəbiyyatda hakimiyyət triadasına əlavə **dördüncü hakimiyyət qolu – nəzarət hakimiyyətini** ayırmaq təklif edilir. Əgər qanunverici hakimiyyəti parlament, icra hakimiyyətini prezident, məhkəmə hakimiyyətini məhkəmələr təşkil edərsə, dövlət nəzarəti funksiyasını – dövlət nəzarətini həyata keçirən dövlət hakimiyyət orqanları tutur. Bu orqanları V.Çirkin iki qrupa bölmür. Birinci yalnız nəzarət fəaliyyəti ilə məşğul olan ixtisaslaşdırılmış orqanlar (Konstitusiyə Məhkəməsi, Prokurorluq, Hesablama Palatası, Ombudsman). İkinci qrupa başqa məsələlərlə yanaşı nəzarət fəaliyyəti həyata keçirən ixtisaslaşmamış orqanlar (Prezident, Milli Məclis, Nazirlər Kabineti, Mərkəzi İcra Hakimiyyəti orqanları və s.).

Müxtəlif hakimiyyət orqanlarının yerinə yetirdiyi nəzarət funksiyası dövlət hakimiyyətinin nəzarət qolunun xüsusiyyətlərini əks etdirir. V.Çirkinə görə nəzarət hakimiyyəti sistemi «elementlərə» (təşkilatı strukturu) yox, fəaliyyətinin təbiətinə uyğun əlaqələrə əsaslanır və ənənəvi triadaya daxil edilən hakimiyyət qollarına xarakterik olan funksional fəaliyyət yaranır.

Nəzarət hakimiyyətini əsaslandıraraq V.Çirkin başqa bir xarakterik əlaməti – başqa hakimiyyət qollarında və başqa orqanlardan asılı olmayan fəaliyyətin zəruriliyini göstərir.¹

¹ Чиркин В.Е. Контрольная власть. М., Юрист, 2008, 214с.

8.3. Dövlət qulluğu sistemində korrupsiya və ona qarşı mübarizə problemləri

Vəzifəli şəxslərin dövlət orqanlarında özəl və qrup maraqların yerinə yetirmək üçün dövlət mexanizmindən alət kimi istifadə etməyə imkan verən korrupsiya dövlət aparatını cəmiyyətdən ayıran təzahürlərdən biridir.

Korrupsiya (latın - corruption) satın almaq, ictimai və siyasi xidmətlərdən, vəzifəli şəxslərin satın alınması kimi baxılır.¹

Dövlət qulluğu sisteminin müxtəlif səviyyələrində korrupsiya terror aktlarının baş verməsi, ekstremizm üçün əsas hazırlayır, hüquqa zidd yollarla alınan gəlirlərin rəsmiləşdirilməsinə şərait yaradır. Korrupsiyanın yaratdığı bütün bu problemlər şəxsiyyətin, cəmiyyətin və dövlətin təhlükəsizliyinə birbaşa təhlükə yaradır, vətəndaş cəmiyyəti quruculuğunu zəiflədir. Korrupsiyanın yeni-yeni sahələri zəbt etməsinə qarşı fəaliyyətsizlik, sadəcə müşayiət etmək bu təzahürün inkişaf potensialını artırır, əmtəə bazarında inhisarçılığa birbaşa şərait yaradır.

Məlumdur ki, korrupsiya sosial təzahür kimi yeni deyil. Bu təzahür hər bir ölkədə, cəmiyyətdə, hər bir siyasi və ya iqtisadi rejimdə, hətta belə qədim sivilizasiyada müxtəlif formalarda mövcud olmuşdur. Müəyyən dövrlərdə korrupsiya qlobal təhlükə kimi sənayecə inkişaf etmiş xarici ölkələrdə də rast gəlməmişdir. Korrupsiya dağıdıcı formada iqtisadiyyata, dövlətə və cəmiyyətə təsir edir, iqtisadi itkiyə, hər il dövlət büdcəsindən iqtisadi və maliyyə sistemindən hədsiz miqdarda pul vəsaiti yuyulur, bu yolla alınan gəlirlərin leqallaşmasına imkan yaradır. İctimai fikirdə dövlət hakimiyyət orqanlarında qeyri-səmərəliliyi dövlət məmurlarının korrupsiyaya qurşanmasında görürlər. İctimai şüurda bu təzahür sosial neqativ hal kimi qəbul edilir.

Korrupsiyanın sosial təhlükəsi dövlət orqanlarının normal fəaliyyətinin pozulmasına səbəb olur, hakimiyyətin həyata keçiril-

¹ Вах: Словарь иностранных слов. 16-е издание. М., Русский язык, 1988, с.257.

məsinin hüquqi mexanizmin korrupsiya tərəfə istiqamətini dəyişdirməkdə özünü göstərir. Dövlət aparatında neqativ hallar, o cümlədən bürokratizm dövlət qulluqçularının mənəviyyatının aşağı səviyyəsi ilə sintez olunanda dövlət siyasətində və dövlət qulluğunun qanunvericilik bazasında göstərilən hüquqi davranış korrupsiyaya deformasiya olunur.

Hüquqi ədəbiyyatda və qanunvericilikdə korrupsiya anlayışına «vəzifəli şəxsin varlanmaq məqsədilə vəzifəsi ilə əlaqədar hüquqlarından birbaşa istifadə etməsi»; «vəzifəli şəxsin, siyasi və dövlət xadimlərinin satın almaqla (pulla, rüşvətlə, bəxşislə və s.) ələ alınması»;¹ «ələ almaq (rüşvət vermək və ya onu almaq), həmçinin öz statusundan qanunsuz istifadə edərək, həm özü, həm də öz yaxınları üçün cəmiyyətin və dövlətin qanuni maraqlarına zidd olaraq mənfəət əldə etmək (əmlak, xidmət və imtiyaz, həmçinin qeyri əmlak xarakterli) və ya bu xeyri göstərilən şəxsə vermək»²; «dövlət qulluqçularının özü və ya ortağ vəzifəli şəxslərə öz vəzifə statusundan sui-istifadə etməklə, həmçinin fiziki və hüquqi şəxsləri ələ almaqla vəzifə cinayəti edərək hüquqa zidd əməllərdən istifadə etməklə maddi mənfəət əldə etmək kimi»³; «dövlət qulluqçularının öz tamah və ya digər şəxsi maraqlarını ödəmək, həyat fəaliyyətinin müxtəlif sahələrində fiziki və hüquqi şəxslərə hüquqa zidd üstünlük verməklə öz vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə edərək hüquq pozuntularına yol vermək kimi»⁴ baxılır.

BMT-nin «Korrupsiyaya qarşı beynəlxalq mübarizə haqqında» məlumat sənədində korrupsiya şəxsi məqsədlərlə xeyir əldə etmək üçün dövlət hakimiyyətindən sui-istifadə kimi. Avropa Şu-

¹ Вах: Государственная служба: Под.ред.Игнатова В.Г. ...М-Ростов на Дону, 2004, с.502.

² Вах: Лангагин В.И. О системном подходе в антикоррупционной политики. Государство и право 2001, №7, с.26

³ Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. М., NatoBene, 2009. с.54.

⁴ Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы РФ // Государство и право, 2009, №12, с.18.

rası Korrupsiya üzrə Qrup isə - dövlət və ya özəl sektorda müəyyən vəzifələrin icrası tapşırılan şəxslərin hər hansı qanunsuz xeyir əldə etmək məqsədini güdmək, öhdəsinə düşən vəzifələrin pozulmasına gətirən davranış kimi verilir.

Korrupsiya anlayışlarında aşağıdakı ümumiləşmiş əlamətləri görmək olar: **birinci** - korrupsiyanın subyektivi vəzifəli şəxslərdir; **ikinci** - korrupsiyanın səbəbi vəzifəli şəxsin özəl maraq və tamah zəminində ələ alınması və satılmasıdır; **üçüncüsü** - korrupsiya vəzifəli şəxs öz vəzifə statusunda sui-istifadə etməklə hüquq pozuntularına yol verərkən yaranır; **dördüncü** - korrupsiya cəmiyyətin və dövlətin ümumi maraqlarına zidd olan hərəkətdir.

Bəzi müəlliflər korrupsiyaya dövlət funksiyalarının və ona bərabər funksiyaların yerinə yetirilmək səlahiyyət verilmiş şəxslərin öz statusunda və imkanlardan istifadə etməklə qanunda baxılmayan maddi nemətləri və üstünlükləri əldə etməsi, həmçinin fiziki və hüquqi şəxslər tərəfindən bu nemətləri və üstünlükləri almaq üçün vəzifəli şəxslərin qanuna zidd yolla ələ alınması kimi baxırlar.¹

«Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanununda korrupsiya anlayışı vəzifəli şəxslərin öz statusundan, təmsil etdiyi orqanın statusundan, vəzifə səlahiyyətlərindən və ya həmin status və səlahiyyətlərdən irəli gələn imkanlardan istifadə etməklə qanunsuz olaraq maddi və sair nemətlərin imtiyazların və ya güzəştlərin qanunsuz olaraq vəzifəli şəxslərlə təklif və vəd olunması və yaxud verilməsi yolu ilə həmin vəzifəli şəxslərin ələ alınması kimi təsbit olunmuşdur.

«Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında» qanunda korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalarm subyektlərinə aşağıdakı şəxslər daxil edilir:

Konstitusiyası və qanunlar ilə müəyyən olunmuş qaydada dövlət orqanlarına seçilmiş və ya təyin olunmuş şəxslər; xüsusi səlahiyyət əsasında dövlət orqanlarında təmsil edilən şəxslər; inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçuları; dövlət orqanlarının müvafiq

¹ Вах: Овсянко Д.М. Государственная служба Российской Федерации. М, Юрист, 2002, с.86.

struktur vahidlərində, dövlət idarə, müəssisə və təşkilatlarda. habelə dövlətin nəzarət səhminə sahib olduğu təsərrüfat subyektlərində təşkilati-sərəncamverici və ya inzibati-təsərrüfat funksiyalarını həyata keçirən şəxslər; dövlət orqanlarında seçkili vəzifələrə namizədliyi qeydə alınmış şəxslər; yerli özünüidarəetmə orqanlarına seçilmiş şəxslər; yerli özünüidarəetmə orqanlarında təşkilati-sərəncamverici və ya inzibati-təsərrüfat funksiyalarının həyata keçirən şəxslər; dövlət orqanlarının səlahiyyətlərini yerinə yetirən qeyri-dövlət orqanlarına təşkilati-sərəncamverici və ya inzibati-təsərrüfat funksiyalarını həyata keçirən şəxslər; öz nüfuzundan və ya əlaqələrindən istifadə edərək vəzifəli şəxslər qərarına təsir göstərmək müqabilində maddi və sair nemətlər, imtiyazlar və güzəştlər əldə edən şəxslər; vəzifəli şəxsə qanunsuz olaraq maddi və sair nemətlər, imtiyazlar və ya güzəştlər təklif edən və ya vəd edən, yaxud verən fiziki və hüquqi şəxslər və ya hərəkətlərdə vasitəçilik etmiş şəxslər daxildir.

Korrupsiyanın baş vermə mexanizminə baxdıqda korrupsiya hüquqpozmalara yol verən vəzifəli şəxslərə bilavasitə orqanı təmsil edən, onun adından hərəkət edən, qərarlar qəbul etmək səlahiyyəti olan rəhbər işçiləri aid edildiyini görmək olar. Bu kateqoriyaya: siyasi vəzifə tutan şəxslər, birinci kateqoriya dövlət orqanları aparatının da rəhbəri, inzibati vəzifə tutanları aid etmək olar.

Korrupsiyanın yaranma səbəblərindən biri qərarların hazırlanması, həyata keçirilməsi işində bilavasitə iştirak edən funksional işçilərin korrupsiya ilə əlaqədar hüquq pozuntularında dolayısı ilə iştirakıdır. Odur ki, qanunda hüquqpozanlar subyekt siyahısına bütün inzibati vəzifə tutan dövlət qulluqçularının və b. daxil edilməsi sual doğurur.

Korrupsiya bütün dövrlərdə və əksər ölkələrdə mövcud olmuşdur, hazırda isə bu sosial xəstəlik daha geniş yayılır. **Sovetlər dövründə** korrupsiyanın olduğu qəbul edilmirdi, onun kapitalist ölkələrinə xas olduğu göstərilirdi. Məsələn, S.L.Ojeqovun rus dili lüğətində korrupsiya burjuaziya ölkələrində vəzifəli şəxslərin,

siyasi xadimlərin rüşvətlə satın alınması və satılması göstərilir.¹ Azərbaycan hüquqi ensiklopedik lüğətdə ümumiyyətcə bu anlayış haqda heç bir məlumat yoxdur.

Yenidənqurma dövründən Sovet cəmiyyətində ən geniş yayılmış ifadə «**zəhmətsiz gəlir**» idi. O, dövrün mətbuatında və hüquqi ədəbiyyatında bu neqativ halları yaradan səbəbləri və onların aradan qaldırılması haqqında çoxlu araşdırmalar aparılmışdı. Zəhmətsiz gəlirin sosial və hüquqi mahiyyəti müxtəlif olmaqla onu qanuni (leqallaşmış) və qanunsuz (qeyri-leqal) gəlirlərə bölürdülər.

Əməyin kəmiyyət və keyfiyyətinə uyğun gəlməyən fərdi əmək əsasında, qeyri qanuni mənbə və üsullarla alınan hüquqa zidd hərəkət xüsusi yer tuturdu. Zəhmətsiz gəlirin tərkibinə ictimai mülkiyyətin tamah məqsədi ilə (rüşvətxorluq, töyçü, alver və s.) qəsb daxil edilirdi.

Zəhmətsiz gəlirin «gizli» forması qanunsuz qazanılmış əmək haqqı, mükafat, ictimai fondan əmək haqqı, yaşayış sahəsinin, sanatoriya və istirahət evlərinə putyovkaların imtiyazlı yolla verilməsində özünü göstərirdi. O dövrdə zəhmətsiz gəlirə qanuni dön geydirmək (lotareya uduşu, miras, kimdənsə bəxşiş almaq) ən yayılmış hal idi.

Hüquqa zidd gəlirlər ictimai təhlükənin xarakter və dərəcəsinə görə kiçik hüquqpozmalardan başlamış ağır cinayətə qədər genişlənirdi. Prinsipcə hər bir qəsdən edilmiş cinayət (həmçinin təhlükəli, dövlət, şəxsiyyətə qarşı cinayət) zəhmətsiz gəlirin mənbəyi ola bilirdi.

Zəhmətsiz gəlir mənbələrindən biri olan dövlət mülkiyyətinin talan edilməsinə qarşı deklorativ tələblər qoyulurdu. Onlara: dövlət əmlakına sistemli olaraq **nəzarətin** təmin edilməsi və müəyyən olunmuş qaydalardan kənara çıxma faktlarını aşkarlanması; dövlət aparatının fəaliyyətinə nəzarətin həyata keçirilməsi; dövlət əmlakının qəsb olunmasının qarşısını almaq üçün təsirli tədbirlər görülməsi; milli sərvətlərin mühafizəsində geniş əhali kütləsini cəlb

¹ Вах: Ожегов С.И. Словарь русского языка. М. Русский язык. 1983, с.264.

edilməsi şamil edilirdi.¹

Əhalinin bu sahədə hüquqi fəallığı ön plana çəkilirdi. Sosialist mülkiyyətini talan edənlərə qarşı mübarizədə bu fəallıq aşağıdakı formada yerinə yetirildiyi göstərilirdi. Xalq əmlakının oğurlayanlara, qəsb edənlərə kollektivin bərişmaz mövqeyi bildirmək; xalq malından zəhmətsiz gəlir əldə etmək və b. hüquqa zidd hərəkətlərin qarşısını almağa səy göstərmək; hüquq pozanlarla həmrəy olmamaq; zəhmətsiz gəlir əldə edənlərə qarşı xalqın, mətbuat orqanlarının dözümsüzlük şəraitinin yaratmaq və onlara qarşı mübarizə aparmaq.

Vətəndaşların zəhmətsiz gəlirlə mübarizədə real iştirakı səviyyəsinin, müvafiq orqanların və vəzifəli şəxslərin bu faktları aşkarlamağa marağın aşağı olması qanunvericilikdə boşluqlarla əlaqəli idi. Bu səbəbdən ictimaiyyətin verdiyi faktlara və siqnallara lazımi reaksiya verilmirdi.

Məlumdur ki, təsərrüfat subyektlərinin bütün fəaliyyət sahələrinin nizamlanıb qaydaya salınması qanunlar, əsasnamələr, qaydalar, normalar, idarəetmə qərarları çərçivəsində baxılırdı.

Zəhmətsiz gəlirlə mübarizədə kompleks tədbirlər sırasında xüsusi yeri **sosial nəzarətə** verilirdi. Sosial nəzarətdə sosial subyektlərdən - vətəndaşların, ictimai təşkilatların və dövlət orqanlarının hüquqi vasitələrindən düzgün istifadəni tələb edirdi. Konkret subyektin hüquqi hazırlığı səviyyəsi, hüquqi baxışları və mövqeyi, peşəkarlıq və bacarığı xalq malının mühafizəsində əsas yer verildi. Bu sahədə ictimai təşkilatların (xalq nəzarəti qrup və postları, sosialist mülkiyyətinin mühafizəsi və b.) fəaliyyəti mühüm rol oynayırdı.

Onların ictimai-hüquqi fəallığı aşağıdakılarda özünü göstərirdi: xalq mülkiyyətinə qəsbın qarşısını almaq üçün dövlət orqanları ilə birlikdə tədbirlər aparmaq; obyektiv, mal-material dəyərlərin bilavasitə mühafizəsi; xalq malının mühafizəsində ictimaiyyətin hüquq

¹ Вах: Гойман В.И. Правовая активность в системе социального контроля. В кн: Социальный контроль и правовая ответственность в борьбе с посягательствами на экономическую систему СССР. Горкии, 1988, с.26.

tərbiyəsi, hüquqa zidd təzahürlərə qarşı mübarizədə onların səriştəliliyini artırmaq; dövlətin və ictimai təşkilatların hüquqi təcrübəsinə, hüquqi fəaliyyətinə zəhmətkeşlərin iştirakı; zəhmətsiz gəlirə qarşı mübarizə faktorlarına yaşayış yerində, təşkilat və idarələrdə, əmək kollektivlərində baxmaq.¹

O dövrdə zəhmətsiz gəlirlərin qarşısının alınması üçün nəzarətin təsirliliyinin və düzgün istiqamətlərin dövlət üçün əsas amil olduğu, cəmiyyətin normal funksiya göstərməsi və inkişaf üçün onun hər bir üzvünün qazandığı əmək haqqının real olması, ayrı-ayrı işçilər və cəmiyyət, kollektiv-cəmiyyət arasında əmək bölgüsündə məlum ekvivalentliyə əməl olunmasının ən mühüm şərt olduğu göstərilirdi.

Hüquqi ədəbiyyatda əmək mübadiləsində ekvivalentlik cəmiyyətin iqtisadi nəzarət forması rolunun olduğu göstərilirdi. İqtisadi nəzarət fərdi çıxarla ictimai tələblər arasında bərabərliyi təmin edən amil sayılırdı.² İqtisadi nəzarət məzmununa görə əmək mübadiləsində ekvivalentliyin pozulmasının qarşısını alan alət kimi çıxış edirdi.

Sovet hakimiyyətinin «yenidən qurma» dövründə korrupsiya ifadəsi istifadə olunmağa başlanır. Müasir dövrdə hələ öz aktuallığını itirməyən və mahiyyətini saxlayan zəhmətsiz gəlirin mənbəyi bu gün korrupsiya, rüşvətxorluq, əmək haqqına əlavələr və s. gör-mək olar.

Korrupsiyaya qarşı mübarizə problemləri uzun müddətdir ki, hüquqşünas alimlərin diqqət mərkəzindədir. A.V.Kurakinin «Dövlət qulluğu və korrupsiya» monoqrafiyasında dövlət qulluğu sistemində korrupsiya təzahürünün bütün aspektləri və onunla mübarizə tam əhatə olunur. Bu sistemdə korrupsiya haqqında xəbərdarlıq və onun qarşısının alınmasında inzibati-hüquqi vasitələrin nəzəri

¹ Вах: Гоцман В.И. Указ. соч.. с.30.

² Вах: Разживин Ю.В. Совершенствование контроля в борьбе с петрудовыми доходами. В кн Социальный контроль и правовая ответственность в борьбе с посягательствами на экономической систему СССР. Горький, 1988, с.56

əsasları,¹ yəni korrupsiyanın mahiyyəti və sosial xüsusiyyətləri tədqiq olunur. V.V.Luneev göstərir ki, «**korrupsiya bizim konstitusiyamıza çevrilib, bu səbəbdən məsuliyyətsizlik – gündəlik praktikamız olub**». Axırını 20 ildə korrupsiya haqqında düzgün sözlər deyilib, lazımi sənədlər dəfələrlə hazırlanıb və yenidən baxılıb, xarici ölkələrin təcrübəsi öyrənilib, odur ki, yeni nəşə demək və ya təklif etmək mümkün deyil. A.Xabibullinin göstərdiyi kimi, «korrupsiya cəmiyyətin təhlükəsizlik vəziyyətinin indikatoru sayılır».²

Korrupsiya hər bir ölkənin milli, siyasi, iqtisadi və sair şəraitinə uyğun olaraq müxtəlif formalarda təzahür edir. Statistik məlumatlar, beynəlxalq təcrübə göstərir ki, korrupsiya ilk növbədə rüşvətxorluğun, vəzifədən sui-istifadə hallarının, iqtisadi sahədə törədilən cinayətlərin və eləcə də dövlət əmlakının müxtəlif sahələrində talanların artırılması ilə bağlıdır.

Dövlət qulluğu sistemində **korrupsiyanın əsas səbəblərinə** – inzibati dəyişikliklərin ardıcıl olmaması, həmçinin dövlət qulluğunda düşünülməmiş, fasiləsiz islahatların aparılması; dövlət qulluğu sistemində kadrların qeyri-səmərəli istifadəsi; çoxlu dövlət qulluqçusunun (həmçinin yüksək vəzifəli şəxsin) peşəkarlıq səviyyəsinin aşağı olması; dövlət qulluqçularının şəxsi məsuliyyətinin dəqiq müəyyən olmaması; dövlət qulluğu keçmək rejiminə uyğun inzibati prosedurun qeyri-səmərəli istifadəsi. **Bundan başqa dövlət qulluğu sistemində korrupsiyanı yaradan:** dövlət qulluqçusunun karyera üzrə inkişafının lazımi mexanizmin olmaması; əksər dövlət qulluqçuların əmək haqqının aşağı səviyyəsi; korrupsiyaya daha həssas dövlət qulluğunun məsul vəzifələrinə təyinat zamanı müsabiqə və alternativin olmaması; dövlət qulluqçusunun fəaliyyətinin inzibati-hüquq sahəsində hüquqi məsuliyyət mexanizmin effektivliyinin olmaması; dövlət hakimiyyətinin müxtə-

¹ Хабибуллин А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журнал «Российское право», 2007, №2, с.45.

² Лунеев В.В. Коррупция в России // Государство и право, 2007, №11, с.20,25.

lif orqanlarının funksiyalarının təkrar olunması; dövlət qulluğu sistemində korrupsiyaya qarşı əkstəsir mexanizmində sistemliliyin zəif səviyyəsi; dövlət qulluğu sistemində korrupsiyaya qarşı əkstəsir işində siyasi məqsədə uyğunluq və konyunktura.¹

Rusiya Elmlər Akademiyasının Sosiologiya İnstitutunun 2007-ci ildə apardığı sosioloji sorğunun nəticələrinə görə korrupsiyanın səbəblərinə aşağıdakılar daxildir: 70,1% respondentlərin fikrincə məmurların və biznesmenlərin tamahkarlığı və mənəviyatsızlığı; 63,3 – qanunlarının təkmil olmaması; 37,2% – hüquq mədəniyyətinin aşağı səviyyəsi və nihilizm; 33,9% – dövlət qulluğu sistemində klanlıq və qohumbazlıq; 13,7% – dövlət qulluqçularının hüquqi savadsızlığı; 4,2% – cavab verməkdə çətinlik çəkir; yalnız 1,1% – korrupsiyanın başqa səbəblərini göstərir.²

Korrupsiya mütəşəkkil cinayətkarlığın ayrılmaz hissəsi olmaqla, xüsusi təhlükəli cinayət kimi qanunun aliliyi prinsipini nüfuzdan salır, ölkənin iqtisadiyyatını inkişafdan saxlayır, vəzifəli şəxslərin inamını sarsıdır, onları vəzifə xəyanətkarlığına sürükləyir.

Korrupsiyaya qarşı mübarizə sahəsində qəbul olunmuş normativ aktların təsirliliyi mühüm amillərdən biridir. Bu baxımdan «İstehsal, xidmət, maliyyə-kredit fəaliyyətinə dövlət nəzarətinin qaydaya salınması və əsassız yoxlamaların qadağan edilməsi barədə» (1996) «Dövlət nəzarəti sisteminin təkmilləşdirilməsi və sahibkarlığın inkişafı sahəsində süni maneələrin aradan qaldırılması haqqında» (1999), «Azərbaycan Respublikasında korrupsiyaya qarşı mübarizənin gücləndirilməsi haqqında (2000) Azərbaycan Respublikası Prezidentinin fərmanları və «Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında» Azərbaycan Respublikasının qanunu (2004) əhəmiyyəti böyükdür».

Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanuni korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalarının aşkar edilməsi, qarşısının alınması və nəticələrinin aradan qaldırılmasına, vəzifəli şəxslərin fəaliyyətinin qanuniliyinin, səmərəliliyinin

¹ Костенников М.В., Куракин А.В. Указ. соч. ... с.16.

² Российская газета, 2008, 6 июня

təmin edilməsinə yönəldilir. Qanunda korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmaların subyektləri, qanunun tətbiq dairəsi, korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmalar və bu hüquqpozmalara görə məsuliyyət, qohumların birgə işləməsinə yol verilməməsi (7-ci maddə), hədiyyə alma ilə əlaqədar məhdudiyyətlər (8-ci maddə) və s. əksini tapmışdır.

Vəzifəli şəxslərin yaxın qohumları, seçkili vəzifələr və qanunvericilikdə nəzərdə tutulan digər hallar istisna olmaqla bilavasitə onun tabeliyində olan hər hansı bir vəzifə tuta bilməməsi göstərilir. Praktikada ən geniş yayılmış hal vəzifəli şəxsi öz yaxın qohumuna tabeliyində olan orqanda yüksək vəzifə vermir, lakin faktiki olaraq ona yüksək hüquq verir və onun vasitəsilə subyektiv amillər əsasında məsələlərini həll edir.

Qanunda korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozmaları iki hissəyə korrupsiya hüquqpozmalara (2-ci maddə) və korrupsiyaya şərait yaradan hüquqpozmalara (9, 3-cü maddə) bölünür və bu hüquqpozmalara görə məsuliyyət nəzərdə tutulur.

«Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında» qanununun tətbiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 mart 2004-cü il tarixli sərəncamının tələblərin uyğun olaraq «Dövlət qulluğunun idarəetmə şurası yanında korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Komissiya» (3 may 2005-ci il)¹ AR Baş Prokuroru yanında Korrupsiyaya qarşı Mübarizə idarəsi yaradılmış korrupsiyaya qarşı dövlət Proqramı (2004) təsdiq edilmişdir.²

Azərbaycan Respublikasının Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası yanında Korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Komissiya haqqında Əsasnamədə Komissiyanın əsas vəzifələrinə: korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Dövlət Proqramının icrasına nəzarəti həyata keçirmək; korrupsiyaya qarşı mübarizə sahəsində dövlət siyasətinin formalaşdırılmasında iştirak etmək, bu sahədə dövlət orqanlarının və digər qurumların fəaliyyətini əlaqələndirmək; korrupsiyaya qarşı mübarizənin vəziyyətini və səmərəliliyini təhlil etmək;

¹ Bax: Qanunçuluq 2005, №6, s.49-51.

² Bax: Qanunçuluq 2004, №9, s.54.

qanunda maliyyə xarakterli məlumatların təqdim edilməsinə (s.1 maddəsi) nəzarəti həyata keçirmək; korrupsiya ilə əlaqədar hüquq-pozmalarla bağlı məlumatları toplamaq, təhlil etmək, ümumiləşdirmək və müvafiq dövlət orqanlarına təkliflər vermək və s. göstərmək olar.

Komissiyanın əsas hüquqlarına: korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında qanunvericiliyin icra vəziyyətini öyrənmək və ümumiləşdirmək, bu barədə hüquq mühafizə və digər dövlət orqanlarının rəhbərlərinin məlumatlarını və hesabatlarını dinləmək; korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə dövlət proqramında nəzərdə tutulan tədbirlərin yerinə yetirilməsi barədə müvafiq dövlət orqanlarından məlumatlar almaq və görülən işlərin vəziyyətini təhlil etmək və s. daxildir.

Korrupsiyaya qarşı mübarizə problemi çoxplanlı və kompleks xarakter daşıyır. Korrupsiya və rüşvətxorluq hallarını ləğv etmək üçün sosial, iqtisadi, təşkilati və hüquqi tədbirlər hazırlayıb həyata keçirilməsi tələb olunur. Korrupsiya sərhəd tanımır. Tamah olan yerdə həmişə korrupsiya var və bir tamahı boğmaqla korrupsiyanı da aradan qaldırmaq olar. Bütün ölkələrdə korrupsiya iyerarxik strukturaya malikdir. Vəzifə piramidasına tutduğu vəzifəyə uyğun olaraq yuxarıda siyasi vəzifəli şəxslər, aşağıda isə sırası məmurlar cəhatə olunur. Aşağı səviyyəli və az səlahiyyətli məmurlar vətəndaşlarla daimi münasibətlərdə süründürməçilik, süni maneələr yaratmaqla korrupsiyanı genişləndirirlər.

Korrupsiya və rüşvətxorluq hər bir dövlətdə mövcud olduğundan beynəlxalq xarakterli problemə çevrilmişdir. Odur ki, bu sosial bəla ilə mübarizə daim beynəlxalq ictimaiyyətin, nüfuzlu beynəlxalq təşkilatlarının diqqət mərkəzində durur, bu problemlə bağlı beynəlxalq konfranslar keçirilir. Məsələn, 1990-cı ildə Vaşinqtonda 90 dövlətin nümayəndələri, BMT, ATƏT, Avropa Şurası, Dünya Bankı, Ümumdünya Gömrük Təşkilatı, İnterpol və digər nüfuzlu beynəlxalq təşkilatların təmsil olunduğu Ümumdünya forumunda hüquq-mühafizə orqanlarında korrupsiya ilə mübarizə məsələləri müzakirə edilmişdir.

2001-ci ildə Hollandiyanın Haaqa şəhərində 144 dövlətin ədliyyə, maliyyə, xarici işlər nazirlərinin, prokurorluq və gömrük orqanları rəhbərlərinin, BMT, Avropa Şurası, Dünya Bankı, Beynəlxalq Valyuta Fondu, Ümumdünya Gömrük Təşkilatı, Interpol və digər beynəlxalq təşkilatların nümayəndələrinin iştirakı ilə «Korrupsiya ilə mübarizə və düzgünlüyün təmin edilməsi» mövzusunda 2-ci global forum keçirilmişdir.¹ Forumda korrupsiyanın qarşısının alınması sahəsində əldə edilmiş nailiyyətlər və yeni mübarizə yolları araşdırılmış, Forumun qəbul etdiyi Bəyannamədə korrupsiyaya qarşı mübarizənin bütün dövlətlər tərəfindən aparılması zəruriliyi bəyan ediləcək, milli hökumətlərdə vəzifəli şəxslərin davranış kodeksinin qəbul olunması, korrupsiya ilə mübarizə üzrə xüsusi strukturların yaradılması və s. məqsədə uyğun hesab edilmişdir.²

Korrupsiyaya qarşı mübarizədə xarici ölkələrin təcrübəsi çox əhəmiyyətlidir. Bu ölkələrin ümumi idarəetmə sahəsində korrupsiya səviyyəsinin aşağı salınması bu dövlətlərdə iqtisadiyyatın inkişafı xalqın rifahının artırılması kömək edirdi. Bu gün çox ölkələrdə – İsveç, Danimarka, Finlandiya, İsveçrə, İtaliya, Almaniya, Böyük Britaniya, Kanada, Yaponiya, ABŞ, Cənubi-Şərqi Asiyada, Baltik ölkələrində korrupsiyaya qarşı mübarizədə əhəmiyyətli müvəffəqiyyət qazanmışdır.

Korrupsiya hər bir ölkənin milli, siyasi, iqtisadi və s. şəraitinə uyğun müxtəlif formalarda təzahür edir. Xarici ədəbiyyatda qeyd olunur ki, korrupsiya praktiki olaraq hər yerdə rast gəlinir, yeniləşir və yeni fəaliyyət sahələrinə sirayət edir. Korrupsiya kənar gözdən gizlənməyə səy göstərilən «gizli mübadilə» və ya hamı tərəfindən qəbul olunan yazılmamış qanunlar yolu ilə həyata keçirilir. Rüşvət verənlə (kənar şəxs) və rüşvət alan (dövlət qulluqçusu) arasında qarşılıqlı münasibətlər aşağıdakı kimidir: rüşvət verən öz məqsədlərinə çatmaq üçün rüşvət alandan öz vəzifə borclarını pozmağa sövq edir. Lakin axırncı illərin məlumatları göstərir ki,

¹ Bax: «Korrupsiya və onunla mübarizə» Qanunçuluq, 2003, №2.

² Bax: Qanunçuluq, 2001, №5.

bu qarşılıqlı münasibətlər əks xarakter daşıyır, yəni təklif rüşvət verəndən yox, rüşvət alandan – siyasətçi və dövlət qulluqçulardan gedir.

Xarici ədəbiyyatda korrupsiyanın müxtəlif kateqoriyalara (ağ korrupsiya, boz korrupsiya, qara korrupsiya) bölünür: **ağ korrupsiyada** əməl ictimaiyyət və elita tərəfindən korrupsiya sayılır. Bu baxışa görə bir ölkədə bir əməl korrupsiya sayılır, başqa ölkədə isə yox; **boz korrupsiya** – əməl bir qrup tərəfindən korrupsiya sayılır, digər qrup tərəfindən yox; **qara korrupsiya** – əməl hamı tərəfindən korrupsiya sayılır və hamı onun qarşısını alınmasını istəyir.¹

Kütləvi informasiya vasitələrində dövlət qulluğunda korrupsiya **formal** və **qeyri-formal** əlamətlərə görə fərqləndirilir. Bəzi dövlət məmurları formal olaraq qanunvericiliyə uyğun olaraq gəlirləri haqda təqdim etdikləri deklarasiyalarda hər şeyin normal olduğu göstərilir. Qeyri-formal, görünməyən tərəfində isə həmin məmurların mindiyi bahalı maşınlar, zəngin malikanələr və bağ evləri, sahibkarlıq fəaliyyəti ilə dolayısı məşğul olmasında özünü göstərir.

Qeyd etmək lazımdır ki, korrupsiyaya qarşı mübarizədə müsbət nəticə əldə etmiş xarici dövlətlərdə uzun müddət bu məqsəd üçün müvafiq hüquqi vasitələr yaratmaqla əldə etmişlər. Bir qayda olaraq korrupsiyaya qarşı mübarizədə müvəffəqiyyətə konstitusion, beynəlxalq-hüquqi, cinayət-hüquqi, informasiya-hüquqi və s. müxtəlif hüquq vasitələrini tətbiq etməklə nail olmuşlar. Başqa sözlə, dövlət qulluğu sistemində korrupsiyaya qarşı mübarizədə bütün hüquq vasitələrinin istifadəsi ilə əldə edilmişdir.

ABŞ, Kanada, Qərbi Avropa ölkələrində dövlət qulluğu sistemində korrupsiyaya qarşı mübarizədə dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin inkişaf prosesi nəzərə alınmaqla bilavasitə inzibati-hüquqi vasitələrin realizəsi ilə həyata keçirilir. Korrupsiyaya qarşı mübarizə vasitələri sisteminin yaradılması üçün xarici təcrübənin

¹ Rose-Ackerman S. Democracy and «grand» corruption. International Social Science Journal. September 1996, №149, p.365-380.

müsbət cəhətlərinin istifadəsi ilə yanaşı, bu sahədə beynəlxalq-hüquq və avropa standartların qəbul etməklə kompleks hüquqi vasitələr yaratmağın zəruriliyi göstərilir.

BMT-nin 31 oktyabr 2003-cü ildə qəbul etdiyi «Korrupsiyaya qarşı konsepsiyasında», Avropa Şurasının «Korrupsiyaya görə cinayət məsuliyyəti haqqında» konsepsiyasında vəzifəli şəxsin öz gəlirini əsaslandırmaqlı və onun qanunu mənşəyini təsdiq etməsi, əks halda isə o korrupsiyada təqsirli kimi etiraf olunması təsbit olunur. Korrupsiyaya qarşı mübarizədə sahibkar və dövlət münasibətlərinin hüquqi tənzimlənməsinə xüsusi fikir verilir. Alman islahatçısı İ.Erxardın fikrincə, «sahibkar öz fəaliyyətində dövlət göstərişlərindən azad olmalıdır, öz fikrini deməklə dövlət iqtisadi siyasətinə qarışmamalıdır».¹

Korrupsiya ilə mübarizə ilk növbədə, onu yaradan səbəblərin aradan qaldırılmasına yönəlməlidir. Korrupsiyanın yayılmasının əsas səbəblərinə: dövlət qulluqçularının maaşının aşağı olması, iqtisadi sahədə boşluqların olması, cəmiyyətdə sosial-ədalət prinsipinin pozulması, məmurların müəyyən qismində (xüsusən də qərarları qəbul etməkdə iştirakı olan dövlət məmurlarında) cəzasızlığa əminlik hissənin formalaşması, mənəvi-əxlaq dəyərlərinin aşağı düşməsi, istənilən yolla varlanmaq istəyən təbəqənin mövcudluğu və s.

Bazar iqtisadiyyatına keçid dövründə nəzarətdə boşluq halları korrupsiyanın genişlənməsinə şərait yaratmışdır. İqtisadi sahədə cinayətkarlığa: mülkiyyətə qarşı cinayət, iqtisadi fəaliyyət sahəsində, kommərsiya və digər təşkilatlarda qulluq maraqlarına qarşı cinayətkarlıq, korrupsiya cinayəti, vəzifə cinayəti rüşvətxorluqla əlaqədar cinayət, iqtisadi xarakterli digər cinayətlər: Narkobiznes, qanunsuz video-audio biznesi, qanunsuz silah biznesi daxildir.²

Müasir demokratik idarəetmə sistemində siyasi qərar verilmə prosesində müxtəlif korrupsiya hallarına yol verilir. Korrupsiyanın

¹ Эрхард Л. Благосостояние для всех. М., 1991, с.133.

² Вах: Состояние и проблемы борьбы с коррупцией и проступностью в сфере экономики // Государство и право, 2000, №10, с.110-114.

rüşvət, dövlət malını mənimsəmək, qohumbazlıq, yerliçilik, seçkilərdə qeyri qanunu yolla səs toplamaq, qanunu və qanunsuz işlərin görülməsi üçün pul almaq növləri mövcuddur. Beləliklə, korrupsiyanın təzahür formalarında biri rüşvət və rüşvətخورluqdur. Rüşvət vəzifəli şəxsləri korrupsiyaya bağlamaq vasitəsidir. Korrupsiya dövlət mexanizmini Qismən mütəşəkkil qurumlara bağlayan sosial-siyasi hadisə olduğu halda, rüşvət konkret davranış aktıdır.¹

Rüşvətخورluq vəzifə cinayətinin təhlükəli növüdür. O, dövlət aparatının işini pozur, nüfuzuna xələl gətirir, vəzifəli şəxsin rüşvətlə, hər bir sui-istifadəyə, vəzifə səlahiyyətlərini aşmaya və rüşvətخورluq halına yol verə bilməsi haqda cəmiyyətdə fikir formalaşır. V.Lenin göstərirdi ki, «əgər rüşvət varsa, əgər bu mümkünsə, siyasətdən söhbət gedə bilməz».²

Rüşvətخورluq cinayət hüququnda üç növ cinayəti əhatə edən anlayış kimi baxılır: rüşvət alma, rüşvət vermə, rüşvətخورluqda vasitəçilik etmək.³ Rüşvət bir işin görülməsində vəzifəli şəxsə qanunsuz şəkildə kömək etməsi üçün bir başqası tərəfindən verilən pul və ya başqa mənfəətlər kimi baxılır.

Rüşvət dövlət idarəetmə prosesində dövlət qulluqçusunun fiziki və ya hüquqi şəxsin mənfəət əldə etməsinə kömək məqsədi ilə öz səlahiyyətlərindən bilərəkdən qanuna zidd şəkildə istifadə etməklə qanunsuz olaraq maddi və s. nemətlər, imtiyazlar əldə etməsi, dövlət qulluqçusu ilə hər hansı bir şəxs arasında həyata keçirilən, yəni qarşılıqlı anlaşmaya verilən qanuna zidd bir hadisədir.⁴

AR Cinayət məəcəlləsinin 311 maddəsinin 1-ci bəndində rüşvət alma ilə əlaqədar tərif verilir: rüşvət verənin və ya onun təmsil etdiyi şəxsin xeyrinə hərəkətlərə (hərəkətsizliyə) görə, bu hərəkətlərin (hərəkətsizliyin) edilməsi, vəzifəli şəxsin vəzifə səlahiyyətlərinə daxil olduqda və ya o, öz qulluq mövqeyinə görə belə hərə-

¹ Səməndərov T.V. Mütəşəkkil cinayətkarlıq və onunla mübarizənin problemləri // Qanunçuluq, 1997, №10, s.1.

² Ленин В.И. Полн. собр. соч., т.44, с.174.

³ Бах: Hüquq ensiklopedik lüğəti. B., 1991, s.167.

⁴ Бах: Rəhimli K. İdarəetmədə rüşvət. Dirçəliş, 2005, №88-89, s.263.

kətlərə (hərəkətsizliyə) yardım edə bildikdə, eləcə də xidmət üzrə ümumi himayədarlığa və ya laqeyidliyinə görə vəzifəli şəxs tərəfindən şəxsən və ya vasitəçidən istifadə etməklə pul, qiymətli kağızlar, digər əmlak və ya əmlak xarakterli mənfəət şəkilində əldə etmə rüşvət almadır.

Azərbaycan Respublikası CM-in 312-ci maddəsində qeyd olunur ki, rüşvət verən şəxs tərəfindən tətbiq edilən hədə-qorxu nəticəsində rüşvət verdikdə və ya rüşvət vermə haqqında müvafiq dövlət orqanına könüllü məlumat verdikdə cinayət məsuliyyətindən azad edilir.

Rüşvətdə vasitəçilik rüşvətin verilməsində yönəldilmiş hərəkətlərdir (rüşvət predmetinin bilavasitə verilməsi, bunun üçün şərait yaradılması və s.). Bu zaman vasitəçinin məsuliyyəti rüşvət verəndən, yaxud rüşvət alandan haqq alıb-almamasından asılı olmayaraq əmələ gəlir.¹ Ədəbiyyatda rüşvəti iki növə ayırırlar. Onlardan birincisi dövlət idarətməsində qanuna uyğun bir işin tezləşdirilməsi məqsədilə verilən və adi növ rüşvətdir. Buna yüngül və ya sürətləndirici rüşvət deyilir. İkincisi isə dövlət idarələrində qanunauyğun olmayan bir işin görülməsi üçün verilən və alınan rüşvətdir. Buna ağır rüşvət deyilir. Ağır cinayətin qiyməti yüngül rüşvətə nisbətən daha yüksəkdir.²

Rüşvətin qərar qəbul etmə səlahiyyəti olan şəxsin qərarını müəyyənləşdirmədə məmurun vəzifəsindən sui-istifadə etməsi və saxtakarlıq kimi iki əsas mərhələdə baş verir. Məlumdur ki, rüşvətخورluq vəzifəli şəxsin şəxsi tamah zəminində baş verir. Şəxsi maraqla bir tərəfdən tamahla, digər tərəfdən isə tamahla bağlı olmayan başqa bir maraqlı - yəni digər vəzifəli şəxsdən qohumunun bu və ya başqa məqsədlərini yerinə yetirməsini, qanunsuz alınan mükafat ola bilər. Vəzifəli şəxsin xəbəri olmadan başqası rüşvət alırsa və ona verirsə o birincisinin şəxsi tamahı ilə bağlı olmayan əlamətdir.

¹ Bax: Hüquq ensiklopedik lüğəti. B, 1991, s.368.

² Bax: Rəhimli R. Göstərilmiş ədəbiyyat, s.266.

Rüşvət alma cinayəti subyektiv cəhətdən birbaşa qəsdlə törədilən kriminal əməldir. Belə ki, təqsirkar mükafatın ona vəzifəli şəxs kimi öz vəzifə səlahiyyətlərindən və ya yalnız öz qulluq mövqeyindən istifadə edərək yerinə yetirə biləcəyi hərəkətlərə (hərəkətsizliyə) görə verildiyini dərk edir və bunun baş verməsini arzulayır. Ümumiyyətlə, Azərbaycanda rüşvətxorluqla bağlı 1990-cı ildə 32, 1995-ci ildə 67, 2000-ci ildə 22, 2006-cı ildə 17 cinayət faktı aşkar edilmişdir. Eyni zamanda belə əməllərə görə müvafiq olaraq 1990-cı ildə 17, 1995-ci ildə 57, 2000-ci ildə 21, 2006-cı ildə 15 nəfər şəxs müxtəlif məhkəmələrin hökmləri ilə rüşvətxorluq əməllərinə görə məhkum edilmişlər. Şərh edilən əməllər içərisində rüşvət vermə cinayətlərinə görə aşkar edilən faktlar və məhkum edilən şəxslərin sayı ümumi rüşvətxorluq faktlarının təxminən 30-40%-ni təşkil edir¹.

Bütün bunları aşağıdakı formalarda göstərmək olar: vəzifəli şəxs səlahiyyətləri çərçivəsində vəzifəyə təyin edərkən, müəyyən kontraktı bağlayarkən və s. digər hərəkətləri həyata keçirərkən, heç bir gəlir və ya hədiyyə almadan ailəsinə, dostlarına və əhatəsində olanların maraqlarından çıxış edir; vəzifəli şəxs müvafiq qaydalardan qismən kənara çəkilməklə, heç bir bəxşiş almadan ailəsinin, doğmalarının və dostlarının maraqlarından hərəkət edir; vəzifəli şəxs boynuna götürdüyü öhdəlikləri yerinə yetirməklə puldan və bəxşislərdən imtina edir; vəzifəli qanunvericiliyin tələblərinə zidd olaraq «həvalə» olunan işi görməklə «mükafatını» alır (məsələn, komissiyanın həll etməli olduğu məsələni təkbəşinə həll edir); vəzifəli şəxs öz marağı üçün məqbul sayılan səsvermənin nəticəsinin öz xeyrinə dəyişdirilməsinə şərait yaradır; vəzifəli şəxs dövlət maraqlarının ziddinə olaraq, şəxsi mənfəət əldə etmək məqsədilə qulluq mövqeyindən istifadə edir.²

Korrupsiyanı yaradan səbəblərdən biri dövlət qulluğuna qəbul zamanı baş verən əyintilərdir. Ən çox yayılmış faktlardan biri

¹ Qədirov A.X. «Korrupsiya cinayətlərinin istintaqının prosessual-taktiki və elmi-metodiki problemləri». Dissertasiya. H.e.ü.f.d. Bakı, 2010, s.46.

² Bax: Korrupsiya nədir. Bakı, xəbər, 30 dekabr 2004, s.6.

vəzifəli şəxslərin öz vəzifə səlahiyyətlərindən istifadə edərək dövlət qulluğuna mənəvi keyfiyyətlərini, iş qabiliyyətini və ixtisasını nəzərə almadan subyektiv əsaslarla ona sadıq olanların, yaxınlarının isə qəbul edilməsidir. Dövlət orqanına qəbul prosesində baş verən neqativ hallar yeni qəbul olunmuş məmurların psixologiyasında neqativ izlər buraxır. Rüşvətlə isə düzələn vəzifəli şəxs korrupsiya yolu ilə verdiyi məbləğdən qat-qat artığını tez bir zamanda başqalarından (kadrları dəyişdirmək və başqa yollarla) yığır.

Korrupsiya ilə əlaqədar hüquqpozumaların qarşısını almaqda əsas məsələlərdən biri vəzifəli şəxslərin gəlirləri haqda düzgün və dürüst məlumatların yığılması, saxlanması və istifadə olunmasıdır. Hüquqi ədəbiyyatda vətəndaşların gəlirləri haqda məlumatların yığılmasında müəyyən qaydalara əməl olunmasının zəruriliyi göstərilir: Birincisi, məlumatlar yalnız vətəndaşın gəlirlərinin qanuniliyinə nəzarət üçün yığılmalı və istifadə olunmalıdır; ikincisi, yığılmış məlumatlar, onların məqsədlərinə uyğun olmalıdır; üçüncüsü, vətəndaşlara onların gəlirləri haqda hansı məlumatlar yığıldığı bildirilməlidir; dördüncüsü, vətəndaşlar onların gəliri haqda saxlanan məlumatlarla tanış olmağa və düzgün olmayan məlumatlara etiraz etmək hüquqları olmalıdır; beşinci, vətəndaşların gəlirləri haqda məlumat banklarından istifadə edənlər yalnız vətəndaşların yerinə yetirdikləri vəzifə və ictimai funksiyaların çərçivəsində məlumat ala bilərlər; altıncı, məlumatın saxlanma dövrü onun istifadəsi bəzi hallarda əvvəldən müəyyən edilmiş müddətlə məhdudlaşdırılır; yeddinci, məlumat banklarında eyni əlamətləri başqa məlumatlardan ayırmağı texniki imkan olmalı, məlumatları icazəsiz girişdən, bilərəkdən və ya bilmədən dəyişdirməkdən müdafiə vasitələri istifadə edilməli.¹

Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında qanunda vəzifəli şəxslərə maliyyə xarakterli tələblər qoyulur və bu tələblərin pozulmasına görə məsuliyyət nəzərdə tutulur. Qanunda vəzifəli şəxslərin gəlirləri və əmlakı barədə verilən məlumatlar tam qapalı olduğundan, şəffaflıq prinsipi pozulur və ictimaiyyətin onlardan gəlirləri

¹ Вах: Разживин Ю.В. Указ соч. с.63.

haqda hesabat tələb edə bilmir. Praktikada isə vəzifəli şəxsin yaşadığı müklər, mindiyi maşınlar formal olaraq onun adına olmur.

Korrupsiya ilə əlaqədar hüquq pozuntuların əksəriyyətini vəzifəli şəxslər törətdiyindən bunlar **vəzifə cinayətinə**, yəni **vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə etməyə, qulluq səlahiyyətlərini aşmağa, səhlənkarlığa, vəzifə saxtakarlığına görə cinayət hüququnda məsuliyyətə səbəb olur**. Korrupsiyaya qarşı mübarizədə inzibati-hüquqi vasitələrin sosial təyinatı haqqında danışılanda ən əvvəl korrupsiya hüquq pozmalarının korrupsiya cinayəti kimi baxılan əmələ keçməsinə imkan verilməməsi göstərilir. Bu əmələ görə isə AR CM-də vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə (m.308), vəzifə səlahiyyətlərini asma (m.209), rüşvət alma (m.311), rüşvət vermə (m.312) və b. nəzərdə tutulmuşdur.

Hakimiyyətdən sui-istifadənin tamahkarlıq haqqında normalar sistemində, o cümlədən cinayət məsuliyyəti haqqında normalarda vəzifəli şəxslərin aktiv (rüşvət vermək) və passiv (rüşvət almaq) rüşvətخورluq mərkəzi yerlərdə tutur. Korrupsiyanı yaradan səbəblərdən biri dövlət qulluqçusunun hüquq, vəzifə və məsuliyyətinin düzgün bölüşdürülməməsidir. Məlumdur ki, dövlət qulluğu sisteminin əsasını təşkil edən dövlət qulluqçusunun hüquqi statusunun düzgün müəyyən olunması və dəqiq tərtib edilməsi əsas məsələlərdən biridir.

Dövlət qulluğu sistemində korrupsiyaya qarşı mübarizənin effektivliyi üçün hüquqi vasitələr arasında inzibati-hüquqi vasitələr xüsusi yer tutur. Bununla əlaqəli inzibati-hüquqi normalar dövlət qulluğunda və ümumilikdə idarəetmənin həyata keçirilməsi rejimini müəyyən edir. Dövlət qulluğu sistemində korrupsiyaya müqavimət və onun qarşısının alınmasında inzibati-hüquqi vasitələrlə birbaşa varisliyin olmaması korrupsiyaya qarşı mübarizənin effektivliyini azaldır. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət qulluğu sistemində olan bütün korrupsiya növləri bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqəlidir. Odur ki, təşkilati, hüquqi, o cümlədən bütün növ dövlət qulluğu və onun səviyyələrində korrupsiyaya qarşı mübarizədə inzibati-hüqu-

qi vasitələrdən kompleks şəkildə istifadə edilməli və sistemli xarakter daşmalıdır.

Korrupsiyanı qabaqlamaq və qarşısını almaqda inzibati hüquqi qadağa, maraqların münafişəsinin tənzimlənməsi kimi xüsusi antikorrupsiya mexanizm ilə yanaşı korrupsiyaya qarşı mübarizə potensialı (məsələn, attestasiya, kadr ehtiyatının formalaşması, kadrların rotasiyası və s.) təhlil edilir. Korrupsiyaya qarşı mübarizənin hüquqi mexanizmində bütün normativ, təşkilatı və informasiya potensialının istifadəsi mühüm amildir.

Beləliklə, korrupsiya və rüşvətxorluğun qarşısını almaq üçün qanunçuluğa əməl eliməsi zəruri şərtlərdən biridir. Korrupsiya və rüşvətxorluq hər bir dövlətdə mövcud olduğundan beynəlxalq xarakterli problemə çevrilmişdir. O, siyasi quruluşdan və iqtisadi inkişaf səviyyəsindən asılı olmayaraq bütün ölkələrdə mövcuddur və yalnız miqyasına görə fərqlənir. İnkişaf etmiş kapitalist ölkələrində dövlət məmurları korrupsiya və rüşvətxorluğa bulaşmasın deyə onların qarşısında qanunvericilikdə sərt tələblər qoyulur və onların yerinə yetirilməsinə mütəmadi nəzarət olunur.

Hüquqi ədəbiyyatda korrupsiyaya qarşı mübarizədə inzibati-hüquqi təsirlərə aşağıdakılar daxil edilir: dövlət qulluğu ilə əlaqəli inzibati qadağa; dövlət qulluğunda maraqlarının toqquşmasının tənzimləmə vasitəsi; dövlət qulluqçusunun dəqiq vəzifə reqlamenti; dövlət qulluğu vəzifələrinə müsabiqə ilə qəbulu; dövlət qulluğu sistemində kadr ehtiyatının müəyyən edilməsi və məcburi istifadə edilməsi; namizədin seçilməsi, vəzifəyə təyin edilməsi zamanı alternativin olması; dövlət qulluğuna qəbul zamanı sınaq; korrupsiya təhlükəsi ilə əlaqəli dövlət qulluğu vəzifəsinin statusunun müəyyən edilməsi; dövlət qulluqçusunun rejimi və statusu ilə əlaqəli sosial qarantıya; dövlət qulluqçularının attestasiyası; dövlət qulluqçularının mükafatlandırılması və təltif edilməsi; dövlət qulluqçusunun karyer artımının nümunəvi mərhələlərinin müəyyən edilməsi; maraqların toqquşması baş verən hallarda tutduğu dövlət qulluğu vəzifələrindən uzaqlaşdırmaq; ixtisas imtahanı; dövlət qulluğunda xidmət intizamı rejimi; dövlət qulluqçularının qulluq

fəaliyyətinin inzibati nəzarət; dövlət qulluqçusu və onun ailə üzvlərinin əmlak vəziyyətinin vergi nəzarəti; dövlət qulluqçusunun intizam və inzibati məsuliyyəti; dövlət qulluqçusunun gəlirləri, əmlakı və məcburi əmlak xarakterli məlumatların verilməsi mexanizmi; dövlət qulluqçusunun əməyinin ödənilməsi; dövlət qulluğu sistemində kadrların rotasiyası və b.¹

Hüquqi ədəbiyyatda antikorrupsiya davranışına stimulinin yaradılmasına istiqamətlənmiş tədbirlər görülür. Bu tədbirlərə aşağıdakılar şamil edilir:

1. Cəzanın daha effektiv növlərini tətbiq etməklə hüquqi məsuliyyət tədbirlərinin təkmilləşdirməsi;

2. Sosial imtiyazların və privilegiyanın hissəsinin və ya tam ləğvi, əlavə səlahiyyətlərin verilməsi ilə əlaqəli məhdudiyət qoyulması;

3. Dövlət hakimiyyəti orqanlarının vəzifəli şəxslərinə vətəndaşların şəxsi qəbulunun mütəmadi keçirilməsi, onların şikayət və ərizələrinə baxılması, kabinet stilindən əl çəkilməsi.

4. Dövlət vəzifələrinə iddiaçılar seçilməsi zamanı istifadə olunan kadr işinin hüquqi tənzimlənməsi və təşkilində əsaslı korrektirovkalar etmək; vəzifəyə namizədlər haqqında ictimai rəyi və imic xarakteristikasını öyrənmək;

5. Vəzifəni yerinə yetirməklə yanaşı qulluqdan kənar vəzifənin icrasına görə mükafatlandırmaq.

6. Göstərilən problemlərin həlli vətəndaş cəmiyyəti tərəfindən nəzarət üçün dövlət qulluğunda aşkarlıqdan və onun digər demokratik formalarından istifadə etmək.²

Antikorrupsiya fəaliyyətinin real təşkilinə aşağıdakıların daxil edilməsi təklif olunur: dövlət qulluqçularının fəaliyyətinə sosial-hüquqi nəzarət; dövlət qulluqçularının hesabat verməsi; qərarların

¹ Костенников М.В., Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Государство и право, 2009, №12, с.17.

² Буравлев Ю.М. Коррупция госаппарата. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу // Государство и право, 2008, №11, с.102.

qəbulu prosesində deklorativ stildən kənar, real şəffaflığı təmin etmək; məmurların sayının əhəmiyyətli dərəcədə ixtisarı; məmurların diskresion səlahiyyətini əhəmiyyətli dərəcədə azaltmaq; təkmil antikorrupsion qanunvericiliyi; müstəqil və işlək hüquq-mühafizə strukturları; müstəqil və məsuliyyətli məhkəmələr; başqa təşkilatı şərtlər daxildir.¹

Nazirlər Kabinetinin 2010-cu ilin yekunlarına dair keçirilən geniş icrasında Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyev ... hakimiyyət orqanları tərəfindən əsassız yoxlamalara son qoymağa, ölkə həyatının bütün sahələrində rüşvətxorluğa və korrupsiyaya qarşı ciddi sistemli mübarizə aparmağı tələb etmişdir. Azərbaycan Respublikasının korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Komissiyasının 27 yanvar 2011-ci ildə keçirilən geniş iclasında ölkə başçısının qoyduğu məsələlərin həll edilməsi tələb edilmişdir. Bu məsələ bütün nazirlik, baş idarələrin kollegiyalarında müzakirə edilmiş, bəzi sahələrdə korrupsiya və rüşvətxorluq hallarının mövcud olduğu, bunlara qarşı mübarizə tədbirləri müzakirə edilmiş və faktlar göstərilmişdir. Bütün bu tədbirlərdən sonra respublikada korrupsiya və rüşvətxorluğa qarşı mübarizə gücləndirilmiş, bu sahədə hüquq pozuntularına və cinayətlərə yol verən vəzifəli şəxslərin aşkarlanması və tədbirlər görülməsi prosesinə başlanılmışdır.

¹ Лунеев В.В. Коррупция в России // Государство и право, 2007, №11, с.27.

DÖVLƏT QULLUĞUNDA KADR SİYASƏTİ

9.1. Dövlət qulluğunda kadr siyasətinin mahiyyəti

Dövlət orqanını yaxşı hazırlıqlı, geniş siyasi dünyagörüşlü, mənəvi və digər keyfiyyətlərə malik dövlət qulluqçuları ilə təmin etmək üçün dövlət səviyyəsində kadr siyasəti və kadr işinin düzgün təşkili əsas və mühüm məsələlərdən biri kimi qarşıda durur.

Hər bir cəmiyyətin həyatında və fəaliyyətində dövlət idarəetmə sistemində kadr siyasəti öz təyinatına, mahiyyətinə və roluna görə mühüm sosial-siyasi təzahür kimi çıxış edir. İctimai və iqtisadi münasibətlərinin tənzimlənmə təcrübəsi göstərir ki, mürəkkəb və kompleks təzahür kimi kadr siyasəti normativ-hüquqi, təşkilati, elmi-təcrübi mexanizmi vasitəsilə həyata keçirilir. Hazırda kadr siyasəti idarəetmədə, politologiyada və başqa sahələrdə aktual problemlərdən biridir.

Cəmiyyətin kadr potensialı həmişə demokratik hüquqi dövlət quruculuğunda əsas amil keyfiyyətində baxılır. Burada mərkəzi yeri dövlət idarəetmə mexanizmini hərəkətə gətirən, dövlətin məqsəd və funksiyalarını peşəkar yerinə yetirən kadrlar tutur. Odur ki, müasir şəraitdə dövlət qulluğu sahəsində dövlətin kadr siyasəti dövlətin və cəmiyyətin əlində dövlət idarəetməsinin əsas alətinə, onun effektivliyinin artırılması vasitəsinə çevrilir. Kadr siyasəti dövlət qulluğu sahəsində dövlət siyasətinin prioritet istiqamətlərindən biri kimi çıxış edir. Dövlətin kadr siyasəti dinamik olmaqla tarixi şəraitin, dövlətin vəzifə və funksiyalarının dəyişilməsi ilə yeni məzmun və mahiyyət kəsb edir.

Dövlət qulluğu sahəsində kadr siyasətinin mahiyyəti, anlayışı qanunvericilikdə hələ rəsmiləşdirilməyib. Elmi tədqiqatlarda və praktikada dövlət qulluğu sahəsində kadr siyasəti dövlət aparatını

kadrlara tələbatını təmin etməklə dövlətin strategiyasını təşkil etdiyi göstərilir.

Dövlət qulluğunda kadr siyasəti üç yolla realizə olunur: **birinci**, dövlətə və cəmiyyətə qulluq üçün lazımı keyfiyyətlərə malik peşəkar dövlət qulluqçularının formalaşdırmaq; **ikinci**, müasir kadr mexanizmi və texnologiyasını tətbiq etmək; **üçüncü**, dövlət orqanlarında kadr xidmətinin rolunu və məsuliyyətini artırmaq.

Qeyd etmək lazımdır ki, uzaq olmayan sovet dövründə və bu gün də kadr siyasəti haqqında çoxsaylı kitablar yazılmış, kadrşünaslıq ən populyar problem olmuşdur. Dövlət kadr siyasəti anlayışına hüquqşünas alimlərin müxtəlif baxışları vardır. Onlar kadr siyasətinə: «dövlət aparatının vəziyyəti və inkişaf perspektivləri, kadrlarla kəmiyyət və keyfiyyət tələbatlarının proqnozları hesaba alınmaqla dövlət qulluqçularının seçilməsi, hazırlığı və səmərəli istifadəsinə tələblərin formalaşması üzrə dövlətin ümumi kursu və ardıcıl fəaliyyəti»¹, «dövlət qulluğuna yüksək ixtisaslı mütəxəssislərin cəlbə, təhkim edilməsi və tam uyğunluqla istifadə olunmasında onların öz vəzifə borclarını müvəffəqiyyətlə yerinə yetirməsi üçün öz peşəkarlıq potensialını reallaşdırmaq məqsədilə şərait yaradılmasında dövlət hakimiyyət orqanlarının səmərəli funksiya göstərməsi»², «dövlət aparatında vəzifələrə namizədlərin hazırlığı və seçimi, aparatın kadrlarla komplektləşdirilməsi, irəli çəkilməsi, yenidən hazırlığı, həvəsləndirilməsi, işçilərin təminatı, məsuliyyəti və həmçinin işdən azad olunmağa yönəlmiş prinsiplər və onların əsasında aparılan tədbirlər sistemi»³ «Kadr işinin forma və metodlarının müəyyən edilməsinə yönəldilmiş dövlət orqanlarının və qeyri-dövlət təşkilatlarının nəzəri biliklərinin, ideyalarının, baxışlarının, prinsiplərinin, münasibətlərinin və təşkilati-praktiki tədbirləri sistemi cəmiyyətin kadr potensialının formalaşma strategi-

¹ Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.213

² Энциклопедический словарь работников кадровой службы. М.: Инфра-М, 1999, с.296.

³ Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, с.206-207.

yasının, professional inkişafının və rasional istifadəsinin ifadəsi»¹ kimi baxılır.

Nəzərə almaq lazımdır ki, kadr siyasəti o zaman dövlət siyasətinə çevrilir ki, onun konseptual və təşkilatı əsasları, kadr münasibətləri dövlətin və onun orqanlarının normativ-hüquqi aktlarında rəsmi təsbit olunur. Bu səviyyədə kadr münasibətləri kadr məsələlərinin həllində hüquq, vəzifə və məsuliyyət əldə edən tərəfləri – münasibətlərinin hüquq normaları ilə tənzimlədiyi kadr hüquq münasibətlərinə keçir.

Bizim fikrimizcə, dövlət qulluğunda kadr siyasəti dövlətin ümumi siyasətinin ayrılmaz hissəsi olmaqla, dövlət aparatını sistemli, planlı və uzun müddətə kadrlarla təmin etmək və onların işinə nəzarət mexanizmini həyata keçirmək üçün dövlət tərəfindən qəbul edilmiş siyasətdir. Bu siyasət potensialının və kadr heyətinin formalaşması, inkişafı və təminatı üzrə dövlətin strategiyasını təşkil edir.

Beləliklə, dövlətin kadr siyasətinin əsas məqsədi dövlət aparatının səmərəli funksiya göstərməsi və inkişafının təminatına imkan verən peşəkar və işgüzar münasibətlərdə kadr potensialını formalaşdırmaqdan ibarətdir.

Ədəbiyyatda kadr siyasətinin aparılması və dövlət qulluğunun kadr tərkibinin formalaşdırılmasında aşağıdakı istiqamətlərin prioritet olduğu göstərilir. 1) dövlət qulluğuna kadrların seçiminin effektiv mexanizmini yaratmaq; 2) dövlət qulluqçularının professional inkişaf sistemini təkmilləşdirmək; 3) kadrların yerləşdirilməsi, rotasiyası, mobilliyi, irəli getməsi metodları və üsulları daxil olmaqla dövlət qulluğu keçmənin müasir kadr texnologiyasının tətbiqi; 4) dövlət qulluğuna daha ixtisaslı mütəxəssislərin cəlb edilməsi yolu ilə dövlət qulluğunun kadr tərkibini planlı yeniləşdirmək; 5) müsabiqə əsasında kadr ehtiyatını formalaşdırmaq və ondan effektiv istifadə etmək; 6) dövlət qulluqçusunun sosial statusunu yüksəltmək; 7) dövlət qulluğunun effektivliyini, dövlət qul-

¹ Энциклопедический словарь работников кадровой службы. Под ред. В.М.Анисимова. М., 1999, с.99.

luqçularının peşəkar qulluq fəaliyyətinin nəticəsini qiymətləndirmənin obyektiv və hərtərəfli meyarlarını müəyyən etmək; 8) personalın qiymətləndirilməsində müasir kadr texnologiyasının tətbiqi (bura müsabiqə, attestasiya, ixtisas imtahanları daxildir); 9) kadr fəaliyyətinin informasiya-analitik və sənədləşdirmə təminatının təkmilləşdirilməsi; 10) dövlət qulluğu sistemində kadr xidmətinin rolunu və nüfuzunu qaldırmaq; 11) dövlət orqanında kadr işinin məzmununu, stilini və metodlarını təkmilləşdirmək¹.

Dövlət kadr siyasətinin hazırlanmasının birinci mərhələsində bu **siyasətin konsepsiyasının** nəzəri cəhətdən hazırlanması və müəyyən edilməsi planlaşdırılır. Dövlət kadr siyasətinin konsepsiyası dövlətin kadr problemləri və məsələlərinin həllinə, ölkənin kadr potensialının və kadr heyətinin formalaşmasına, inkişafına və rəşional istifadəsinə prioritet istiqamətlərinə baxışların elmi-nəzəri əsaslarını göstərən aparıcı ideyalar sistemi kimi baxılır.

Dövlət kadr siyasətinin məqsəd və vəzifələrinin rəşizəsinin əsas şərtlərindən biri dövlətin **kadr doktrinasının** hazırlanması, müəyyən edilməsi və həyata keçirilməsi tutur. Kadr doktrinası kadr siyasətinin mahiyyətini ifadə edən əsas konseptual ideya və şüardır. Məsələn, Sovet dövründə kadr doktrinası «kadr hər şeyi həll edir» şüarına əsaslanan dövlət kadr siyasətinin və bütün dövlət idarəetmə sisteminin partiya sovet modelinin ideya və təşkilatı əsas idi. Hazırda isə demokratizm, humanizm prinsiplərinə əsaslanmış yeni kadr doktrinası formalaşır. Bu doktrinaya görə bütün kadr məsələləri qanunla rəqlamentləşdirilir, kadrlarla işdə özbaşınalığa və subyektivizmə yol verilmir.

Kadr siyasətinin formalaşması prosesində siyasətçilər, ali dövlət hakimiyyət orqanlar əsas rol oynayır və bu siyasətin məqsəd, vəzifə və prioritet istiqamətlərinin müəyyən edir. Bu siyasətin rəşizəsi ilə isə dövlət orqanları, onları – struktur bölmələri, qeyri-dövlət idarələri, təşkilatları və dövlət qulluqçuları məşğul olur. Monoqrafiyada göstərildiyi kimi, burada V.Vilsonun siyasətin

¹ Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, с.408-409.

idarəetmədən ayrılması konsepsiyası həyata keçirilir, yəni siyasətçilər siyasəti formalaşdırır, peşəkar dövlət qulluqçuları bu siyasəti həyata keçirir.

Dövlətin kadr siyasətinin həyata keçirilməsi prosesində siyasətin subyekt və obyektlərinin qarşılıqlı təsiri əsas rol oynayır. Dövlət kadr siyasətinin subyektı – bu siyasətin hazırlanması və realizəsi sahəsində qanunla müəyyən edilmiş səlahiyyət və məsuliyyət daşıyan dövlət orqanları və vəzifəli şəxslər daxildir. Hər bir subyektin hüquq və vəzifə statusunda müəyyən edilmiş müvafiq səlahiyyətlərə malikdir. Dövlət kadr siyasətinin obyekti sosial qruplar, xalq, əmək ehtiyatları, kadrlar eyni zamanda kadr prosesi, münasibətləri, kadr siyasətinin realizə mexanizmi təşkil edir. Dövlətin kadr siyasətinin obyektləri yuxarıdan aşağı səviyyəyə görə xalq – ayrı-ayrı sosial qruplar – əmək kollektivləri – işçilərə bölünür.

Dövlətin kadr siyasəti dinamik olmaqla tarixi şəraitin, dövlətin vəzifə və funksiyalarının dəyişilməsi ilə yeni məzmun və mahiyyət kəsb edir. Keçmiş Sovet İttifaqında kadr siyasətinin subyektı qismində yalnız Sov. İKP və onun rəhbər orqanları çıxış edirdi. Odur ki, kadr siyasətinin konsepsiyasının və doktrinasının formalaşması, onun istiqamətlərinin müəyyən edilməsi yalnız partiya qərarlarında əks olunurdu. Kadr siyasəti əsas strateji xətti partiyanın cəmiyyətdə rəhbər rolunu həyata keçirmək, cəmiyyətin inkişafını təmin etmək, kadrların seçilib, yerləşdirilməsi və tərbiyə edilməsi, kadrların işinə partiya nəzarəti təşkil edirdi. Bütün bunlar partiyanın «kadrlar həm şeyi həll edir» devizi altında dünyada ilk dəfə dövrüyyəyə buraxılan «partiya kadr nomenklaturası» və ya «vəzifə nomenklaturası» sisteminin formalaşdırılması və onun dəqiq tətbiqi ilə dövlət hakimiyyətinin bütün orqanlarının və cəmiyyətin həyat fəaliyyəti təmin edilirdi.

9.2. Dövlət qulluğunda kadr işi və kadr texnologiyası

Dövlətin kadr siyasətinin həyata keçirilməsi üçün təşkilati prosedura müəyyənləşdirilir və onun köməyi ilə **kadr işi** həyata keçirilir. Kadr işi kadr siyasətinin məqsəd, vəzifə və prinsiplərini praktiki realizə edən idarə etmə orqanlarının, kadr xidmətlərinin və vəzifəli şəxslərin fəaliyyətidir. Kadr işi kadr siyasətinə nisbətən dar sahəni əhatə edir. O, dövlət aparatında kadrların formalaşması üçün konkret fəaliyyəti xarakterizə edir. Əgər kadr siyasətinin subyekt qismində xalq, dövlət durursa, kadr işinin subyekt qismində ayrı-ayrı dövlət orqanları və ya vəzifəli şəxslər durur. Bəzən ədəbiyyatda kadr siyasətini-strategiyaya, kadr işini isə taktikaya oxşadırlar. Bununla razılaşmaq olar, çünki kadr işinin köməyi ilə fərdi, xüsusi kadr məsələləri həll olunur. Nomenklatur vəzifə tutan dövlət qulluqçuları ilə iş kadr işinin təkmilləşmiş spesifik formasıdır. Kadr işinə aşağıdakılar daxildir: a) kadrlarla bilavasitə və mütəmadi iş aparmaq; b) kadrların seçilib yerləşdirilməsinə baxmaq; c) kadrların vaxtaşırı fəaliyyətini qiymətləndirmək; ç) onların hazırlığı, təhsilinin artırılması və yenidən hazırlığı ilə məşğul olmaq; d) ehtiyat kadrlarla mütəmadi iş aparmaq və s.

Kadr işini: dövlət qulluğunda vəzifələr tutmaq üçün onun kadr heyətinin formalaşması; dövlət qulluğuna qəbul, qulluq kontraktının bağlanması, vəzifəyə təyin və azad edilməsi, dövlət qulluqçusunun şəxsi işinin aparılması; dövlət qulluqçularının əmək kitabçasının aparılması; dövlət orqanlarında dövlət qulluqçularının reystrinin aparılması; dövlət qulluqçularının kadr ehtiyatlarının formalaşdırılması; dövlət qulluqçularının attestasiyasının keçirilməsi; ixtisas imtahanlarının keçirilməsinin təşkili və təmin edilməsi; dövlət qulluqçularının yenidən hazırlığı, ixtisasının artırılmasını və stajirovkasının təşkil edilməsi; dövlət qulluqçularının vəzifələri üzrə yüksəldilməsinin təmin edilməsi; vətəndaşların dövlət qulluğuna daxil olarkən təqdim etdiyi məlumatların düzgünlüyünün yoxlanılması; xidməti yoxlamaların aparılmasının təşkili və s. daxildir.

Kadr işinin əsas istiqamətlərindən biri dövlət qulluqçusunun şəxsi işinin və Reyestrinin aparılmasıdır. AR Prezidentinin 5 fevral 2007-ci il fərmanı ilə dövlət qulluqçusunun şəxsi işinin aparılması qaydaları təsdiq edilmişdir. Qaydalarda fərdi məlumatların hazırlanması, toplanması, işlənməsi, saxlanması, istifadə edilməsi və onların əsasında dövlət qulluqçusunun şəxsi işinin tərtibatı göstərilir. Dövlət qulluqçusunun şəxsi işinin tərtib olunması və aparılması qanunvericilik tələblərinə əməl edilməklə dövlət qulluqçusunun xidməti fəaliyyətinin obyektiv qiymətləndirilməsi, onun potensial imkanlarından səmərəli istifadəsi və vəzifə borclarının yerinə yetirilməsi zamanı qazandığı nəticələrin uçuğunun aparılması məqsədini daşıyır. Kadr qurumu dövlət qulluqçusunun şəxsi işində olan məlumatların mühafizəsinə məsuliyyət daşıyır.

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 21 iyul 2006-cı il fərmanı ilə dövlət qulluqçuları Reyestrinin aparılması qaydaları təsdiq edilmişdir. Dövlət Reyestri dövlət qulluqçuları (o cümlədən stajçı kimi və sınaq müddətinə qəbul edilmiş və dövlət qulluğuna xitam verilmiş şəxslər də daxil olmaqla) barədə məlumatları əks etdirən və Azərbaycan dilində aparılan dövlət mərkəzləşdirilmiş məlumat bankıdır. Dövlət Reyestrinin yaradılmasında məqsəd dövlət qulluqçuları haqqında məlumatları toplamaq, təzələmək, təhlil etmək, onların qulluğa yüksəliş yolu ilə seçilməsi, yerləşdirilməsi, ixtisas dərəcəsinin artırılması məsələlərinin və dövlət qulluğu ilə bağlı digər məsələlərin həllində bu məlumatlardan istifadə etmək, müvafiq hallarda bu qaydalarla və digər normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilmiş qaydada dövlət orqanlarını həmin məlumatlarla təmin etməkdir. Dövlət Reyestrinin idarə olunması, məlumatların avtomatlaşdırılmış qaydada toplanması, dəyişdirilməsi, saxlanması, mühafizəsi, həmçinin sorğu əsasında əldə edilməsi xüsusi proqram təminatı vasitəsilə həyata keçirilir. Dövlət Reyestri AR Prezident Administrasiyası, AR Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya tərəfindən birgə aparılır.

Kadr işinin əsas istiqamətlərindən biri **ehtiyat kadrların for-**

malaşmasıdır. Kadr ehtiyatı kadrların, yəni professional fəaliyyətin bu və ya başqa sahəsində mütəxəssislərin formalaşması və kadrlarla komplektləşdirilməsini əsas mənbələrindən biri kadr ehtiyatıdır. Azərbaycan Respublikasının Prezidentinin 16 iyul 2006-cı il fərmanı ilə təsdiq edilmiş AR dövlət orqanlarında dövlət qulluğunun rəhbər vəzifələrinin tutulması üçün ehtiyat kadrların formalaşdırılması qaydaları ikinci-yeddinci kateqoriyalı dövlət orqanlarında inzibati vəzifələrin ikinci-beşinci təsnifatlarına aid dövlət qulluğunda rəhbər vəzifələrin tutulması üçün ehtiyat kadrların formalaşması işini tənzimləyir. Ehtiyat kadrların formalaşdırılması dövlət qulluğunda kadr siyasətinin tərkib hissəsidir və bu iş öz peşəkarlıq, işgüzarlıq və mənəvi keyfiyyətlərinə dövlət qulluğu vəzifələrini tutmağa layiq olan kadrların müəyyən edilməsi və seçilməsi, namizədlərin müntəzəm olaraq hərtərəfli inkişaf etdirilməsi üzərində qurulur. Dövlət qulluğunda kadr ehtiyatlarının formalaşdırılması və rəşionalın istifadəsi məsələsi hazırda ən kəskin dayanan məsələdir. Yeni dövlət idarəetmə modelinin yaranması kadrların yeniləşməsini tələb edir. Bunu professional kadr ehtiyatlarının olması ilə həyata keçirmək olar.

Dövlət qulluğunun rəhbər vəzifələrini tutmaqda hüquq bərabərliyi, kadrların peşəkarlığının artırılması, təcrübəli və gənc perspektivli kadrların irəli çəkilməsi və ratasiyası, kadrlarla işə aid məsələlərlə aşkarlıq və şəffaflyq prinsipləri təşkil edir. Ehtiyat kadrların formalaşmasında namizədin peşəkar bilikləri, xidməti vəzifəsinə və əmək intizamına münasibəti, qavrama, ziddiyyətləri həll etmək, təşkilatçılıq və planlaşdırma qabiliyyəti, yaradıcılıq və təşəbbüskarlıq bacarığının nəzərə alınması tələb olunur. Ehtiyat kadrların seçilməsi zamanı rəhbər işçilər üçün vacib olan strateji planlaşdırma, təhlil və proqnozlaşdırma qabiliyyətlərinə, idarəetmə, kollektivdə nüfuz və ruhlandırma bacarığına, komanda qurmaq təcrübəsinə diqqət yetirilməsi vurğulanır.

Dövlət qulluğunda **kadr xidməti** təşkilatın, idarəetmə aparatının struktur bölməsi olub kadrların seçilməsi, yerləşdirilməsi, professional inkişafı və effektiv istifadəsi kimi baxılır. Dövlət qul-

luğunda kadr xidməti iki səviyyədə aparılır: 1) taktiki - bu səviyyədə əmək ehtiyatlarının formalaşdırmaq üzrə carı kadr işi həyata keçirilir; 2) strateji - bu səviyyədə kadr siyasəti formalaşdırılır.

Kadr qulluğu xidmətinin vəzifələrinin siyahısı differensiasiya olunur və daha da dəqiqləşdirilir. Hazırda onun üzərinə təmiz kadr məsələləri – kadrların seçilməsi, rotasiyası, dövlət qulluğunu keçmə məsələləri üzrə əmrlərin layihəsini hazırlamaqla yanaşı, dövlət qulluğunun təşkili və personalın idarə olunması - müsabiqənin, attestasiyanın və b. keçirilməsi, qulluqçulara nəzarət məsələləri, gəlirlər haqqında məlumatın, məhdudiyətlərə qadağalara əməl edilməsi haqqında, sosial təminatla rəyət etmək, hüquqi məsələlər, qulluqçulara hüquqi məsləhətlər verilməsi qoyulur. Beləliklə, hazırda dövlət orqanının kadr xidmətinə müxtəlif kompleks vəzifələr qoyulur. Kadr xidməti hər bir orqanda, təşkilatda idarədə öz spesifik funksiyasını yerinə yetirir. Dövlət qulluğu xidməti strukturuna kadrlara tələbatın təhlili və planlaşması, onların yenidən təhsilinə, dövlət qulluqçularının yoxlanmasına və testdən keçirilməsinə, kartotekanın, kargüzarlığın və arxivin aparılmasına, kadr əmrlərinin hazırlanmasına, kadr işində kompyuter təminatının həyata keçirilməsinə cavab verən əməkdaşlar daxildir.

Dövlət orqanının kadr xidməti:

- dövlət qulluğunda vakant yerlərin tutulmasında müsabiqənin aparılması, attestasiyanın, dövlət qulluqçularının sınaq keçməsinin təminatı;

- dövlət qulluqçularının qulluq keçməklə əlaqədar dövlət orqanlarının qərarının rəsmiləşdirməsi, əmək kitabçasında lazımı qeydlərin aparılması;

- dövlət qulluqçularının onların hüquqi vəziyyəti dövlət qulluğu ilə əlaqəli məhdudiyətlərinə əməl edilməsi məsləhətlərin verilməsi;

- dövlət qulluqçularının professional hazırlığının səviyyəsini təhlil edir, dövlət qulluqçularının hazırlığı və təhsilinin artırılmasını təşkil edir.

Kadr xidmətinin strukturu onun fəaliyyətinin aşağıdakı əsas istiqamətlərindən formalaşır: 1) personalın formalaşması (komp-ləkləşmə, öyrənilmə, hazırlıq, azad olunma); 2) personalın bölgü-sü və paylanması (ilkin yerləşdirmə, professional adaptasiya, yer-dəyişmə); 3) personalın istifadəsinə şəraitin yaradılması (əməyin mühafizəsi, tibbi və sosial təminatın təşkili, stimullaşdırılması metodlarının hazırlanması); 4) idarəetmə strukturunun təkmilləş-məsi, idarəetmə sisteminin, təşkilatı layihələşmənin, formalaşma prosesinin idarə edilməsinin təhlilini həyata keçirmək¹.

Dövlət qulluğunda personalın idarə olunması - kadr siyasətinin hazırlanması, dövlət orqanlarında kadrların formalaşdırılması, dövlət qulluqçularının potensialının saxlanması və istifadə edil-məsini özündə birləşdirən yüksək peşəkar dövlət orqanı aparatının yaranma prosesi başa düşülür. Dövlət qulluğunda personalın idarə olunması subyektlərinə icra hakimiyyəti orqanlı, dövlət or-qanlarının kadr xidməti, obyektlərinə isə dövlət qulluğu və dövlət qulluqçuları daxildir. Qeyd etmək lazımdır ki, «kadr anlayışı» per-sonal anlayışı ilə üst-üstə düşmür. Personal geniş mənada dövlət qulluğunda bütün işləyənləri, dar mənada isə hüquqi vəziyyəti, professional əmək əlamətləri ümumi olan ayrı-ayrı kateqoriyalı işçiləri xarakterizə edir.

Kadrlar isə personalın əsas və aparıcı hissəsini təşkil edir və hər bir təşkilatın əsasını və mahiyyətini göstərir. Kadr üçün əsas üç əlamət xarakterikdir: 1) işçinin nisbətən davamlı professional ixtisaslı, xüsusi hazırlığa malik olması; 2) onun mövcudluğu və həyat təminatının əsas mənbəyi, daimi xarakterial qulluq - əmək fəaliyyətidir; 3) əmək kollektivində işçinin fəaliyyəti və vəzifələri-nin icrasını, faktiki işlədiyi təşkilatın funksiyasını realizə və təmin edən sosial vəzifə mövqeyinə malikdir².

Dövlət qulluğunda personalın idarə olunması qurumunun əsas vəzifələrinə: dövlət orqanının kadr siyasətini və strategiyasını

¹ Назаренко Н.Ю. Государственная служба Российской Федерации. Изд-во второе. М.: Экзамен, 2007, с.117.

² Государственная служба: энциклопедический словарь. Под ред. В.К.Егорова, И.Н.Барцила. М.: ПАГС, 2008, с.152-153.

hazırlamaq; tələb olunan ixtisaslı dövlət qulluqçuları ilə təmin etmək və onların səriştə və qabiliyyətlərindən bacarıqla istifadə etmək; dövlət qulluqçularının motivasiya sistemini təkmilləşdirmək, əməyi qənaətbəxş səviyyəyə qaldırmaq; ixtisası artırmaq və peşə təhsili sistemini inkişaf etdirmək; əlverişli mənəvi şərait yaratmaq; dövlət orqanı daxilində dövlət qulluqçularının yerdəyişməsinə, idarə olunmasını və karyerasını sistemli həyata keçirmək; dövlət qulluqçularının həyat səviyyəsinin qaldırılmasını təmin etmək; dövlət qulluqçularının qiymətləndirmə metodlarını təkmilləşdirmək.

Ədəbiyyatda personalın idarə olunmasını inzibati metodlara yox, əsas dövlət qulluqçusunun və dövlət idarəetmə orqanının maraqlar sistemi üzərində qurulmuş kadr siyasətinə yönəldilməsi tələb olunur. Odur ki, insan ehtiyatlarının idarə olunması sahəsində elmi bilik və effektiv texnologiya, əmək kollektivinin formalaşdırılması və idarə edilməsi metodları, kadrlarla işin İnnovasiya texnologiyasının mənimsənilməsi zəruridir. Kadr planlaşmasına: professional seçim və qulluqçunun qiymətləndirilməsi; ehtiyat kadrların formalaşdırılması və karyeranın planlaşdırılması; əmək fəaliyyəti prosesində kadrlara rəhbərlik və təhsil; personalın idarə olunmasının normativ-hüquqi bazası; personalın idarəetmə stili və rəhbərlərin əməyinin optimallaşdırılması; personalın idarəetmə sistemində nəzarəti; işgüzar münasibətlərin etikası və etiketi; kollektivdə sağlam mənəvi-psixoloji mühitin formalaşması problemlərinə yeni baxışlar daxildir¹.

Son illərdə dövlət qulluğu personalının idarəedilməsinin realizə olunması vasitəsi kimi **kadr texnologiyaları** anlayışı geniş istifadə olunur. Kadr texnologiyaları (Yunanca - techne - məharət, ustalıq+logika) personalın statusuna və ya xüsusiyyətlərinə münasibətdə müəyyən hərəkətlərin, üsulların, əməliyyatların cəmi kimi baxılır. Kadr texnologiyası təşkilatın məqsədlərinə çatmağı təmin edən personalın kəmiyyət və keyfiyyət xüsusiyyətlərinin idarəetmə vasitəsi; dövlət qulluğu personalının idarəedilməsinin kom-

¹ Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом. Под ред. В.И.Иванова. М.: Известия, 2003, с.7.

pleks vəzifələri başa düşülür. Onlar kadr texnologiyaları - təşkilatın məqsədlərə çatmasını, onun səmərəli funksiya göstərməsini təmin edən personalın kəmiyyət və keyfiyyət xüsusiyyətlərini idarə edən vasitə hesab edirlər. Kadr texnologiyalarının köməyi ilə işçilərin vəzifə borclarının icrasının xarakteri, əməyinin səmərəliliyi, dövlət orqanının tələblərinə uyğun qulluqçuların müvafiq iş, peşə və şəxsi keyfiyyətlərinin səviyyəsi müəyyənləşir, dövlət qulluqçusunun karyerasının planlaşması və idarə olunması, personalların təhsilinin artırılması, yenidən hazırlığı, qiymətləndirilməsi, seçimi və hazırlığı həyata keçirilir.

Kadr texnologiyasının məzmunu ya insan imkanları haqqında məlumat almağa, ya təşkilat üçün tələb olanları formalaşdırmağa, ya da onların realizasiyasının şərtlərini dəyişməyə imkan verən ardıcıl aparılan hərəkətlərin üsulların əməliyyatların məcmusu kimi təsvir edilir.¹

Kadr texnologiyaları sosial texnologiyaların tərkib hissəsidir. Sosial texnologiya qoyulmuş ictimai məqsədlərə çatmağın müəyyən üsuludur. Kadrlarla işin sosial texnologiyasının daha vacib üsulları aşağıdakılardır: 1) dövlət qulluğuna kadrların seçimi texnologiyası; 2) dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin qiymətləndirilməsi texnologiyası (müsabiqə, attestasiya); 3) professional inkişafın texnologiyası - dövlət qulluqçusunun hazırlığı, yenidən hazırlığı, təhsilinin artırılması; 4) kadr ehtiyatlarının formalaşdırılması texnologiyası.

Ədəbiyyatda dövlət qulluğu personalının idarə olunmasında tətbiq olunan kadr texnologiyaları üç böyük qrupa ayrılır.²

Birinci qrupa insan haqqında hərtərəfli şəxsi məlumat almağı təmin edən kadr texnologiyaları aiddir. İdarəçilik təcrübəsində bu cür məlumatların alınmasının müxtəlif metodları tətbiq edilir. Onlardan biri kadr texnologiyalarının mahiyyətini təşkil edən qiymətləndirmə metodlarının cəmidir. Çoxsaylı qiymətləndirmə me-

¹ Черепанов В.В. Указ. соч., с.469.

² Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКИ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, с.220-221.

todlarından praktikada daha çox istifadə olunan və hüquqi əsası və alınmış nəticələrin aparılması və tətbiqi qaydaları işlənmiş olan metodları ayırmaq olar. Dövlət qulluğunda personalla iş təcrübəsində attestasiya və ixtisas imtahanlarının aparılması bu metodlardandır. İşçi haqqında şəxsi məlumatlara müntəzəm əlavələr edilməsi personalın şəxsi xüsusiyyətlərini öyrənməyə monitorinqin təmin olunması ilə həyata keçirilir. Bu üsulla alınan məlumatın köməyi ilə insanın təşkilatda müəyyən müddətdə işlədiyi dövrdə xüsusiyyətləri haqda təsəvvür yaradılır.

İkinci qrupa personalın kəmiyyət və keyfiyyət tərkibini formalaşdırmaq üçün tələb olunanları təmin etməyə imkan verən kadr texnologiyaları daxildir. Bu, ehtiyat kadrların seçimi, formalaşdırılması, kadr planlaşdırılması, peşə inkişafı texnologiyasıdır. Bu kadrların texnologiyasının cəmi kadr xidmətinə (personalın idarə olunma xidməti) rəhbər və mütəxəssislərin kadr mədəniyyətinin əsasını yaradır.

Üçüncü qrup - personalın yekdil hərəkətindən hər bir mütəxəssisin fəaliyyətinin yüksək nəticələr və birgə səmərə almağa imkan verən kadrların texnologiyalarıdır. Bu qrupa personalın seçilməsi, rotasiyası, personalın karyerasının idarə olunması və başqaları daxildir. Hər bir kadr texnologiyası qrupunun özünün xüsusiyyətləri və fərqləndirici cəhətləri vardır.

Dövlət qulluğunda kadr texnologiyalarının tətbiqi onu qanuniləşdirən normativ-hüquqi əsaslarla həyata keçməlidir. Bu o deməkdir ki, kadr texnologiyalarının nəticələrinin tətbiqi və istifadəsi üzrə kadr xidməti rəhbərinin və mütəxəssislərinin hərəkətləri ciddi reqlamentləşdirilməli, kadr texnologiyaları tətbiq olunacaq şəxslər üçün onun sadə və başa düşülən olması, kadr texnologiyaları insan hüquqlarını pozmamalı, şəxsi ləyaqəti tətbiq etməməli, vəzifənin yerinə yetirilməsinə aid olmayan məlumatların alınmasına və yayılmasına gətirməməlidir. Kadr texnologiyaları vəzifə məsuliyyəti daşıma qabiliyyəti və lazımı qədər ixtisası olan şəxslərə tətbiq edilə bilər.

Xarici ədəbiyyatda özəl bölmədə kadr texnologiyası yerinə

kadr menecmenti istifadə edilir. Kadr menecmenti aşağıdakı vəzifələri yerinə yetirir: personalın ümumi idarədilməsi; personalın seçilməsi; personala rəhbərlik; personalın əməyinin ödənilməsi; personala qayğı; işçilərin azad edilməsi; dövlət idarəetməsinin islahatlarında iştirakda qulluqçu və məmurların personalın idarəetmə şurası ilə əməkdaşlığı.¹

Kadr texnologiyaları rəhbərlərə və kadr xidmətlərinə imkan verir ki, təşkilatda kadr proseslərinin və kadr münasibətlərinin vəziyyəti haqqında alınan məlumatlar əsasında personala münasibətdə lazımi hərəkət etsin. Bu hərəkətlərin xarakteri, mahiyyəti, istiqaməti təşkilata əlavə işçi götürmək qərarından tutmuş, işçilərin azad olunmasına qədər müxtəlif olur.

9.3. Dövlət qulluğunu idarəetmə orqanları

Dövlət qulluğunda kadr siyasəti konsepsiyasının hazırlanmasında və həyata keçirilməsində «Dövlət Qulluğunun İdarəetmə Şurasının», AR Prezidenti yanında Dövlət qulluğu məsələləri üzrə Komissiyasının və AR Prezidentinin İcra Aparatının Kadr məsələləri şöbəsinin, Mərkəzi və Yerli icra hakimiyyəti orqanlarının kadr bölmələrinin xüsusi rolu vardır.

Dövlət başçısı kimi Azərbaycan Respublikası Prezidenti dövlət kadr siyasətinin hazırlanmasında müstəsna səlahiyyətlərə malikdir. O, kadr siyasətinin məqsəd və istiqamətlərini müəyyən edir. Dövlət qulluğunun idarəetmə şurası «Dövlət qulluğu haqqında» AR qanununun 5-ci maddəsinə uyğun olaraq yaradılmış və 2002-ci il 29 mart tarixli qanunla Əsasnaməsi təsdiq edilmişdir. Şura «Dövlət qulluğu haqqında» qanununun tətbiqinin nəzarəti və dövlət qulluğunun normativ-metodik təminatını həyata keçirir. AR-da dövlət qulluqçuları kateqoriyasına aid edilən şəxslər müəyyən etdirilir. Şuranın 18 nəfər üzvünün 6-sını AR Prezidenti, 6-sını AR

¹ А.Вольф. Кадровый менеджмент в местных органах управления. Государственная служба на рубеже веков. Зарубежный опыт реферативных журналов. М., РАГС, 1998, с.72.

Milli Məclisi və 6-sını isə AR Konstitusiyaya Məhkəməsi tərəfindən təyin edilir. Şura dövlət orqanı deyil və səlahiyyətləri ictimai əsaslarla həyata keçirilir. Şuranın qəbul etdiyi qərarların məcburiliyi onu yaradan orqanlar tərəfindən təmin edilir.

Şuranın funksiyalarına: vahid dövlət kadr siyasətinin formalaşmasında iştirak etmək; dövlət hakimiyyət orqanlarında dövlət qulluğunun vəziyyətini və səmərəliliyini təhlil etmək; dövlət qulluğunun təşkili və həyata keçirilməsi ilə bağlı normativ hüquqi aktlarını və metodik göstərişlərin layihələrinin hazırlanmasını və həmin sənədlərin hazırlanmasında dövlət hakimiyyəti orqanlarının fəaliyyətini əlaqələndirmək; dövlət hakimiyyəti orqanlarının dövlət qulluğu və kadr xidmətlərinin metodik işini əlaqələndirmək; dövlət qulluqçularının şikayətlərinə baxmaq; dövlət qulluqçularının peşə hazırlığı, yenidən hazırlanması və ixtisasının artırılması sahəsində işləri təhlil etmək və bununla bağlı təkliflər hazırlamaq; dövlət qulluqçularına dair məhdudiyətlərin və təminatların yerinə yetirilməsinə nəzarət etmək; dövlət qulluğunun təşkili və səmərəliliyinin artırılması məsələləri ilə əlaqədar beynəlxalq əməkdaşlığın həyata keçirilməsində iştirak etmək daxildir.

İlk dövrdə Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında dövlət qulluğunun idarəetmə orqanı səlahiyyətlərini AR Prezidentinin 24 avqust 2002-ci il fərmanı ilə AR prezident İcra aparatının kadr məsələləri üzrə şöbəsi həyata keçirirdi. Bu fərmanla dövlət qulluğunun idarəetmə səlahiyyətləri AR Nazirlər Kabinetində, müvafiq Mərkəzi və yerli icra hakimiyyəti orqanlarında bu orqanların kadr qurumlarına tapşırılırdı.

Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiyanın əsas vəzifələrdən biri «dövlət qulluğu və digər kadr məsələləri sahəsində vahid dövlət siyasətinin formalaşdırılmasında iştirak etmək və bu siyasəti həyata keçirməkdir. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 iyun 2005-ci il tarixli fərmanı ilə yaradılmış AR Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu Məsələləri üzrə Komissiya AR-də dövlət qulluğu sahəsində qəbul edilmiş normati / hüquqi aktların tətbiqini təşkil edən, döv-

lət qulluğu üçün kadrların müsabiqə əsasında seçilməsi, yerləşdirilməsi, dövlət qulluqçularının etik davranış qaydalarına əməl olunmasına nəzarət edilməsi, dövlət qulluqçularının ixtisas hazırlığının artırılması, attestasiya və sosial müdafiəsi sahəsində, həmçinin dövlət qulluğu ilə bağlı digər məsələlər barədə AR qanunvericiliyi ilə nəzərdə tutulmuş siyasətin həyata keçirilməsini təmin edən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanıdır.

Komissiyanın əsas vəzifələrinə: dövlət qulluğu və digər kadr məsələləri sahəsində vahid dövlət siyasətinin formalaşdırılmasında iştirak etmək və bu siyasəti həyata keçirmək; dövlət qulluğunun kadr təminatının proqnozlaşdırılması sahəsində təkliflər hazırlamaq, bu sahədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin və Dövlət qulluğunu İdarəetmə Şurasının tapşırıqlarını yerinə yetirmək; dövlət qulluğu və kadr məsələləri sahəsində fəaliyyətin təkmilləşdirilməsi üçün tələb olunan normativ hüquqi aktların layihələrini hazırlamaq; dövlət qulluqçularının peşə hazırlığı, təkrar hazırlığı və ixtisasının artırılması sahəsində dövlət orqanlarının fəaliyyətini əlaqələndirmək, bu sahədə işlərin vəziyyətini təhlil etmək və təkliflər hazırlamaq; dövlət qulluqçularının idarə edilməsinə dair mərkəzləşdirilmiş məlumat bazasını inkişaf etdirmək və ondan səmərəli istifadə olunmasını təmin etmək; mərkəzləşdirilmiş qaydada vətəndaşların dövlət qulluğuna qəbulunu müsabiqə və şəffaflıq əsasında həyata keçirilməsini təşkil etmək; dövlət qulluqçuları tərəfindən etik davranış qaydalarına əməl olunmasına nəzarət etmək və s. daxildir. Komissiyanın əsas hüquqlarından ən əsası dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin tələblərinin pozulması halları aşkar edildikdə bu halların aradan qaldırılması üçün dövlət orqanlarına və vəzifəli şəxslərə təkliflər vermək və qanunvericilikdə nəzərdə tutulmuş digər tədbirlər görməkdir.

Başqa ölkələrin qanunvericiliyində bu pozuntuya görə ciddi məsuliyyət nəzərdə tutulur. Məsələn, Qazaxıstan respublikasında «Dövlət qulluğu işləri üzrə müvəkkil» vəzifəli şəxsin qanunvericilikdə nəzərdə tutulmayan müsabiqədən keçməyən dövlət qulluğu vəzifəsinə vətəndaşları qəbul etməsini məsuliyyətə cəlb edil-

məsi nəzərdə tutulur. Böyük Britaniyada mülkü qulluq işləri üzrə komissiyanın razılığı olmadan ştata vətəndaşın götürülməsi qanunvericilikdə qadağan edilir.

MDB dövlətlərində və xarici ölkələrində dövlət qulluğu məsələlərini koordinasiya və idarə edilməsini həyata keçirmək üçün geniş şaxələnmiş çoxsaylı orqanlar sistemi yaradılır. Ukrayna Respublikasında dövlət qulluğu məsələləri üzrə koordinasiya şurası, vahid dövlət siyasətinin aparılması və dövlət qulluğunun funksional idarə edilməsi üçün Nazirlər Kabineti yanında dövlət qulluğunun Baş idarəsi; Rusiya Federasiyası Prezident yanında dövlət qulluğu məsələləri üzrə Şura, RF Prezidentinin dövlət qulluğu məsələləri üzrə idarəsi; Qazaxıstan Respublikası Prezidentinə bilavasitə tabeliyində olan «Dövlət qulluğu işləri üzrə müvəkkil», Qırğızıstan Respublikasında Dövlət qulluğu məsələləri üzrə Agentlik və dövlət qulluğu üzrə Şura fəaliyyət göstərir.

Kontinental hüquq sistemli ölkələrin ictimai qulluğun ixtisaslaşmış idarəetmə orqanları icra hakimiyyəti sisteminə daxil olmaqla bir qayda olaraq hökumətin tabeliyində olur. İngilis-sakson sistemli ölkələrdə ictimai qulluğa rəhbərliyi formal olaraq icra hakimiyyətindən asılı olmayan parlamentə tabe olan orqanlar iştirak edirlər. Bu ölkələrdə mülkü qulluğu idarə olunmasında əsas rolu parlamentin yaratdığı və onun qarşısında məsuliyyət daşıyan orqan - Mülki qulluq işləri üzrə Komissiya həyata keçirir. Böyük Britaniyada dövlət qulluğu sisteminin başında Baş nazir durur, o eyni zamanda, 1968-ci ildə yaradılmış Mülki qulluq işləri üzrə nazir vəzifəsini yerinə yetirir. 1855-ci ildən fəaliyyətdə olan Mülki qulluq işləri üzrə Komissiya Nazirliyinin tərkibinə transformasiya olunmuş və onun struktur bölməsi kimi fəaliyyət göstərir. Ayrı-ayrı nazirliklərdə mülkü qulluğa nazirliyin daimi katibi rəhbərlik edir.

Son onilliklərdə mülki qulluğun idarəedilmə mexanizmi dəyişilmiş, uzun müddət fəaliyyət göstərən dövlət qulluğu işləri üzrə Komissiya başqa orqanlarla əvəz edilir. ABŞ-da 1883-cü ildə yaradılmış Mülki qulluq üzrə Komissiyanın funksiyası 1978-ci ildə

bir neçə orqan: Prezidentin tabeliyində olan personalın idarəetmə Bürosu (Office of Personal Management), müstəqil kvazi məhkəmə agentliyi hesab olunan ləyaqət sisteminin mühafizəsi üzrə idarə (Men systems Profektion Board) və müstəqil tədqiqat aparan və ittiham təqdim edən xüsusi müşavirin idarəsi (Office of special counsel) arasında bölünmüşdür¹ (239, s.88-89).

Fransada Respublika administrasiya və dövlət qulluğunun Baş idarəsi, Almaniya Fedtral Respublikasında kadr işləri üzrə Palata, Çin Xalq Respublikasında Dövlət Şurasının Kadrlar Nazirliyi, Yaponiyada Nazirlər Kabineti yanında personal üzrə Palata fəaliyyət göstərir.

Azərbaycan Respublikasında xarici ölkələrin bu təcrübəsi düşünülmüş şəkildə, Azərbaycan cəmiyyətinin xüsusiyyətinə uyğun inteqrasiya prosesi gedir. Bunun üçün dövlət qulluğu sahəsində kadr siyasətinin həyata keçirilmə mexanizminin yaradılmasına xüsusi diqqət yetirilir. Kadr siyasətinin həyata keçirilmə mexanizmi kadr siyasəti konsepsiyasını, kadr işinin qanunvericilik bazasına, proseslərinə, metodlarına, üsullarına, metodologiyasına, texnologiyasına və formalaşmasına və kadr təminatına istiqamətləndirilmiş kadr fəaliyyət sistemi kimi baxılır.

¹ Оболюнский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, с.88-89.

X FƏSİL

XARİCİ DÖVLƏTLƏRDƏ DÖVLƏT QULLUĞU İNSTİTUTUNUN İSLAHATLARININ ƏSAS İSTİQAMƏTLƏRİ

Dövlət qulluğu dövlət idarəetməsinin mexanizmi kimi çıxış etdiyindən siyasi sistemdə baş verən bütün dəyişikliklər dövlət idarəetməsində və dövlət qulluğunda əks olunur. Odur ki, xarici ölkələrdə dövlət qulluğunda islahatlara dövlət idarəetməsində aparılan islahatların tərkib hissəsi kimi baxılır.

Dövlət qulluğunun vəziyyətinə, strukturuna və statusuna görə müəyyən inkişaf yolu keçmiş müxtəlif ölkələrin təcrübəsini öyrənib bizə bu yolu keçmək lazımdır.

Avropa ölkələrində orta əsrlərdə dövlət quruluşu feodal qaydalarını mühafizə edən hakim sinfə xidmət edən, xalq kütləsinin bəzən mütləq monarxiya formasını təşkil edirdi. Burjuaziya inqilabı şəraitində və nəticəsi ilə sıx əlaqəli məsələlər yeni yaradılmış burjuaziya dövlətlərində hüquq formasında, əsas institutların təkamülü kimi həll edilirdi.

Niderland (XVI), İngiltərə (XVII əsrin ortaları) və Fransa (1780-1794) inqilabları bir-birindən xronologiyasından başqa mahiyyətinə görə də fərqlənirdi. Böyük Fransa inqilabı Avropada kapitalizmin bərqərar olmasında həlledici tarixi əhəmiyyətə malik olmuşdur. Onun İngiltərə inqilabından köklü fərqi ondadır ki, o istehsal qüvvələrinin sürətlə inkişafı, sosial təşkilatlarının səviyyəsinin artdığı, ən əsası xalqa istinad edən burjuaziyanın özü həyata keçirmişdir. XVIII əsrin axırlarında feodalizm ilə mübarizədə Amerika inqilabının əhəmiyyəti böyükdür. Bu inqilab Amerika ştatlarını İngiltərədən asılılığını, metropoliyadan gətirilmiş feodalizm qalıqlarını ləğv etdi.

Burjuaziya inqilablarının inkişafı – onun başa çatması (Fransada) və başa çatmaması (İngiltərədə) və başqa səbəblərdən iki hüquq sistemi yaranmasına səbəb olmuşdur. **Birinci kontinental**

Avropa hüquq sistemi xüsusi və ümumi hüquqa bölünür; **ikinci ingilis-sakson hüquq sistemində** ümumi hüquqi prototipdir – ayrı-ayrı vətəndaşların və dövlətin cinayət qəsdlərindən qorumaq.¹

Birinci qrupu təmsil edən ölkələrdə xüsusi qrup hüquq azad insanların maraqlarını müdafiə edir; ümumi hüquq dövlət orqanlarının təşkili və fəaliyyət qaydalarını müəyyən edir və cəmiyyətin və dövlətin maraqlarını müdafiə edir.

Kontinental hüquq sistemində model hüquq və prosesual hüquq dəqiq fərqləndirilir. Hüququn əsas mənbəyi qanundur, məhkəmə isə normalaşdırıcı fəaliyyətlə məşğul olmur.

İkinci qrupun (ingilis-sakson) əsas hüquq mənbəyi məhkəmə instansiyası üçün məcburi olan məhkəmə presedenti tutur. Qeyd etmək lazımdır ki, hüquq yaratmaqla məhkəmələr ümumi yox, kəzuiist normaları yaradırlar, yəni konkret iş üçün qaydalar yaradır.

XIX əsrdə hakimiyyətlərin bölgüsü həyata keçirilməsi nəticəsində hüququn formalaşması qanunvericiliyin əlinə keçdi. Xüsusən burjuaziya cəmiyyəti şəraitində konkret təzahür olan konstitusiyaya yarandı.

Müasir inzibati islahatlar əsas istiqamətləri Qərbi ölkələrinin mədəni, hüquqi, tarixi və siyasi qaydaları ümumi olan ölkələr **dörd qrupa** bölünür:

Birinci qrupa – ingilis-saks ölkələri. **İkinci qrupa** – Fransa, İtaliya, İspaniya, Belçika, Lüksemburq, Niderland, Portuqaliya, Yunanıstan (Nopayol ölkələri adlanır) daxildir. İkinci qrupa mərkəzləşmə, dövlət idarəetməsinin müxtəlif səviyyələri arasında səlahiyyətləri tənziqləmək, hüququn dəqiq qoyuluşu, hüquqi rəsonalizm bürokratiyanın güclü siyasi təsiri xarakterikdir. Fransanın dövlət modeli bu qrup ölkələrdə müxtəlif ölçüdə iştirak edir və onların hər biri üçün onun əsas əlamətləri xarakterikdir. **Üçüncü qrupa** – alman ölkələri (Almaniya, Avstriya, müəyyən qədər İsveçrə). Bu ölkələrin hüquq mədəniyyətini dövlət idarəet-

¹ Ливанцев К.Е. История буржуазного государства и права. Ленинград. Изд-во ЛГУ, 1986, с.14.

məsinin çoxlu təşkilədiçi elementləri və bürokratiya təşkil edir. **Dördüncü qrup** – Şimal Skandinaviya ölkələri (Danimarka, Finlandiya, İsveç, Norveç, İslandiya) təşkil edir. Burada menecerizm, hüquqi və danışıqlar uzlaşdırılır.

İnzibati islahatların aparılmasının zəruriliyi əsasən keçən əsrin 70-80-ci illərdə yaranan iqtisadi, sosial və siyasi şəraitlə əlaqədardır. Administrativ dövlət konsepsiyası effektiv dövlət konsepsiyasına dəyişildi. Dövlət idarəetməsində ümumi menecer qoyuluşu bu fəaliyyət və təşkilat sahəsi əsasında bəzi dəyişikliklərə gətirdi:

Birinci, dövlət sektorunda maliyyə menecmentinə diqqət kəskin artırılır;

İkinci, dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin, təşkilat və orqanlarının nəticəliliyinə görə qiymətləndirilməsinin mənasını artırmaq;

Üçüncü, islahatlar dövlət qulluqçusu və insan arasında münasibətlərə dəyişilir, dövlətin xidməti rolunun artırılmasına səy göstərilir;

Dördüncü, bəzi xidmət və funksiyalarının yerinə yetirilməsi üzrə dövlət orqanları və təşkilatlarının təşkili və fəaliyyətində inhisar prinsipi ciddi tənqidə məruz qalır, konkurensiya prinsipinin tənqidinə istiqamətləndirilir;

Beşinci, bazar münasibətlərinin genişlənməsinə, bürokratik iyerarxiyanın və onun təşkilinə qarşı istiqamətləndirilir. Struktur və funksional desentralizasiya və dekonstrasiyaya diqqət yetirilir. Plüralizm inzibati islahatların tərkib elementinə çevrilir;

Altıncı, islahatlar prosesində hesabat verməyin təkmilləşdirilməsi, dövlət strukturlarının, təşkilatlarının və dövlət qulluqçularının fəaliyyətinə nəzarət;

Yeddinci, idarəetmə qərarlarının qəbulu mexanizmin yenidən qurulması və struktur, funksional rolunun artırma yolu ilə dövlət siyasəti aparmaq.¹

¹ Сморгунов Л.В. Современная сравнительная политология. Учебник. М., РОССПЭН, 2002, 472с., с.380-382.

İngiltərədə islahatlar pragmatik və progressiv baxışlarla səciyələndirilir. İngilis-sakson inzibati ənənələrinə uyğun olaraq dövlət qulluğunda əsas dəyişikliklər qanunvericiliklə yox, inzibati yolla aparılır.

Xarici ölkələrin dövlət qulluğunun islahatlarının müqayisəli təhlil edilib öyrənilməsi¹ milli dövlət qulluğunun dünyəvi dəyərlərə uyğun formalaşmasına imkan yaradır. İdarəetmə və dövlət qulluğu barədə Qərbdə aparılan islahatlar çox aspektliliyi və müxtəlif istiqamətliyi ilə fərqlənir. Onlara: 1) dövlət xərclərinin, o cümlədən əmək haqqı fondunun ixtisarı; 2) dövlət qulluğuna qəbulda patronajın ləğvi; 3) maddi cəlb olunmasında kontraktların çevikliyinin artırılması; 4) əmək haqqına sərf olunan ümumi xərclərin azaldılması; 5) maddi həvəsləndirmənin yaxşılaşdırılması; 6) güman edilən korrupsiya və əhali tərəfindən hakimiyyətə azalan hörmət problemlərinin həll edilməsi; 7) fəaliyyətin səmərəliliyinin və xidmətin səviyyəsinin artırılması². Xarici ölkələrin əksəriyyətində XX əsrin 80-ci və 90-cı illərində dövlət idarəetməsində, o cümlədən dövlət qulluğunda irimiqyaslı islahatlar aparılmış və kompleks proqramlar həyata keçirilmişdir³.

Dövlət sistemində islahatların istiqamətlərindən biri mərkəzi hakimiyyət orqanlarının strukturunun sadələşdirilməsi və ahəngdarlığının təmin edilməsinə yönəlmiş icra hakimiyyətinin təşkilati strukturunda aparılan islahatlardır.

Xarici ölkələrdə dövlət qulluğunun islahatlarının aparılması zamanı əsas diqqət aşağıdakılara yönəldilir: karyera sisteminin idarə edilməsinə, yəni işlə təmin olunmasının daha etibarlı zəmanət verilməsi və siyasi müdaxilədən qorunması; dövlət qulluğunun

¹ Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğunun tədqiqində müqayisəli metod: nəzəri, tarixi və praktiki aspektləri / Bakı Universitetinin Xəbərləri. Sosial-siyasi elmlər seriyası. Bakı: Bakı Universiteti nəşriyyatı, 2009, №2, s.28-36.

² Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.35-36.

³ Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Изд. второе, перераб., доп. М.: Логос, 2001, 200 с.

dan kadrların azad olunması və ixtisarının yalnız hüquqi əsasla aparılmasına; şəxsi stimullara – qulluq üzrə nümunəvi qayda ilə irəli çəkilməsinə və mükafatlandırma qaydalarının mexaniki tətbiqinə; açıqlığa – karyeranın açıq sistem çərçivəsində stimullaşdırmağa.

Təhlil göstərir ki, hər hansı bir sahədə hüquqi islahatların aparılmasında universal model mövcud deyil. Hər bir ölkə idarəetmə sisteminin, dövlət qulluğunun, sosial-iqtisadi inkişaf xüsusiyyətlərinə, milli tarixi ənənələrinə, siyasi mədəniyyətinə görə başqalarından fərqlənir. Odur ki, xarici ölkələrin hər birində dövlət qulluğu cəmiyyətin milli xüsusiyyətləri, ənənələri və maraqları nəzərə alınmaqla, başqa ölkənin və özəl bölmənin təcrübəsindən bəhrələnməklə müxtəlif istiqamətlərdə və müxtəlif formalarda inkişaf edir və islahatlar aparılır.

Çində iki min il bundan əvvəl tətbiq olunan imtahan üsulu ilə vəzifə tutmaq ilk dəfə 1857-ci ildə İngiltərədə Nortkot – Trovelyanın məruzəsi ilə tətbiq edilməyə başlamış, sonralar ABŞ-da 1883-cü ildə «Mülki qulluq haqqında» Pendlton qanununda bu prinsip öz əksini tapmışdır. Demək olar ki, bu sistem əksər ölkələrdə, o cümlədən MDB respublikalarında tətbiq edilir. M. Veberin XIX əsrin əvvəllərində Çin modeli əsasında yaratdığı rəşional bürokratiya modeli ikinci dünya müharibəsindən sonra kapitalist ölkələrində, xüsusən ABŞ-da geniş tətbiq edilməyə başlamışdır. ABŞ-da ilk dəfə tətbiq olunan patronaj yolu ilə dövlət qulluğuna qəbul məhdud şəkildə dünyanın əksər ölkələrinə yayılmışdır. Fransada tətbiq olunan qapalı karyera sistemi, dövlət qulluğu sahəsində baş verən mübahisələrin qanuna uyğunluqluğunu yoxlayıb və həll edən inzibati ədliyyə institutu başqa ölkələrdə tətbiq edilir. Prussiyada XVII əsrdə şəxsi sədaqət və sadıqlıq prinsipi əsasında formalaşan dövlət qulluğu modeli sonrakı dövrlərdə Almaniya davam etdirilmişdir.

XVII əsrdə İsveçdə qanunların düzgün həyata keçməsinə və dövlət məmurlarının vəzifələrinin yerinə yetirilməsinə nəzarət məqsədilə yaradılmış Ombudsman institutu hazırda demək olar ki, demokratik ölkələrin hamısında bu və ya başqa adla tətbiq edilir.

Dövlət qulluğunun baza prinsiplərini müəyyən edən hakimiyyətlərin bölgüsü prinsipini təsbit edən Əsas qanun – Konstitusiyaya ilk olaraq 1787-ci ildə ABŞ-da qəbul edilmiş, hazırda bu konstitusiyanın bu modeli dünyanın 130-dan çox ölkəsində tətbiq edilmişdir.

XX əsrin sonundan başlayaraq çox ölkədə menecmentə yaxınlaşan dövlət qulluğunun yeni modeli formalaşır. ABŞ və İngiltərədə dövlət qulluğu inteprosiyasında və statusunda dövlət menecmenti ideyası və praktikası meydana gəlir. Dövlət və özəl sektorla insanların fəaliyyəti eyniləşdirilir. Bu model geniş şəkildə Böyük Britaniyada M.Tetçerin baş nazirliyi dövründə yaradılmışdır və sonralar başqa ölkələrdə tətbiq edilir. İngiltərənin professionallarının dövlət qulluğu ilə biznes arasında miqراسiyasının təcrübəsinin bütün dünyada coğrafiyası genişlənmişdir.

Bəzi ölkələrdə (ABŞ, Avstraliya, Yeni Zelandiya, Cənubi Koreya, Niderland, Macarıstanda) Ali rəhbər qulluğu (ARQ) yaradılıb. ARQ böyük idarəetmə təcrübəsinə malik ali dövlət məmurlarının böyük olmayan qrupundan təşkil olunur. Bu qulluğun yaranmasında məqsəd dövlət qulluğunun idarəetmə potensialını möhkəmləndirmək və dövlət qulluğuna kadrların hazırlanması işinin yaxşı təmin etməkdir¹. ABŞ-da ARQ öz təbiətinə görə icra hakimiyyəti orqanlarında xüsusi kadr sistemi olub, dövlətdə əsas vəzifə tutan, xüsusi karyerası və siyasi nüfuzu olan məmurlardır².

Tarixən ali məmurluğun üç növü ayrılır:

1. Bəzi ölkələrdə ali məmurluğa rəhbərliyin sosial statusu, ictimai vəziyyəti və ya hakim dairəyə yaxınlığı ilə fərqlənilir: burada eyni adam eyni vaxtda iki rolu siyasətçi və daministrativ funksiyanı yerinə yetirir.

2. İkinci tip dövlət qulluğu təkamülünün o dövrü daxildir ki, ali vəzifələr praktiki olaraq alınıb satılırdı.

3. Üçüncü tip «kvazi professional» dövlət qulluğu aid edilir. Onun tarixi sələfi və prototipi Qədim Romada və Orta əsrlərdən

¹ Меннинг Н. и Парисон Н. Указ. соч., с.53.

² Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право, 1996, №6, с.133.

rast gəlinir. Müasir dövrdə bu tipə imtiyazlı institutları qurtaran Böyük Britaniya icra hakimiyyətinin ali eşalonu və Fransada hökumət elitası daxildir. Yeni dövlət menecmenti bu tipə daxildir.¹

Hüquqi ədəbiyyatda bütün bunlar nəzərə alınmaqla dövlət qulluğu sahəsində islahatlara dair alimlərin irəli sürdüyü konsepsiyalar göstərilir. Onlardan Monoxin V.M. «RF dövlət qulluğunun konsepsiyası haqqında»², Obolonskiy A.V. «RF dövlət qulluğunun islahatları: konsepsiya və strategiya»³, Qrışkoves A.A. «RF qulluğunun islahatlar problemləri»⁴ məqalələrini, T.Zaysevanın redaksiyası ilə «Rusiyanın dövlət qulluğunun islahatı: 1992-ci ildən 2000-ci ilədək islahatlar təşəbbüslərinin tarixi» kitabını göstərmək olar⁵.

A.V.Obolonskiy inkişaf etmiş ölkələrin təcrübəsini Rusiya xüsusiyyətlərinə uyğunlaşdıraraq dövlət qulluğunda islahatlar aparmaq üçün aşağıdakı ön tələbi qoyur: siyasi və karyera vəzifələrinin status bölgüsü; peşəkarlıq keyfiyyətinin prioriteti; dövlət qulluğunda əlavə iş görə kompensasiya ödəmək; canlı pulun «kölçə» üzərində prioriteti; dövlət qulluqçularının çox hissəsini təsərrüfat hesabına keçirmək; şəffaflıq; sifarişçiyə yönümlülük; qulluq loyallığı; davranışın etik tənzimlənməsinə diqqət; kadrların hazırlığı və təhsilinin artırılmasında sistemlilik⁶.

¹ И.Дроп.Указ. соч. ... с.7.

² Манохин В.М. Концепция закона о государственной службе // Государство и право, 1991, №12, с.90-98.

³ Оболонский А.В. Реформы Российской государственной службы: концепция и стратегия // Общественная наука и современность, 1998, №3, с.5-13.

⁴ Гришконец А.А. Проблемы реформы государственной службы Российской Федерации // Государство и право, 2001, №12, с.54-63.

⁵ Реформа государственной службы России: история попыток реформирования с 1992 по 2000 год. Под ред. Т.В.Зайцевой. М.: Весь мир, 2003, 304 с.

⁶ Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, с.154-162.

10.1. İngiltərədə mülki qulluğun formalaşması və təkamülü

İngiltərədə başqa sahələrdə olduğu kimi dövlət qulluğunun formalaşmasında və islahatların aparılmasında özünə məxsus xüsusiyyətlərlə fərqlənir. İngiltərə dünyada ilk olaraq dövlət qulluğu və kütləvi qulluğa sinonim kimi mülki qulluq anlayışı dövrüyyəyə buraxır, siyasi və hərbi qulluğu mülki qulluqdan ayırır. Dünyada analoqu olmayan Nazirin davranışını tənzimləyən «Nazirin kodeksi» qəbul edilir. Qeyd etmək lazımdır ki, İngiltərədə başqa ölkələrə nisbətən müasir anlamda peşəkar qulluq mövcud olmayıb. XVII əsrdən mövcud olan Nazirliklərin mərkəzi aparatı patronaj yolu ilə formalaşdı. XVII-XVIII əsrlərdə vəzifələr kralın mülkiyyəti idi və onlar ya satılırdı, ya bağışlanırdı, hətta belə irsdən irsə ötürülürdü. İngiltərədə qulluqçuların aristokratik ailələrə mənsubluğu və məhdud şəkildə səlahiyyətlərin olması, vətəndaş keyfiyyətlərinin və sosial məsuliyyətin yüksəkdə durması və vəzifələrin satıldığı Fransa, Avstriya və Prussiyada vəzifədən sui-istifadə hallarına nisbətən az yol verilirdi. Bu hallar İngiltərədə patronaj sisteminin yaranmasının əsas səbəblərindən biri idi.

İngiltərədə mülki qulluq üzrə islahatlar 1857-ci ildə Ost-hind kampaniyasının administrasiyasının təcrübəsi əsasında Nortkot-Trevelyanın parlamentə məruzəsi ilə başlamışdır; Məruzədə əsas diqqəti insanların peşəkarlıq keyfiyyətləri əsasında formalaşan yüksək ixtisaslı qulluqçulardan ibarət mülki qulluq yaratmaq idi. Məruzədə patronaj sistemini mərkəzi imtahan komissiyasının müşayiəti altında keçirilən açıq müsabiqə imtahanı ilə əvəz etmək, vəzifələrdə yüksəliş iş stajına görə yox, bacarıq və ləyaqətinə görə aparılması tövsiyə olunurdu. Bu tövsiyələr müəyyən maneələrlə qarşılandı, yalnız 15 ildən sonra həyata keçirildi. Bu akta görə qulluqçular üç sinfə – inzibatçılar, icraçılar və klerklərə bölünürdü; mülki qulluğa iddiaçılar xüsusi müstəqil nəzarət orqanının müşayiəti altında Oksford və Kembric Universitetləri proqramı əsasında keçirilən yazılı imtahanların nəticəsinə görə seçilirdi; müvəffəqiyyətlə imtahan vermiş namizəd «sınaq müddəti» keçirdi; qulluq üzrə irəli çəkilmə rəhbərlik tərəfindən reyting əsasında

qiymətləndirilirdi. Məruzə burjuaziya dövlət qulluğunda inqilabi dəyişikliklər etdi və başqa ölkələrə, o cümlədən ABŞ-ın dövlət qulluğunun inkişafına ciddi təsir etdi.

Bu məruzə əsasında yaradılmış dövlət qulluğu yüz il müddətində XX əsrin 50-ci illərinə qədər kosmetik dəyişikliklər edilməklə qüvvədə olmuşdur. 1950-ci ildə mülki qulluğun islahatları üzrə komissiya yaradılır, 70-ci illərdə məşhur Fulton məruzəsindən sonra islahatlar həyata keçirilir. Məruzəni tövsiyələrində: dövlət qulluğunda peşəkarlığı ön plana keçirmək; dövlət qulluğunun komplektləşdirəndə Oksford, Kembriç məktəblərini qurtarımlara üstünlük vermək; qulluqçuların siniflərə bölünməsinə ləğv etmək; dövlət qulluğu strukturuna Amerika modelini tətbiq etmək; idarəetmə texnologiyası sahəsində administrator ixtisası verən və ixtisas artıran Mülki qulluq kolleci açmaq; əməyin elmi təşkilini və qulluqçuların qiymətləndirilməsini ön plana çəkmək; müxtəlif idarələr və özəl korporasiyalar arasında kadr mübadiləsi etmək; dövlət qulluğunu mərkəzləşdirilmiş rəhbərliyini yaratmaq; mülki qulluğun qapalı, kasta xüsusiyyətləri ilə yanaşı, yandan girişdən biznes və elm nümayəndələrini məsul postlara cəlb etmək; kütləvi təşkilatların, özəl firmaların, həmçinin ABŞ, Fransa təcrübəsini nəzərə almaq;

Fultonun «Dövlət qulluğu haqqında» məruzəsində göstərilən təkliflərin bəziləri qəbul edildi. Onlardan: siniflər formal olaraq vahid 7 pilləli inzibati qrupla dəyişdirildi, açıq struktura yaradıldı. Yüksək pilləyə çatmaq yalnız aşağı pillədən başlayaraq - inzibati stajor mövqeyini keçməklə nail olmaq. Kadrların idarəedilməsinin mərkəzləşdirilməsi məqsədilə «Dövlət qulluğu işləri üzrə Nazirlik» yaradıldı, «Dövlətə qulluq komissiyası» bir bölmə kimi nazirliyin tərkibinə daxil edildi, qulluqçuların ixtisasının artırılması və elmi axtarışların aparılması üçün xüsusi kollec yaradıldı;

Fultonun islahatları radikal dəyişikliklərə gətirmədi və mövcud çatışmamazlıqları ləğv etmədi, dövlət qulluğuna yeniləşdirilməsi üçün «yandan giriş» əvvəlki kimi bağlı qaldı. Kollec yarandı, lakin populyarlıq və nüfuz qazanmadı, təhsilin artırılması idarə-lə-

rin səlahiyyət dairəsində qaldı, Amerika nümunəsinə uyğun vahid vəzifələr şkalası yaranmadı.

İngiltərədə keçən əsrin axırlarında idarəetmə aparatının modernləşməsi gücləndirilir, dövlət qulluğu institutu Fransa təcrübəsi və Amerika menecmenti əsasında yeniləşdirilirdi¹. Sonrakı dövrlərdə islahatların əsas istiqamətlərini aşağıdakı kimi xarakterizə etmək olar: dövlət qulluğunu özəl bölmə ilə rəqabət əsasında formalaşdırılır, yəni, dövlət qulluğuna «yeni menecerizm - bazar mexanizmi tətbiq edilir, sırası qulluqçuların davranışı «Milli qulluqçuların kodeksi» ilə, nazirin davranışı, «Nazirin kodeksi» ilə tənzimlənir.

İngiltərədə dövlət qulluğunun inkişafının yeni mərhələsi M.Tetçerin baş nazirliyi dövründə aparılan islahatlarla bağlıdır. M.Tetçer «Növbəti addımlar» proqramının əsas müddəaları aparatın administrasiya mədəniyyətini dəyişmək və onu bazar münasibətlərinə oxşar etmək, onun effektivliyini artırmaq üçün ixtisar aparmağa yönəltmək; hökumət qərarlarını qəbul edən siyasi elitaya və qərarları realizə edən icra hakimiyyətinə bölmək; bəzi icra hakimiyyəti orqanını qeyri-hökumət təşkilatına (Qvango) çevrilməsi; dövlət qulluqçularının sayını, maliyyə xərclərini ixtisar etmək, qənaətçiliyi artırmaq; idarəetmənin effektivliyini yüksəltmək və s. Bu məqsədlərə çatmaq üçün biznes aləminin yüksək vəzifəli şəxsləri dövlət strukturunda islahatlar aparmaq üçün dəvət edilərək onlara aparıcı rol verildi. Aparılan islahatlar müəyyən nəticələr versə də, əmək haqqının milli sisteminin, dövlət qulluqçularının attestasiyasının pozulmasına, maliyyə idarələrində neqativ dəyişikliyə səbəb olmuşdur². Böyük Britaniya krallığının təcrübəsində aşağıdakı ahəngdarlıq müşaiyət olunur: ənənəlik və islahatçılıq; monarxiya və demokratiya; parlament hakimiyyəti və güclü icra hakimiyyəti; dövlətin mərkəzləşdirilməsi və özünü idarəetmə.

¹ Гарнер Д. Великобритания: центральное и местное управление / Под ред. Г.В.Барабанева. М.: Прогресс, 1984, с.7.

² Оболонский А.В. Эволюция государственной службы в Великобритании // Государство и право. 1996, №6, с.121-130.

İngilis-sakson inzibati ənənələrinə uyğun olaraq dövlət qulluğunda əsas dəyişikliklər qanunvericilik tədbirləri ilə yox, inzibati yolla aparılır. Böyük Britaniya başqa ölkələr kimi hazırda müasir zamanın çağırışına daha adekvat cavab verən administrativ sistemin, o cümlədən dövlət qulluğunun təşkilati modeli axtarışındadır¹.

10.2. ABŞ-da dövlət qulluğunun xarakterik əlamətləri

Amerika Birləşmiş Ştatlarında dövlət qulluğu Avropa ölkələrindən fərqli olaraq demokratiyadan sonra, demokratiya bazasında yaradılmışdır. Şimali Amerikada feodal institutları sistemi ilə mürəkkəb mübarizə problemi heç zaman mövud olmayıb. Amerika kolonizasiyası Britaniya emiqrantlarının əsasən lokal problemlərin həlli üçün sosial və siyasi institutlarını yaratmışlar. Siyasi mərkəzləşmənin administrasiya ilə əlaqəsi yox idi. Məmurlar yuxarıda qoyulmurdu, ştatların muxtariyyətini təmin etməklə yerli əhali tərəfindən seçilirdi. Hazırda Amerika bürokratiyasına XIX əsrə nisbətən mərkəzləşmə dərəcəsi əhəmiyyətli dərəcəsi artıb, lakin bu gündə daha desentralizasiya olunan ölkə sayılır. XVIII-XIX əsrlərdə Avropa ölkələri öz aralarında daim müharibə apardığı bir vaxtda ABŞ öz daxili problemlərini həll edib. Burada gedən müharibə lokal xarakterik alır. Çoxlu insan və material ehtiyatlarının cəlb edilməsinə ehtiyac olmayıb. Odur ki, ABŞ-də dövlətin hakimiyyətinə mərkəzləşdirilməsi üçün zərurət olmayıb. XIX əsrdə ABŞ-la tanış olan fransız mütəfəkkiri Dj.Tokvil yazırdı: «Amerika hakimiyyəti həqiqətən də çoxluq Avropa ölkələrində olduğu kimi ziyalı azlığa yox, çoxluğa məxsusdur, bütün insanların seçilib və seçmək hüququndan istifadə edir. Hər dəfə görürəm ki, onlar öz suverenliyini nümayiş etdirirlər; özləri vəzifəli şəxsləri təyin edir, sülh bağlayır; polis fəaliyyətini nizamlayan qanunlar qəbul edirlər; elə bil ki, onlar Allahdan başqa heç kəsə tabe deyillər.

ABŞ-da dövlət qulluğunun təşəkkülü və inkişafı uzun bir yol keçmişdir. ABŞ tarixinin başlanğıc dövründə «patronaj» sistemi,

¹ Оболенский А.В. Мораль и право в политике и управлении. М.: ГУВШЭ, 2006, с.126-130.

sonralar «qalibə qənimət», peşəkar mülki qulluğun yaranmasının əsasını qoyan Pendlton qanunu (1883) ilə ləyaqət sistemi formalaşmış, hazırda isə müasir «Meri sistem» (ləyaqət sistemi qüvvədədir)¹.

ABŞ-ın ilk prezidenti C.Vaşinqton dövlətin departamenti vasitəsilə rəhbərlik etmiş, yüksək dövlət vəzifələrinə «aristokratiya» tərkibindən yaxın ətrafından ona sadıq və loyol olan şəxsləri təyin etmək prezidenti yaratmış, praktikada tətbiq olunan patronaj (lat. patron - himayə edən) sisteminin əsasını qoymuşdur. Federal idarələrin şəxsi həyatının qulluq fəaliyyətinin təşkilinə Gg.Vaşinqtonun hüquq yaradıcılıq fəaliyyəti xüsusi təsir etmiş, ştatlarda və yerli hakimiyyət orqanlarında dövlət qulluğunun yaranmasında böyük rol oynamışdır. Patronaj sistemi bu və ya başqa modifikasiyada bütün dünya ölkələrində siyasi vəzifəli şəxslərin təyinatında tətbiq edilir.

Dünya ölkələrində kapitalizmin inkişafı ilə əlaqədar XIX əsrdə kapitalizm istehsal üsulunun genişlənməsi, ictimai əmək bölgüsünün tətbiqi, idarəetmə funksiyalarının artması cəmiyyətin sosial strukturunda qulluqçu kateqoriyasının xüsusi yer tutmasına səbəb olmuşdur. Fiziki əməklə məşğul olan mizdli işçilərin kəmiyyət tərkibi genişləndikcə onun əhəmiyyəti daha da artmış, müstəqil qulluqçu kateqoriyalarından dövlət aparatı formalaşmışdır. Cəmiyyətin iyerarxiyası üzrə bütün səviyyələrdə qulluqçular iştirak edir, onların sayı artır, hüquqi vəziyyəti dəyişir.

ABŞ-da dövlətin inkişafı, onun vəzifə və funksiyalarının genişlənməsi dövlət qulluğunun formalaşmasının mahiyyətini dəyişir. XIX əsrin 20-30-cu illərdə dövlət qulluğuna namizədlərin siyasi xidmətlərinə görə təyin olunması praktikası yayılmağa başlayır. Bu, E.Ceksonun prezidentlik dövründə tətbiq olunan «qalibə qənimət» sistemi kimi tarixə düşmüşdür. Bu sistemə görə seçkilərdə qalib gəlmiş partiya funksionerləri hesabına dövlət qulluğunun kompleksləşməsi həyata keçirilir. Bu sistem üç prinsipə əsaslanır-

¹ Государственная служба основных правовых систем мира: нормативные акты. Под ред. А.А.Демина. М.: Книгодел, 2005, с.50-51.

di: 1) dövlət vəzifələri yalnız siyasi xidmətlərə görə təyin olunurdu; 2) qulluqçuların vaxtaşırı dəyişdirilməsi və qulluqda qalması tərəfdar olduğu partiyanın hakimiyyətdə qalma müddətindən asılı olurdu; 3) dövlət aparatının formalaşmasında konqresin rolu güclənirdi: Bu sistem dövlət qulluğuna burjuazianın aşağı və orta təbəqəsinin daxil olmasına imkanlar verirdi. Bu sistem hakim partiyanın dayağı olmaqla onun iradəsini həyata keçirmək üçün səmərəli rolunu oynayırdı. Dövlət qulluqçularının vaxtaşırı dəyişdirilməsi və ya kütləvi təmizlənməsi dövlət qulluğunun səmərəliliyini azaldırdı. Hər bir qulluqçu siyasi rəhbərliyin mülahizəsi ilə heç bir səbəb olmadan azad oluna biləcəyindən ehtiyat edərək, vəzifədə qalmaq üçün rəhbərliyin qanunsuz göstərişlərini belə yerinə yetirməyə məhkum idi. Ceksonun digər ideyasına görə dövlət aparatında idarəetmə o qədər sadələşdirilmiş olmalı idi ki, hər bir qulluqçu təhsili olmadan belə vəzifə funksiyasını yerinə yetirə bilsin.

Beləliklə, ABŞ-da seçkilərdə qalib gəlmiş prezident öz komandası hesabına dövlət qulluğuna iki üsulla: dövlət aparatının yuxarı eşalonunda siyasi vəzifələrə patronaj, qalan vəzifələr isə «siyasi xidmətlər» əsasında formalaşdırırdı. Qalibə qənimət sistemi XIX əsrin ortalarına qədər heç bir məhdudiyyət olmadan davam etmişdir.

XIX əsrdə dünya dövlətlərində sənaye və sosial inkişaf qanunauyğunluğu dövlət qulluğunun inkişafına öz təsirini göstərir. İctimai vəziyyət dövlət qulluğunda mənəvi təmizliyə nail olmağı, rüşvətخورluqla mübarizə, dövlət qulluqçularının məsuliyyətinin artırılmasını tələb edirdi. Odur ki, bu mərhələdə İngiltərədə patronaj sisteminin peşəkarlıq keyfiyyəti və açıq müsabiqə əsasında dövlət qulluğunun kompleksləşməsi ilə əldə edilməsini şərtləndirən Nortkot-Travelyon məruzəsi əsasında qəbul edilmiş aktın (1854) böyük təsiri olur. 1883-cü ildə müəllifin adı ilə «Pendleton qanunu» adlanan «Mülki qulluq haqqında» qanun qəbul olunur. Bu qanun müasir mülki qulluq institutunun qanunvericiliklə rəsmiləşdirilməsinin başlanğıcını qoyur. Bu qanunda dövlət vəzifəsinə iddiaçılar üçün açıq müsabiqə imtahanının aparılmasına başlanılır və hazırda da bu prinsip davam edir. V. Vilson hesab edirdi ki, qa-

nunu həyata keçirən administrasiya ilə qanun yaradan siyasi hakimiyyət arasında münasibətlər «hakimiyyət sisteminin» mahiyyətini təşkil edir. Bununla da «Qalibə qənimət» sisteminə böyük zərbə vuran müasir qulluğun yaranması dövrü başlanır. Bu qanun dövlət qulluğunun formalaşmasında aşağıdakı prinsipləri nəzərdə tuturdu: a) dövlət vəzifələri tutmaq üçün namizədlərin açıq müsabiqəsini keçirmək; b) siyasi səbəblərə görə məmurların azad olunmasına qadağa qoymaq; v) dövlət qulluqçularının siyasi bitərəfliyi. Pendlton qanunu əsasında dövlət aparatının kompleksləşməsi «Ləyaqət sistemi» adı almışdır. Bu sistemin müsbət cəhəti vəzifə iyerarxiyası üzrə dövlət vəzifələrinə əvvəllər qulluqda olmayan insanların qəbul olunması adəti formalaşır¹.

ABŞ peşəkar dövlət qulluğunun formalaşmasında V. Vilsonun «Administrasiyanı öyrənmək» nəzəriyyəsinin böyük təsiri olmuşdur. Bu nəzəriyyənin əsas cəhətləri: hər bir idarəetmə sisteminin də vahid idarəetmə mərkəzinin olması; bütün müasir hökumətlərin struktur oxşarlığı; siyasətin idarəetmədən ayrılması; qulluqçuların professionallığı; maliyyə və inzibati effektivliyin şərti kimi təşkilati iyerarxiya; insan sivilizasiyasının modernləşməsi və səadəətə çatmağın zərurətləri kimi yaxşı administrasiyanın olması².

D. Karterin prezidentliyi dövründə qəbul edilən Pendlton aktına əsaslanan «Dövlət qulluğunun islahatları haqqında» qanunda peşəkarlıq və iş keyfiyyətlərinə görə dövlət qulluğuna qəbulu şərtləndirən «Merit sistem» tətbiq edilir. Bu sistem əksər demokratik ölkələrdə etalon kimi qəbul olunur.

Bu sistemin əsas prinsiplərinə aşağıdakılar daxildir:

1) qulluğa qəbulda hər bir iddiaçı üçün bərabər hüquqların olması, siyasi baxışlarından, cinsindən, yaşından, ailə statusundan, əlilliyindən, dini etiqadından asılı olmayaraq onların özəl həyatına

¹ Оболонский А.В. Государственная служба США: история и современность // Государство и право, 1998, №4, с.104-105.

² Шамхалов Ф.И. Основы теории государственного управления. Учебник. М.: Экономика, 2003, с.16.

və konstitusiya hüquqlarına tam hörmətlə eyni münasibət göstərməli;

2) kadrların qəbulu və irəli çəkilməsi cəmiyyətin bütün təbəqələrində namizədlərin yalnız qabiliyyəti, biliyi və bacarığı əsasında rəqabətdə bərabər imkanlar verilməklə vicdanla və açıq şəkildə aparılmalı;

3) dövlət qulluğunda yaxşı iş üçün stimül olaraq özəl sektorda əmək haqqına bərabər nisbəti təmin etməklə bərabər əməyə bərabər haqq verməli;

4) bütün qulluqçular ictimai işlərə və həmrəylik hisslərinə maraq yüksək tələblərə cavab verməli;

5) federal əmək ehtiyatlarından səmərəli istifadə etməli;

6) qulluqçu öz işini yüksək səviyyədə yerinə yetirməli, keyfiyyətin aşağı düşməsinə imkan verməməli, kim öhdəsindən gəlmirsə və ya işini yaxşılaşdırmırsa onu vəzifəsindən uzaqlaşdırmalı;

7) qulluqçular effektiv təhsillə və stajirovka ilə təmin edilməli;

8) qulluqçular özbaşnalıqdan, şəxsi favoritizmidən və ya siyasi xarakterli məcburetmədən müdafiə olunmalı;

9) qulluqçu öz şəxsi statusundan seçki kampaniyasına və ya seçkinin nəticələrinə təsiri üçün istifadə etməyi qadağan etməli;

10) qulluqçular qanunların, qaydaların və təlimatların pozulması, həmçinin pis idarəetmə, vəsaitin dağıdılması, hakimiyyətdən sui-istifadə və ya ictimai mənafey və təhlükəsizliyə ciddi təhlükə baş verməsi haqda məlumatları açdığına görə təqib edilməkdən müdafiə olunmalı¹.

Bu sistemdə göründüyü kimi müsabiqə ön plana keçilir. Hazırda ABŞ-da siyasi elita üçün patronaj, peşəkar dövlət qulluğu üçün müsabiqə üsulu tətbiq edilir. Reyqanın prezidentliyi dövründə İngiltərədə olduğu kimi dövlət sektorunda özəl sektora oxşar fəaliyyət göstərmək, dövlət qulluğu ilə vətəndaş münasibətlərini bazar münasibətlərinə uyğunlaşdırmaq istiqaməti götürülür.

¹ Оболонский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, с.93-94.

1993-cü ildə ABŞ prezidenti Klintonun «dövlət idarəetmə sistemində yenidənqurma» islahatlarını hökumətin işinin səmərəliliyini və qənaətciliyini təmin etməyə istiqamətləndirir. Yeddi il müddətinə kadr strukturu qaydaya salınır, köhnəlmiş proqram və idarələr ləğv edilir, bürokratik süründürməçiliyin aradan qaldırmasında müəyyən işlər görülür¹.

ABŞ-da dövlət qulluğunun qanunvericiliklə tənzimlənməsi kompleks xarakter daşıyır. Federal dövlət qulluqçularını federal büdcədən əməyi ödənilən hər bir şəxs hesab olunur. Federal qulluqla yanaşı ayrı-ayrı ştatların və özünüidarəetmə orqanlarının dövlət qulluğu vardır.

10.3. Fransada bürokratik qulluq

Fransada başqa Qərbi Avropa ölkələrindən əvvəl peşəkar bürokratiya yaranır, əmək bölgüsü və dövlət qulluqçularının differensiasiyası həyata keçirilir. Fransa bürokratik qulluq milli zəmində yaradılmış, uzun illər ərzində möhkəmlənmiş və eyni zamanda ciddi qaydalar üzərində qurulmuş sistem kimi tanınır. Fransa dövlət qulluğunun kökləri mütləqiyyətə, hətta belə qabaqlara gedir. Dövlət qulluğunun mahiyyəti dövlətin Roma imperiyasına uyğun ciddi mərkəzləşdirilməsi ilə üzvi bağlıdır. Bu kimi mərkəzləşdirilmiş hakimiyyət dövlət orqanının səlahiyyətli nümayəndəsi kimi məmura fəaliyyət üçün geniş imkanlar verirdi.

Fransada mütləqiyyət dövründə kral hakimiyyətinin güclənməsi və mərkəzləşdirilmiş dövlətin yaranması o dövrdə birinci nazir olan, tarixdə boz kardinal kimi qalan Rişelyenin (1624-1642) adı ilə birbaşa bağlıdır. Rişelye fəaliyyət dövründə Fransada idarəetmə sistemini köklü dəyişdirmiş, özünün yaratdığı xüsusi intendentlər vasitəsilə mərkəzləşdirilmiş qaydada bütün ölkəyə - qubernatorlara və əyalətlərin özünüidarə orqanlarına nəzarət edirdi. Başqa vəzifələrdən fərqli olaraq intendent vəzifəsi alınıb satılmırdı.

¹ Мэннинг П. и Парисон П. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир. 2003, с.423.

Böyük Fransa inqilabı dövrü dövlət aparatında köklü dəyişikliklər aparılır, 1789-cu ildə dövlət qulluğunda bütün imtiyazlar ləğv edilir, Fransa burjuaziyası hakimiyyəti əldə etdikdən sonra mütləqiyyət dövründə mövcud olmuş dövlət qulluğunun əsas prinsiplərini saxlamaqla yanaşı, ondan hakim sinfin dayağı kimi onun müstəsna rolundan istifadə edir. K.Marks inqilab dövründə məmurluğun rolunu belə xarakterizə etmişdir. Fransada icra hakimiyyəti öz sərəncamında yarım milyon məmurlar ordusuna malik idi və onlar vasitəsilə maraqlarını həyata keçirir və özündən asılı vəziyyətdə saxlayırdı¹.

Fransada peşəkar dövlət qulluğu 1798-ci ildən başlayaraq Napolyon tərəfindən formalaşdırılır. Köhnə idarəetmə sistemi tam dəyişdirilir, əyalətlərdə departamentlər yaradılır və onlara mərkəzi aparat qarşısında məsuliyyət daşıyan profektlər təyin edilir, bələdiyyə azadlığı məhv edilir, dövlət idarəetməsi təkbaşına və sərt icra vertikalı ilə həll edilir². Napolyon dövlət qulluğunu iyerarxiya, imtiyaz və unifikasiya prinsipi əsasında ordu sırasından və kilsə personalından formalaşdırır. Onun fikrincə ideal imperiya məmuru yarı hərbi və yarı keşiş olmalı idi. Napolyon imperiyası dövründə Fransa bürokratik aparatı formalaşır, dövlət institutları yaradılmır, peşəkar dövlət məmurları hazırlayan ali elitər məktəb - «Gkol Politexnik» açılır. Napolyon köhnə rejimlərdən və inqilab dövründən gəlmiş dövlət aparatını, o cümlədən bürokratik qulluğun Çin modelini özünün nəzəri və praktiki təcrübəsi ilə sintez edərək Fransa dövlətçiliyini formalaşdırmışdır. Bürokratik (fr. Bureou - dəftərxana + krotos hakimiyyət, hərfi mənası dəftərxana hakimiyyəti) qulluğa: bütün məmurların imperatordan asılı olması; məmurun dövlətdən maliyyə asılılığı; məmurların istənilən vaxt vəzifəsindən azad edilməsinə, dəyişilməsinə təminatın olmaması; məmurlara ciddi nəzarətin olması; məmurla-

¹ Маркс К. «Гражданская война во Франции». с.321-367 / Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е издание. Т.17, 1960, с.190.

² Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / Под ред. З.М.Черниловского. М.: Юридическая литература, 1984, с.83-84.

ra bərabər imkanların verilməsi, məmurların imperator qarşısında ciddi məsuliyyət daşması; təşkilat daxili fəaliyyətin bütün formaları yazılı şəkildə rəsmiləşdirilməsi və s. daxil idi.

Beləliklə, Fransada yaradılmış dövlət idarəetməsi və xüsusi kasta kimi dövlət qulluğu milli zəmində mərkəzləşdirilmiş sistem üzrə təşkil olunmuş və ciddi qaydalar üzərində yaranmış bir sistem idi. K.Marks yazırdı: «Napolyon 1798-ci ildən sonra yaratdığı bürokratik qulluqdan hakimiyyətə gələn hər bir hökumət alət kimi qəbul etmiş və öz düşmənlərinə qarşı istifadə etmişdir»¹. Fransa məmurluğu çoxlu sarsıntılar keçirməsinə baxmayaraq özünü saxlamışdır. Fransa bürokratik qulluq sonrakı dövrlərdə təkmilləşdirilmiş, inkişaf etmiş ölkələrin dövlət qulluğu üçün klassik etalona çevrilmişdir.

Fransa məmurluğunun xarakterik əlamətlərindən biri onun qanunvericiliklə tam və dəqiq tənzimlənməsidir. Dövlət qulluğunun əsas prinsipləri konstitusiya, insan və vətəndaş hüquqları məramnaməsi və aşağıdakı qanunvericilik aktları ilə müəyyən edilir: Fransada dövlət qulluğu «Məmurluğun ümumi statusu haqqında» qanunu (1946); Məmurların rolunu və yerini göstərən Ordunansla (1959) tənzimlənirdi. 1981-ci ildə «Dövlət qulluğunun islahatlarının aparılması barədə» qəbul olunan qərar əsasında onlarla qanun və dekretlər, qismən dövlət qulluqçularının «ümumi statusu haqqında» qərarlar qəbul edilmişdir. Bu status üç sərbəst qanundan götürülmüşdür. Bunlar «Məmurların hüquq və vəzifələri» haqqında 13 iyul 1983-cü il qanunu, «Mərkəzi dövlət qulluğu haqqında statusun müddəalarının» göstərən 11 yanvar 1984-cü il qanunu; «Yerli kütləvi qulluq» haqqında müddəaları göstərən 11 yanvar 1984-cü il qanunu daxildir². «Məmurların ümumi statusu haqqında» qanunda idarəetmə fəaliyyəti ilə əlaqədar kütləvi qulluğun

¹ Маркс К. «Гражданская война во Франции». с.321-367 / Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-е издание. Т.17, 1960, с.199.

² Комментарий к Федеральному Закону О гражданской службе Российской Федерации и законодательства о гражданской службе зарубежных государств. Под ред. Наздрачева А.Ф. и др. М.: МЦФЭР, 2005, с.543.

strukturu, dövlət qulluqçularının dərəcələri müəyyən edilir. Dövlət qulluğu iyerarxiya üzrə dörd sinfə A,B,S,D bölür. A-dan D-yə iyerarxiya səviyyəsi azalır. Bütün dövlət qulluqçuları daimi vəzifə daşıyan məmurlara, yəni ştatda olan şəxslərə və ştatdan kənar vəzifə tutan qulluqçulara bölünür. Hüquq doktrinası və inzibati praktikada məmur və qulluqçu aşağıdakı kimi fərqləndirilir: məmurlar və məmur olmayan qulluqçular. Məmur olmayanlara saat hesabı ilə, kontrakt üzrə işləyənlər, köməkçilər, məmur-stajer daxildir.

Fransada dövlət qulluğunun xarakteri cəhətlərindən biri karyera konsepsiyası və ya qapalı dövlət qulluğudur. Dövlət qulluğuna daxil olan şəxs məmur statusu alır, karyera üzrə tədricən sinif və dərəcələri artırmaqla irəli çəkilir və müəyyən mənada «kastoya» daxil edilir. Karyera sisteminə daxil olanların fəaliyyəti əmək hüququ ilə yox, inzibati hüquqla tənzimlənir və onlar əmək fəaliyyətini bu sistemdə başa vururlar¹.

10.4. Almaniyada məmurluq institutu

Almaniyada xüsusi inanılmış şəxslərin kastası kimi məmurluğun yaranması və dövlət idarəetməsi sahəsində onlara funksiya və səlahiyyətlər verilməsi XVII əsrin birinci yarısına təsadüf edir. Ədəbiyyatda göstərilir ki, Almaniyada məmurluğun vətəni Prusiyadır. Prusiya kralı I Fridrix-Vilhelm (1688-1740) idarəetmədə islahatlar aparmış, yaratdığı idarəetmə orqanlarına qulluğa insanları şəxsi sədaqət prinsipi ilə seçirdi. O bir qayda olaraq məmurların tərkibini yüksək intizama, əmrə və qaydalara əməl etməyə adət etmiş zabitlərin sırasından formalaşdırırdı. Kral xüsusi diqqətlə məmurlarda bürokratik əsasları, mühafizəkarlığı tərbiyə edirdi və cyni zamanda məmur tərəfindən irəli sürülmüş hər hansı bir təşəbbüsü və ya yeni ideyanı qəbul edirdi. Kral məmur hazırlanması üçün bütün alman dövlətlərindən ilk olaraq Prusiyada «Universitet təşkil edir, Ümumi ibtidai təhsil» (1763) tətbiq edir. Peşəkar məmurluğun Prusiyada, sonra isə Almaniya imperiyasının

¹ Оболенский А.В. Государственная служба во Франции // Государство и право, 2000, №11, с.60-61.

da əsas prinsipi sədaqət və şəxsi sadiqlik idi. Bu prinsip möhkəmlənərək və inkişaf edərək Almaniya hüququnda xüsusi hüquq münasibətləri kimi spesifik institut keyfiyyətində təşkilatı və hüquqi formada tətbiq olunur.

XVIII əsrin sonunda məmurları təyin edərəkən məcburi hal kimi xüsusi imtahanlar tətbiq edilirdi. 1794-cü ildən Prusiya hüququnda məmurlar monarxın yox, dövlətin qulluğunda olması göstərilir və onların hüquq və vəzifələri haqda əsasnamələr qəbul edilir.

Məmurluq haqqında ilk imperiya qanunu 1873-cü ildə Almaniya imperiyası yaranandan dərhal sonra Prusiya məmurluğunun əsas əlamətləri saxlanılmaqla qəbul edilmişdir. Məmurun hüquqi siyasi etibarlıq prinsipi əsasında siyasi statusu ilə tənzimləndirdi. 1849-cu ildə qəbul edilmiş «İnzibati məsuliyyət haqqında» qərarında göstərilir ki, əgər məmur etibarlığı itirərsə və ya hakimiyyətə düşmən partiyalarında iştirak edərsə günahkar sayılır və intizam məsuliyyətinə cəlb edilir, hətta belə işdən azad edilir. XVIII əsrdə etibarlığı təmin etmək üçün məmurların intizam məsuliyyəti haqqında - dörd dəfə normativ akt qəbul edilmişdir. Onlar: «Məmurların intizam məsuliyyəti haqqında» (1823), «Məmurların məhkəmə və intizam məsuliyyəti haqqında» (1844); «İntizam məsuliyyəti haqqında» (1849); «İntizam xətaləri haqqında» (1852) aktlardır¹. Almaniya tədricən məmurluq tərkibində xüsusi «Siyasi məmur» institutu formalaşır. Prusiyada konstitusionalizm və nazir məsuliyyəti tətbiq edilən dövrdə bu problem siyasi və nəzəri əhəmiyyət kəsb edir. 1899-cu il 31 avqust fərmanı ilə siyasi məmurların tərkibinə daxil olan vəzifələrin siyahısı ilk dəfə rəsmiləşdirilir.

Birinci dünya müharibəsindən sonra 1918-ci ildə Vaymor respublikası yaranır. 1919-cu ildə burjuaziya dövlətləri içərisində ən demokratik Vaymor konstitusiyası qəbul edilir. Bu konstitusiyanın hazırlanmasında hökumət nümayəndəsi kimi XX əsrin ən böyük sosioloqu M.Veber iştirak etmişdir. Bu konstitusiyaya Almaniya yarım-mütləq monarxiyanı parlamentli burjuaziya-demok-

¹ Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.А.Туманова. М.: Наука, 1977, с.235.

ratik respublika ilə əvəz edilmişdir. «Məmurların vəzifələri haqqında» Vaymor qanununda (21 iyun 1922-ci il) respublika quruluşunu qorumaq üçün məmurların monarxa və ya İmperatora sadiqlik və sədaqət prinsipi respublikaya sədaqət və sadiqlik prinsipi ilə əvəz edilir. Bu qanunla «siyasi məmurlar»ın siyahısı genişləndirilir. Siyasi məmurları xarakterizə edən əsas əlamət yeni seçilən hakimiyyətlə vəzifəyə gələnlər və hökumətin siyasi platformasının dəyişdirilməsi və hökumətin istefa verməsi və ya müddətinin qurtarması ilə vəzifədən gedənlərin daxil olmasıdır¹.

Almaniya 5 iyun 1945-ci ildə məğlubiyyətindən sonra Postdam razılaşmasına görə Qərbi Almaniya yaradılır və ona iqtisadi və siyasi nəzarət, ABŞ, İngiltərə və Fransaya verilir. 1949-cu ilin 8 martında Konstitusiya parlament şurası tərəfindən qəbul edilir və ABŞ, İngiltərə və Fransa hərbi qubernatorları tərəfindən təsdiq edilir və 23 may 1949-cu ildə qüvvəyə minir. Əsas qanunda AFR sosial və hüquqi xüsusiyyətləri qeyd edilməklə hüquqi dövlətin əsas prinsipləri göstərilir. Dövlət qulluğu məsələləri Konstitusiyanın 33-cü maddəsində bu və ya başqa müddəaları müxtəlif maddələrdə təsbit olunur. Beləliklə, Almaniya müasir dövlət qulluğunun yaranması Konstitusiyanın (1949) qüvvəyə minməsi ilə əlaqədardır².

Dövlət qulluğu anlayışı funksional nöqteyi-nəzərdən dövlət vəzifələrinin yerinə yetirilməsi üzrə bütün fəaliyyəti əhatə edir; hüquqi cəhətdən iş verənlə (dövlətlə) kütləvi qulluq daşıyıcısı arasında mövcud olan dövlət qulluğu sahəsində bütün növ ictimai münasibətlərin tənzimlənməsinə daxildir. Almaniya dövlət qulluğu iki növə: məmurlara və mizdli şəxslərə - qulluqçu və dövlət idarələrinin işçilərinə bölünür.

Dövlət orqanlarında kütləvi vəzifələri tutan, peşəkar dövlət məmurlarının fəaliyyəti dövlət-hüquq normaları ilə tənzimlənir.

¹ Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.А.Туманова. М.: Наука, 1977, с.237-238.

² История государства и права зарубежных стран / Под ред. О.А.Жидкова и др. Учебник. В 2-х т. Т.2, М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001, с.342.

Odur ki, Almaniyada məmur və qulluqçu anlayışları bir-birinə uyğun gəlmir. Bunlar arasında əsas fərq təyin olunmanın hüquqi formasıdır: məmur üçün xüsusi qaydada qəbul olunmuş səlahiyyətli dövlət orqanının təyin olunma aktı; qulluqçu və fəhlə üçün tərəflər arasında başlanılan işə girmək haqqında müqavilədir. Müasir dövrdə məmurluq aparıcı rol oynayır və faktiki olaraq idarəetmə funksiyasını həyata keçirir.

Almaniyada dövlət qulluq münasibətləri aşağıdakı qanunvericilik aktları ilə tənzimlənir: məmurların hüquqi statusunu tənzimləyən hüquqi aktlardan biri «Məmur haqqında» 1971-ci ildə yeni redaksiya ilə qəbul edilən federal qanun; «Dövlət qulluqçularının hüquqi vəziyyəti barədə» 14 iyul 1953-cü il qanunu (27 fevral 1985-ci il əlavə və dəyişikliklərlə); «Federal qulluqçular haqqında» 14 iyul 1953-cü il qanunu (18 sentyabr 1957 və 27 fevral 1985-ci ildə əlavə və dəyişikliklərlə); «Federasiyada dövlət qulluğuna keçmək haqqında» 15 noyabr 1978-ci il tarixli əsasnamə (8 mart 1990-cı il yeni redaksiyası); «Dövlət qulluqçusunun təminatı haqqında 24 avqust 1976-cı il qanunu (24 oktyabr 1990-cı il yeni redaksiyası ilə); «Federal intizam hüququ haqqında» 24 iyul 1967-ci il Nizamnaməsi; «Federal dövlət qulluqçularının məvacibi haqqında» 27 iyul 1957-ci il (25 fevral 1989-cu il və 6 fevral 1991-ci il tarixli yeni redaksiyası)¹.

Dövlət qulluğunda qeyri-məmurların (qulluqçu və fəhlələrin) qulluq münasibətləri qulluqçular üçün «Federal tarif müqaviləsi» (1961), fəhlələr üçün əmək haqqı barədə tarif müqaviləsi ilə tənzimlənir. Beləliklə, sadələşdirilmiş şəkildə qulluqçu və fəhlələr əmək hüququ ilə, məmurlar isə inzibati hüquqla tənzimlənir. Qeyd etmək lazımdır ki, dövlət idarəetmə aparatı üçün məmurlar və qulluqçular kateqoriyası eyni vaxtda meydana gəlmiş, sonralar məmurlara xüsusi hüquq və siyasi status verməklə idarəetmə funksiyasını yerinə yetirən, inanılmış şəxslər qrupu kimi ayrılmış-

¹ Комментарий к Федеральному Закону О гражданской службе Российской Федерации и законодательства о гражданской службе зарубежных государств. Под ред. Наздрачева А.Ф. и др. М.: МЦФЭР, 2005, с.559.

dır. Birinci dünya müharibəsindən sonra kütləvi qulluq termini meydana gəlir, dövlət qulluğu anlayışı isə istifadə edilmir.

AFR-ın məmurluq tərkibində alman bürokratiyası üçün spesifik olan «siyasi məmur» anlayışından başqa «Fəxri məmur» anlayışları mövcuddur. «Fəxri məmurlar» böyük nüfuz sahibi və yüksək mənaəviyyəti olan keçmiş dövlət məmurlarından ibarət olub müxtəlif şura, komitə və komissiyalarda təmsil olunmaqla fəaliyyətləri ictimai xarakter daşıyır.

Almaniya idarəetmə sistemində məmurluq üzərində vətəndaş nəzarəti funksiyasını yerinə yetirən inzibati məhkəmə sistemi mövcuddur. Dövlət qulluğuna qəbulda iddiaçılara bərabər imkanlar yaradılır və hər hansı bir diskriminasiyaya icazə verilmir. Almaniyada federal dövlətinin güclü mərkəzləşdirilmiş hakimiyyət orqanları yoxdur. Almaniyada dövlət idarəetməsində aparılan islahatlarda özəl sektorla mübadilə Böyük Britaniyaya və Yeni Zelandiyaya nisbətən zəif aparılır, yerli hakimiyyət orqanları arasında fəaliyyətin koordinasiyası aparılmadan aşağıdan yuxarı, periferiyadan mərkəzə doğru yönəldilir.

Başqa federal dövlətlərdən fərqli olaraq Almaniyada vahid dövlət qulluğu var. Bu müxtəlif vertikal səviyyələrdə hakimiyyət orqanları arasında, həmçinin torpaqlarla və yerli orqanları arasında baş verə biləcək rəqabətdən qaçmaq zərurəti ilə izah olunur¹.

Məmurların peşəkarlığını xarakterizə edən əsas elementlər - ömürlük məşğul olmaq, «aliment» (saxlamaq) prinsipinə uyğun məvacib almaq, qərəzsizlik, siyasi neytrallıq və mülayimlik, tətillik hüququnun olmaması və xüsusi intizam qaydalarına riayət edilməsi.

¹ Мэннинг Н. и Парсон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, с.288.

10.5. Yaponiyada dövlət qulluğunun yaranması və inkişaf ənənələri

Yaponiyada dövlət qulluğunun yaradılması və inkişafı bu ölkənin milli adət-ənənələri, coğrafi vəziyyəti, ideya və yenilikləri tez qavrayıb, yaradıcılıqla tətbiq etməsi ilə başqalarından köklü fərqlənir. Yaponiyaya yüksək inkişaf etmiş Çin sivilizasiyası, onun sosial-iqtisadi strukturu və dövlət sistemi, sintoizm, buddizm və konfusianlıq əsas təsir etmiş və onun inkişafında böyük rol oynamışdır.

1872-ci ildə «Məmurların rütbələri haqqında» qanun qəbul edilir. Bu dəyişiklik və islahatların əsas məqsədi qərb elminə çatmaq üçün ənənəvi təhsil sistemi, məktəb islahatları aparılır. Yaponiyada təhsil uşaqlıqdan başlayaraq milli mənlilik, dövlətçili-yə münasibət, çətinliyə dözmək, adət-ənənələrə, ulu babalara, əjdadlarına hörmət aşılrayır. Yapon uşaqlarına ibtidai sinifdə çətinliyə dözməyi, orta siniflərdə axıra qədər dözməyi, yuxarı siniflərdə isə maneələr olmasına baxmayaraq məqsədlərə çatmağı öyrədirlər».

Yaponiyada məmur qulluğu dövlət vəzifələrinə hər bir qabiliyyətli namizədin şəxsi ömürlük imtiyazı hesab olunur. Çindən fərqli olaraq Yaponiyada dərəcə yox, vəzifə əsas yer tutur. Vəzifəsindən və dərəcəsindən asılı olaraq məmura natural ödəniş və torpaq payı verilirdi. Feodallar, ali vəzifəli və dərəcəli məmurlar öz uşaqlarını sarayda qulluq verməyə borelu idilər. Sonralar bu vəzifələri irsən nəsillərə ötürmə kimi formalaşır. Məmurların azlığı və çatışmamazlığı ilə əlaqədar vəzifələrin əvəzlənməsi sistemi geniş yayılır.

Yapon məmurluğuna unikalığı ən əvvəl milli xarakterinə (əmək sevərlik, kollektivçilik, avtoritetə təzim etmək, şəxsiyyətlərə arası harmoniyaya nail olmaq, özünü təkmilləşdirməyə səy göstərmək) təsir edən yapon mədəniyyətinin xüsusiyyətləri ilə izah olunur;

Yaponiyada ikinci dünya müharibəsindən sonra ABŞ-ın rəhbərliyi ilə aparılan siyasi-hüquqi islahatlar nəticəsində 1946-cı ildə hakimiyyətlərin bölgüsünü prinsipini təsbit edən demokratik Yaponiya konstitusiyası qəbul olunur. Qeyd etmək lazımdır ki,

Yaponiyada hüquq sistemi müəyyən dərəcədə xarici ölkələrin hüquq təsiri altında olmuşdur. Üvvəlcə Çin, sonralar XIX əsrin sonundan Avropa kontinental (Almaniya, Fransa, Hollandiya) hüquq təsiri altında yaranan Yaponiyanın hüquq sistemi Amerika hüquq sistemi sınağına başlanır. Köhnə və yeni sistem arasında uyğunsuzluğu ləğv etmək, bir yerdə işləyən vahid sistemə inteqrasiya üçün Amerika dövlətçiliyi öyrənilir və tətbiq edilir.

1947-ci il 21 oktyabrda «Kütləvi vəzifəli şəxslər haqqında» qanun qəbul olunur. Konstitusiyanın 15-ci maddəsində, Qanunun 96-cı maddəsində kütləvi vəzifəli şəxslər xalqın ayrı-ayrı hissələrinə yox, bütün xalqın qulluğunda olması göstərilir. Qanunda məmurların Yapon cəmiyyətinin və dövlətin müasir həyat maraqlarını ifadə etməklə peşəkarlıq, varislik və məsuliyyət ön plana keçirilir. Yaponiyada dövlət qulluğuna inzibati, diplomatik və məhkəmə fəaliyyəti ilə məşğul olan qulluqçular daxildir. Dövlət qulluqçusu kateqoriyasına məmurlarla yanaşı dövlət müəssisələrində işləyənlər, dövlət dəmiryolu qulluqçuları, televiziya və dövlət məktəblərində işləyənlər, hərbi qulluqçular (özünümüdafiə qüvvələri), polis əməkdaşları əhatə edir. Dövlət qulluqçusunun hüquqi vəziyyətini rütbəsinə uyğun tutduğu vəzifə müəyyən edir. Qulluqçular rütbə və 15 dərəcə daxilində fəaliyyət göstərilir. Məmurun dərəcəsi onun iş stajından, təhsil səviyyəsindən, müxtəlif qulluq xarakteristikasından asılı olaraq verilir. Dövlət qulluğu haqqında Qanunda ümumi vəzifəli və xüsusi vəzifəli şəxslər ayrılır. Xüsusi vəzifələrə Baş nazir daxil olmaqla 16 kateqoriya vəzifəli şəxslər daxildir. Hazırda Yaponiyada dövlət məmurları aşağıdakı kimi təsnif olunur: 1) Hökumət (mərkəzi) orqanlarının dövlət məmurları. Onlar: a) qərarların qəbulunda və məsələlərin qoyuluşunda iştirak edən birinci kateqoriyalı məmurlar. Bura nazir və onların müavirləri daxildir. Hər bir nazirlikdə iki müavin var. Onlardan biri nazir kimi siyasətçi, deputat hesab edilməklə xüsusi dövlət məmuru, digər nazir müavini isə nazirliyin funksional vəzifələrini yerinə yetirir və birinci kateqoriyalı adi dövlət məmurları tərkibinə daxildir. Adi hökumət məmurlarına departament, nazirliyin şöbə və

bölmələrinin müdir və mütəxəssisləri və s. daxildir. Bu cür şkala yerli dövlət məmurlarına da aiddir.

Nazirliklərin, parlamentin və b. xidmət personal istehsal dövlət qulluqçuları kateqoriyasına daxildir. Hərbi xidmətçilər, polis, yangın söndürənlər, müəllimlər, həkimlər və b. dövlət qulluqçusu hesab olunur. Federal səviyyədə olanlar status şkalasında birinci kateqoriya, bələdiyyə şkalasında olanlar ikinci kateqoriyaya daxildir¹. Bu qanun normaları bütün vəzifələrə tətbiq olunur. Qanunda xüsusi qeyd olunur ki, hökumət işçiləri ümumi vəzifə və xüsusilə vəzifələrdən kənar dövlət qulluğuna qəbul aparılmamalı və bu şəxslərə əmək haqqı ödənilməməlidir (maddə 6).

Qanunda dövlət qulluğuna qəbulu imtahan yolu ilə (maddə 26), qulluqçunun yüksəlişi qulluqçular arasında yarış formasında aparılması (maddə 37), imtahanların məqsədinin qulluq borclarının yerinə yetirməsi üçün potensialının qiymətləndirilməsi (maddə 45), imtahan bütün şəxslər üçün bərabər şəraitin yaradılması (maddə 46) göstərilir. Yaponiyada iki növ imtahan aparılır. Qəbul məqsədilə və ya qulluqçunun irəli çəkilməsi məqsədi ilə (maddə 33) aparılır. Eyni zamanda qəbulu imtahan keçirilmədən aparılmasına da yol verilir. Bu kateqoriyaya müəllimlər, həkimlər, nəqliyyat sürücüləri, texniki personal daxildir. Yaponiyada 17 müxtəlif müsabiqə növlər vardır. Hər bir dövlət idarəsi hər il öz kadr heyətinə orta hesabla 20 yeni qulluqçu ilə kompleksləşdirir². İmtahanlara yalnız Yapon vətəndaşı buraxılır. Müsabiqə «açıq qapılar» prinsipi üzrə təşkil edilir. Müsabiqə imtahanlar əksər dövlət idarələri üçün identik xarakter daşıyır. Birinci dəfə qulluğa qəbul olunanlara üç qrup üzrə müsabiqə aparılır: 1) ali məktəbləri qurtarmışlar üçün; 2) qurtarmamış ali təhsili olanlar; 3) orta təhsil məktəblərini qurtaranlar;

Yaponiyada dövlət qulluğu sahəsində qanunvericiliyə əməl

¹ Волгин Н.А. Опыт подготовки и стимулирования труда государственных служащих в Японии. М.: РАГС, 1998, с.45.

² Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.Н.Козырина и М.А.Шатиной. М.: Спарк, 2003, с.433.

edilməsinə nəzarəti Nazirlər Kabineti yanında personal üzrə Palata həyata keçirir. Palata dövlət qulluğu sahəsində tövsiyələr verir, vəzifələrin və qulluq səviyyəsinin müəyyən edilməsi, imtahanların aparılması, məmurların təyinatı, işdən azad edilməsi, əməyin ödənilməsi, təhsilin artırılması, dövlət qulluqçularının vəzifələrinin yerinə yetirməsinə nəzarət həyata keçirir.

Qeyd etmək lazımdır ki, Yaponiyada bütün sahələrdə, o cümlədən də dövlət qulluğu sahəsində yaranan ideyalara olduqca böyük diqqət yetirilir, ideyanı praktikada həyata keçirmək fasiləsiz təkmilləşdirilmə prosesi ilə müşayiət olunur.

Yaponların milli ənənələri, spesifik milli mentaliteti həmişə ön planda olar. Bu xüsusiyyətlərə görə Yaponiya iqtisadi cəhətdən ən qabaqcıl ölkələr siyahısındadır. Yaponiyada ideyanın yaranması yaxşı qarşılır, problemi həll etmək və tənzimlənməsi fasiləsiz prosesin həyata keçirmək deməkdir. Problemin olmaması düzgünlükdür. Bu fəlsəfənin əsasları aşağıdakılardır: dəyişiklik təbii bir şeydir; dəyişiklik bu həyatın hissəsidir; menecmentin əsas vəzifəsi təkmilləşmədir; ən az əhəmiyyətli yaxşılaşma – müsbətdir; təkmilləşmə prosesində hamı iştirak edir; kadrların təkmilləşməsi rəhbərliyin vəzifəsidir.

Ədəbiyyatda yapon mifinin yaranmasında dörd səbəb göstərilir: Birinci - başqa ölkələrin, həmçinin özlərinin inkişafının erkən dövrlərinin müsbət cəhətlərin, götürüb yaradıcılıqla tətbiq edirlər; ikinci - yaponlar həmişə yaradıcı insanlardır. Onlar fundamental tədqiqatları genişləndirmək üçün 1980-ci ildən başlayaraq bütün Yaponiyanı əhatə edən 26 geniş miqyaslı, müasir texnopolis layihələşdirmişlər. Hər bir texnopolisdə (texno-texnologiya, polis - qədim yunan şəhər - dövlət) tədqiqat mərkəzi, məktəblər, mədəniyyət və incəsənət mərkəzləri, kommunikasiya şəbəkəsi və s. yaradılmışdır. Bu texnopolislər yaponların fikrincə XXI əsrdə Yaponiyanın iqtisadi inkişafının mühərriki rolunu oynamalıdır. Üçüncü başqa ölkələrin ixtiralarını götürür, yaradıcılıqla milliləşdirir, yenilikləşdirir, yaxşılaşdırır, uyğunlaşdırır, ixtira edənə görə mükafat verir, tətbiq edir və bu məhsullarla dünya bazarına çıxır.

xırlar; dördüncü, Yaponlarda yaradıcılıq tək-tək adamlara yox, qrupa xasdır. Qrup bütün intellektləri xüsusi şəkildə birləşdirir, qrup üzvləri qərar qəbul edilməsi və yerinə yetirilməsi prosesində birlikdə iştirak edirlər¹.

Beləliklə, inkişaf etmiş ölkələrdən ABŞ, İngiltərə, Fransa, Almaniya və Yaponiyada dövlət qulluğu institutunun islahatları aşağıdakı istiqamətlər və yeniliklərlə xarakterizə olunur: 1) dövlət qulluğu və dövlət idarəetməsində islahatlar eyni vaxtda və paralel aparılır; 2) dövlət qulluğu özünü doğrultmuş dünya təcrübəsinə uyğun modernləşdirilir; 3) siyasətin idarəetmədən ayrılması konsepsiyası əsasında dövlət qulluğu formalaşır; 4) karyera sistemi reqlamentləşdirilir; 5) dövlət qulluğu ilə özəl bölmə arasında kadr mübadiləsi aparılır və dövlət qulluğunda menecment təcrübəsi istifadə edilir; 6) «Ali rəhbər qulluğu» İnstitutunun tətbiqinin coğrafiyası genişlənilir; 7) dövlət qulluğunda «Merit sistemi» prinsipləri tətbiqi genişləndirilir, müsabiqə yolu ilə dövlət qulluğuna qəbul texnologiyası modernləşdirilir; 8) dövlət qulluğuna mərkəzləşdirilmiş rəhbərliyi dövlət qulluqçularının idarə edilməsini yaxşılaşdırılır və dövlət qulluqçularının koordinasiya məsələləri təkmilləşdirilir; 9) dövlət qulluğunun qanunvericilik bazası zənginləşdirilir, «qulluq hüququ» «məmur hüququ» sahəsi formalaşdırılır; 10) dövlət qulluğunda irəli çəkilən və fəaliyyətin stimullaşması attestasiyanın nəticələri ilə əlaqələndirilir; 11) dövlət qulluqçusuna qoyulan tələbləri: loyallıq, partiya neytrallığı, sadıqlıq və s. yerinə yetirilməsinə, etik davranış normalarına əməl edilməsinə nəzarət artırılır; 12) dövlət qulluğuna sərf olunan dövlət xərclərinə ixtisar edilməsinə, dövlət qulluqçularının maddi təminatının yaxşılaşdırılmasına və məsuliyyətin artırılmasına diqqət artırılır.

Hesab edirik ki, keçid dövrünü yaşayan respublikamız dövlət qulluğu institutunu təkmilləşdirərkən xarici ölkələrin bu istiqamətlərdən Azərbaycanın milli xarakterinə uyğun tətbiq etməsi məqsədə müvafiqdir.

¹ Джексон Грейсон младший, Карла О'Делл. Американский менеджмент на пороге XX века. М.: Экономика, 1991, с.274-276.

NƏTİCƏ

Azərbaycan Respublikasının müstəqilliyinin bərpası, hüquqi dövlət və vətəndaş cəmiyyəti quruculuğu demokratik dəyərlərin inkişaf etməsinə, dövlət qulluğu sahəsində əhəmiyyətli təcrübə toplanmasına, beynəlxalq standartlara cavab verən dövlət qulluğunun sosial-hüquqi və təşkilatı institut kimi yaranmasına şərait yaratmışdır.

Dünyada dövlətin mahiyyətinin tarixən sabit qalması, hakimiyyətin ümumi qanunauyğunluqları və oxşar metodlarla fəaliyyəti hüquq sistemlərindən, dövlət idarəetməsindən asılı olmayaraq onun fəaliyyətini təmin edən dövlət aparatının qurulmasında və tənzimlənməsində eyniyyət nəzərə çarpır. Hər bir dövlət öz ideologiyasına, quruluşuna və rejiminə uyğun aparatını və ona müvafiq dövlət qulluğunu yaradır. Buna görə də dövlət qulluğunun yaradılmasında inkişaf etmiş dövlətlərin bu sahədə təcrübəsinə müraciət etmək zərurəti yaranır. Müasir dövrdə dövlət qulluğunu yalnız kompleks şəkildə dövlət, dövlət hakimiyyəti, dövlət aparatı və dövlət idarəetməsi ilə bir sırada, qarşılıqlı təsirdə və qarşılıqlı əlaqədə vahid sistemdə baxmaqla tam və hərtərəfli tədqiq etmək mümkündür.

Bəşəriyyət yeni, üçüncü minilliyə daxil olduğu bu dövrdə hər hansı bir problemin həlli yalnız dövlət idarəetməsi və ona müvafiq dövlət qulluğu vasitəsilə mümkündür. İdarəetmə hər bir cəmiyyət, dövlət, onun ayrı-ayrı elementlərinə (təşkilat, kollektiv, dövlət orqanları və s.) xasdır. İdarəetmə icra hakimiyyətinin iyerarxik strukturu üzrə yuxarıdan aşağıya bütün səviyyələrdə həyata keçirilir.

İdarəetmə üçün, onun elementlərinin qarşılıqlı əlaqəsinin və təsirinin sistemli ifadəsi prinsiplial əhəmiyyət daşıyır. Sistemlilik idarəetməyə lazımi yekdillik, koordinasiya, subordinasiya, müəyyən məqsədayönlülük və effektivlik verir. İdarəetmə sisteminin əsas elementlərinə insanlardan təşkil olunmuş idarə edən subyekt və idarə olunan obyekt daxildir. Bütün idarəetmə növləri insanları

birləşdirir və bu birləşmə çərçivəsində qarşılıqlı təsirdə olur. Dövlət qulluqçusu hakimiyyət orqanları aparatında idarəetmə münasibətlərinin hər iki tərəfi – idarəetmə subyekti və idarəetmə obyektini qismində çıxış edir. Bu halda dövlət qulluqçusu vəzifə iyerarxiyası üzrə yuxarı səviyyəli vəzifəli duran şəxs üçün obyekt və aşağı üçün subyekt funksiyasını yerinə yetirir. İstehlak dəyəri olan əmtəə istehsal edən sahələrin idarəedilməsində isə dövlət qulluqçusu yalnız subyekt rolunu oynayır.

XX əsrin ortalarında dinamik sistemlərdə idarəetmə prosesləri haqqında «Kibernetika» elminin dövrünə buraxılması «idarəetmə» anlayışına münasibətin köklü dəyişməsinə, əhatə dairəsinin genişlənməsinə, idarəetmənin əsas mexanizmi olan dövlət qulluğunun müasir anlamda formalaşmasına səbəb olmuşdur. Kibernetikanın meydana gəlməsi və inkişafı idarəetmə sistemləri ilə əlaqədar qanunauyğunluqların öyrənilməsinə imkan vermişdir. Bu baxımdan canlı orqanizmlər, bioloji fərdlər, cəmiyyət və texniki qurğular demokratik sistemi təşkil edir. Onların hamısı məlumat almağa, onu yeridən işlətməyə, yaddaşda saxlamağa, əks əlaqə prinsipini üzrə fəaliyyət göstərməyə və bu sahədə idarəetməni həyata keçirməyə qadirdir.

Bütün dövlət idarəetmə fəaliyyətinin effektivliyi informasiyanın, qərar, göstəriş, əmr, sərəncam və qanunların idarəetmə obyektlərin çatdırılması və onların yerinə yetirilməsi haqqında düzgün məlumatlar alınıb istifadə olunması ilə ölçülür. Bu gün əsas problem əks əlaqə kanallarının normal işlənməməsi ilə bağlıdır, yəni idarəetmə subyekti ilə idarəetmə obyektinə gedən birbaşa kanalların açıq olduğu halda obyektədən subyektə gələn əks əlaqə kanallarında sədlər, maneələr qoyulmasında, məlumatlar subyektə təhrif olunmuş şəkildə çatdırılmasındadır. Bu halda obyektin münasibət və ya mənfə fəaliyyəti düzgün müəyyən edilmir, bəzi hallarda neqativ hallar pozitiv kimi göstərilir. Bütün bunlar obyektə subyekt arasında ziddiyyətlərin yaranmasına, obyektə sistemliliyin pozulmasına, ayrı-ayrı hissələrə parçalanmasına səbəb olur. Bu problem avtomatik idarəetmə sistemlərində tez və dəqiq həll

edilir. Belə ki, obyektə hər hansı bir nasazlıq baş verirsə və ya istənilən nəticələr alınmırsa, əks əlaqə kanalı, yəni ölçü cihazları işə düşür, bu halları göstərir və sistemdə təcili düzəliş edilir.

Dövlət qulluğu siyasi hakimiyyətlə xalq, dövlət və vətəndaş arasında əlaqələndirici bölmə olduğundan dövlət qulluq münasibətlərində dövlət qulluqçusu bir tərəfdən dövlət qulluqçusu statusunda idarəetmə subyekti, digər tərəfdən vətəndaş statusunda idarəetmə obyektini kimi çıxış edir. Dövlət səviyyəsində idarəetmə münasibətlərinin xarakteri cəmiyyətin siyasi quruluşu ilə müəyyən edilir. Müasir şəraitdə baş verən elmi-texniki inqilab, kommunikasiya texnologiyasının tətbiqi, innovasiyalar, dövlət aparatında aparılan islahatlar, cəmiyyətin inkişafı və başqa amillər idarəetmə münasibətlərinin xarakterinə əsaslı təsir göstərir.

Dövlət öz məqsəd və funksiyalarına xalq tərəfindən ona veriyən hakimiyyət vasitəsilə həyata keçirir. Dövlət qulluqçularının dövlət hakimiyyətindən və ya qulluq mövqeyindən sui-istifadə etmək, hakimiyyət həddini aşma, korrupsiya hallarının qarşısını almaq problem olaraq qalır. Məlumdur ki, hakimiyyəti xarakterizə edən əsas xüsusiyyətlərə: iki tərəfin olması; ikinci tərəfin birinciyə tabeliyi; subyektin məcburetə metodlarından istifadə etmək hüququnun olması; subyektin verdiyi sərəncam və göstərişlərin obyekt tərəfindən yerinə yetirməsini tənzimləyən hüquqi normaların olması daxildir. Beləliklə, hakimiyyət iradə münasibət olub bir istiqamətdə göstərir, əmr, tələb, qaydalar verən subyektin, digər tərəfdən tabeçilik, riayət etmək, öz davranışını tənzimləyən obyektin olmasını şərtləndirir. Dövlət qulluqçusu idarəetmə fəaliyyəti həyata keçirərkən hakimiyyət səlahiyyətlərindən öz mülahizələrinə uyğun sərbəst şəkildə düzgün istifadə etmək üçün onun mənəvi keyfiyyətləri, bilik səviyyəsi, mənilik şüuru xüsusi rol oynayır. E. Toffler «Hakimiyyət metamorfozu – XXI əsrin astanasında bilik, var-dövlət və güc» əsərində göstərir ki, müasir hakimiyyət strukturu əzələ gücünə və var-dövlətə istinad etmir. Onun parolu ağıldır. Ön yüksək hakimiyyət biliyin tətbiqidir. O hakimiyyətin yeni konsepsiyasında bilik, zor işlətmək, var-dövlət və

onlar arasında qarşılıqlı əlaqəsini cəmiyyətdə hakimiyyət kimi müəyyən edir və biliyi ön plana keçirir. Bilik haqda qədim dövr mütəfəkkirlərinin qiymətli fikirləri vardır. Məsələn, Aristotelin fikrincə ləyaqətə çatmağın və onu möhkəmlətməyin ən real yolu bilik, təlim və tərbiyədir.

Təcrübə göstərir ki, hakimiyyətdən sui-istifadə hallarına yol verən şəxslər şərti olaraq iki qrupda birləşdirmək olar. Birinci qrupa bilik səviyyəsi aşağı olanlar, qanunvericilik aktlarını və öz vəzifə statusunu dərin bilməyənlər daxildir. Bu qrupda fəaliyyət məcburetmə, inzibati amirlik metodları üzərində qurulur. Digər qrupa mənəvi keyfiyyətləri aşağı olanları, dövlət malını öz malı kimi hesab edənləri, qanunlara məhəl qoymayanları, tutduğu vəzifədən asılı olmayaraq böyük səlahiyyətlər verilənləri daxil etmək olar. Bütün bunlar dövlət orqanının bütün səviyyələrində bürokratiizmin vüsət almasına səbəb olan amillərdir. “Təbiət qanunlarını öyrənmək və onlara uyğun yaşamaq xoşbəxt olmaqdır. Biz təbiət qanunlarına zidd nəşə etsək, heç zaman xoşbəxt ola bilmərik. Təbiət qanununu dünyanı yaradan tərəfindən qoyulub. Bizim vəzifəmiz onları bilmək, qəbul etmək və o qanunlara uyğun yaşamaqdır”.¹

Dövlət qulluqçusu dövlətin məqsəd və funksiyalarını yerinə yetirməsi işlədiyi dövlət orqanının səlahiyyətlərini, vəzifə reqlamentini bilmədən, dövlət idarəetməsinin mahiyyətini dərk etmədən fəaliyyətini düzgün və effektiv qura bilməz. Bunu fəlsəfi kateqoriyalardan şüur və biliyin vəhdətdə baxılmaqla aradan qaldırmaq olar. Şüur hər şeydən əvvəl dərk etməkdir. Bunun üçün şüur və bilik qarşılıqlı əlaqə və təsirdə olur. Konfusi bilik almaq haqqında dəyərli fikirlər söyləmişdir. Nə vaxt ki, insanlığa can atırlar, lakin öyrənmək, bilik almaq istəmirlər, bu səfəhliyə gətirir. Nə vaxt ki, aqlını kamilləşdirmək istəyirlər, lakin öyrənmək istəmirlər bu intizamsızlığa gətirir. Nə vaxt ki, doğruluğa can atırlar, lakin öyrənmək istəmirlər, bu yanlışlıq ziyan gətirir. Nə vaxt ki, haqlı

¹ Первые 365 дней счастливой жизни. Коран, сунна, мудрость души. Изд. 2-е, исправ. М.-Санкт-Петербург, «Диля», 2010, с.5, 25.

olmağa can atırlar, lakin öyrənmək istəmirlər, bu yanlışlıq hərc-mərcliyə gətirir. Nə vaxt ki, mətanətli olmaq istəyirlər, lakin öyrənmək istəmirlər bu yanlışlıq düşüncəsizliyə gətirir.¹ Biliksiz inkişaf etmiş şüur mövcud olmur. Odur ki, dövlət idarəetməsinin effektivliyi idarəetmə təsirinin obyektə dərk olunan şəkildə yönəldilməsi, obyektin isə bu təsiri şüurlu qəbul etməsi ilə müəyyən edilir. Şüurun əsas növü olan mənlilik şüuru insana öz mənəvi siyasını, maraqlarını, ideyalarını və davranışını dərk etməyi və qiymət verməyi, hərəkətlərinə nəzarət etməyi şərtləndirir. Bunun üçün dövlət qulluqçusu mənlilik şüurunu zənginləşdirmək üçün öz təhsilini və ixtisasın artırılmalı, daimi hazırlıq keçməli, bu günün tələblərinə cavab verən biliyə yiyələnəməlidir.

Məlumdur ki, dövlət qulluğunun mahiyyəti dövlət orqanının və dövlət idarəetməsinin məzmunu ilə müəyyən edilir. Hər bir dövlət orqanının anatomiyası, onun fəaliyyətinin dinamik tələblərinə müvafiq olmasıdır. Belə ki, orqanın strukturu onun fəaliyyətinin effektivliyini təmin edən əsas amildir. Dövlət orqanının məzmununa uyğun forması olmalıdır. Əgər məzmun forma ilə uzlaşmırsa ziddiyyətlər yaranır, forma heç bir mahiyyət kəsb etmir və yeni formanın yaranması zərurətin meydana gəlir. Məzmunu uyğun olan forma məzmunun inkişafına kömək edir, onu sürətləndirir. Çox halda köhnə forma dəyişmiş məzmunu uyğun gəlmir, onun sonrakı inkişafını ləngitməyə başlayır. Məsələn, bazar iqtisadiyyatına keçid dövründə idarəetmədə Sovet dövründə formalaşmış inzibati-amirlik sistemindən, inhisakırlıqdan formaca imtina edilmiş, həqiqətdə isə bu metodlar məzmunca tam dəyişilməmiş qalmışdır.

Fikrimizcə, dövlət qulluğunun nəzəriyyə və praktikası üçün aşağıdakı məsələlərə diqqət yetirilməsi faydalı olardı:

- dövlət qulluğunda demokratik islahatların davam etdirmək və möhkəm sosial-hüquq instituta çevirmək;
- dövlət qulluğunun kompleks-hüquqi tənzimlənməsini daha

¹ 100 великих книг. М., Вече, 2004, с.46.

da təkmilləşdirmək. Dövlət qulluğuna geniş aspektdə baxmaq, yəni bütün büdcədən maliyyələşən orqan və təşkilatların işçilərinə dövlət qulluqçusu statusu vermək, diferensiasiyası aparılaraq müsabiqə yolu ilə karyera qulluğuna daxil olan peşəkar məmurluq institutunun ayrılması məsələsinə baxılması məqsədə müvafiq olardı. Bunun üçün «Mülki dövlət qulluğu» və «Məmurluq haqqında» qanunlarını qəbul etmək zərurəti yaranır;

- dövlət qulluqçusunun etik davranış qaydalarının sosial institut kimi realizə mexanizmin yaratmaq, sosial məsuliyyəti ön plana keçirmək;

- dövlət qulluğuna idarəetmə orqanlarının effektivliyini və nüfuzunu artırmaq, səlahiyyətlərinin genişləndirmək;

- dövlət qulluqçularının fəaliyyətinə dəqiq və düşünülmüş nəzarət sistemini formalaşdırmaq;

- dövlət qulluğuna qəbulda subyektivizm hallarının qarşısını almaq;

- Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyasını məzunlarından müsabiqədən kənar dövlət qulluğuna qəbulu praktikasını tətbiq etmək;

- milli dövlət qulluğunun modernləşməsində dövlət qulluğuna yeni klassik metodlar tətbiq edən ölkələrin təcrübəsindən istifadə etmək.

Dövlət qulluğu çoxtərəfli, mürəkkəb sosial-hüquqi və təşkilati institut olaraq hərtərəfli tədqiqinin davam etdirilməsi, tarixi və arxiv materiallar əsasında Azərbaycan Cümhuriyyətinin dövlət qulluğu təcrübəsinin elmi cəhətdən araşdırılması tələb olunur.

Bu göstərilən təkliflər məntiqi və real xarakter daşıyır. Onların məqsədi mövcud dövlət qulluğu sistemini daha da təkmilləşdirilməsinə yönəldilib. İnanmaq istərdik ki, Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğunu xarici təcrübə əsasında müqayisəli sosial və hüquqi aspektlərini əks etdirən bu monoqrafiya mürəkkəb, çox mühüm məsələnin həllinə öz töhfəsini verəcəkdir.

TƏKLİF OLUNAN BİBLİOQRAFİK SİYAHİ

Normativ-hüquqi aktlar

1. Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi. Bakı: Azərneşr, Hüquq ədəbiyyatı, 2009, 296 s.
2. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Qanun, 2009, 48 s.
3. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 29 dekabr 2000-ci il tarixli «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikası Qanununun tətbiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.33-37 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.
4. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 sentyabr 2001-ci il tarixli «Dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna müsabiqə vasitəsilə qəbul qaydalarının təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.115-119 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.
5. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 3 iyul 2005-ci il tarixli «Azərbaycan Respublikası Prezidenti yanında Dövlət Qulluğu məsələləri üzrə Komissiya haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.179-185 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.
6. Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 1 sentyabr 2006-cı il tarixli «Mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının nümunəvi əsasnaməsinin təsdiq edilməsi barədə» Fərmanı. s.205-210 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.
7. «Azərbaycan Respublikasının iqtisadi müstəqilliyinin əsasları haqqında» Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyaya Qanunu. Azərbaycan SSRİ Ali Sovetin məlumatı. Bakı, 1991, №9-10 (838-839), s.13-21.
8. Azərbaycan Respublikasının «Dövlət Qulluğunu İdarəetmə Şurası haqqında» əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.56-59 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.

9. «Azərbaycan Respublikasının Korrupsiyaya qarşı Mübarizə üzrə komissiya haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə» Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.82-86 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.
10. Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Dövlət İdarəçilik Akademiyası (1999-2009). Bakı: Azərbaycan nəşriyyatı, 2009, 304s.
11. «Dövlət qulluğu haqqında» Azərbaycan Respublikasının Qanunu. Bakı: Hüquq ədəbiyyatı, 2001, 40 s.
12. Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanunu. s.93-103 // Dövlət qulluğu haqqında sənədlər toplusu. Bakı: Qanun, 2008, 316 s.
13. Dövlət idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsi ilə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasına (Əsas Qanuna) dəyişikliklər və əlavələr haqqında Qanunu // «Vişka» qəz., Bakı, 1991, 3 aprel.

Dövlət qulluğuna aid ədəbiyyat

14. Əsgərov Z.A. Konstitusiya hüququ. Dərslik. Bakı, Bakı Universiteti nəşriyyatı, 2006, 698s.
15. Hüquq ensiklopedik lüğəti. Baş redaktor M.F.Məlikova. Bakı, Azərbaycan Ensiklopediyasının Baş redaksiyası, 1991, 544 s.
16. Məlikova M.F. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Dərslik. Bakı: Maarif, 1988, 383 s.
17. Rzayev Ə.H. Dövlət qulluğu: nəzəriyyə və praktika. Bakı: Elm, 2005, 264 s.
18. Rzayev Ə.H. Dövlət nəzarəti: nəzəriyyə və praktika. Bakı, Elm, 2007, 310 s.
19. Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М.Козлова и Л.Л.Попова. М.: Юристъ, 2000, 728 с.

20. Административное право зарубежных стран: Учебник / Под ред. А.П.Козырина и М.А.Шатиной. М.: Спарк, 2003, 464 с.
21. Атаманчук Г.В. Сущность государственной службы. Изд. второе, дополненное. М.: РАГС, 2008, 312 с.
22. Бахрах Д.Н. Государственная служба России. Учебное пособие. М.: ТК Велби, Проспект. 2007, 152 с.
23. Брэбан Г. Французское административное право. М.: Прогресс, 1988, 488 с.
24. Василенко И.А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. Изд. второе, перераб., доп. М.: Логос, 2001, 200 с.
25. Государственная служба (комплексный подход). Под ред. А.В.Оболонского. Учебник. М.: Дело, 1999, 440 с.
26. Государственная служба. Под ред. В.Г.Игнатова. Учебник. М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов-н/д, «МарТ», 2004, 528 с.
27. Государственная служба основных капиталистических стран. Под ред. В.А.Туманова. М.: Наука, 1977, 289 с.
28. Государственная служба основных правовых систем мира: нормативные акты. Под ред. А.А.Демина. М.: Книгодел, 2005, 184 с.
29. Государственная служба Российской Федерации: основы управления персоналом. Под ред. В.П.Иванова. М.: Известия, 2003, 410 с.
30. Государственная служба: энциклопедический словарь. Под ред. В.К.Егорова, И.Н.Барцица. М.: РАГС, 2008, 432 с.
31. Граждан В.Д. Государственная гражданская служба. Учебное пособие. М.: ЮРКНИГА, 2005, 480 с.
32. Демин А.А. Государственная служба. Учебное пособие. М.: ООО Книгодел, 2009, 184 с.

33. История государства и права Азербайджанской ССР / Под ред. М.С.Халафова и др. Баку: изд-во АН Аз.ССР, 1964, 313 с.
34. История государства и права зарубежных стран / Под ред. О.А.Жидкова и др. Учебник. В 2-х т. Т.2, М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2001, 712 с.
35. Касумов З.М. Разделение властей. Баку: Тэкнур, 2008, 268 с.
36. Лобанов В.В. Служба высших руководителей в США // Государство и право, 1996, №6, с.131-139.
37. Мапохин В.М. Советская государственная служба. М.: Юридическая литература, 1966, 195 с.
38. Мельников В.П. Государственная служба в России: исторический опыт. учебник. М.: РАГС, 2005, 448 с.
39. Мехтиеv Р.Э. На пути к демократии: размышляя о наследии. Баку, Шярг-Гярб, 2007, 752 с.
40. Мэннинг Н. и Парисон Н. Реформа государственного управления. Международный опыт. Весь мир, 2003, 496с.
41. Назаренко Н.Ю. Государственная служба Российской Федерации. Изд-во второе. М.: Экзамен, 2007, 187 с.
42. Наздрачев А.Ф. Государственная служба (комплексный подход). Учебник. М.: СТАТУТ, 1999, 592 с.
43. Новиков А.В. Правовые формы организации государственной службы в США. М.: Юридическая литература, 1974, 192 с.
44. Оболюнский А.В. Бюрократия для XXI века ? Модели государственной службы: Россия, США, Англия, Австралия. М.: Дело, 2002, 168 с.
45. Овсянко Д.М. Государственная служба в Российской Федерации. Учебное пособие. 2-е изд., перер. и доп. М.: Юристь, 2002, 287 с.
46. Охотский Е.В. Государственная служба в парламенте. М.: РОССПЭН, 2002, 400 с.

47. Песчанский В.В. Служащие в буржуазном обществе (на примере Англии). М.: Наука, 1975, 379 с.
48. Пронкин С.В., Петрухина О.Е. Государственное управление зарубежных стран. Учебное пособие. М.: Аспект Пресс, 2004, 414 с.
49. Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран / Под ред. З.М.Черниловского. М.: Юридическая литература, 1984, 472 с.
50. Хрестоматия по истории государства и права СССР. Дооктябрьский период. М.: Юридическая литература, 1990, 480 с.
51. Черепанов В.В. Основы государственной службы и кадровой политики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2008, 575 с.