

UOT 342; 349

ORUC MƏMMƏDOV

hüquq üzrə fəlsəfə doktoru, UNEC-in İqtisadiyyat və biznesin idarə edilməsi kafedrasının dosenti, Azərbaycan Dövlət İqtisad Universitetinin (UNEC) nəzdində Azərbaycan Maliyyə-İqtisad Kollecinin direktoru, Azərbaycan oruc_mammadov@mail.ru

**DÖVLƏT QULLUQÇULARININ ƏMƏK MÜNASİBƏTLƏRİNİN TƏNZİMLƏNMƏSİ
SİSTEMİNDƏ KONSTITUSİYA, İNZİBATI, ƏMƏK VƏ SOSIAL TƏMİNAT
HÜQUQ NORMALARININ NİSBƏTİ**

Açar sözləri: dövlət qulluğu, dövlət qulluqçusu, konstitusiya hüququ, inzibati hüquq, əmək hüququ, sosial təminat hüququ, hüquq normaları

Problemin aktuallığı. Ümummilli lider Heydər Əliyevin rəhbərliyi ilə Azərbaycanda dövlət qulluğunun hüquqi bazası yaradılıbdır. Bu siyasət Azərbaycan Respublikasının Prezidenti İlham Əliyev cənabları tərəfindən uğurla davam və inkişaf etdirilərək həyata keçirilir. Uğurla həyata keçirilən məqsədyönlü siyasətin nəticəsində dövlət qulluğu hüquq institutu yaranmış, formalaşmış və inkişaf etmişdir. Bununla yanaşı müasir dövlət qulluğu hüquq institutunun elmi təhlili zəruri olan, təcrübi cəhətdən mühüm əhəmiyyət kəsb edən bir sıra aktual problemləri mövcuddur. Bu problemlərdən biri də dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin tənzimlənməsi sistemini təşkil edən hüquq normalarının nisbətini müəyyən edilməsidir. Fikrimizcə, bu normalar sistemində konstitusiya, inzibati, əmək və sosial təminat hüquq normaları daha çox və üstün yer tutur. Bu cəhət dövlət qulluğunun həm ictimai-hüquqi, həm də fərdi-hüquqi karakterinin göstəricisidir. Dövlət qulluqçularının statusunun müəyyən edilməsində və onların fəaliyyətinin tənzimlənməsində müxtəlif hüquq sahələrinə aid normalardan, qanunvericilik aktlarından geniş istifadə edilir. Mahiyyət etibarlı ilə, dövlət qulluğu münasibətlərini tənzim edən hüquq normalarının birliyi dövlət qulluğu haqqında vahid qanunvericilik sistemini yaradır. Nəzərə almaq lazımdır ki, bu xüsusiyyət hər bir hüquq sahəsi üçün xarakterikdir. Yəni, tənzim etdiyi ictimai münasibətlərin xarakterindən asılı olaraq müvafiq hüquq sahələri bir-biri ilə qarşılıqlı əlaqədə olur, biri

digərinin tənzim etdiyi sahədə özünü bürüzə verir, həmin sahənin qanunvericilik sisteminin tərkibinə daxil olur və ictimai münasibətlərin tənzimlənməsinə təsir göstərir. Qeyd edilənlər göstərir ki, dövlət qulluğu hüquq münasibətləri müxtəlif hüquq sahələrinə aid normalar vasitəsilə tənzimlənilir. Bu normaların tənzim etdiyi məsələlərdən biri də dövlət qulluqçularının əmək münasibətləridir. Qeyd edilənlər belə qənaətə gəlməyə əsas verir ki, müasir dövrdə dövlət qulluqçularının hüquqi statusunun müəyyən edilməsində, onların əmək münasibətlərinin və peşəkar fəaliyyətinin hüquqi tənzimlənməsində əsas yer tutan hüquq sahələrinin - konstitusiya, inzibati, əmək və sosial təminat hüquq normalarının nisbətini müəyyən edilməsi aktual məsələlərdən biridir. Demək olar ki, bu problemin elmi təhlili müasir dövrdə aktuallığı ilə seçilir, nəzəri-konseptual və təcrübi baxımdan mühüm əhəmiyyət kəsb edir. Bununla yanaşı xüsusi qeyd etmək lazımdır ki, Azərbaycanda dövlət qulluğunun hüquqi problemlərinə, o cümlədən dövlət qulluğu təsisatına dair kompleks elmi təhlillər çox az həsr edilmişdir [14; 23; 24]. Bu fakt Azərbaycan hüquq elmi üçün seçilmiş mövzunun aktuallığını, onun elmi təhlilinin zəruriliyini, elmi yeniliyini və təcrübi əhəmiyyətini özündə ehtiva edən əsas cəhətlərdən biridir.

Tədqiqatın **məqsədi** dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin tənzimlənməsi sistemində əsas yer tutan hüquq sahələrinin - konstitusiya, inzibati, əmək və sosial təminat hüquq normalarının nisbətini müəyyən edən elmi və nor-

mativ müddələrin təhlilindən ibarətdir. Göstərilən məqsədə nail olmaq üçün tədqiqat zamanı qarşıya aşağıdakı **vəzifələr** qoyulmuşdur: dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin tənzimlənməsi sistemində əsas yer tutan hüquq sahələrinin - konstitusiyaya, inzibati, əmək və sosial təminat hüquq normalarının nisbətində dair: elmi-nəzəri müddəaları ümumiləşdirmək; onun hüquqi əsaslarını müəyyən etmək; tərkib hissələrini fərqləndirmək; mövcud qanunvericiliyin təkmilləşdirilməsinə və müasir elmi-nəzəri konsepsiyanın formalaşmasına aid mülahizələr ifadə etmək.

Əsas materialın şərh. Dövlət qulluğu institutunun hüquq sistemində tutduğu yerə dair məsələ bir sıra müəlliflərin çoxsaylı elmi əsərlərində bu və ya digər məzmununda təhlil edilmişdir. Nəticədə dövlət qulluğu hüquq institutunun nəzəri bazası əsasən yaradılmışdır. Fikrimizcə, dövlət qulluğu institutunun hüquqi tənzimlənməsində ictimai-hüquqi və fərdi-hüquqi elementlərin mövcudluğu, müxtəlif hüquq sahələrinə aid normaların nisbəti məsələsi daha çox diqqəti cəlb edən problemlərdən biridir. Dövlət qulluğu hüquq institutunun mənbələri sistemində konstitusiyaya, inzibati, əmək, sosial təminat və digər hüquq sahələrinə aid normalar birləşir. Məntiqi olaraq həmin normaların nisbəti elmi-nəzəri maraq və təcrübi əhəmiyyət kəsb edir. İnkişaf tarixi baxımdan qeyd etmək olar ki, dövlət qulluğunun hüquqi problemləri N.M.Korkunov, A.D.Qradovskiy, N.İ.Lazarevskiy, B.N.Çiçerin və b. alimlər tərəfindən XX əsrin əvvəllərindən üzə çıxarılmış, təhlil edilmiş, lakin tam həll edilməmişdir. Hər hansı bir elmi problemin həllini konkret dövr üçün həll edilmiş hesab etmək olar. Fikrimizcə, elm elə bir sahədir ki, o klassik elmi baxışlara əsaslanaraq, dövrü üçün ehtiyacları nəzərə alaraq daimi təkmilləşdirmə zərurətilə qarşılaşır. Təbiət, cəmiyyət, sosial, siyasi, iqtisadi və ictimai mühit dəyişdikcə hər bir elm sahəsi də yeni yanaşmaların ərsəyə gəlməsilə inkişaf edir. Bu mülahizələr hüquq elmi üçün birbaşa və xüsusilə xarakterikdir. Çünki, ictimai münasibətlər dəyişdikcə yeni hüquq normalarının qəbuluna və tətbiqinə mütləq zərurət yaranır. Fikrimizcə, təcrübi problemlərin həlli yollarının ilk növbədə elmi-nəzəri baxışlarda və konsepsiyalarda ifadə edilməsi olduqca faydalı amillərdən biridir.

N.M.Korkunov dövlət qulluğunu "dövlətin adından yerinə yetirilən və dövlət fəaliyyətinin müəyyən bir vəzifəsinin həyata keçirilməsinə yönəldilmiş, öz məzmununa malik məcburi fəaliyyətə və tabeçiliyə əsaslanan, dövlətlə qulluqçunun xüsusi ictimai-hüquqi münasibəti" kimi xarakterizə edir [36, s.400-401]. N.M.Korkunov tərəfindən XX əsrin əvvəllərində irəli sürülmüş elmi müddələrdə dövlət qulluğunun subyekt tərkibi, əsas xarakterik xüsusiyyətləri, siyasi, hüquqi və ictimai mahiyyəti ehtiva olunur. Bu müddələrdə dövlət qulluğunun konstitusiyaya, inzibati, əmək və sosial təminat hüquqi elementləri aydın görünür. N.M.Korkunovun baxışları müasir dövr üçün də böyük elmi-nəzəri və təcrübi əhəmiyyət kəsb edir.

Dövlət qulluğunun həyata keçirilməsi onun növündən asılı olmayaraq dövlət qulluqçusunun müəyyən növ hüquqi münasibətlərə girməsini nəzərdə tutur. Bunlara aşağıdakıları aid etmək olar: 1) dövlət qulluqçusunun dövlətin konstitusiyaya məqsədlərinin və funksiyalarının həyata keçirilməsi üzrə dövlətlə yaranan münasibətləri dedikdə, konstitusiyaya hüquq münasibətləri başa düşülür; 2) dövlət qulluqçusunun öz peşəkar fəaliyyəti üzrə dövlət orqanı və ya dövlət orqanının rəhbəri ilə yaranan münasibətləri dedikdə, əmək hüquq münasibətləri anlaşılır; 3) dövlət qulluqçusunun dövlət hakimiyyəti və idarəetmə səlahiyyətlərinin (öz səlahiyyətləri daxilində müəyyən qanuni göstərişlərin və sərəncamların verilməsi, üçüncü şəxslər üçün icrası məcburi olan qərarların qəbulu, davranış qaydalarının müəyyən edilməsi və s.) icrası ilə bağlı üçüncü şəxslərlə - idarə, müəssisə və təşkilatlarla və ya vətəndaşlarla yaranan münasibətləri dedikdə, inzibati hüquq münasibətləri başa düşülür; 4) dövlət qulluqçusunun sosial hüquqi müdafiəsi ilə bağlı yaranan münasibətləri dedikdə isə, sosial təminat hüquq münasibətləri anlaşılır [18, s.35-36]. Məsələn: Qanunvericilik hakimiyyəti orqanlarında seçkili və ya təyinatlı vəzifə tutan hər bir şəxsin fəaliyyətinin əsasını dövlət qulluğu hüquq münasibətləri təşkil edir. Bu münasibətləri tənzimləyən normalar əsasən konstitusiyaya, inzibati, əmək və sosial təminat hüquq normalarından təsbit edilməklə dövlət qulluğuna dair qanunvericilik sistemində birləşir [43].

İ.Məmmədov dövlət qulluqçusunun fəaliyyətini digər peşə fəaliyyətlərindən fərqləndirən

səciyyəvi əlamətlərə aşağıdakıları aid edir: dövlət qulluqçusu konkret dövlət qulluğu vəzifəsinə malik olmaqla dövlətə xidmət edir; dövlət qulluqçusu dövlət orqanlarında peşə fəaliyyəti ilə məşğul olur; dövlət qulluqçusu öz peşə fəaliyyəti ilə dövlətin funksiyalarının həyata keçirilməsində iştirak edir; dövlət qulluqçusu hakimiyyət nümayəndəsi olmaqla dövlət hakimiyyətinin, dövlət idarəçiliyinin həyata keçirilməsində iştirak edir; dövlət qulluqçusu məxsusi hakimiyyətə, təşkilati-sərəncamverici funksiyalara malikdir; dövlət qulluqçusu ilə vətəndaşlar arasındakı münasibətlər inzibati-hüquqi xarakterə malikdir; dövlət qulluqçusu dövlətə xidmət göstərdiyinə görə dövlət büdcəsi vəsaitindən maaş alır və ona qanunvericiliklə müəyyənlanmış təminatlar verilir; dövlət qulluqçusu siyasi partiyaların fəaliyyətində iştirak etmək hüququna malik deyil [17, s.393-394]. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsinə ifadə edilən bu mülahizələr dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin xarakterizə edilməsi baxımından təqdirə layiqdir. Qeyd edilən fərqləndirici əlamətlər dövlət qulluqçularının hüquqi statusunun, onların fəaliyyətinin mürəkkəb tərkib elementlərini özündə ehtiva edir.

H.Cindemir dövlət qulluqçularının həmkarlar ittifaqlarında birləşmək hüququnu təhlil edərkən bir sıra Avropa dövlətlərinin (Britaniya, Fransa, Almaniya və İsveç) modellərinə istinad etmişdir. Müəllif qeyd olunan dövlətlərin və Türkiyə modelinə əsaslanaraq dövlət qulluqçularının əmək hüquq subyektliliyini əsaslandırılmışdır [26, s.553-566]. İ.N.Bartsis və S.V.Başno yazırlar ki, dövlət qulluğunda münasibətlərin tənzimlənməsi üçün əsasən imperativ metoddan istifadə edilir. Bu dövlət qulluğu münasibətlərinin xüsusiyyəti ilə əvvəlcədən müəyyən edilmişdir. Həmin münasibətlərin tərəfi kimi bir tərəfdən dövlət hakimiyyəti orqanı, digər tərəfdən isə dövlət qulluqçusu çıxış edir. ... İntizam – qulluq münasibətlərinin mühüm atributudur [27, s.18]. Müəlliflərlə razılaşmaqla yanaşı qeyd etmək lazımdır ki, dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin tənzimlənməsi sistemində imperativ normalarla yanaşı dispoziitiv normalarda mövcuddur. A.E.Rəhimov yazır: "dövlət qulluğuna münasibətdə əmək hüququnun fəvqəladə əhəmiyyəti ondan ibarətdir ki, o, dövlət qulluqçusunun əmək münasibətlərini bu və ya digər formada tənzimləyir. Bu da öz növbəsin-

də onu göstərir ki, dövlət qulluqçularının əmək və sosial müdafiəsinin tənzimlənməsi zamanı yaranan hüquqi münasibətlər obyektiv xarakterə malik olması səbəbindən hüququn digər sahələri ilə əmək hüququ ilə bağlıdır [24, s.7].

Dövlət qulluğu hüquq münasibətlərinin tənzimlənməsinə dair məsələnin konstitusiyaya, inzibati, əmək, sosial təminat və digər hüquq sahələrinin predmetinin tərkibinə daxil edilməsi müasir dövrdə də müzakirə obyektinə olaraq qalmaqdadır. Bu aspekt onu göstərir ki, həmin məsələnin həllini klassik və müasir yanaşmalardan, səmərəli elmi-tədqiqat metodlarının tətbiqindən istifadə etməklə əsasən təmin etmək olar. Fikrimizcə, bu metodlardan biri xüsusilə fənlərarası yanaşma metodu ola bilər. Bu cür yanaşmanı hüquqi tənzimlənmənin imperativ və ya dispoziitiv tənzimlənmə metodlarından imtina hesab etmək olmaz. Bu metodlar dövlət qulluğu sahəsində yaranan hüquq münasibətlərinin ayrı-ayrı istiqamətlərinin fərqləndirilməsini və onun vahidliyini nəzərdə tutur. Dövlət qulluğu hüquq münasibətlərini tənzim edən normativ hüquqi baza kifayət qədər mürəkkəb və çoxsaylıdır. Müxtəlif hüquq sahələrinə aid normativ müddəalar dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin predmetini təşkil edir. Fikrimizcə, müasir dövlət qulluğunun xüsusiyyətlərinin məzmunu, dövlət qulluğu sahəsində yaranan ictimai münasibətlərin həcmi və əhatə dairəsi göstərir ki, dövlət qulluğunun müstəqil hüquq və qanunvericilik sahəsi kimi təsnifata daxil edilməsi, sistemləşdirilməsi və məcəllələşdirilməsi zəruridir.

Azərbaycan Respublikasının qanunvericilik sahələrinin ümumhüquqi təsnifatında "Dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik" müstəqil sahə kimi öz əksini tapmışdır [4]. Bunu müsbət hal və dövlət qulluğu hüquq institutuna dair milli modelin bazası kimi qiymətləndirmək olar. Qanunvericilik sahələrinin ümumhüquqi təsnifatında dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin müstəqil sahə kimi təsbit edilməsi onu göstərir ki, Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğu müstəqil qanunvericilik sahəsi kimi leqal şəkildə tanınır. Həmin təsnifatda dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin tərkib hissələri aşağıdakı istiqamətlər üzrə müəyyən edilmişdir: "Ümumi məsələlər; Dövlət qulluğu sistemi; Dövlət qulluqçularının kateqoriyaları (dərəcələr, rütbələr); Dövlət qulluğu qaydası; Dövlət

qulluqçularının sosial müdafiəsi: Maddi məişət xidməti; Tibbi xidmət". Dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin tərkib istiqamətlərindən aydın görünür ki, burada hüququn müxtəlif sahələrinə aid normaların məcmusu nəzərdə tutulmuşdur. Bu tərkib bir tərəfdən belə qənaətə gəlməyə əsas verir ki, dövlət qulluğu sahəsində yaranan ictimai münasibətləri tənzim edən hüquq normaları əsasən konstitusiya, inzibati, əmək və sosial təminat hüquq sahələri sisteminə daxil olan normalarla qarşılıqlı vəhdət təşkil edir. Digər tərəfdən isə, dövlət qulluqçularını xüsusi statuslu işçi kateqoriyası kimi xarakterizə edir. Eyni zamanda dövlət qulluğu haqqında qanunvericiliyin tərkib istiqamətləri dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin hüquqi tənzimlənməsi sistemini özündə ehtiva edir. Bu sistemin tərkibinə dövlət qulluqçularının konstitusiya əmək hüququnun realizəsini təmin edən ümumi və xüsusi normalar daxildir. Fikrimizcə, bu amil dövlət qulluğu hüquq münasibətlərinə dair vahid mövqeyin olmamasının əsas səbəblərindən biridir.

Tədqiqatın mövzusunə uyğun olaraq dövlət qulluğu və ya dövlət qulluqçularının fəaliyyəti ilə bağlı hüquq münasibətlərini tənzim edən hüquqi aktların mənsub olduğu qanunvericilik sahələrinin nəzərdən keçirilməsi zəruridir. Belə ki, "Məhkəmələr və hakimlər haqqında" Azərbaycan Respublikasının Qanununda dəyişiklik edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının 2019-cu il 12 iyul tarixli Qanunu [16] əmək qanunvericiliyi və "məhkəmə, ədliyyə, prokurorluq" haqqında qanunvericilik təsnifatlarına; "Dövlət qulluqçularının ayrı-ayrı kateqoriyaları üçün qısaltılmış iş vaxtı haqqında" Azərbaycan Respublikasının 2001-ci il 22 iyun tarixli Qanunu [8] əmək qanunvericiliyi və dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik təsnifatlarına; Dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növləri və qaydaları haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2002-ci il 24 avqust tarixli Fərmanı [9] "Dövlət quruluşunun əsasları" və "Dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik" təsnifatlarına; "Dövlət orqanlarında əmək münasibətləri əmək müqaviləsi kağız üzərində yazılı formada bağlandıqda yaranan vəzifələrin (peşələrin) Siyahısı"nın təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2014-

cü il 8 iyul tarixli Fərmanı [11] əmək qanunvericiliyi təsnifatına; "Daimi dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxslə bağlanılan əmək müqaviləsinin nümunəsi"nin təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2019-cu il 16 may tarixli Fərmanı [12] əmək qanunvericiliyi və dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik təsnifatlarına; "Pensiya yaşına çatmasına, əlilliyinə və ya sağlamlıq imkanlarının məhdudluğuna görə könüllü işdən çıxmış, dövlət qulluğu vəzifəsində "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 23.2-ci maddəsi ilə müəyyən edilmiş minimum qulluq stajına və əmək pensiyası almaq hüququna malik olmayan dövlət qulluqçularına təyin edilən ömürlük müavinətin təyin olunması Qaydası"nın təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2004-cü il 4 fevral tarixli Qərarı [21] sosial sığorta və sosial təminat qanunvericiliyi və dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik təsnifatlarına daxil edilmişdir. Göründüyü kimi həmin hüquqi aktlar dövlət vəzifəli şəxslərin və ya dövlət qulluqçularının əmək fəaliyyəti ilə bağlı münasibətləri tənzim edir.

Fikrimizcə, dövlət qulluğu hüquq institutu olaraq tam bir təsisatdır. Tamın hissələrini müxtəlif hüquq sahələrinə aid normalar təşkil edir. Bu normalar dövlət qulluğu hüquq münasibətləri sistemində təsir dairəsinə görə özünəməxsus çəkiyə malikdir. Dövlət qulluqçularının fəaliyyətini tənzim edən və onların hüquqi statusunu müəyyənləşdirən normalar kompleksi - konstitusiya, inzibati, əmək, sosial təminat və digər hüquq sahələrinin varlığından ibarətdir. Fikrimizə, bu hissələr içərisində əmək hüququ tamın ən azı yarısını təşkil edir. Çünki, dövlət qulluğu peşəkar fəaliyyət növü, peşəkar əmək fəaliyyətinin xüsusi növü, əmək fəaliyyətinin tərkib hissəsi, vətəndaş statusuna malik dövlət qulluqçusunun konstitusiya əmək hüququnun realizə formalarından biridir, dövlət qulluqçuları isə xüsusi statuslu işçi kateqoriyasıdır.

Məşğulluq haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən məşğulluq dedikdə, Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları, əcnəbilər və vətəndaşlığı olmayan şəxslərin (bundan sonra - şəxslər) Azərbaycan Respublikasının qanunvericiliyinə zidd olmayan və qazanc (gəlir) gətirən hər hansı fəaliyyəti (maddə 1.1.10)

nəzərdə tutulur [20]. Həmin Qanunla müəyyən edilmiş məşğul şəxslər sırasına "haqqı ödənilən vəzifəyə seçilənlər, təyin və ya təsdiq edilənlər" (maddə 4.1.4) və "Azərbaycan Respublikasının Silahlı Qüvvələrində xidmət edənlər" (maddə 4.1.5) də daxil edilmişdir [20]. Qanunun məzmunundan görünür ki, dövlət qulluğu fəaliyyət növü, haqqı ödənilən vəzifəyə seçilənlər, təyin və ya təsdiq edilənlər - yəni, dövlət vəzifəli şəxslər və ya dövlət qulluqçuları, o cümlədən Azərbaycan Respublikasının Silahlı Qüvvələrində xidmət edənlər məşğul şəxslər hesab olunurlar.

Ədəbiyyatda dövlət qulluğuna, o cümlədən dövlət qulluğu hüquq münasibətlərinə dair elmi maraq kəsb edən müxtəlif məzmunlu konsepsiyalar, yanaşmalar və fərqli baxışlar mövcuddur. Əmək hüququ üzrə mütəxəssislər tərəfindən ümumi əmək münasibətlərilə müqayisədə dövlət qulluğunun xüsusiyyətləri şərh edilir, dövlət qulluqçularının əməyinin hüquqi tənzimlənməsi təhlil olunur, dövlət qulluqçuları xüsusi işçi kateqoriyası kimi fərqləndirilir və dövlət qulluğu peşəkar əmək fəaliyyətinin xüsusi növü kimi əsaslandırılır [31; 40].

Beynəlxalq və regional aktlarda, bir sıra ölkələrin konstitusiyalarında vətəndaşların dövlət qulluğuna bərabər buraxılış hüququ təsbit ediləndir [37, s.156-162]. Elmi ədəbiyyatlarda vətəndaşların dövlət qulluğuna bərabər buraxılış hüququnu reallaşdıran konstitusion müddəaların şərhli mübahisəli xarakterə malikdir. Fikrimizcə, vətəndaşların dövlətin idarə olunmasında iştirak hüququ onların konstitusiya hüququnun reallaşdırılmasının müstəqil forması olaraq dövlət qulluğu hüququnu ifadə edir. Bir çox alimlər hesab edirlər ki, dövlət qulluğu institutunun əmək hüququnun predmetinə daxil edilməsi müvəqqəti haldır. Onlar bu institutun əmək hüququnun tənzimlənməsinin predmetindən çıxarılmasının zəruriliyini əsaslandırmağa çalışırlar. Fikrimizcə, elmi ədəbiyyatda formalaşmış bu tip ümumi mülahizələr mübahisəlidir. Nəzərə almaq lazımdır ki, dövlət qulluğu institutunun müstəqil hüquq sahəsi kimi formalaşmasından asılı olmayaraq dövlət qulluğu peşəkar əmək fəaliyyətinin xüsusi növüdür, dövlət qulluqçuları isə əmək hüququnun xüsusi statuslu subyekti, qanunla müəyyən edilmiş məxsusi hüquqi keyfiyyətlərə malik işçi kateqoriyasıdır. Dövlət qulluqçuları konstitusiyada təsbit edil-

miş əmək hüququnu həyata keçirmə imkanlarından biri kimi dövlət qulluğunu özünə fəaliyyət növü seçir. Fikrimizcə, dövlət qulluğu peşəkar fəaliyyətin xüsusi növü olaraq əmək hüququnun ayrılmaz tərkib hissəsini təşkil edir və gələcəkdə də təşkil edəcəkdir.

Azərbaycan Respublikası Konstitusiyasının 35-ci və 55-ci maddələrində dövlət qulluğunu vətəndaşın konstitusion əmək hüququnun realizə formalarından biri kimi xarakterizə edən normalar təsbit ediləndir. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 55-ci maddəsində təsbit edilir ki, "Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının dövlətin idarə olunmasında iştirak etmək hüququ vardır. ... Azərbaycan Respublikasının vətəndaşları dövlət orqanlarında qulluq etmək imkanına malikdirlər [1]. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyasının 35-ci maddəsində isə təsbit edilir ki, "... Hər kəsin əməyə olan qabiliyyəti əsasında sərbəst surətdə özünə fəaliyyət növü, peşə, məşğuliyyət və iş yeri seçmək hüququ vardır. Heç kəs zorla işlədilər bilməz. Əmək müqavilələri sərbəst bağlanılır. Heç kəs əmək müqaviləsi bağlamağa məcbur edilə bilməz. ..." [1]. Konstitusion normalarda əmək hüququ üçün mühüm olan bir sıra prinsiplər, o cümlədən də əməyin azadlığı prinsipi təsbit edilmişdir. Prof. A.M.Qasimov əmək hüququnun əsas prinsiplərini şərh edərək əməyin azadlığı prinsipinin əsas mahiyyətini aşağıdakı kimi ifadə etmişdir: "Əməyin azadlığı hər kəsin azad surətdə seçdiyi, yaxud hər kəsin azad surətdə razılaşdığı əməyə olan qabiliyyəti əsasında sərbəst surətdə özünə fəaliyyət növü, peşə, məşğuliyyət və iş yeri seçmək hüququ da daxil olmaqla, əməklə bağlı olan bütün ictimai münasibətlərin hüquqi tənzimlənməsini xarakterizə edən sahələrarası prinsipdir" [22, s.118]. Müəllif haqlı olaraq əməyin azadlığı prinsipini sahələrarası prinsip adlandırır. Əməyin azadlığı prinsipi dövlət qulluqçularının əməyinin hüquqi tənzimlənməsi nöqtəy-nəzərdən sahələrarası prinsip kimi çıxış edir və böyük əhəmiyyət kəsb edir. Vətəndaşlar dövlət qulluğunu özünə fəaliyyət növü seçməkdə tam sərbəstdir. Bu sərbəstlik vətəndaşların konstitusion əmək hüququnun əməyin azadlığı prinsipindən irəli gəlir. Nəticə etibarilə demək olar ki, dövlət qulluğu əmək hüququ çərçivəsində, sərbəst seçim və

əməyin azadlığı prinsipi əsasında vətəndaşlar tərəfindən həyata keçirilir.

Ədəbiyyatda qeyd edilir ki, insan və vətəndaşın hüquqi statusuna onun hüquq və azadlıqlarından başqa həm də vəzifələri daxildir. Hüquq və azadlıqlarla sıx bağlı olub, onları məntiqi və hüquqi cəhətdən tamamlayan hüquqi vəzifələr müvafiq surətdə zəruri davranışın həddini bildirirlər. Konstitusiyada təsbit edildiyindən onlar vətəndaşların ictimai zəruri davranışlarının növünü və həddlərini bildirir, şəxsiyyətin davranış və hərəkətləri üçün məcburi olan tələbləri müəyyən edirlər [15, s.53]. T.A.Ulizkonun fikrincə, əmək qanunvericiliyi dövlət və ya bələdiyyə qulluğunun özünə deyil, qulluqçulara şamil edilir. Əmək qanunvericiliyinin normaları yalnız dövlət və bələdiyyə qulluqçularının müəyyən əmək şəraitinin tənzimlənməsinə, yəni faktiki əmək münasibətlərinin tənzimlənməsinə tətbiq edilir, lakin onlarla əlaqəli və ya əlaqəsi olmayan münasibətlərə tətbiq edilmir [41, s.68]. T.A.Ulizkonun fikirlərindən aydın görünür ki, əmək qanunvericiliyi dövlət qulluğuna münasibətdə yalnız dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin hüquqi tənzimlənməsi zamanı tətbiq edilir. Müəllif bununlada dövlət qulluğu münasibətlərini tənzim edən normaların müxtəlif hüquq sahələrinə aid olduğunu ifadə edir. Y.Y.Kolometsin fikrincə, işçinin əməyi ilə qulluqçunun peşəkar işi arasında prinsiplial fərq yoxdur. Dövlət qulluğu ilə əlaqədar olaraq onun aşağıdakı tərkibdə bir sıra spesifik xüsusiyyəti vardır: qulluqçunun işi dövlətin funksiyalarının həyata keçirilməsi ilə bağlıdır [35, s.33]. Müəllif haqlı olaraq əsas spesifik xüsusiyyət kimi dövlətin funksiyalarını ifadə edir. Dövlətin funksiyaları isə olduqca mürəkkət tərkib elementlərinə malikdir. Bu amil dövlət qulluqçularının işinin fərqli cəhətlərini və onların əməyinin xüsusi peşəkarlıqla həyata keçirilməsini şərtləndirir.

A.A.Qrişkovets hesab edirdi ki, dövlət qulluğu institutunun tənzimlənməsi inzibati-hüquqi xarakter daşıyan xüsusi qanunvericilik normaları ilə həyata keçiriləcək, bu isə “dövlət qulluğu institutunun əvvəlki ictimai-hüquqi təbiətinə qayıdısa gətirib çıxaracaq, məmurların özləri isə 1917-ci ildən sonra məcburən itirdikləri ictimai hakimiyyətin agentləri statusunu yenidən əldə edəcəklər” [28, s.24-36]. İnzibati hüquq

üzrə mütəxəssislərin fikrincə, dövlət mülki qulluğunun təşkilində və fəaliyyətində əsas faktor kimi dövlətin qarşısında qulluq, etibar, sadiqlik, tabeçilik prinsiplərinə riayət etmək zərurəti çıxış edir. İnzibati hüquq üzrə mütəxəssislərin mövqeyi əmək hüququ üzrə mütəxəssislər tərəfindən təhlil edilmiş və haqlı tənqiddə məruz qalmışdır. Bu cür təhlillər və haqlı tənqidlər xüsusi ilə əmək hüquq elminin nümayəndələri S.A.İvanovanın [33, s.53-60], L.A.Çikanovanın [38, s.48-54; 39, s.61-73] və başqalarının əsərlərində öz əksini geniş tapmışdır. Əmək hüquq elmində dövlət qulluqçuları əsasən ikili sahəvi statusa malik şəxslər kimi təqdim edilir. Əmək hüquq elminin nümayəndələri dövlət qulluğunun inzibati və dövlət hüququnun tənzimləmə predmetinə aid edilməsi, onların dövlətə qulluqla şərtləşdirilmiş dövlət mülki qulluqçularının xüsusi inzibati-hüquqi (xüsusi hüquqi) statusunu, dövlət mülki qulluqçusu statusunun əldə edilməsinin xüsusi qaydasını, dövlət qulluqçusuna inzibati səlahiyyətlərin verilməsi ilə bağlı vəzifə öhdəliklərinin reallaşdırılmasını və s. bu tip xüsusiyyətlərinə görə əmək hüququnun predmetindən çıxarılmasının zərurliyini əsaslandırmaq üçün irəli sürülmüş inzibati-hüquqi mövqeləri qeyd edirlər. Bu mövqelər dövlət qulluğu hüquq münasibətlərinin inzibati hüquqi xarakterini özündə ehtiva edir. Lakin, bu amillər dövlət qulluğu hüquq münasibətlərinin əmək hüquqi xarakterə malik olduğunu inkar edə bilməz. Fikrimizcə, bunun əsas səbəblərindən biri ondan ibarətdir ki, dövlət qulluğu hüquq institutu kompleks xarakter daşıyır, digəri isə ondan ibarətdir ki, hər bir insanın istənilən əməyi hüquq normaları ilə tənzimlənilsə bu, əmək hüququnun predmetinə mübahisəsiz daxil olur. Bu baxımdan inzibati hüquq üzrə bir sıra mütəxəssislər haqlı olaraq dövlət qulluğu sistemində əmək hüququ münasibətlərinin lehinə çıxış edirlər. Fikrimizcə, əmək hüququ daha geniş və mühüm ictimai münasibətlər sferasına daxildir və dövlət qulluğu bu tip ictimai münasibətlərin ayrılmaz tərkib hissəsi kimi çıxış edir.

Fikrimizcə, dövlət qulluğu hüquq münasibətlərinə dair elmi baxışları aşağıdakı kimi üç qrupda birləşdirmək olar: 1) dövlət qulluğu institutunun xüsusiləşdirilməsini təklif edənlər; 2) dövlət qulluğu sistemində əmək hüquq münasibətlərinin leyhinə çıxış edənlər; 3) dövlət qullu-

ğunu əmək hüququ sahəsinə aid edənlər. Hər üç qrupun, yəni dövlət qulluğu insitutunun xüsusi-ləşdirilməsini zəruri hesab edən tərəfdarların və dövlət qulluğu sistemində əmək hüquq münasibətlərinin leyhinə çıxış edən opponentlərin dəlilləri ilə dövlət qulluğunun əmək hüququ sahəsinə aid olmasına dair dəlillərin müqayisəsi böyük elmi maraq kəsb edir. Bu baxımdan qeyd etmək lazımdır ki, inzibati hüquq elminin nümayəndələrinin mövqelərinin və dəlillərinin təhlili və əsaslı tənqidi L.A.Çikanovanın doktorluq dissertasiya işində daha geniş və ətraflı göstərilmişdir [40].

Azərbaycan Respublikasının müasir əmək qanununvericiliyində əmək münasibətlərinin tənzimlənməsinə dair müvafiq müddəalar ümumi və xüsusi prinsiplər əsasında təsbit ediləndir. Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsinin 7-ci maddəsi "Əmək münasibətlərinin qanunvericiliklə və müqavilə bağlamaqla tənzimlənməsi" adlanır [2]. Həmin maddənin 1-ci hissəsində deyilir ki, "İşçilərin əmək hüquqları və bu hüquqlarla bağlı müvafiq təminatlarının minimum səviyyəsi bu Məcəllənin 1-ci maddəsində göstərilən normativ hüquqi aktlarla müəyyən edilmiş hüquq normaları ilə təmin edilir". AR ƏM-in 1-ci maddəsi ilə müəyyən edilir ki, "Azərbaycan Respublikasının əmək qanunvericiliyi sistemi: bu Məcəllədən; Azərbaycan Respublikasının müvafiq qanunlarından; müvafiq icra hakimiyyəti orqanlarının səlahiyyəti çərçivəsində qəbul etdiyi normativ hüquqi aktlardan; əmək, sosial-iqtisadi məsələlərlə əlaqədar Azərbaycan Respublikasının bağladığı və ya tərəfdar çıxdığı beynəlxalq müqavilələrdən ibarətdir" [2]. Məşğulluq haqqında Azərbaycan Respublikasının Qanununa əsasən muzzdla işləyənlər dedikdə, "Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsinə uyğun olaraq işəgötürənlə əmək müqaviləsi (kontrakt) bağlayaraq, müvafiq iş yerlərində əmək fəaliyyətini əməkhaqqı müqabilində yerinə yetirən şəxslər" (maddə 4.1.1) başa düşülür [20]. Qeyd edilən normalar dövlət qulluqçularına münasibətdə ümumi prinsiplər əsasında tətbiq edilir və mübahisə yaratmır.

Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsində dəyişikliklər edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının 2013-cü il 27 dekabr tarixli Qanunu [3] ilə AR ƏM-in 7-ci maddənin 2-ci hissəsi yeni redaksiyada verilmiş və həmin

maddəyə 2-1-ci hissə əlavə edilmişdir. Orada təsbit edilir ki, "2. Bu Məcəllənin 7-ci maddəsinin 2-1-ci hissəsi ilə müəyyən edilmiş hallar istisna olmaqla, əmək münasibətləri elektron informasiya sisteminə gücləndirilmiş elektron imza vasitəsi ilə daxil edilmiş əmək müqaviləsi bildirişinin qeydiyyata alınmasından və bu barədə işəgötürənə elektron qaydada məlumat göndərilməsindən sonra yaranır. 2-1. Siyahısı müvafiq icra hakimiyyəti orqanı tərəfindən təsdiq edilmiş dövlət orqanlarında müvafiq vəzifələrə (peşələrə) qəbul edilən (götürülən) işçilərlə işəgötürənlər arasında əmək münasibətləri əmək müqaviləsi kağız üzərində yazılı formada bağlandıqda yaranır" [2].

Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2014-cü il 8 iyul tarixli Fərmanı ilə "Dövlət orqanlarında əmək münasibətləri əmək müqaviləsi kağız üzərində yazılı formada bağlandıqda yaranan vəzifələrin (peşələrin) Siyahısı" [11] aşağıdakı kimi təsdiq ediləndir: Seçkisi və ya təyinatı Azərbaycan Respublikasının Milli Məclisi tərəfindən aparılan vəzifələr; təyinatı Azərbaycan Respublikasının Prezidenti və ya Azərbaycan Respublikası Prezidentinin tapşırığı ilə Azərbaycan Respublikasının Nazirlər Kabineti tərəfindən aparılan vəzifələr; seçkisi və ya təyinatı Naxçıvan Muxtar Respublikasının Ali Məclisi, təyinatı Naxçıvan Muxtar Respublikası Ali Məclisinin sədri tərəfindən aparılan vəzifələr; prokurorluq, ədliyyə, fəvqəladə hallar, miqrasiya xidməti, daxili işlər, gömrük, vergi orqanlarında xüsusi rütbəli vəzifələr və xarici işlər orqanlarında diplomatik rütbəli vəzifələr; kəşfiyyat və əks-kəşfiyyat fəaliyyəti subyektlərinin mülki işçilərinin tutduğu vəzifələr [11].

AR ƏM-nin 7-ci və 49-cu maddələrində dövlət qulluqçusu anlayışından istifadə edilmir, haqlı olaraq işçi və işəgötürən anlayışlarından istifadə edilir. AR ƏM-in hüquqi mövqeyinə görə bütün növdən olan dövlət qulluqçuları və ya dövlət vəzifəli şəxslər işçi, onları dövlət qulluğuna qəbul edən dövlət orqanı və ya dövlət orqanının rəhbəri isə işəgötürən qismində çıxış edir. AR ƏM-in bu mövqeyi Beynəlxalq Əmək Təşkilatının "Dövlət xidmətində təşkilatlanma hüququnun müdafiəsi və məşğulluq şərtlərinin müəyyən edilməsi üsulları haqqında" 1978-ci il 27 iyun tarixli 151 nömrəli Konvensiyasına [6,

s.571-576] və digərlərinə tam uyğundur [19, s.178-195].

Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikası Qanununda yalnız əmək müqaviləsi anlayışından istifadə edilir. Həmin Qanunda təsbit edilir ki, "... stajçı əmək müqaviləsi bağlamaq yolu ilə üç ay sınaq müddəti ilə dövlət qulluğuna qəbul edilir. ... Sınaq müddəti ərzində əmək müqaviləsi pozulmayıbsa, həmin müddət qurtardıqdan sonra dövlət orqanının rəhbəri müqavilənin şərtlərinə uyğun olaraq, həmin şəxsin daimi dövlət qulluğuna qəbul edilməsi haqqında əmr verir və onunla müvafiq əmək müqaviləsi bağlayır (maddə 28.7) [7]. "Sınaq müddəti ilə müvafiq dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna qəbul üçün əmək müqaviləsinin (kontraktının) nümunəsi"nin 1.1-ci yarımbəndinə əsasən sınaq müddəti ilə dövlət qulluğuna qəbul üçün əmək müqaviləsi anlayışı həmin müqavilədə "kontrakt" anlayışı kimi ifadə edilir [25]. "Daimi dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxslə bağlanmış əmək müqaviləsinin nümunəsi"ndə [12] isə kontrakt anlayışından ümumiyyətlə istifadə edilmir, əmək müqaviləsi anlayışından istifadə edilir. Göründüyü kimi dövlət qulluğu sistemində əmək hüququnun əsas institutu olan əmək müqaviləsi əsas təsisatlardan biridir.

S.V.Kaçuşkin yazır ki, "... qulluğun militarizasiya olunmuş növləri üçün, həmçinin dövlətin siyasi vəzifələrinin nəzərdən keçirilməsi zamanı (dövlət mülki qulluğu institutunun geniş şərhli halında) dövlətə qulluq prinsipi daha böyük əhəmiyyət kəsb edir. Buna görə də, hüquqi cəhətdən əhəmiyyətli hərəkətlərin kimin adından həyata keçirilməsi rəsmi hüquqi mənə kəsb edir [34, s.57]. İ.Məmmədovun fikrincə, dövlət orqanı daimilik və peşəkarlıq əsasında öz vəzifəsini icra edən dövlət qulluqçularından təşkil olunur və onların maddi təminatı dövlət tərəfindən həyata keçirilir [17, s.390].

Dövlət qulluğu sistemində yaranan hüquq münasibətlərinin kompleksini əsasən iki istiqamət üzrə qruplaşdırmaq aparmaq olar: 1) dövlət qulluğu sistemində yaranan qulluqdaxili hüquq münasibətləri; 2) dövlət qulluğu sistemində yaranan qulluqxarici hüquq münasibətləri. İnzibati hüququn müvqeyindən yanaşdıqda isə bu münasibətlərə aparatdaxili və aparatxarici münasibətlər aiddir [5]. Dövlət qulluğu sistemində yaranan qulluqdaxili hüquq münasibətləri öz xa-

rakterinə, hüquqi təbiətinə, normativ tənzimləmə mövqeyinə görə əmək hüquq münasibətləridir. Mütəxəssislər haqlı olaraq dövlət qulluğu sahəsində yaranan qulluqdaxili hüquq münasibətlərinin əmək hüquqi xarakterini nəzərə alaraq bu mövqeyi əsaslı şəkildə müdafiə edirlər. Onların fikrincə, dövlət qulluğu hüquq münasibətləri sistemində əmək hüquq münasibətlərini özündə ehtiva edən əlamətlərin siyahısına: dövlət orqanının ştatına daxil olma, müəyyən əmək funksiyasının - müəyyən vəzifə, ixtisas üzrə işin icrası, daxili intizam qaydalarına tabelilik, rəhbərin sərəncam və göstərişlərinə tabelilik və s. daxildir. Fikrimizcə, qeyd edilənlərlə yanaşı dövlət qulluqçularının hüquqi statusunu müəyyən edən və onların fəaliyyətini tənzimləyən normalara əsaslanaraq dövlət qulluğu sistemində əmək hüquq münasibətlərini xarakterizə edən əlamətlərin siyahısına aşağıdakıları daxil etmək olar: kollektiv müqavilə üzrə hüquq münasibətləri, əmək müqaviləsi üzrə hüquq münasibətləri, iş vaxtı üzrə hüquq münasibətləri, istirahət vaxtı üzrə hüquq münasibətləri, məzuniyyət üzrə hüquq münasibətləri, əmək haqqı üzrə hüquq münasibətləri, əmək və icra intizamı üzrə hüquq münasibətləri, əməyin mühafizəsi üzrə hüquq münasibətləri, əmək mübahisələri üzrə hüquq münasibətləri, əməyin beynəlxalq-hüquqi tənzimlənməsi üzrə hüquq münasibətləri.

Dövlət qulluğu sistemi üçün xarakterik olan əsas cəhətlərdən biri də hakimiyyət səlahiyyətidir. Dövlət hakimiyyəti səlahiyyətləri dövlət vəzifəli şəxslərin - dövlət qulluqçularının yalnız müəyyən bir hissəsinə verilir. Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikası Qanunu ilə müəyyən edilir ki, "inzibati vəzifə tutan və hakimiyyət səlahiyyətləri alan dövlət qulluqçusu dövlət vəzifəli şəxsdir" (maddə 14.2). Dövlət qulluqçusuna hakimiyyət səlahiyyəti vermək barədə qərar qəbul edilməsi ilə eyni zamanda müvafiq səlahiyyətin icrasına görə onun üçün qanunvericiliklə müəyyən edilən məbləğdə əlavə haqq müəyyən edilir (maddə 22.6). Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətinin icrasına görə əlavə haqq təyin edilməsi qaydası Azərbaycan Respublikasının müvafiq Qanunu ilə müəyyən edilir (maddə 22.8) [7]. "Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında" Azərbaycan Respublikasının

2002-ci il 31 may tarixli Qanunu qəbul edilibdir [10]. Həmin Qanuna müvafiq olaraq Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2008-ci il 20 iyun tarixli Fərmanı ilə “Hakimiyyət səlahiyyəti verilən dövlət qulluqçularının siyahısı” təsdiq edilibdir [13]. Dövlət hakimiyyəti səlahiyyətlərini özündə ehtiva edən normalar konstitusiya, inzibati, əmək və sosial təminat hüquqi xarakterlidir.

Dövlət qulluğunda qulluqçarı münasibətlər sistemində dövlət qulluqçularının əksəriyyətinə verilən inzibati (icra, sərəncam, nəzarət) səlahiyyətlərinin verilməsi daxildir. Bu səlahiyyətlər öz növbəsində dövlət hakimiyyətinin və dövlət idarəetməsinin səlahiyyətlərinə daxil olan (vergi, gömrük və digər dövlət orqanlarının vəzifəli şəxsləri) törəmə səlahiyyətlərdir. A.V.Qusev tərəfindən dövlət mülki qulluğunun tənzimlənməsi problemləri əmək hüququ nöqtəyi-nəzərdən araşdırılmışdır. Müəllif dövlət qulluğunun hüquqi tənzimlənməsi problemləri sistemində dövlət mülki qulluğu münasibətlərini əsasən qulluqdaxili münasibətlər kimi nəzərdən keçirir. O, dövlət mülki qulluğunun prinsiplərini, o cümlədən dövlət mülki qulluqçularının əməyinin hüquqi tənzimlənməsinin prinsiplərini qulluqdaxili münasibətlər kontekstində araşdırmış, bununla yanaşı qulluqçarı münasibətləri də təhlil etmişdir [29, s.4; 30; 31; 32]. Müəllif qulluqçarı münasibətləri əsasən icra hakimiyyəti sistemində hakimiyyət nümayəndələrinin öz hüquq və vəzifələrini reallaşdırılmasına, insan və vətəndaş hüquqlarına və azadlıqlarına riayət edilməsinə və müdafiə olunmasına dair konstitusiya prinsiplərə əsaslanaraq şərh etmişdir. O, haqlı olaraq dövlət mülki qulluqçusunun qulluqçarı münasibətlərini ümumhüquqi konstitusiya müddəalar və şəxsiyyətin hüquqi statusu, onun məhdudlaşdırılması və digər vətəndaşlarla müqayisədə dövlət qulluğunda olan vətəndaşların üzərinə əlavə vəzifələrin qoyulması kontekstində araşdırmışdır. A.V.Qusev dövlət idarəetmə münasibətlərinə aid etdiyi xarici münasibətlərin hüquqi tənzimlənməsinin predmetinə dövlət qulluğunun daxil edilməsini yolverilməz hesab etmiş və bu mövqeyini prinsipial cəhətdən əsaslandırmağa çalışmışdır. Müəllif əsas dəlil kimi dövlət orqanlarının və dövlət qulluqçularının vətəndaşlarla, təşkilatlarla, ictimai birliklərlə xarici qarşılıqlı əlaqəsini tən-

zirləyən geniş sahəvi qanunvericiliyin mövcudluğunu göstərir [31, s.94-108].

Qeyd edilənlər belə qənaətə gəlməyə əsas verir ki, əmək prosesinin və əmək münasibətlərinin xarici tərəflərini təşkil edən hüquq münasibətlərinin fərqli cəhətləri əmək hüququnun metodlarının tətbiqi analogiyası üzrə ortaya çıxır. Lakin, nəzərə almaq lazımdır ki, dövlət qulluğu münasibətləri əmək münasibətlərindən daha mürəkkəb münasibətlər sistemidir. Dövlət qulluğunda əmək münasibətləri dövlət qulluğu üzrə hüquq münasibətlərinin tərkib hissəsi kimi çıxış edir. Eyni zamanda dövlət qulluğu peşəkar fəaliyyətin xüsusi növü olaraq əmək hüququnun tərkib hissəsinə daxildir. Fikrimizcə, dövlət qulluğu ilə əmək hüququnun qarşılıqlı əlaqəsini və dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin əsas hissəsinin əmək hüquqi xarakterini nəzərə alaraq bu münasibətləri dövlət qulluğunda əmək hüquq münasibətləri və dövlət qulluqçularının əmək hüquq münasibətləri kimi ifadə etmək olar. L.İ.Yasenکو konseptual müddəalara əsaslanaraq, belə nəticə ifadə edir ki, dövlət qulluğu münasibətlərinin “xarici” və “daxili” münasibətlərə bölünməsinə nəzərdə tutan metodoloji yanaşmaların nəzəri təhlili və təcrübi məqsədlərdə istifadəsi yalnız məhsuldar deyil, zəruridir. Bu yanaşma dövlət mülki qulluğu sahəsində hüquq münasibətlərini qulluq (dövlət-qulluq) və əmək (qulluq-əmək) münasibətlərinə bölünməsinə imkan verir [42, s.102]. S.V.Kaçuşkinin fikrincə, dövlət mülki qulluğunda münasibətlərin əmək münasibətləri ilə müqayisədə müəyyən edici xüsusiyyətləri: dövlət mülki qulluğunda daxili münasibətlərin xarakterindən; xarici inzibati-hüquqi münasibətlərdən; dövlət mülki qulluqçuları tərəfindən vəzifə öhdəliklərinin icrası prosesində daxili və xarici münasibətlərin dialektikasından irəli gəlir [34, s.62]. Müəlliflərin elmi mülahizələri ilə razılaşmaqla yanaşı, dövlət qulluğu hüquq münasibətləri sistemində əmək münasibətlərini xarakterizə edən amillərə müasir dövrün reallıqları və tələbləri baxımından yanaşmaq zəruridir.

Nəticə. Aparılmış elmi təhlillər belə qənaətə gəlməyə əsas verir ki, dövlət qulluğu Azərbaycanın müasir hüquq və qanunvericilik sistemində özünəməxsus yer tutur. Eyni zamanda dövlət qulluğu institutu hüquq elmləri sistemində mühüm əhəmiyyət kəsb edir.

Elmi-nəzəri baxışlara və qüvvədə olan normativ müddəalara əsaslanaraq dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərini tənzim edən hüquq normalarının nisbəti kontekstində dövlət qulluğu institutunun hüquqi tənzimlənməsinin müasir vəziyyətini aşağıdakı kimi ifadə etmək olar:

1) dövlət qulluğu sahəsində yaranan ictimai münasibətlər xarakterindən, tənzimləyici normaların sahəvi xüsusiyyətindən, dövlət orqanlarının, dövlət qulluğu vəzifələrinin və dövlət qulluqçularının hüquqi statusundan asılı olaraq qulluqdaxili hüquq münasibətlərinə və qulluqxarici hüquq münasibətlərinə bölünür;

2) dövlət qulluğu dövlət hakimiyyətinin hər üç qolunu əhatə etməklə qanunvericilik, icra və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarında qulluqdaxili və qulluqxarici münasibətlərin qarşılıqlı vəhdətində özünü göstərir. Buna əsasən dövlət qulluğunun növ tərkibi fərqlənir;

3) dövlət qulluğu sahəsində yaranan ictimai münasibətlər müxtəlif hüquq sahələrinə məxsus normalarla tənzimlənilir. Bu normalar kompleksinə əsasən konstitusiya, inzibati, əmək, sosial təminat qanunvericilik sistemlərinə və digər hüquq sahələrinə dair normalar daxildir. Bu normalar kompleks olaraq vahid qanunvericilik sistemində birləşir və dövlət qulluğu münasibətlərinin normativ hüquqi tənzimlənməsini təmin edir və hüquqi baza yaradır;

4) dövlət qulluğu haqqında qanunvericilik sistemi dövlət qulluğu hüquq münasibətlərinin vahidliyini və differensiasiyasını şərtləndirir. Bu amil dövlət qulluqçularının hüquqi statusundan və onların əmək münasibətlərinin tənzimlənməsinin xüsusiyyətindən irəli gəlir;

5) dövlət qulluğu hüquq institutu konstitusiya, inzibati, əmək, sosial təminat və digər müvafiq hüquq sahələrində subsidiar tənzimlənməni özündə ehtiva edir, tədqiqat obyektini kimi çıxış edir, həmin hüquq sahələrinin sistemində özünəməxsus yer tutur;

6) dövlət qulluğu hüquq institutu vahid sistemdə birləşərək müstəqil hüquq sahəsinin - dövlət qulluğu hüququnun yaranması ilə nəticələnir. Bununla da dövlət qulluğu hüquq institutu bütün dövlət vəzifələrini kompleks olaraq özündə ehtiva edir;

7) statusundan asılı olmayaraq dövlət vəzifələrini və ya dövlət qulluğu vəzifələrini həyata keçirən dövlət vəzifəli şəxslərin və ya döv-

lət qulluqçularının əmək münasibətlərini tənzimləyən hüquq normaları vahid sistemdə birləşir;

8) konstitusiyaya və digər qanunvericilik aktlarına uyğun olaraq dövlətin məqsədləri və funksiyaları dövlət qulluqçularının peşəkar dövlət qulluğu fəaliyyəti nəticəsində, başqa sözlə əmək fəaliyyəti, əmək funksiyası nəticəsində həyata keçirilir.

9) Fikrimizcə, dövlət qulluqçularının hüquqi statusunun müəyyən edilməsində əmək hüququ aparıcı yerlərdən birini tutur. Buna görə də, dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin hüquqi tənzimlənməsi sistemində əmək hüquq normaları ilə yanaşı digər hüquq normaları da istisnasız olaraq özünü göstərir. Bunun əsas səbələrindən biri ondan ibarətdir ki, dövlət qulluğu hüquq münasibətlərinin əsas subyektlərindən biri məhz dövlət, digəri isə dövlət qulluqçularıdır. Dövlətlə bağlı hüquq münasibətlərinin tənzimlənməsində konstitusiya və inzibati hüquq normaları aparıcı yer tutur. Təbii, məntiqi və hüquqi olaraq dövlət qulluqçularının hüquqi statusunu müəyyənləşdirən, onların peşəkar dövlət qulluğu fəaliyyətini tənzim edən, əmək funksiyalarının icrasında ifadə olunan normalar sistemində konstitusiya və inzibati hüquq normaları özünəməxsusluğu ilə fərqlənir. Dövlət qulluqçularının hüquqi statusunun müəyyən edilməsində - insan, vətəndaş və dövlət qulluqçusu amilləri fərqlənir. Bu amillər dövlət qulluqçularının sosial təminatını birbaşa şərtləndirir. Dövlət qulluqçuları insan olaraq, vətəndaş olaraq sosial təminatlara malik olmaqla yanaşı dövlət qulluğu vəzifəsini həyata keçirdikləri üçün ümumidən fərqli olan xüsusi sosial təminatlara malik olurlar. Dövlət qulluqçuları sosial təminat hüququndan həm dövlət qulluğunda olduğu dövrdə, həm də dövlət qulluğuna xitam verildikdən sonra (əgər o, bu hüquqlardan məhrum edilməyibsə) istifadə edir. Dövlət qulluqçuları dövlət qulluğu ilə əlaqədar əmək fəaliyyətinin nəticəsində imtiyazlı sosial təminat hüquqları əldə etmiş olurlar. Yəni, dövlət qulluqçuları ümumidən fərqli olaraq xüsusi sosial təminatlara malikdir.

10) normativ hüquqi baza və elmi-nəzəri müddəalar belə qənaətə gəlməyə əsas verir ki, dövlət qulluğu münasibətləri sistemində dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin tənzimlənməsində əmək hüquq normaları həm birbaşa,

həm də subsidiar olaraq tətbiq edilir. Dövlət qulluğu ilə əmək hüququnun qarşılıqlı əlaqəsini və dövlət qulluqçularının fəaliyyətinin əsas hissəsinin əmək hüquqi xarakterini nəzərə alaraq bu münasibətləri dövlət qulluğunda əmək hüquq münasibətləri və dövlət qulluqçularının əmək hüquq münasibətləri kimi ifadə etmək olar.

12) Fikrimizcə, dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin tənzimlənməsi sahəsində boşluğu aradan qaldırmaq və bu sahədəki mövcud normativ müddəaları sistemləşdirmək məqsədilə “Dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin tənzimlənməsi” adlı yeni fəslin AR ƏM-ə daxil edilməsi məqsədəuyğun olardı.

Ədəbiyyat siyahısı

1. Azərbaycan Respublikasının Konstitusiyası. Bakı: Hüquq Yayın Evi, 2016, 92 s.

2. Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsi. Bakı: Qanun, 2019, 304 s.

3. Azərbaycan Respublikasının Əmək Məcəlləsində dəyişikliklər edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının 2013-cü il 27 dekabr tarixli 875-IVQD nömrəli Qanunu / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2014, №02, maddə 92

4. Azərbaycan Respublikasında qanunvericilik sahələrinin ümumhüquqi təsnifatı haqqında Azərbaycan Respublikası Milli Məclisinin 1994-cü il 22 aprel tarixli 802 sayılı qərarı / Azərbaycan Respublikası Ali Sovetinin Məlumatı, 1994, №08, maddə 84

5. Abdullayev A.M., Nağıyev F.T. İnzibati hüquq. Dərslik. Bakı: Qanun, 2008, 800 s.

6. Beynəlxalq Əmək Təşkilatı. Konvensiyalar və Tövsiyələr. Bakı: Şərq-Qərb, 1996, 633 s.

7. Dövlət qulluğu haqqında Azərbaycan Respublikasının 2000-ci il 21 iyul tarixli 926-IQ nömrəli Qanunu / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2001, №01, maddə 1

8. Dövlət qulluqçularının ayrı-ayrı kateqoriyaları üçün qısaltılmış iş vaxtı haqqında Azərbaycan Respublikasının 2001-ci il 22 iyun tarixli 156-IIQ nömrəli Qanunu / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2001, №09, maddə 575

9. Dövlət qulluqçularının mükafatlandırılmasının növləri və qaydaları haqqında Əsasnamənin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2002-ci il 24 avqust tarixli 774 nömrəli Fərmanı / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2002, №08, maddə 494

10. Dövlət qulluqçusu üçün hakimiyyət səlahiyyətinin icrasına görə əlavə haqqın təyin edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikasının 2002-ci il 31 may tarixli 334-IIQ nömrəli Qanunu / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2002, №07, maddə 386

11. “Dövlət orqanlarında əmək münasibətləri əmək müqaviləsi kağız üzərində yazılı formada bağlandıqda yaranan vəzifələrin (peşələrin) Siyahısı”nın təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2014-cü il 8 iyul tarixli 206 nömrəli Fərmanı / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2014, №07, maddə 788

12. “Daimi dövlət qulluğuna qəbul edilən şəxslə bağlanılan əmək müqaviləsinin nümunəsi”nin təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2019-cu il 16 may tarixli 690 nömrəli Fərmanı / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2019, №05, maddə 842

13. “Hakimiyyət səlahiyyəti verilən dövlət qulluqçularının siyahısı”nın və hakimiyyət səlahiyyətinin icrasına görə əlavə haqqın məbləğinin təsdiq edilməsi barədə” Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2008-ci il 20 iyun tarixli 776 nömrəli Fərmanı / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2008, №06, maddə 494

14. Hüseynova N.Ş. Azərbaycan Respublikasında dövlət qulluğunun hüquqi tənzimi: hüq. elm. nam. ... dis. avtoreferatı: Bakı, 2006, 18 s.

15. İsmayılov Ç., Abdullayev Ə., Qurbanova G., Hüseynova X., Zeynalova E., Nağıyev F., Seyidzadə M., Həsənov A. Davamlı inkişaf naminə kadr potensialının təkmilləşdirilməsi: Azərbaycan modeli. Bakı: Azərbaycan Respublikasının Prezidenti yanında Elmin İnkişafı Fondu, 2018, 252 s.

16. “Məhkəmələr və hakimlər haqqında” Azərbaycan Respublikasının Qanununda dəyişiklik edilməsi barədə Azərbaycan Respublikasının 2019-cu il 12 iyul tarixli 1647-VQD

nömrəli Qanunu / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2019, №07, maddə 1206

17. Məmmədov İ. Dövlət və hüquq nəzəriyyəsi. Bakı: Çıraq, 2005, 624 s.

18. Məmmədov O.C. Dövlət qulluqçularının konstitusion əmək hüquq subyektiyi: ümumnəzəri və sahəvi xüsusiyyətləri // Bakı Universitetinin Xəbərləri. Sosial-siyasi elmlər seriyası, 2018, №1, s. 24-42

19. Məmmədov O.C. Dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin hüquqi tənzimlənməsində Beynəlxalq Əmək Təşkilatının rolu // Polis Akademiyasının Elmi Xəbərləri. Elmi hüquq jurnalı, 2018, №1-2, s. 178-195

20. Məşğulluq haqqında Azərbaycan Respublikasının 2018-ci il 29 iyun tarixli 1196-VQ nömrəli Qanunu / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2018, №08, maddə 1669

21. "Pensiya yaşına çatmasına, əlilliyinə və ya sağlamlıq imkanlarının məhdudluğuna görə könüllü işdən çıxmış, dövlət qulluğu vəzifəsində "Dövlət qulluğu haqqında" Azərbaycan Respublikası Qanununun 23.2-ci maddəsi ilə müəyyən edilmiş minimum qulluq stajına və əmək pensiyası almaq hüququna malik olmayan dövlət qulluqçularına təyin edilən ömürlük müavinətin təyin olunması Qaydası"nın təsdiq edilməsi haqqında Azərbaycan Respublikası Nazirlər Kabinetinin 2004-cü il 4 fevral tarixli 7 nömrəli Qərarı / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2004, №02, maddə 114

22. Qasımov A.M. Əmək hüququ: Dərslik. Bakı: Letterpress, 2016, 840 s.

23. Rzayev Ə.H. Azərbaycan Respublikasının dövlət qulluğunun konstitusion-hüquqi problemləri: hüq. elm. dok. ... dis: Bakı: 2012, 328 s.

24. Rəhimov A.E. Dövlət qulluqçularının əmək münasibətlərinin hüquqi tənzimlənməsi: hüq. fəl. dok. ... dis. avtoreferatı: Bakı: 2018, 26 s.

25. Sınaq müddəti ilə müvafiq dövlət orqanlarında dövlət qulluğuna qəbul üçün əmək müqaviləsinin (kontraktının) nümunəsinin təsdiq edilməsi barədə Azərbaycan Respublikası Prezidentinin 2001-ci il 3 sentyabr tarixli 567

nömrəli Fərmanı / Azərbaycan Respublikasının Qanunvericilik Toplusu, 2001, №09, maddə 582

26. Cindemir H. Kamu Görevlileri Sendikacılığında İngiltere, Fransa, Almanya ve İsveç Örnekleri // Gaziantep University Journal of Social Sciences, 2017, №16 (2), p. 553-566

27. Барциц И.Н., Бошно С.В. Источники служебного права: учебник. Москва: РАГС, 2007, 272 с.

28. Гришкoveц А.А. Правовое регулирование государственной службы // Журнал российского права, М.: Норма, 1998, № 7, с. 24-36

29. Гусев А.В. Российская государственная гражданская служба: проблемы правового регулирования: Монография. Екатеринбург: ИД УрГЮА, 2005, 276 с.

30. Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования: Автореферат дис. ... докт. юрид. наук: Екатеринбург, 2009, 47 с.

31. Гусев А.В. Государственная гражданская служба Российской Федерации: проблемы правового регулирования: дис. ... докт. юрид. наук: Екатеринбург, 2009, 448 с.

32. Гусев А.В. Государственная гражданская служба: сочетание публично-правовых и частноправовых начал // Российский юридический журнал. Екатеринбург: УрГЮА, 2012, №6 (87), с. 28-39

33. Иванов С.А. Трудовое право переходного периода: некоторые проблемы // Государство и право, М.: Наука, 1994, № 4, с. 53-60

34. Качушкин С.В. Конституционно-правовые основы государственной гражданской службы: дис. ... докт. юрид. наук: М.: 2011, 320 с.

35. Колomoец Е.Е. Трудовой договор и служебный контракт: проблемы теории и правоприменения. Монография. М.: Проспект, 2019, 128 с.

36. Коркунов Н.М. Русское государственное право: Введение и общая часть. Т.1 / Под ред. и с доп.: Авалов З.Д., Горенберг М.Б., Соколов К.Н. 6-е изд. С.-Пб.: Тип. М.М. Стасюлевича, 1909, 623 с.

37. Мамедов О.Дж. Право приема на государственную службу: международные

акты, конституции Азербайджана и зарубежных стран (сравнительно-правовой анализ) / VIII Московской юридической недели - совместная XIX Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова и XV Международная научно-практическая конференция "Кутафинские чтения" Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). (Москва, 27-30 ноября 2018 г.). Конституция Российской Федерации и современный правопорядок. Материалы конференции в 5 частях. Часть 1, М.: Проспект, РГ-Пресс, 2019, с. 156-162

38. Чиканова Л.А. Правовое регулирование труда государственных служащих: перспективы развития // Журнал российского права. М.: Норма, 2000, №3, с. 48-54

39. Чиканова Л.А. Правовое регулирование служебных отношений на государственной гражданской службе: вопросы теории и практики // Журнал российского права. М.: Норма, 2005, № 4, с. 61-73

40. Чиканова Л.А. Применение трудового законодательства к служебным отно-

шениям на государственной гражданской службе: теория и практика: дис. ... докт. юрид. наук: М.: 2005, 312 с.

41. Улизко Т.А. Правовое обеспечение государственного и муниципального управления: учебное пособие. Самара: Самарского университета, 2018, 112 с.

42. Яценко Л.И. Регулирование и структура правоотношений в государственной гражданской службе: соотношение служебных и трудовых норм // Государственная гражданская служба в России: опыт и проблемы становления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции, 26 октября 2004 г. М.: РАГС, 2005, с. 91-102

43. Mammadov Oruj Jamil o. Constitutional and Legal Support of Civil Service Relations in the Legislature: Azerbaijani Experience // Journal of Legal, Ethical and Regulatory Issues¹ (JLERI), London, United Kingdom. Volume 21, Issue 3, 2018 // URL: <https://www.abacademies.org/articles/constitutional-and-legal-support-of-civil-service-relations-in-the-legislature-azerbaijani-experience-7314.html> (İstifadə tarixi: 08.12.2019)

Резюме

Орудж Мамедов

Соотношение конституционных, административных, трудовых норм и норм права социального обеспечения в системе регулирования трудовых отношений государственных служащих

В статье проанализировано соотношение основных правовых норм, составляющих систему регулирования трудовых отношений государственных служащих. В азербайджанской юридической литературе нет научного анализа выбранной темы. Это одна из главных особенностей его научной новизны. В статье выделяются правовые нормы, являющиеся основными в системе правового регулирования трудовых отношений государственных служащих. Государственная служба является особым видом профессиональной трудовой деятельности, а государственные служащие субъектами трудового права с особым статусом и категорией работников со специфическими правовыми качествами. Независимо от их статуса правовые нормы, регулирующие трудовые отношения государственных служащих, объединяются в единую систему. При регулировании трудовых отношений государственных служащих нормы трудового права применяются как непосредственно, так и subsidiarily. Нормы (конституционные, административные, трудовые нормы и нормы права социального обеспечения), определяющие правовой статус государственных служащих, регулирующие профессиональную деятельность на государственной службе, выраженные в исполнении трудовых

функций, обуславливающие социальное обеспечение, в совокупности объединяются в систему законодательства о государственной службе. В итоге было внесено предложение по совершенствованию законодательства с целью систематизации норм, регулирующих трудовые отношения государственных служащих.

Ключевые слова: *государственная служба, государственный служащий, конституционное право, административное право, трудовое право, право социального обеспечения, правовые нормы*

Summary

Oruj Mammadov

The correlation of constitutional, administrative, labor and social rights precept in the system of regulating labor relations of civil servants

In the article it was analyzed an issue about the correlation of basic precept that organized the system of regulating labor relations of civil servants. There isn't any scientific analysis about the chosen topic in Azerbaijani legal literature. This is also one of the main features that embraced its scientific novelty. In the article it was distinguished the precept that plays a key role in the system of legal regulating labor relations of civil servants. The civil service is a special kind of the professional labour activity quality, civil servants are subject with special status of labor law and a category of workers with specific legal qualities. Regardless of its status, the precept that regulating labor relations of civil servants combines are united in a single system. The labour precept are applied both directly and as subsidiary in the regulating labor relations of civil servants. The norms that defined the legal status of civil servants, regulated the professional activity of civil service, expressed in the fulfillment of labour functions and conditioned the social rights (constitutional, administrative, labor and law precept of social rights) are generally combined in the civil service legislation system. In the end, an offer about improving the legislation is expressed for systematizing the norms that regulated the labor relations of civil servants.

Keywords: *civil service, civil servant, constitutional law, administrative law, labor law, social rights, precept.*