

YAXŞI İDARƏETMƏ HÜQUQU ƏSASINDA DÖVLƏT İDARƏÇİLİYİNİN VƏ QANUNVERİCİLİYİNİN TƏKMİLLƏŞDİRİLMƏSİ YOLLARI

Ləman Abbashlı*

Xülasə

Məqalədə yaxşı idarəetmə hüququ əsasında dövlət idarəçiliyinin və qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi yolları hüquq ədəbiyyatında mövcud fikir müxtəlifliyi, beynəlxalq hüquq normaları və milli qanunvericilik, o cümlədən beynəlxalq və milli praktika əsasında ətraflı təhlil edilir. Qeyd edilir ki, yaxşı idarəetmə hüququ əsasında dövlət idarəçiliyinin və qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi yolları və xüsusiyyətləri dövlətdən dövlətə fərqli olsa da, ümumi başlanğıclar eynidir. Bu ümumi başlanğıclar isə yaxşı idarəetmə hüququnun özünün təbiətindən irəli gəlir. Azərbaycan Respublikası praktikasında bu istiqamətdə beynəlxalq və milli səviyyədə kifayət qədər işlər görülmüşdür və bu hakimiyyətin bütün sferalarını əhatə etmişdir. Mövcud problemlərin həlli istiqamətində isə dövlətimiz tərəfindən beynəlxalq qurumlarla aparılan danışıqlar isə yüksək qiymətləndirilməlidir.

Açar sözlər: *yaxşı idarəetmə hüququ, dövlət idarəçiliyi, idarəetmə praktikası, hüquqi islahatlar, idarəetmənin təkmilləşdirilməsi, elektron dövlət.*

İdarəetmə hər hansı obyektlərə və proseslərə məqsədyönlü təsir etməklə onları qabaqcadan düşünölmüş vəziyyətə gətirmək üzrə olan fəaliyyətdir. Başqa sözlə, idarəetmə müəyyən məqsədlərə nail olmaq üçün ardıcıl həyata keçirilən hərəkətlərin məcmusundan ibarət olan bir prosesdir. İdarəetmə məqsədi idarə edilən sistemin istənilən mümkün olan və zəruri vəziyyətidir. İdarəetmə prosesi bu vəziyyətə nail olunmasına yönəldilmişdir. Dövlət idarəetməsi inzibati hüquq əsasında durmaqla, inzibati-hüquqi tənzimləmənin bütün xüsusiyyətlərini əlaqələndirir. İdarəetmə münasibətlərinin hüquqi özəlliklərini təhlil etmək üçün dövlət idarəetməsinin təbiəti və əlamətlərini izah etmək zəruridir. Dövlət idarəetməsi dövlət fəaliyyətinin spesifik növüdür, həmçinin sosial idarəetmənin də növüdür. İnzibati hüququn formalaşması sosial idarəetmənin fəaliyyəti ilə bağlıdır. İnzibati hüquq ədəbiyyatlarında dövlət idarəetməsi və inzibati hüququn əlaqəsinə dair bir çox tədqiqatlar aparılmışdır. XX əsrin 80-ci illərindən dövlət idarəetməsi nəzəriyyəsi geniş yayılmağa başlamışdı. Bu nəzəriyyənin predmeti dövlət idarəetməsinin idarəetmə-hüquqi özəlliklərinin tədqiqi idi. “Dövlət idarəetməsi” termini elmi ədəbiyyatlarda, həm də bir çox ölkələrin qanunvericiliyində geniş istifadə olunur. Dövlət idarəetməsi dövlət hakimiyyətinin həyata keçirilməsi və dövlət hakimiyyət səlahiyyətlərinin realizəsi üzrə dövlət orqanlarının fəaliyyətinin növlərindən biridir. Lakin dövlət idarəetməsinin həyata keçirən dövlət orqanlarının dövlət - idarəetmə səlahiyyətlərinin həcmi eyni deyildir.

Dövlət idarəetməsi geniş mənada dövlətin cəmiyyətdə təşkilati-nizamlayıcı və xidməti funksiyalarının həyata keçirilməsi üzrə fəaliyyətidir, dar mənada

* Bakı Dövlət Universitetinin Hüquq fakültəsinin “İnsan hüquqları və informasiya hüququ” UNESCO kafedrasının doktorantı

icra hakimiyyətinin həyata keçirilməsi üzrə icra hakimiyyəti orqanlarının icraedici-sərəncamverici fəaliyyətidir, yəni inzibati fəaliyyətdir. Dövlət idarəetməsinin mahiyyəti qanunların və digər normativ aktların icrasının həyata keçirilməsindən, dövlət quruculuğunun və müdafiəsinin möhkəmləndirilməsindən, insan və vətəndaş hüquq və azadlıqlarının tam həcmdə təmin edilməsindən və inkişaf etdirilməsindən ibarətdir. Dövlət idarəetməsi mahiyyət etibarilə dövlət orqanlarının icraedici və sərəncamverici fəaliyyətlərindən ibarətdir. Dövlət orqanlarının icraedici fəaliyyəti yuxarıda göstərilən vəzifələrin icrasının təşkili, sərəncam vermə və icranın yoxlanılması formaları kimi ümumi müddəaların konkret məsələlərə bilavasitə tətbiqi yolu ilə həyata keçirilməsindən ibarətdir.

Qanunvericilikdə aparılan hüquqi islahatlar, iqtisadiyyatın inkişafı Azərbaycan Respublikasında (AR) dövlət idarəetməsinin inkişafına səbəb olmuşdur. 26 sentyabr 2016-cı il Referendumla edilən Konstitusiya əlavə və dəyişikliyi ilə yeni 1-ci vitse-prezident, vitse-prezidentlər vəzifələri yaranmışdır. Bu islahatlar idarəetmənin dəyişilməsinə gətirib çıxarmışdır. Belə ki, Konstitusiya dəyişikliyinə qədər AR Prezidenti vəzifələrini icra edə bilmədikdə, onun səlahiyyətləri AR Baş Nazirinə keçirdisə, dəyişiklikdən sonra birinci vitse-prezidentə keçdi.

Sovet dövründə hüquqi ədəbiyyatda dövlət idarəetməsi anlayışına müxtəlif baxışlar mövcud idi. Bir qrup müəlliflər idarəetmənin bütün dövlət orqanlarının təşkilati fəaliyyəti (məsələn, kadrların seçilib və yerləşdirilməsi, qərarların hazırlanıb qəbul edilməsi, icraya nəzarət və s.) kimi; digərləri, ona xüsusi mənada, yəni bütün dövlət orqanları yox, yalnız xüsusi yaradılmış icra-sərəncamverici orqanlarının həyata keçirdiyi fəaliyyət kimi baxırdı.

Dövlət idarəetməsi anlayışı, çoxnövlu və mürəkkəb olduğundan inzibati hüquqda onun vahid tərifı yoxdur. İdarəetməyə geniş mənada təşkilati fəaliyyət və idarə olunan obyektə məqsədyönlü təsir kimi baxılır. Dövlət idarəetməsi əsas və birinci əlaməti inzibati hüquq predmeti kimi onun ümumi xarakterli olmasıdır. Bu əlamətə görə ümumi idarəetmə özündə başqa idarəetmə sahələrindən fərqləndirən təşkilati, funksional və hüquqi aspektləri birləşdirir [1].

AR-də dövlət idarəetməsinə təkcə, icra hakimiyyəti orqanları sahəsində idarəetmə kimi deyil, eyni zamanda qanunverici və məhkəmə hakimiyyəti orqanlarında idarəetmə kimi də baxılır. Dövlət idarəetməsinə elmi ədəbiyyatda müxtəlif aspektlərdən baxılır. Əsasən hüquq elmində idarəetmə "fəaliyyət" termini vasitəsilə səciyyələnir. Bu terminə əsasən idarəetmə adekvat formalarda təsbit olunan insan əməyinin spesifik növlərindən ibarətdir.

Dövlət idarəetməsi - bu cəmiyyətdə ictimai proseslərin bilavasitə praktik təşkili üzrə icraçı fəaliyyətdir. İdarəetmə ona görə icraçı fəaliyyətdir ki, qanunların və başqa normativ aktların həyata keçirməsinə yönəldilmişdir. İdarəetmənin həyata keçirilməsi prosesində onun subyektləri onlara verilmiş sərəncamverici səlahiyyətlərdən, dövlət məcburiyyət metodları ilə təmin edilən birtərəfli hakimiyyət aktlarının qəbulu üzrə hüquqlardan istifadə edirlər Bununla əlaqədar olaraq, göstərilən fəaliyyət hüquq ədəbiyyatlarında icraçı-sərəncamverici fəaliyyət adlanır.

Bir sıra inzibati hüquq alimləri dövlət idarəetməsi ilə bağlı öz anlayışlarını müəyyən edirlər. Məsələn, dövlət idarəetməsi, onun tarixi inkişafının müəyyən mərhələlərində dövlətin iqtisadi, siyasi və sosial xarakteristikalarını nəzərə alaraq ictimai həyatın müxtəlif sferalarının inkişafına dövlət hakimiyyəti orqanlarının məqsədyönlü təşkil olunmuş təsiri kimi xarakterizə etmək olar [2]. Hüquq ədəbiyyatında qeyd edilir ki, dövlət idarəetməsi dövlətin adından, onun tapşırığı və səlahiyyəti altında həyata keçirilən idarəetmə kimi müəyyən edilir, vətəndaş cəmiyyətinin sosial və iqtisadi sferalarda inkişafı, insan və vətəndaşın hüquq və azadlıqlarının qorunması, demokratik və hüquqi dövlətin möhkəmləndirilməsi sahəsində icra və sərəncamverici fəaliyyətdir [3].

Göstərilən anlayışlar əslində doğrudur. Həqiqətən, sosial idarəetmə haqqında ümumi təsəvvürə əsaslanaraq, o haqda nəticə çıxartmaq olar ki, dövlət idarəetməsi dövlətin yurisdiksiyasında olan insanların davranışına hökmlü təsiri təşkil edir, belə təsir dövlət siyasətinin hədəfləri üçün dövlətin xüsusi olaraq yaradılmış idarə edən orqanlarının icraçı və sərəncam fəaliyyəti formasında həyata keçirilir.

Dövlət idarəetməsi sosial idarəetmənin əsas növü olsa da, lakin yeganə növü deyildir. Dövlət idarəetməsi dövlətin funksiyaları və əlamətləri ilə qırılmaz surətdə bağlıdır. Belə ki, dövlət idarəetməsi ərazi meyarı ilə səciyyələnir, yəni müəyyən əraziyə idarəetmə təsirinin hüququayğunluğu əlaməti ilə xarakterizə olunur. Bundan başqa, dövlət idarəetməsi istənilən cəmiyyətdə yeganə mümkün hesab edilən məcburiyyət (hətta zorakılıq) tətbiq etmə imkanını müəyyən edir. Dövlət idarəetməsi vasitəsi ilə dövlətin bütün daxili və xarici funksiyaları reallaşır: iqtisadi, sosial, ekoloji, vətəndaşların hüquq və azadlıqlarının müdafiəsi, qanun-qaydanın mühafizəsi, mədəni, müdafiə, inteqrasiya və s proseslər.

Dövlətin mövcudluğu üçün hakimiyyət zəruridir. Müxtəlif elmi ədəbiyyatlarda “hakimiyyət” terminindən istifadə edilməsinə baxmayaraq, bu terminin vahid anlayış və ya izahatı yoxdur. Hakimiyyət insanların idarə edilməsi məqsədilə elə onların özləri tərəfindən yaradılıb. 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 formasıdır.

Dövlət hakimiyyətinin qollarından biri kimi icra hakimiyyəti özünəməxsus xüsusiyyətlərə malikdir ki, bu da onun mahiyyət və anlayışını müəyyən edir. Sovet dönəmində inzibati hüquqda icra hakimiyyəti ya hüquqtətbiqedicilik hakimiyyəti, ya da dövlət idarəçilik orqanları sistemi kimi qəbul edilirdi.

Müstəqillik əldə etdikdən və Konstitusiyamız qəbul olunduqdan sonra icra hakimiyyətinin əsasında hakimiyyətlərin bölgüsü konsepsiyasının tələbləri dayanır. Avropa ölkələrinin konstitusion quruluşunda təsbit olunan bu konsepsiyaya görə parlament qanun qəbul edir, icra hakimiyyəti isə onu həyata keçirir. Ümumilikdə, dövlət hakimiyyətinin realizəsi qanunun qəbulu, onun icrası və icrasına nəzarət formasında baş verir.

Praktiki baxımdan hakimiyyətlərin bölgüsü nəzəriyyəsi dövlət hakimiyyəti orqanlarının struktur-funksional müəyyənliyini özündə əks etdirir, burada söhbət

hakimiyyətin hər bir qolunun malik olduğu səlahiyyətlərdən gedir. İcra hakimiyyəti dövlət hakimiyyətinin realizəsi sahəsində konstitusiya və qanunlarda təsbit edilən çoxsaylı səlahiyyətlərə malikdir. İcra hakimiyyətinin rolunun artması qanunauyğun prosesdir, bu bütün dövlətlərdə baş verir.

Beynəlxalq təşkilatların təcrübəsində dövlət idarəetməsi, bütün istiqamət və səviyyələrdə ölkəyə rəhbərlik etmə məqsədilə aparılan iqtisadi, siyasi və inzi-bati hakimiyyətin icrasından ibarətdir. O, vətəndaşların və vətəndaş qruplarının öz mənafələrini ifadə, qanuni haqq və öhdəliklərini ifa, həmçinin ziddiyyətlərini həll etmə mexanizm, prosedur və hakimiyyət institutlarını ehtiva edir.

Lakin, bu tərifə bir də əlavə etmək lazımdır ki, dövlət idarəetməsi yalnız mənafələrin ifası və ahəngləndirilməsindən və ya müxtəlif qərarlar almaqdan ibarət deyil. O, eyni zamanda, həmin qərarların icrası və onların ictimai münasibətlərə daxil edilməsi deməkdir. Bu cür dövlət idarəetməsi anlayışı öz əksini «good governance» yəni, “yaxşı idarəetmə” məfhumunda tapmışdır. Bu məfhum dövlət idarəetməsinin hakimiyyət bölgüsü, xalq idarəetməsi, ali dövlət məmurlarının seçim yolu ilə təyini və vaxtı gəldikdə vəzifədən alınması, icra hakimiyyətinin qanuna tabeliyi, siyasi plüralizm və məlumat azadlığı kimi demokratik əsaslar üzərində qurulub yeridilməsi fikrini ifadə edir.

Dövlət idarəetməsinin demokratizmi «good governance»-ın labüd, amma yetərli olmayan şərtidir. Çünki qərarların alınma və icrasından başqa, həmin qərarların gətirdiyi nəticələr də vacibdir. Bu mənada «good governance» dövlət idarəetməsinin effektivliyi deməkdir ki, həmin effektivlik, qoyulan məqsədlərin lazımi müddətdə və ictimai resursların minimal istifadə edilməsi ilə ölçülür.

Dövlət idarəetməsi yalnız dövlət strukturları arasındakı münasibətlərdən ibarət deyildir. Dövlət idarəetməsinin, aparatın xaricinə çıxıb geniş xalq təbəqələrini, xüsusilə yerli səviyyədə qərarvermə və icraetmə prosesinə cəlb edən cəhətləri də böyük əhəmiyyət kəsb edir. Hakimiyyətin açıqlığı, qərarların şəffaflığı, yerli əhalinin qərarvermə mexanizmində iştirakı kimi məsələlər həmin sahəyə aiddir. Hakimiyyət strukturları arasındakı texniki xarakter daşıyan münasibətlərdən fərqli olaraq, burada dövlət idarəetməsi islahatının ictimai-siyasi cəhəti ön plana çıxır [4].

Son illər ərzində AR-də dövlət qulluğunun islahatına dair müəyyən işlər görülmüş, qanunlar bazası möhkəmləndirilmişdir. Bununla bərabər, ictimai şəraitdəki təkamüllər və dəyişmə, həmçinin AR-i dünya iqtisadi, siyasi və xəbər-ləşmə şəbəkələrinə daxil olması, dövlətlə vətəndaş arasındakı münasibətlərin təkmilləşdirilməsi ilə bağlıdır.

AR-də dövlət idarəetməsinin yaxşılaşdırılmasının vacibliyi Dünya Bankı və Transparency International kimi beynəlxalq təşkilatlarının araşdırmaları ilə də təsdiq edilmişdir. Dünya Bankı mütəxəssislərinin qənaətinə, dövlət idarəetməsinin effektivliyini müəyyənləşdirmə imkan verən əsas indekslər bunlardır: səsvərmə hüququ və hesabatlılıq; siyasi istiqrar və zorakısızlıq; hökumətin effektivliyi; qanunların keyfiyyəti; qanunun aliliyi və korrupsiyaya nəzarət.

Həm beynəlxalq təşkilatların, həm yerli QHT-lərin, həmçinin müstəqil müşahidəçilərin Respublikamıza dair dövlət idarəetməsi sahəsində apardığı təh-

lillər göstərir ki, bu sahəyə aid olan və növbəti sadalanan mənfi hallar qalmaqda davam edir: dövlət orqanlarının fəaliyyətində şəffaflığın zəifliyi; dövlət xidmətlərini həyata keçirən orqanların əməkdaşlarının peşəkarlıq səviyyəsinin aşağı olması; dövlət orqanlarının hesabatlılığında sistemliliyin pozulması halları; kadr dəyişikliklərində cavan kadrlara çox yer ayrılmaması; korrupsiya halları, konkret olaraq, vəzifə səlahiyyətlərindən sui-istifadə; bürokratik əngəllər, vətəndaşların qəbulu prosedurlarının mürəkkəbliyi; kağız formalı sənədlərə üstünlük verilməsi, lüzumsuz sənədlərin tələb olunması; qanunvericiliyə dəyişikliklər edilən zaman ictimaiyyətin bu prosesdə iştirak imkanlarının məhdudluğu.

Yuxarıda sadalanan problemlərin həlli məqsədilə həm qanunvericilik, həm də icra hakimiyyəti səviyyəsində kifayət qədər əhəmiyyətli tədbirlər görülmüşdür. Lakin bəzi subyektiv və bəzən də obyektiv səbəblərdən dəyişikliklərin aparılmasına zərurət var. Bütövlükdə, yaxşı idarəetmə hüququnun təmini sahəsində aşağıdakı qanunvericilik aktlarını xüsusilə qeyd etmək lazımdır. Bu sferada qüvvədə olan qanunlar arasında Dövlət qulluğu haqqında; İnzibati icraat haqqında; Korrupsiyaya qarşı mübarizə haqqında; Vətəndaşların müraciətlərinə baxılması haqqında; Dövlət qulluqçularının etik davranış qaydaları haqqında; Dövlət satınalmaları haqqında; Hesablama Palatası haqqında; İnformasiya əldə etmək haqqında; Azərbaycan Respublikası vətəndaşlarının qanunvericilik təşəbbüsü hüququndan istifadə etməsi qaydası haqqında qanunlar xüsusilə vurğulanmalıdır.

Qanunlarla yanaşı, AR Prezidentinin fərman və sərəncamları da yaxşı idarəetmə hüququnun tələbləri əsasında dövlət idarəçiliyinin müasirləşdirilməsinə xidmət edir və bu istiqamətdə qəbul edilən aşağıdakı aktları xüsusilə qeyd etmək lazımdır: Şəffaflığın artırılması və korrupsiyaya qarşı mübarizə üzrə Milli Strategiyanın təsdiq edilməsi barədə AR Prezidentinin Sərəncamı (28.07.2007); Dövlət və yerli özünüidarə orqanlarının aktlarının elektron informasiya sistemləri vasitəsilə açıqlanması Qaydası'nın təsdiq edilməsi haqqında AR Prezidentinin Fərmanı (16.02.2011); AR Prezidenti yanında Vətəndaşlara Xidmət və Sosial İnnovasiyalar üzrə Dövlət Agentliyinin yaradılması haqqında AR Prezidentinin Fərmanı (13.07.2012); "Azərbaycan 2020: Gələcəyə Baxış" İnkişaf Konsepsiyasının təsdiq edilməsi haqqında AR Prezidentinin Fərmanı (29.12.2012); Yerli icra hakimiyyəti orqanlarında vətəndaşların müraciətləri üzrə vahid elektron informasiya sistemindən istifadə Qaydaları haqqında AR Prezidentinin Fərmanı (29.04.2015); Dövlət xidmətlərinin göstərilməsində şəffaflığın artırılması, yaşayış yeri üzrə qeydiyyat və lisenziyalaşdırma prosedurlarının elektronlaşdırılması sahəsində bəzi tədbirlər haqqında AR Prezidentinin Fərmanı (31.08.2015); Əhəlinin məşğulluğu, əmək, sosial müdafiə və təminat sahələrində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı əlavə tədbirlər haqqında AR Prezidentinin Fərmanı (09.08.2018); Dövlət orqanlarında (qurumlarında) daxili idarəetmə proseslərinin elektronlaşdırılması tədbirləri haqqında AR Prezidentinin Fərmanı (27.10.2018); AR-də bir sıra dövlət orqanlarının strukturunun optimallaşdırılması və idarə edilməsinin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı əlavə tədbirlər haqqında" (17.01.2019); Sosial müdafiə sahəsində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı əlavə tədbirlər haqqında AR Prezidentinin Fərmanı (30.12.2019); Vətəndaşlıq vəziyyəti akt-

larının dövlət qeydiyyatı sahəsində elektron xidmətlərin tətbiqinin genişləndirilməsi haqqında AR Prezidentinin Fərmanı (23.09.2020).

Yuxarıda qeyd edilən sənədlərlə yanaşı, son illər idarəetmənin təkmilləşdirilməsi, xüsusilə də Vətən Müharibəsində qələbədən sonra, həm regionda, həm də global aləmdə yeni reallıqlar və imkanlar yarandığından dövlət idarəetməsinə də zamanın tələblərinə, reallıqlarına cavab verən yeni, daha təkmil, optimal dövlət idarəçiliyi obyektiv bir zərurətə çevrilmişdi. AR Prezidentinin qeyd edilən tələblərə cavab verən fərmanları da qəbul edilmişdir ki, onların arasında aşağıdakıları xüsusilə vurğulamaq gərəkdir: İşğaldan azad edilmiş ərazilərdə səhərsalma fəaliyyəti sahəsində idarəetmə ilə bağlı bəzi məsələlər haqqında (18.03.2021); Rəqəmsal transformasiya sahəsində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi haqqında (27.04.2021); Şəhid ailələri üzvlərinin, müharibə ilə əlaqədar xəsarət almış hərbi qulluqçuların və əlilliyi müəyyən edilmiş şəxslərin müraciətləri üzrə vahid əlaqələndirmə mərkəzlərinin yaradılması və fəaliyyətinin təşkili haqqında AR Prezidentinin Fərmanı (25.06.2021); AR-də rəqəmsallaşma, innovasiya, yüksək texnologiyalar və rabitə sahəsində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı bəzi tədbirlər haqqında (11.10.2021); Avtomobil nəqliyyatı sahəsində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı bəzi tədbirlər haqqında (11.10.2021); Dəniz nəqliyyatı sahəsində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı bəzi tədbirlər haqqında (11.10.2021); Sahibkarlığın inkişafına dövlət dəstəyi sahəsində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi haqqında (11.10.2021); AR-də elm və təhsil sahəsində idarəetmənin təkmilləşdirilməsi ilə bağlı bəzi tədbirlər haqqında (28.06.2022).

Respublikamızda yaxşı idarəetmə hüququnun realizəsi istiqamətində yuxarıda sadalanan normativ hüquqi aktlar əsasında vətəndaşlara xidmətlərin göstərilməsi üzrə ASAN Xidmət mərkəzlərinin yaradılması və hazırkı fəaliyyətini yaxşı idarəetmə hüququnun realizəsi istiqamətində ən müsbət addımlardan biri kimi qiymətləndirmək olar. AR Prezidenti yanında Vətəndaşlara Xidmət və Sosial İnnovasiyalar üzrə Dövlət Agentliyi AR Prezidentinin 2012-ci il 13 iyul tarixli 685 nömrəli Fərmanına əsasən yaradılmışdır. Dövlət Agentliyi fəaliyyət istiqamətlərinə uyğun olaraq, AR-də “ASAN xidmət” və “ASAN Kommunal” mərkəzlərinin vahid şəkildə idarə edilməsini, xidmət mərkəzlərində fəaliyyət göstərən mərkəzi və ya yerli icra hakimiyyəti orqanlarının, büdcə təşkilatlarının, dövlətə məxsus olan hüquqi şəxslərin, o cümlədən dövlət adından yaradılan publik hüquqi şəxslərin əməkdaşlarının fəaliyyətinin əlaqələndirilməsini, nəzarət və qiymətləndirmənin aparılmasını, dövlət qurumlarının informasiya bazalarının qarşılıqlı inteqrasiyasını, elektron xidmətlərin təşkili prosesinin sürətləndirilməsini, bu sahədə idarəetmə sisteminin təkmilləşdirilməsini həyata keçirən mərkəzi icra hakimiyyəti orqanıdır [5].

“ASAN xidmət” mərkəzləri dövlət orqanları tərəfindən göstərilən xidmətlərin vahid və əlaqələndirilmiş formada həyata keçirilməsini təmin edən qurumlardır. “ASAN xidmət” mərkəzləri dövlət qulluqçularının fəaliyyətində əhaliyə münasibətdə vətəndaş məmnunluğunun təmin edilməsi istiqamətində yeni yanaşmanın formalaşdırılmasına, ölkədə dövlət qulluqçusu-vətəndaş münasibətlə-

rinin keyfiyyətə yeni müstəviyə keçməsinə xidmət edir. Mərkəzlərin fəaliyyəti operativlik, şəffaflıq, nəzakətlik, məsuliyyət və rahatlıq prinsipləri əsasında qurulur [6]. Hazırda “ASAN Müraciət” informasiya sistemi fəaliyyət göstərir ki, bu sistem - ictimai xarakter daşıyan kommunal, yol və nəqliyyat problemləri, infrastrukturun cari təmiri, abadlaşdırılması və təmizliyi ilə bağlı şikayətlərin elektron xəritə üzərində qeyd edilməklə operativ surətdə aidyyəti dövlət qurumlarına göndərilməsini və həmin şikayətlərə baxılmanın nəticələrinin izlənməsini təmin etmək məqsədilə yaradılmışdır [7].

Təsadüfi deyildir ki, yarandığı tarixdən bəri ölkə ərazisində 50 milyondan artıq müraciətə baxılmasında xüsusilə fərqlənmiş və rəğbət qazanmış “ASAN xidmət” mərkəzləri ölkə xaricində bir sıra mükafatlara layiq görülərək “nümunəvi model” özünü doğrultmuşdur [8]. Bunun bariz sübutu kimi, AR Prezidenti cənab İlham Əliyev 12.01.2022-ci il tarixində yerli televiziya kanallarına verdiyi müsahibədə bütün sahələrdə sınaqdan uğurla çıxmış ASAN modeli tətbiq edilməli olduğunu, “ASAN xidmət”in əhali tərəfindən məmnunluq əmsalının 98 faizdən çox olduğunu bildirmişdir. Dövlət başçısı bütün sahələrdə - iqtisadi, sosial, məmur-vətəndaş münasibətləri müstəvisində bu modelin tətbiq edilməsi sayəsində korrupsiya imkanlarını minimuma endiriləcəyi qənaətinədir [9].

Bəzən “şəffaflıq” və “hesabatlılıq” kifayət qədər təmin olunmadığı üçün arzuolunmaz problemlərin meydana çıxması qaçılmazdır. Hesab edirik ki, “yaxşı idarəetmə” prinsipləri əsasında dövlət idarəetməsinin təkmilləşdirilməsinə həsr olunmuş növbəti təşəbbüslərin realizəsi məqsəduyğundur: dövlət orqanları və vəzifəli şəxslərin vətəndaşların müraciətlərinə “vaxtında” cavab verməsi təmin edilməlidir; “yaxşı idarəetmə” prinsipləri əsasında idarəetmənin təkmilləşdirilməsi üzrə illik planlar işlənilib-hazırlanmalı və icra edilməlidir; dövlət orqanlarının əməkdaşları üçün əhaliyyə xidmətin optimallaşdırılması üzrə xüsusi təlimlər keçirilməlidir; dövlət orqanı öz fəaliyyətinə dair müntəzəm şəkildə hesabat verməlidir (hesabatlar dövlət orqanlarının veb-səhifələrində də yerləşdirilməlidir); vətəndaş cəmiyyəti institutları, müxtəlif QHT-lərlə əməkdaşlıq dərinləşdirilməlidir.

Hətta bəzi mütəxəssislərin fikrincə, AR Prezidenti yanında Yaxşı İdarəetmə Şurasının yaradılması da təklif edilmişdir. Belə bir Şuranın funksiyalarına: idarəetmənin təkmilləşdirilməsində siyasi iradənin dövlət orqanlarına nümayiş etdirilməsi; dövlət orqanları üçün yaxşı idarəetmə prinsipləri əsasında idarəetmə üzrə tövsiyələrin işlənilib hazırlanması; dövlət orqanlarında yaxşı idarəetmə prinsiplərinin icrası ilə əlaqədar vəziyyətin daimi monitorinqi; AR-də dövlət idarəetməsinin keyfiyyətinin yerli və beynəlxalq (o cümlədən dünya maliyyə qurumlarını təmsil edən) tədqiqat qrupları tərəfindən qiymətləndirilməsi nəticəsinin təhlilinin daxil edilməsi də tövsiyyə edilmişdir.

Yaxşı idarəetmənin təmin edilməsi baxımından qanunvericilikdə şəffaflığın, hesabatlılığın və vətəndaş iştirakçılığının zəruri səviyyədə təsbit edilməsi çox vacibdir. Əks halda korrupsiyaya və ümumiyyətlə milli resursların mənisənilməsinə və ya səmərəsiz istifadəsinə geniş imkanlar yaranır. Bu imkanları yaradan amillər ilk növbədə, hüquqi aktlarda bir sıra müvafiq hüquqi anlayış-

ların verilməməsi və ya dolaşiq verilməsi, hüquqi və fiziki şəxslərin statusunun qeyri-dəqiq müəyyənləşdirilməsi, dövlət orqanları, təşkilatları və qulluqçularının müvafiq fəaliyyət prosedurlarının verilməməsi, müxtəlif hüquqi normaların cəmiyyətdə formalaşmış və digər qanunvericilik aktlarında təsbit olunmuş anlaşımlardan fərqli mənalarda təkrarlanması və s. kimi xüsusiyyətlər olur.

Sadalanən xüsusiyyətlərin aradan qaldırılmadığı təqdirdə qanunvericiliyin tətbiqində yarana biləcəyi mümkün nəticələr bunlardır: tənzimlənmədə və fəaliyyətdə qarışıqlıq və ya uyğunsuzluq; qeyri-leqal fəaliyyət; səlahiyyət dairəsinin özbaşına genişləndirilməsi və qeyri-sabit iş rejimlərinin mövcudluğu; qərar qəbulunda özbaşınalıq halları; sui - istifadə və ya maddi zərər vurmaq imkanları; səlahiyyətdə qarışıqlıq və ya qanunların pozulması; qanunvericiliyin düzgün şərh və izah olunmaması; hüquqi aktların və normaların tətbiqində ardıcılığın pozulması və s.

Mühüm əhəmiyyət kəsb edən məsələlərdən biri də qanunların mətnindəki bəzi ifadələrin problemlı, “nöqsanlara yol açan” xarakterə malik olması ilə bağlıdır. Məsələ burasındadır ki, AR qanunvericiliyində imperativ xarakterli ifadələr (məsələn, “etməlidir”, “ləğv olunmalıdır” və s.) əvəzinə diskresion xarakterli ifadələr (məsələn, “ədə bilər”, “nəzərə alır” və s.) çoxluq təşkil edir. Belə hallar yaxşı idarəetmə prinsiplərinin təmin edilməməsinə maneələr yaradır.

Növbəti problemlı məsələ qanunlarda və məcəllələrdə abstrakt yönümlü normaların üstünlük təşkil etməsi ilə bağlıdır. Məsələ burasındadır ki, qanunun konkret tələbləri, icra mexanizmi, icra müddəti, nəzarət kimi vacib əhəmiyyətli elementlər icra strukturlarının səlahiyyətinə verilir, o cümlədən bu və ya digər qanunun əsas predmeti dairəsinə daxil olan fəaliyyətlə bağlı səlahiyyətlər, prosedur qaydaları və onların icra müddətləri onun icraçısı olacaq müxtəlif səviyyəli icra orqanları tərəfindən müəyyənləşdirilir.

Digər bir problemlı məsələ ondadır ki, bir çox qanunlar uzun müddət öncə qəbul edilsə də, onların realizə mexanizmləri hələ də qeyri-müəyyəndir və ya yoxdur. Bəzi qanunlarda təsbit edilən qadağanedici tədbirlərə görə sanksiyalar nəzərdə tutulsa da, bu sanksiyaları kimin icra etməsi hələ də müəyyən edilməmişdir.

Fikrimizcə, yaxşı idarəetmə hüququ əsasında dövlət idarəçiliyinin təkmilləşdirilməsi yollarından biri əhəliyə göstərilən dövlət xidmətlərində elektron resurslardan, İKT imkanlarından geniş istifadə və ümumilikdə elektron dövlət quruluşunun inkişaf etdirilməsidir. Bunu müasir dövrün qaçılmaz bir tələbi kimi də qiymətləndirmək olar. Elektron dövlət konsepsiyasının meydana çıxması ilə dövlət idarəçiliyinin informasiya cəmiyyəti texnologiyalarına uyğunlaşması baş verir, elektron dövlət dövlət idarəçiliyində islahat aparma aləti rolunu yerinə yetirir. İnformasiya cəmiyyətinin texnologiyaları özləri elə dövlət idarəetməsinin modernizasiyası üçün vasitə rolunda çıxış edir. Bundan əlavə, bir çox inkişaf etməkdə olan ölkələr elektron dövlətin tətbiqi vasitəsilə inkişaf etmiş ölkələrdəki həyat səviyyəsinə yaxınlaşmağın mümkünlüyünü müəyyən etmişlər. Bununla belə, elektron dövlətin formalaşması sferasında zəruri işlərin görülməsinə baxmayaraq, informasiya bərabərsizliyinin aradan qaldırılması olmadan nə qloballaşma prosesi,

nə informasiya cəmiyyətinin effektiv inkişafı, nə də ki, elektron dövlət konsepsiyasının kütləvi tətbiqi və realizəsi mümkün deyildir [10].

Respublikamızda elektron dövlət quruculuğu prosesi Ümummilli Lider Heydər Əliyevin 17 fevral 2003-cü il tarixli 1146 nömrəli sərəncamı ilə təsdiq edilmiş "AR-in inkişafı naminə informasiya və kommunikasiya texnologiyaları üzrə Milli Strategiya (2003-2012-ci illər)" ilə başlamışdır. AR Prezidentinin 2010-cu il 11 avqust tarixli, 1056 nömrəli Sərəncamı ilə təsdiq edilmiş "AR-də rabitə və informasiya texnologiyalarının inkişafı üzrə 2010-2012-ci illər üçün Dövlət Proqramı" (bəzən Elektron Azərbaycan 2 də adlanır) AR-də elektron dövlət quruculuğu sahəsində, xüsusilə də elektron hökumət konsepsiyasının tətbiqi imkanlarının üzə çıxarılması işində mühüm addım idi. Elektron dövlət quruculuğu istiqamətində görülmüş işlərin davamı olaraq, 2011-2012-ci illərdə e-imza dövrüyyəyə buraxılmış, bir pəncərə prinsipi əsasında elektron hökumət portalı (www.e-gov.az) fəaliyyətə başlamışdır. Belə ki, 2012-ci ilin yazında Rabitə və Yüksək Texnologiyaları Nazirliyi podratçı qismində AR-Estoniya şirkəti "Best Solution" MMC və Estoniyanın digər partnyor "Cybernetica AS" və "OÜ Aktors" şirkətləri ilə əməkdaşlığa başlamış və nəticədə AR-də EHDİS (Elektron hökumət dövlət informasiya sistemi) yaradılmışdır [11].

Hazırda Respublikamızda "Elektron hökumət" portalı (www.e-gov.az) fəaliyyətdədir və gündən-günə onun fəaliyyətinə əhali tərəfindən diqqət artır. Nəzərdə tutulduğu kimi, 41 mərkəzi icra hakimiyyəti orqanı bu portala qoşulub. Təqribən bu qurumlar tərəfindən 453 elektron xidmət vətəndaşlarımıza göstərilir [12]. Bütün dövlət qurumları, mərkəzi icra hakimiyyəti orqanlarının bu prosesə qoşularaq daha geniş şəkildə "e-xidmət"ləri göstərməyə başlayıblar. Bütövlükdə, elektron dövlət, bütövlükdə demokratiyanın inkişafı üçün yeni imkanlar yaradır. O, əhali və vətəndaş cəmiyyəti institutları ilə hakimiyyət orqanlarının qarşılıqlı informasiya əlaqəsini təmin edən İKT-nin imkanlarına əsaslanır. Elektron dövlət internet vasitəsi ilə vətəndaşlar, vətəndaş cəmiyyəti və biznes-strukturları ilə icra hakimiyyəti strukturlarının qarşılıqlı əlaqə sistemini təşkil edir. Müxtəlif ölkələrdə hökumətin fəaliyyətinə İKT-nin tətbiqi, dövlət informasiyasının şəffaflığı və əlyətərliliyi, əhali və hakimiyyət orqanları arasında əks əlaqə prinsipi, qəbul edilən qərarlar üçün dövlətin məsuliyyəti və s. kimi məsələlər elektron dövləti səciyyələndirən əsas xüsusiyyətlərdir [13].

Beləliklə, qeyd edilənləri yekun vuraraq belə qənaətə gəlmək olar ki, yaxşı idarəetmə hüququ əsasında dövlət idarəçiliyinin və qanunvericiliyinin təkmilləşdirilməsi yolları və xüsusiyyətləri dövlətdən dövlətə fərqli olsa da, ümumi başlanğıclar eynidir. Bu ümumi başlanğıclar isə yaxşı idarəetmə hüququnun özünün təbiətindən irəli gəlir. AR praktikasında bu istiqamətdə beynəlxalq və milli səviyyədə kifayət qədər işlər görülmüşdür və bu hakimiyyətin bütün sferalarını əhatə etmişdir. Mövcud problemlərin həlli istiqamətində isə dövlətimiz tərəfindən beynəlxalq qurumlarla aparılan danışıqlar isə yüksək qiymətləndirilməlidir.

İstinadlar:

1. Rzayev Ə. Dövlət idarəetmə mexanizmi: mahiyyəti və prinsipləri. Dövlət idarəçiliyi // №3 (23), 2008, s.160
2. Денисов А. П. Государственное управление и государственная служба: взаимосвязь, проблемы и перспективы // Право: история, теория, практика: материалы Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2011 г.). СПб., 2011, с.52
3. Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Курс административного права Российской Федерации. В трех частях: Учебник для вузов. М., 2003, с.23
4. Вагіров С., Musabəyov R. Milli yaxşı idarəetmə gündəliyi. İslahatların 10 mühüm istiqaməti. İqtisadi və Siyasi Araşdırmalar Mərkəzi. Bakı, 2009. 23s.
5. <http://vxside.gov.az/az/page/agentlik-haqqinda>
6. <https://www.asan.gov.az/az/about>
7. <http://azadmedia.az/gundem/58908-sumqaytdak-asan-xidmtin-acldan-fotolar.html>
8. https://az.wikipedia.org/wiki/ASAN_xidm%C9%99t#M%C3%BCkafatlar
9. <https://www.president.az/az/articles/view/55243>
10. Балуков А.С., Р.А. Логуа, В.А. Ружников. Проблематика электронного правительства в работах отечественных и зарубежных авторов. Вестник СамГУ. 2014. № 6 (117), с.36
11. <http://transparency.az/alac/files/Elektron%20xidmet%20son%20hesabat%20TI%20AZ.pdf>
12. <https://www.e-gov.az/az/content/read/2>
13. Əliquliyev R., Yusifov F. Elektron demokratiyanın formalaşdırılması mexanizmləri və elektron vətəndaş problemləri. “Elektron dövlət quruculuğu problemləri” I Respublika elmi-praktiki konfransı, 4 dekabr, 2014, s.208

ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА ОСНОВЕ ПРАВА ХОРОШЕГО УПРАВЛЕНИЯ

Ляман Аббаслы*

Резюме

В статье подробно анализируются пути совершенствования государственного управления и законодательства на основе права надлежащего управления, исходя из существующего разнообразия мнений в юридической литературе, международно-правовых нормах и национальном законодательстве, включая международную и национальную практику. Отмечается, что, хотя пути и особенности совершенствования государственного управления и законодательства, основанного на праве на надлежащее управление, различаются от государства к государству, общие принципы одинаковы. Эти общие начала вытекают из самой природы права на надлежащее управление. В практике Азербайджанской Республики в этом направлении проделана достаточная работа на международном и национальном уровнях, охватившая все сферы власти. В направлении решения текущих проблем следует высоко оценить переговоры, которые ведет наше государство с международными организациями.

Ключевые слова: право хорошего управления, государственное управление, практика управления, правовые реформы, совершенствование управления, электронное государство.

* докторант Бакинского государственного университета

**WAYS TO IMPROVE STATE ADMINISTRATION AND LEGISLATION
ON THE BASIS OF THE RIGHT TO GOOD GOVERNANCE**

Laman Abbasli*

Abstract

The article broadly analyzes the ways to improve State administration and legislation on the basis of the right to good governance based on the diversity of opinions existing in the legal literature, international law and national legislation, including international and national practice. It is noted that although the ways and features of improving public administration and legislation on the basis of good administrative law differ from State to State, but the general principles are the same. These general principles derive from the nature of the right to good governance itself. In the practice of the Republic of Azerbaijan, sufficient works have been done in this direction at the international and national levels, which covered all spheres of power. The negotiations conducted by our State with international bodies in the direction of solving existing problems should be highly appreciated.

Keywords: *right to good governance, state administration, practice of administration, legal reforms, improvement of administration, electronic State.*

* Ph.D Candidate, Baku State University